

SÁVIO LOPES DE SOUZA LARANJEIRA

**PRÁTICAS CORRUPTIVAS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS: análise  
dos impactos no Sistema Único de Saúde**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2022

SÁVIO LOPES DE SOUZA LARANJEIRA

**PRÁTICAS CORRUPATIVAS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS: análise  
dos impactos no Sistema Único de Saúde**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de  
Curso da UniEvangélica, como exigência parcial  
para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob  
a orientação do Prof. Dr. Eumar Evangelista de  
Menezes Júnior.

ANÁPOLIS – 2022

SÁVIO LOPES DE SOUZA LARANJEIRA

**PRÁTICAS CORRUPATIVAS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS: análise  
dos impactos no Sistema Único de Saúde**

Anápolis, 27 de maio de 2022.

Banca Examinadora

---

---

*“O maior perigo para a maioria de nós não está em definir o nosso objetivo muito alto e ficarmos aquém, está na definição do nosso objetivo muito baixo, e alcançarmos a meta.” – Michelangelo di Lodovico Buonarroti Simoni*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, em primeiro lugar, que é a lâmpada no caminho, a fonte da eterna sabedoria e socorro bem presente nos dias de tribulação. Ele, que me confiou os dons que carrego, esteve comigo em todas as fases, dificuldades e alegrias desta graduação. Sustentou-me em ânimo, perseverança e, sobretudo, me conferiu verdadeira paixão pelo Direito, o instrumento que a humanidade concebeu para fazer valer a boa justiça.

À minha família, em especial aos meus pais – em amor, Antônio e Marilda, a quem devo o privilégio de ter chegado neste momento já derradeiro e que, sempre presentes, me deram o apoio, educação e impulso que me proporcionaram a estrutura necessária para concluir a sonhada graduação.

Àquela que me trouxe a este mundo, Sirlene – *in memoriam*, com quem Deus me deu o eterno gosto de viver suscintos seis anos. De certeza, carregarei as lembranças do tempo que passamos juntos até que se findem os meus anos nesta terra. Seu rosto estará para sempre vivo em minha memória. Ainda, à Luzia, avó que em muitos momentos se prestou como verdadeira mãe e companheira.

Aos meus amigos, verdadeiros companheiros com quem pretendo continuar a partilhar os anos que se avizinham. Comigo viveram dias de trovoadas e ventania, mas, também, de conquistas, alegrias e momentos inesquecíveis pelos quais passamos no ambiente acadêmico.

Ao Professor Doutor Eumar Evangelista de Menezes Júnior que com infindável paciência, carinho e preocupação direcionou-me ao rumo certo para a feliz conclusão deste trabalho. Os ensinamentos de seu magistério, bem como de suas orientações ficarão gravados.

Agradeço, por fim, à Universidade Evangélica de Goiás, a academia que, dentre tantas outras, oferece uma das melhores graduações em Direito do país. Foi honroso o tempo que ali passei.

## RESUMO

O trabalho monográfico, tendo como tema as práticas corruptivas por parte dos empresários e o exame dos impactos causados ao Sistema Único de Saúde, traz na sua intimidade a interdisciplinaridade, de forma que serve como instrumento relevante para a compreensão do assunto ao interesse da sociedade, bem como da comunidade jurídica. A finalidade é abordar a corrupção como meio de conduta do empresário quando parte na licitação promovida pelo SUS. O enfoque está na modalidade de licitação pregão eletrônico, mais utilizado hodiernamente, dado o caráter imperioso da tecnologia e sua indiscutível serventia para dar mais transparência ao processo e viabilizar o acesso remoto, permitindo uma concorrência mais justa e menos monopolizada nas licitações. Tem-se por objetivo, ainda, analisar o prejuízo que a corrupção do empresário licitante causa ao SUS. Para que o texto contasse com a relevância e proficiência esperada, adotou-se a metodologia interpretativa legislativa e doutrinária, preenchida por uma abordagem dedutiva-qualitativa e por procedimentos bibliográfico e historiográfico. Como constatação final do texto, a conclusão é de que a corrupção em nada contribui positivamente, dada a complexidade da Administração Pública, a vulnerabilidade do processo do pregão eletrônico, mesmo que mais seguro que as demais espécies licitatórias, e o desamparo que causa ao sujeito dependente e usuário do Sistema Único de Saúde.

**Palavras-chave:** Empresário. Licitação. Pregão eletrônico. SUS. Fraude. Corrupção.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO I – EMPRESÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>03</b>
1.1 Empresários.....	03
1.1.1 Breve conceito na história.....	03
1.1.2 Conceito de Empresário.....	04
1.1.3 Espécies de empresário.....	06
1.1.3.1 MEI – Microempreendedor Individual .....	06
1.1.3.2 Sociedade Limitada – LTDA .....	07
1.1.3.2.1 Contrato social.....	08
1.1.3.2.2 Capital social.....	08
1.1.3.2.3 Administração .....	09
1.1.3.3 Sociedade Anônima – S/A .....	09
1.1.3.3.1 Características.....	10
1.1.3.3.2 Estatuto social e objeto social.....	11
1.1.3.3.3 Espécies de companhias.....	12
1.2 Administração Pública .....	12
1.2.1 O Direito Administrativo .....	12
1.2.2 Conceito de Administração Pública .....	13
1.2.2.1 Administração Pública Direta.....	15
1.2.2.2 Administração Pública Indireta .....	16
1.3 Licitações – concessões.....	17
1.3.1 Conceito e definição de licitação.....	17
1.3.2 Lei 8.666/1993 .....	18
1.3.3 Lei 14.133/2021 .....	20
1.3.4 Modalidades de licitação.....	21
1.3.4.1 Concorrência .....	22
1.3.4.2 Pregão.....	22
1.3.4.3 Concurso .....	22

1.3.4.4 Leilão .....	23
1.3.4.5 Diálogo competitivo.....	23
1.3.5 Dispensa e inexigibilidade da licitação .....	24
1.3.6 Concessões.....	24
<b>CAPÍTULO II – PREGÃO ELETRÔNICO NO BRASIL .....</b>	<b>29</b>
2.1 Histórico.....	29
2.2 Definição / conceitos .....	31
2.3 Regulação, regulamentação.....	34
2.4 Pregão Eletrônico – aplicação .....	35
<b>CAPÍTULO III – PRÁTICAS CORRUPITAS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS E OS IMPACTOS AO SUS .....</b>	<b>39</b>
3.1 Sistema Único de Saúde (SUS).....	39
3.2 Pregões eletrônicos ligados ao SUS.....	42
3.2.1 Exame do primeiro pregão eletrônico.....	42
3.2.2 Exame do segundo pregão eletrônico.....	43
3.2.3 Exame do terceiro pregão eletrônico.....	44
3.2.4 Exame do quarto pregão eletrônico.....	44
3.3 Corrupções nos pregões e reflexão acerca dos impactos provocados ao SUS...	45
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>53</b>



## INTRODUÇÃO

O Brasil vive, como é notório, um momento de crises institucionais e devastadoras para os que são dependentes dos serviços públicos. Mas, de todas as corrupções, em todos os âmbitos que ela se faz permanentemente presente, a corrupção que vitima a saúde pública no Brasil é, sem surpresas, a pior.

Foi com vistas a perscrutar a dinâmica e as consequências das práticas corruptas, fraudulentas, praticadas pelos empresários que se inserem na Administração Pública, que este texto que começa a se desenrolar foi elaborado.

Nos capítulos próximos, antes de adentrar ao cerce na proposta, serão explicados conceitos fundamentais para a correta e boa compreensão do texto. No capítulo inicial será demonstrado o conceito de empresário e as espécies legais que recorrentemente figuram nas licitações, mormente no pregão eletrônico. No segundo capítulo a abordagem tratará de expor a Administração Pública, sua definição e suas espécies de controle governamental.

No último capítulo, a exposição de pregões eletrônicos reais dos últimos 3 anos e suas descrições, para que posteriormente seja feita uma comparação entre hipóteses de corrupção nestes pregões e as implicâncias dos impactos de possíveis ações fraudulentas dos empresários naquela espécie de licitação aos dependentes do Sistema Único de Saúde. Importa, ainda, frisar que o trabalho aborda o pregão eletrônico quando realizado apenas pelo SUS.

É pertinente discorrer sobre o tema e não é difícil provar o ponto. Todos, indistintamente, são usuários dos serviços ofertados pelo SUS. Desde o atendimento médico nas unidades de saúde até o saneamento básico que se subordina às diretrizes do sistema. Posto isso, vê-se a importância da conscientização acerca da

corrupção que muitas vezes empresários praticam em prejuízo do Poder Público e, de sobremodo, aos cidadãos.

É por este motivo que o texto traz no seu âmago a interdisciplinaridade, tratando de matérias jurídicas que envolvem âmbitos do Direito que a princípio parecem não se relacionarem. O Direito Empresarial, o Direito Administrativo e o Direito Penal estão presentes em todo o texto, demonstrando que se relacionam não só pela pertinência do assunto, mas pela necessidade de que, para o indivíduo entender o combate efetivo da corrupção, disponha de conceitos de ambos, de maneira que se complementem.

## **CAPÍTULO I – EMPRESÁRIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

O conteúdo do presente capítulo propõe-se a elucidar, de forma objetiva e direta, a maneira através da qual os empresários inserem-se na amplitude da Administração Pública; conceituando e explicitando os componentes de todas as figuras de empresários, da Administração Pública e das licitações, e elucidando as características e peculiaridades de cada ramo do Direito e matéria abordada no presente trabalho.

### **1.1 Empresários**

#### *1.1.1 Breve conceito na história*

No Direito brasileiro, a figura normativa do empresário advém da história recente, visto que passou a ser legislada a partir da promulgação do Código Civil de 2002, onde conceituou-se pela primeira vez a peça principal do direito empresarial brasileiro. Contudo, a lei pátria já tratava da matéria antes mesmo de confeccionado o Código Civil de 2002 através do Código Comercial de 1850, que obtivera inspiração nos códigos francês, espanhol e português.

No Código Comercial o conceito encontrado era o de comerciante, todavia não se pode deixar de observar que, por mais que o conceito atual de empresário seja mais completo, ambos se assemelham, visto que a atividade desempenhada pelo comerciante no Código Comercial e pelo empresário Código Civil, de fato, é idêntica.

O conceito de comerciante apresentado no Código Comercial era fundamentado nos *atos de comércio* ali denominados. Importante registrar que o referido diploma legal não elencava quais eram os atos de comércio e nem apresentou

conceito para o termo. Assim, conforme preconizava o Código Comercial de 1850 era comerciante “todo aquele a praticar ato de comércio”.

### 1.1.2 Conceito de Empresário

O empresário passa a ser definido e conceituado no Código Civil de 2002, diploma que, apesar de não ser o primeiro a legislar os tratados de comércio realizados entre os indivíduos, foi o responsável por grande revolução e modernização no tratamento do assunto.

Uma das revoluções mais notórias é a que o ilustre idealizador do Código Civil de 2002, Miguel Reale, desenvolvera implantando campo exclusivo para tratar do Direito Empresarial dentro daquele diploma em desenvolvimento. O Livro II do Código Civil começa a discorrer sobre as normas legais do Direito de Empresa e o Título I conta sobre as normas acerca do Empresário.

Influenciada pelo Código Civil italiano, a norma civil brasileira conceitua o empresário como sendo “quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”, conforme aduz o art. 966 do CC/2002. A atividade econômica organizada é a empresa e o empresário o sujeito de direitos titular de tal atividade, aquele incumbido de gerir e coordenar o desempenho daquela.

Para a configuração do empresário apto a desenvolver suas atividades não é bastante apenas o encaixe no conceito do termo, mas o cumprimento de certos requisitos que o empresário deve preencher, quais sejam a economicidade; a organização; a profissionalidade; a assunção do risco; e o direcionamento ao mercado (TOMAZETTE, 2020).

A economicidade segundo o que apregoa Tomazzete, é a atividade econômica desempenhada pelo empresário com o intuito de produzir novas riquezas. Importante dizer que basta que a atividade se desenrole sem acarretar prejuízos, de acordo com Francesco Galgano. Economicidade é, portanto, a intenção deliberada de obtenção de lucro, por mais que em decorrência da atividade se obtenha prejuízo. A definição é a vontade de lucrar, o *animus lucrandi* (DAS CHAGAS, 2021).

Organização, o segundo elemento essencial, é item primordial para a caracterização de uma pessoa como empresário; e compreende a tarefa do

empresário em organizar os fatores de produção da atividade para o seu bom desempenho. A organização pode ser do trabalho de pessoas, de bens ou de ambos juntos. Não necessariamente significa possuir conhecimento técnico e prático da atividade, mas ter capacidade de decisão, de escolha de homens e bens para o exercício das tarefas. A tarefa da organização pode se limitar, inclusive, à escolha por parte do empresário de pessoas que, por certa remuneração, organizam e coordenam a atividade.

Em terceiro temos a profissionalidade como requisito para a configuração nos moldes de empresário. Esta não deve ser entendida nos contornos comuns do termo, mas como o exercer da atividade de modo habitual e estável. É o que impõe que o empresário assuma em nome próprio os riscos da empresa, de modo a ter que organizá-la técnica e economicamente (DAS CHAGAS, 2021). A habitualidade, observe-se, não traduz o dever de a atividade ser ininterrupta, mas de ser desenrolada com certa frequência; o que faz com que atividades desenvolvidas somente por temporadas possam ser caracterizadas como empresas.

Elemento preponderante dos elementares do empresário, a assunção risco compreende a obrigação natural que tem aquele titular da atividade econômica em assumir os riscos inerentes da atividade que exerce.

Por fim, temos o requisito do direcionamento ao mercado da atividade. O empresário deve desempenhar a atividade a que se dispõe voltada a satisfazer as necessidades dos indivíduos e não às suas próprias vontades. O resultado do exercício da circulação de bens ou de serviços deve ser, essencialmente, apontada para o mercado; sem isso, direcionados os esforços para o próprio empresário, não há a caracterização deste.

A atividade econômica organizada pode ser desempenhada sob o aspecto individual e sob o aspecto coletivo. Conforme aduz Ivanildo de Figueiredo Andrade de Oliveira Filho (2007, p. 156) o empresário que desenvolve sua atividade no sentido individual é aquele “que exerce a sua atividade profissional, sem a participação de outras pessoas na formação de capital e na partilha dos resultados”.

De diferente modo, preconiza a respeito do aspecto coletivo do exercício da atividade Ivanildo de Figueiredo Andrade de Oliveira Filho (2007, p. 157):

O exercício da atividade econômica de modo coletivo, através de duas ou mais pessoas, preenchendo o requisito de pluripessoalidade, seria próprio, assim, da sociedade empresária. Nesse contexto coletivo, o empresário ou titular da empresa é a própria sociedade, e não as pessoas físicas que a integram na condição de sócios ou acionistas. Os sócios que controlam o capital e exercem os poderes de administração, representação e gestão da sociedade são referidos, pelo novo Código Civil, simplesmente, como *administradores*.

A respeito da matéria, opina FÁBIO ULHOA COELHO que os sócios ou acionistas responsáveis pelo controle da empresa não podem ser reputados como empresários, vez que a responsável pela exploração da atividade econômica nesse caso é a pessoa jurídica da qual os sócios fazem parte.

### **1.1.3 Espécies de empresário**

#### *1.1.3.1 MEI – Microempreendedor Individual*

A figura do microempreendedor individual foi instituída no ordenamento jurídico brasileiro pela promulgação da lei complementar 128/2008 e é modalidade de microempresa. O MEI foi concebido com o intento de formalizar o microempreendedor e promover a inclusão social, além de possibilitar a arrecadação de tributos relacionados às riquezas produzidas por essa modalidade de empresário.

Consiste no empresário individual a que se refere o art. 966 do Código Civil, titular de atividade econômica, pessoa física, que individualmente exerça a atividade que se dispõe a ser titular, tendo até um funcionário e não sendo sócio de outra sociedade, que tenha auferido rendimento anual bruto no calendário anterior de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) e que seja optante pelo Simples Nacional – o sistema único de arrecadação de tributos de Microempresas e Empresas De Pequeno Porte.

Todos os anos o Comitê Gestor do Simples Nacional revisa as atividades permitidas para serem exercidas pelo empresário que optar por se enquadrar no MEI e, por meio de resolução, as pública. Para o exercício da atividade o MEI deverá ser inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, possuindo, assim, o CNPJ.

Como forma de alcançar os objetivos almejados com a criação do Microempreendedor Individual, concedeu-se a isenção de alguns impostos federais, tais como o IR (Imposto de Renda), o PIS (Programa de Integração Social), o COFINS

(Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), e o CSLL (Contribuição Sobre o Lucro Líquido).

Ainda segundo Luana Pontes Tondolo (2018, p. 30) “uma das vantagens do MEI de acordo com a Lei é a simplificação de processos de abertura do negócio. O empreendedor gera de forma imediata a abertura da empresa, por meio do Portal do Empreendedor”. Não há custo para a abertura do registro e a sede do estabelecimento poderá ser a residência do empresário, desde que não haja a exigência de local próprio para o exercício da atividade.

### 1.1.3.2 Sociedade Limitada – LTDA

Conceituada como a sociedade empresária de natureza contratual e *intuitu personae*, onde os sócios não são expostos às obrigações sociais, é a modalidade empresária mais atrativa para o exercício de atividade econômica no Brasil, fazendo com que mais de 90% dos empresários brasileiros se organizem dessa forma. Tudo se deve ao fato de a sociedade limitada reduzir em muito os riscos da atividade, por limitar a responsabilização do titular da empresa. Pode ser constituída por uma ou mais pessoas, naturais ou jurídicas, como bem permite o § 1º do art. 1.052 do Código Civil.

Como principais características desse tipo de societário temos a limitação da responsabilidade dos sócios e a contratualidade. Pela limitação da responsabilidade, cada sócio é responsabilizado conforme o valor das quotas que possui, mas todos os integrantes do quadro societário respondem solidariamente pela integralização do capital social. Desta feita, eventuais perdas decorrentes dos riscos naturais da atividade ou do não sucesso da empresa serão limitadas a cada sócio de maneira correspondente ao valor das quotas que cada um possui.

Outra característica da sociedade limitada, como aponta Edilson Enedino das Chagas (2021, p.133), é:

A contratualidade, pela qual a relação entre os sócios pode pautar-se por suas disposições de vontade, sem os rigores ou limites próprios do regime legal das sociedades institucionais, por exemplo, conferindo-se maior margem para negociações entre eles.

As sociedades limitadas regem-se pelo disposto no Código Civil, especificamente pelos dispositivos inseridos no Título II, Capítulo IV. Nos pontos omissos do diploma civil, será regida pelas normas que regulam as sociedades

simples. Todavia, o contrato social pode ainda estabelecer a opção dos sócios por reger a sociedade supletivamente pelas normas regentes das sociedades anônimas.

Importante salientar que, ao optar pela regência com as normas das sociedades anônimas, o contrato social deve apontar de maneira expressa quais os pontos serão regidos por tais normas. Prever a regência da sociedade pelas regras atinentes às S/A de maneira genérica, senão de forma específica, não é facultado às sociedades limitadas nem mesmo permitido.

#### *1.1.3.2.1 Contrato social*

A sociedade limitada tem natureza contratual, uma vez que só pode ser constituída por contrato social. No contrato é imperioso constarem informações correlatas ao nome da sociedade e do capital social.

É possível adotar como nome da sociedade tanto firma social quanto denominação. A firma social é caracterizada pelo uso do patronímico de um ou de todos os sócios. A denominação, a seu turno, deve ser adotada de modo que no nome seja possível conhecer a atividade da sociedade. Em qualquer dos casos é obrigatório o emprego da expressão *limitada* ou a sua abreviação (Ltda), após a firma ou denominação.

#### *1.1.3.2.2 Capital social*

O capital social consiste na soma de todos os bens ou dinheiros que os sócios aplicam na sociedade no momento de sua constituição ou em deliberação posterior, para formar o patrimônio inicial da sociedade (DAS CHAGAS, 2021). A exemplo do que ocorre com as sociedades por ações, explica GLADSTON MAMEDE, o capital social só poderá ser integralizado em dinheiro ou bens, jamais podendo ser composto de outra forma, como prestação de serviço.

Indispensável dizer que o capital social em nenhum momento se confunde com o patrimônio da sociedade. Ensina EDILSON ENEDINO que o capital social da sociedade consiste num valor permanente correspondente à junção do dinheiro ou bens depositados para constituir a massa patrimonial que entenderam os sócios ser necessária para a sociedade atuar. O patrimônio da sociedade é o conjunto de direitos e de bens, corpóreos e incorpóreos, na posse da sociedade. Noutra viés do capital social, não possui caráter permanente, visto sofrer oscilações no seu volume



causadas pelo ritmo e leis do mercado, tais como as exigências e a expansão ou encolhimento das demandas.

#### *1.1.3.2.3 Administração*

A sociedade limitada é administrada por uma ou duas pessoas físicas, designadas no contrato social ou em ato em separado, seguidas as regras do contrato social. Apregoa Gladston Mamede (2021, p. 107) que “embora pessoas jurídicas possam ser sócias de uma sociedade, apenas seres humanos (pessoas naturais físicas) podem administrá-la, já que se fazem necessários não só atos físicos, mas igualmente compreensão da realidade e expressão da vontade, que se fará em nome da sociedade, a quem o administrador representará”.

A sociedade poderá eleger como administrado pessoa natural que seja sócio ou não, desde que haja nesse caso a aprovação unânime dos sócios. A eleição do administrador que seja sócio faz-se por metade do capital social. Atentar-se ao fato de que há a permissão de haver pluralidade de administradores sócios e não sócios simultaneamente, exigindo para isso diferentes quóruns para a escolha de cada um.

A pessoa eleita para a administração não poderá estar impedida de empresariar, e uma vez escolhido o administrador ou os administradores o uso da firma ou denominação será privativo destes.

#### *1.1.3.3 Sociedade Anônima – S/A*

Conceitua MODESTO CARVALHOSA a sociedade anônima como sendo uma pessoa jurídica de direito privado, cujo capital é dividido em ações, essas de livre negociabilidade e onde a responsabilidade dos acionistas é restrita ao valor das ações que estes subscrevem. Marlon Tomazette ainda aduz que nas sociedades anônimas maior importância é dada à contribuição patrimonial que os sócios podem oferecer do que às qualidades pessoais daqueles. No Brasil as normas que regulam as sociedades anônimas estão inseridas na Lei 6.404/76.

A sociedade anônima é um mecanismo excelente de captação de recursos para o financiamento de grandes projetos e empreendimentos; é a forma mais atrativa para as maiores empresas de angariar recursos. A sociedade anônima associa a

possibilidade de prospectar recursos sem limites e, por outro lado, limitar os riscos dos empreendimentos.

#### 1.1.3.3.1 Características

Como uma das principais características das sociedades anônimas, temos que essa modalidade de empresário possui o caráter capitalista e empresarial. A essência capitalista advém do fato de na sociedade anônima imperar a natureza *intuitu pecuniae*, não importa o aspecto pessoal dos sócios, mas sim o investimento que estes fazem na sociedade. Ademais, para o ingresso no quadro societário não faz-se mister a anuência dos demais sócios, de modo que para adentrar o meio apenas é necessário o valor investido nas ações da companhia. O cunho empresarial procede da outorga que a lei confere a essa espécie empresarial. Pela norma competente, a natureza da sociedade anônima sempre será empresarial, de maneira que nem mesmo interesse quem componha o quadro societário, a empresa gerida pela sociedade anônima sempre terá sua atividade empresarial preservada (DAS CHAGAS, 2021).

Em segunda posição, característica peculiar das sociedades anônimas é a vedação do uso de firma social como nome empresarial. Na S/A somente a denominação pode ser utilizada para compor o nome empresarial, por expressa determinação legal na dicção do art. 3º da lei 6.404/76. A firma social identifica a empresa pelo nome dos sócios e a razão da proibição é que nas sociedades anônimas, os sócios ocupam o espaço do anonimato; a companhia não se estrutura pelo quadro societário, mas pelo capital investido pelos sócios.

Acrescenta-se ainda o fato fundamental das S.A. de que a regra é a transitoriedade de sócios, por isso ainda mais injustificável usar a firma social no nome empresarial. A denominação deve ser acompanhada das expressões companhia (Cia.) ou sociedade anônima (S.A. ou S/A), por extenso ou abreviadas, conforma determinação do art. 3ª da Lei de Regência. O mesmo dispositivo ainda veda o uso da expressão “companhia” ao final do nome empresarial, em razão de apresentar, em tais casos, significado de “outros”.

Outra característica própria da S/A é a responsabilidade limitada dos acionistas. Aqui, a responsabilidade é atrelada ao valor de emissão das ações que

subscrevem os sócios. No campo da sociedade anônima a limitação da responsabilidade é diferente do mecanismo utilizado nas sociedades limitadas para delimitar a responsabilização dos sócios. Na sociedade limitada os sócios são responsáveis por integralizar as quotas que escolherem subscrever e ainda são solidariamente responsáveis pela integralização de todo o capital social. Na sociedade anônima, além de a responsabilidade dos sócios ser correspondente ao valor de emissão das ações, não está presente a responsabilidade solidária pela integralização do capital.

#### *1.1.3.3.2 Estatuto social e objeto social*

O estatuto social é o que disciplina juridicamente a empresa ao lado da legislação competente. É, para Gladston Mamede (2021, p. 116), “o regulamento no qual se registra a estrutura de existência e funcionamento da companhia”. O estatuto deve ser aprovado pela assembleia de fundação e registrado na junta comercial para dar-se início à sociedade anônima.

Do estatuto social deve constar, segundo EDILSON ENEDINO DAS CHAGAS, informações tais como a estrutura regulamentar da sociedade, descrevendo as normas de sua existência, a organização interna, o funcionamento e as regras de relacionamento entre acionista e o objeto social. O estatuto ainda deve explicitar, de forma precisa e completa, o objeto social da empresa – ou seja, da atividade econômica desempenhada pela sociedade a fim se obter lucro – não poderá ser contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes (MAMEDE, 2021). O estatuto social não traz o nome dos sócios, mas tão somente, acerca desse aspecto, dos que estavam presentes na assembleia de fundação.

O objeto social, ao seu turno, é a finalidade específica da sociedade, é a definição de qual será a atividade exercida e sua natureza. Deve constar nos atos constitutivos da empresa a fim de dar publicidade a qual será o objeto empresarial explorado com a empresa (DAS CHAGAS, 2021). A definição do objeto social no estatuto social serve para estabelecer os limites de atuação da empresa e impedir que a sociedade extrapole esses limites, responsabilizando os administradores caso a ultrapassagem ocorra.

### *1.1.3.3 Espécies de companhias – sociedade anônima fechada e aberta*

Como tipos de sociedade anônima a legislação estabeleceu a sociedade anônima aberta e a sociedade anônima fechada. A sociedade anônima receberá a denominação de aberta sempre que os valores mobiliários por ela emitidos – aqueles que podem ser livremente alienados entre os indivíduos – estiverem disponíveis no mercado de capitais para serem negociados. É importante atentar ao fato de a lei não exigir que tais títulos sejam negociados no mercado de capitais, bastando a sociedade estar habilitada a tal negociação para se enquadrar como sociedade anônima aberta. Nesta espécie de sociedade anônima a relação da sociedade com os acionistas fica exposta à fiscalização e ao controle governamental, que visa proteger o mercado de capitais.

A sociedade anônima, por outro lado, só será definida como fechada nos casos em que a negociação das ações não estiver suscetível ao mercado de valores mobiliários. Neste tipo, a relação entre a sociedade e os sócios não está exposta a todo o mercado de capitais e nem mesmo à regulação governamental, pois fica restrita à vontade dos sócios, visto ser uma relação personalíssima e fundamentalmente privada.

## **1.2 Administração pública**

### *1.2.1 O Direito Administrativo*

A matéria é disciplinada no ramo do ordenamento jurídico do Direito Administrativo. Conceitua ALEXANDRE MAZZA que o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que estuda os princípios e regras reguladores da função administrativa do Estado. Por outro ângulo, CELSO BANDEIRA DE MELLO, vê o ramo de forma profunda e o define de maneira mais completa; apregoa que o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina a função administrativa do Estado, bem como as pessoas e órgãos que a exerce.

Portanto, é o campo do ordenamento pátrio em que os princípios jurídicos que regem os agentes, órgãos e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente as finalidades almejadas pelo Estado são disciplinados, de acordo com o preconizado por Hely Lopes Meirelles. Dessarte, o direito administrativo

é o que disciplina o exercício das atividades administrativas, ou da função administrativa (FREIRE, 2013).

### *1.2.2 Conceito de Administração Pública*

A expressão Administração Pública, basicamente, possui dois sentidos que servem para expressar as duas únicas conotações que adota. Em sentido subjetivo, orgânico ou formal, Administração Pública (com iniciais maiúsculas) consiste nos agentes, órgãos e entidades públicas que desempenham a função administrativa do Poder Público.

Por outro diapasão, sob o foco do sentido objetivo, material ou funcional, a expressão administração pública (com iniciais minúsculas) designa a natureza da atividade que os órgãos, agentes e entidades públicas exercem, “é a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público”, conforme o pensamento de Alexandre Mazza (2021, p. 31). Desarte, tomada nesse sentido, administração pública é a própria função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2021).

A saber, a função administrativa consiste em toda atividade desenvolvida pelo Poder Público que tenha por objetivo representar os interesses da coletividade. É o dever de bem observar – e atender – o interesse público, vale dizer, o interesse de terceiros que não os da própria entidade governamental em si mesmo considerada, como preceitua Celso Antônio Bandeira de Melo. Vale, ainda, destacar o fato de a função administrativa do Poder Público ser preferencialmente exercida pelo Poder Executivo.

A administração pública compreendida no seu sentido objetivo diz respeito, como afirmado anteriormente, à atividade que exercem os órgãos, agentes e entidades públicas que pela lei ficam incumbidos de atender de maneira concreta as necessidades comuns. E é nesse aspecto que a administração pública abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público.

O fomento, segundo o que bem preconiza Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021, p. 98) “abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública. A lei elenca as atividades de fomento, mas como exemplo pode-se citar algumas atividades, quais sejam as Organizações Sociais (OS); as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips); e as desapropriações que

favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades úteis para a sociedade.

A polícia administrativa consiste em toda a atividade necessária para a execução das restrições impostas por lei aos direitos particulares em benefício dos direitos coletivos. Tal restrição é denominada como limitações administrativas. As atividades para a execução das restrições são ordens, notificações, licença, autorização, fiscalização e sanções (DI PIETRO, 2021).

O serviço público, a seu turno, é entendido como sendo toda a atividade que a Administração Pública exerce, direta ou indiretamente, com vistas a suprir necessidade comum. O serviço público abrange todas as atividades que por sua essencialidade ou pela relevância na sociedade, coube ao Estado obrigar-se de executá-las.

Analisada em seu sentido subjetivo, a Administração Pública compreende todos os entes aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa. Como afirmado anteriormente, a função administrativa cabe, preponderantemente, ao Poder Executivo; contudo, pode ser também desempenhada pelos outros poderes do Estado, como consequência da adoção do princípio da especialização das funções adotado na Constituição Federal de 1988.

Desta feita, compõem a Administração Pública, sob tal ângulo, todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas, quais sejam a União, os estados, O Distrito Federal e os municípios aos quais a lei confere o exercício da função administrativa (DI PIETRO, 2021). São os órgãos da Administração Pública Direta do Estado.

Todavia, em alguns casos, a legislação transfere para pessoas jurídicas de direito público ou privado a execução da atividade administrativa, essas pessoas jurídicas compõem a Administração Pública Indireta.

A norma positivada brasileira elenca taxativamente os entes que compõem a Administração Pública do Estado brasileiro. O art. 4º do Decreto-lei nº 200 de 25/02/1967 estabelece que:

**Art. 4º** A Administração Federal compreende:

**I** - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

**II** - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) fundações públicas.

Do exposto extrai-se que sob esse aspecto a Administração Pública é o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui a o exercício da função administrativa estatal.

#### *1.2.2.1 Administração Pública Direta*

A Administração Pública direta é formada por órgãos, substancialmente, não dotados de personalidade jurídica, aspecto esse que os diferencia dos integrantes da Administração indireta. A lei confere a esses órgãos finalidade específica e campo de atuação, sendo, portanto, impossível ultrapassá-lo, no ensinamento de Celso Spitzcovsky.

Os órgãos, por serem necessariamente desprovidos de personalidade jurídica, não se confundem com a pessoa jurídica da qual apenas fazem parte e nem com o agente público que, concretamente, será o responsável por realizar as tarefas destinadas ao órgão. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a pessoa jurídica é o todo e os órgãos são parcelas do todo. Os órgãos componentes da Administração Pública direta são, por exemplo, os Ministérios, Secretarias, Superintendências.

No âmbito federal, a criação desses órgãos se dá por lei de iniciativa do Presidente da República, do mesmo modo ocorre com a extinção do órgão, conforme se colaciona do texto do art. 61, § 1º, II, e, da CF:

**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º** São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:  
**II** - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

A lei define o órgão com sendo, segundo exposto na dicção do art.<sup>a</sup>, § 2º, I da Lei 9.784/99, a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e indireta.

#### *1.2.2.2 Administração Pública Indireta*

A estrutura indireta da Administração, em qualquer das esferas do governo, compõe-se de pessoas jurídicas autônomas, com campo de atuação específico previamente estabelecido em lei, e com natureza jurídica de direito público ou de direito privado. O art. 4º, II, do Decreto-lei nº 200/67 elenca as categorias de pessoas jurídicas que compõem a Administração Pública indireta, quais sejam as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

As pessoas jurídicas referidas são todas dotadas de personalidade jurídica própria, ao contrário dos órgãos que integram a Administração Pública direta. A criação dessas pessoas somente pode ser feita por lei de iniciativa do Poder Executivo, como prega a dicção do art. 37, XIX, da Constituição Federal.

Indispensável é destacar o objetivo com que essas pessoas jurídicas são concebidas. E são dois os objetivos: prestação de serviços públicos e exploração de atividades econômicas. Com relação ao objetivo da prestação de serviços públicos, a criação das pessoas teve como alvo proporcionar realidade ao princípio da eficiência, que impõe à Administração o dever de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional.

Parte-se do pressuposto que, realizando apenas um tipo de atividade, ao longo do tempo a pessoa torna-se especialista e melhora, conseqüentemente, a qualidade do serviço (SPITZCOVSKY, 2020). Note-se que o objetivo da atividade desenvolvida pela pessoa jurídica é definido em lei e impossível de ser afastado pelos administradores da entidade, conforme prega o princípio da especialização.

Acerca do objetivo de explorar atividade econômica na criação dessas pessoas, esse ocorre em regime excepcional, somente nos casos previstos na legislação. As hipóteses em que as pessoas jurídicas da Administração Indireta são criadas para a exploração de atividade econômica estão especificadas no art. 173 da



Constituição. Somente em situações necessárias aos imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo definidos por lei será permitida a exploração pela pessoa jurídica estatal.

Ponto importante é a vedação que a lei confere à Administração na exploração de atividade econômica com vistas a obtenção de lucro. Ao contrário do que ocorre na exploração da atividade econômica pelas pessoas jurídicas de direito privado que balizam suas atividades com foco no auferimento de lucro, consoante visto no anteriormente (1.1 empresários), a Administração não pode dirigir suas atividades econômicas tal finalidade, mas com o fim de preservar o interesse público que representa (SPITZCOVSKY, 2020).

### **1.3 Licitações – concessões**

#### *1.3.1 Conceito e definição de licitação*

Licitação pode ser definida como o procedimento administrativo através do qual um ente público, exercendo a função administrativa, convoca interessados em fornecer bens ou serviços ao Poder Público, ou mesmo locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com aquele que oferecer melhor proposta capaz de atender os interesses da coletividade expressados no instrumento convocatório.

Sendo assim, o empresário – seja de qual espécie pertencer – adentrará o âmbito da Administração Pública através do procedimento licitatório, concorrendo para que a oferta formulada seja a mais atrativa e coerente para o Poder Público e, vencendo o procedimento, será inserido na amplitude da Administração e celebrará contrato a que se dispôs.

A licitação possui natureza de procedimento administrativo em razão de não ser um ato administrativo isolado, mas constituída de uma sequência de atos administrativos ordenados e cronológicos, não podendo essa ordem ser alterada, sob pena de anulação de todo o procedimento. As etapas do processo licitatório são independentes entre si e sua ordem só poderá sofrer alteração se sobrevier lei que o faça (SPITZCOVSKY, 2020).

Acerca da melhor proposta, importante estabelecer que nem sempre o preço mais baixo será o fator determinante para a contratação do interessado. No instrumento de convocação à licitação será sempre especificado o critério para a definição da melhor proposta. Os tipos de licitação são os critérios para a escolha da melhor proposta. O art. 45 da lei 8.666/93 prevê quatro tipos de licitação, os quais são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou maior oferta.

Ao contrário de como fazem as empresas privadas, o Poder Público não pode, em regra, escolher livremente fornecedor para ofertar bens ou serviços. A forma que a Lei concebeu para que fosse realizada a escolha de fornecedores foi, justamente, a licitação; e por isso, a Constituição estabelece como obrigatória a realização de licitação para a escolha de fornecedores. A obrigatoriedade vem expressa no art. 37, XXI, da Constituição Federal, conforme a dicção que se segue:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

A Carta Magna ainda estabelece obrigatoriedade de licitação para concessões e permissões de serviços públicos através do disposto no art. 175. A lei 8.666/93, também incumbida de regular as licitações, em seu art. 2º prega que para as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública a licitação é obrigatória, salvo nas hipóteses previstas na mesma lei. Insta salientar que tal imposição de obrigação de processo licitatório incide sobre todas as pessoas inseridas na Administração Pública, tanto na estrutura direta como na indireta.

### *1.3.2 Lei 8.666/1993*

A lei 8.666/93 regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e prevê normas gerais sobre licitações abertas para obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consoante o estabelecido no art. 1º. Extrai-se do dispositivo que a norma possui natureza jurídica de lei nacional, visto estabelecer normas que são aplicáveis a todas as esferas federativas. Como modalidades de licitação, a referida norma estabelece em seu art. 22 a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Ao estabelecer obrigatoriedade de abertura de licitação a Constituição estabeleceu para o procedimento licitatório princípios gerais, contudo a lei infraconstitucional estabelece princípios específicos a nortear o processo. A lei 8.666/93 estabeleceu diversos princípios de aplicação específica, porém os principais são os isonomia, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e o da adjudicação compulsória.

O princípio da isonomia traduz o dever que a comissão de licitação tem de oferecer tratamento igualitário entre todos os licitantes, sem fazer diferenciação de qualquer natureza entre estes (art. 3º, § 1º). Veda distinção “em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”, consoante o ensinamento de Alexandre Mazza (2021, p. 259).

O princípio que obriga a Administração Pública e os licitantes a obedecerem, além das normas legais, as contidas no instrumento convocatório é o da vinculação ao edital. Nele, prega-se que o edital é, em verdade, a lei da licitação. Encontra-se previsto no art. 41 da referida lei e se justifica na medida em que as regras internas da licitação, previstas no edital, tornam-se públicas nem a Administração e nem os interessados poderão delas se afastar, vistos estarem vinculados ao edital.

O princípio do julgamento objetivo prevê que os critérios para se determinar o licitante vencedor devem ser previamente no edital. Os parâmetros usados para a avaliação de propostas e análise de documentos não podem ser subjetivos, mas todos expressos no edital e de forma objetiva.

Por fim, a adjudicação compulsória traduz-se no princípio que torna coercitiva a entrega do objeto da licitação ao licitante vencedor. A Administração não pode celebrar o contrato com terceiro que seja o interessado vencedor do procedimento. Observe-se, ainda, que o Poder Público não fica obrigado a celebrar o contrato com o vencedor, mas tão somente, por hora, nutre expectativa de celebração,

se o interesse público não tornar a negociação inviável. A Administração Pública só poderá firmar contrato com o licitante que tenha direito adquirido, não podendo esse direito ser preterido por terceiro.

O licitante vencedor ainda fica obrigado a manter a proposta inicialmente formulada durante o procedimento, todavia essa obrigação imposta tem o prazo de 60 dias, contados do dia da sua entrega, como exige o art. 64, § 3º, onde diz que “decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos”.

### *1.3.3 Lei 14.133/2021*

A nova lei estabelece regras para as licitações e contratos administrativos, repetindo algumas normas da lei 8.666/93 e adotando várias outras regras de outras leis infraconstitucionais, tais como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e a Lei do RDC (Lei nº 12.462, de 4-8-11).

A aplicação da nova lei de licitações fica restrita ao âmbito da administração pública direta, das fundações e das autarquias, excluindo, pois, a aplicação para as empresas públicas e sociedades de economia mista, que continuarão a ser regidas pela lei 8.666/93, conforme o dispositivo inicial estabelece (art. 1º).

Adiante, elenca quais os tipos de contratos que a lei alcança, escolhendo os contratos de alienação e concessão de direito real de uso de bens; compras, inclusive por encomenda; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia; e contratações de tecnologia da informação e de comunicação (art. 2º).

O art. 3º, por sua vez, elenca os contratos que deixam de ser abrangidos pela nova lei, sendo eles os contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos; e contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Os princípios norteadores dos quais se vale a nova lei vêm especificados no art. 5º que repete os previstos no art. 3º da lei 8.666/93 e ainda estabelece novos, quais sejam os princípios da eficiência, do interesse público, do planejamento, da

transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

A lei recém concebida também esclarece os objetivos da licitação, repetindo os fins que a lei 8.666/93 em seu art. 3º estabeleceu e os elencados no e do artigo 1º, § 1º, da Lei 12.462. Além destes, apregoa outros no art. 11 os objetivos de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Ao definir as modalidades de licitação a nova lei inova em seu art. 28 em prever o pregão (inciso I); a concorrência (inciso II); o concurso (inciso III); o leilão (inciso IV); e por fim, o diálogo competitivo (inciso V). A inovação está em ter deixado de prever duas modalidades que antes eram estabelecidas pela lei 8.666/93, que são a tomada de preços e o convite (art. 22 da lei 8.666/93). O § 2º do art. 28 ainda veda a criação de novas modalidades ou a conjugação das previstas no *caput* do mesmo dispositivo.

Acerca das fases do procedimento de licitação, o art. 17 elenca que serão realizadas, em sequência, fase preparatória (I); de divulgação do edital de licitação (II); de apresentação de propostas e lances, quando for o caso (III); de julgamento (IV); de habilitação (V); recursal (VI); e de homologação (VII). O § 1º prevê possibilidade de no edital conter previsão para a realização da fase de habilitação anterior às fases de apresentação de propostas e julgamento. Seguindo as normas a respeito das fases da licitação, o § 2º reza que as fases devem ser, preferencialmente, realizadas de maneira eletrônica, admitindo-se a realização na maneira presencial, desde que motivada e devendo a sessão ser pública e registrada em áudio e vídeo.

#### *1.3.4 Modalidades de licitação*

Conforme aduzido anteriormente no ponto 1.3.3, o art. 28 da nova lei de licitações prevê a concorrência; o pregão; o concurso; o leilão; e o diálogo competitivo como modalidades atuais da licitação.

#### *1.3.4.1 Concorrência*

Segundo definição dada na redação do art. 6º, XXXVIII, da lei 14.133/21, é a modalidade adequada para a contratação de bens ou serviços especiais e de obras e serviços especiais e comuns de engenharia, podendo ter como critério de julgamento o menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; ou maior desconto; critérios esses previstos nas alíneas do dispositivo supramencionado.

#### *1.3.4.2 Pregão*

É definido como “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” pelo inciso XLI, do art. 6º da nova lei licitatória. Seu procedimento é previsto no art. 17 da mesma lei. Os bens e serviços comuns são definidos no art. 6º, XIII como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.

O art. 29 veda a aplicação do pregão nas contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, com exceção dos serviços de engenharia de que trata o art. 6º, XXI, a, os quais são “todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens” (DI PIETRO, 2021).

#### *1.3.4.3 Concurso*

É a modalidade responsável para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, a qual terá como critério para julgamento ou o de melhor técnica ou o de melhor conteúdo, para conceder ao licitante que vir a vencer o procedimento prêmio ou remuneração, de acordo com o art. 6º, XXXIX da lei 14.133/21.

O art. 30 estabelece a forma do procedimento do concurso, que deverá ser estabelecido no edital, contendo as regras e condições e indicando a qualificação exigida dos participantes; as diretrizes e formas de apresentação do trabalho; e as condições de realização e o prêmio ou remuneração a ser concedida ao vencedor.

#### *1.3.4.4 Leilão*

É a modalidade de licitação utilizada para alienação de bens móveis ou imóveis inservíveis ou apreendidos legalmente a quem vier a oferecer o maior lance, de acordo com a definição do art. 6º, XL da lei 14.133/21. O procedimento do leilão pode ser conduzido por servidor designado da Administração ou por leiloeiro oficial, conforme manda o art. 31.

O procedimento tem início com a publicação do edital por meio eletrônico e afixado em local com exposição à ampla circulação de pessoas na sede da Administração, ainda podendo ser publicado por outros meios de comunicação necessários para ampliar a publicidade e a competitividade (art. 31, §§ 2º e 3º).

#### *1.3.4.5 Diálogo competitivo*

Na dicção do art. 6º, XLII, o diálogo competitivo é modalidade para a “contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos”.

O art. 32, *caput*, enumera as hipóteses em que essa modalidade poderá ser a adequada e no § 1º, XI, e § 2º estabelece que o diálogo competitivo é conduzido por comissão composta de pelo menos três servidores efetivos da Administração Pública ou empregados públicos, ainda havendo a permissão para a contratação de profissionais externos para o assessoramento técnico da comissão.

Por fim, quanto ao modo do procedimento dessa modalidade licitatória, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021, p. 496) ensina o seguinte:

O procedimento é descrito pormenorizadamente no artigo 32, § 1º, I a XI. Resumidamente, abrange as seguintes fases: (i) divulgação do edital, que deve conter a indicação das necessidades e exigências

previamente definidas; prazo mínimo de 25 dias para manifestação de interesse de participação; definição dos critérios para pré-seleção dos licitantes; (ii) apresentação de soluções pelos licitantes, sendo vedado à Administração revelar aos demais as soluções propostas por um licitante, sem o seu consentimento; (iii) fase de diálogo, em que serão realizadas reuniões com os licitantes pré-selecionados, registradas em ata e gravadas mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo; (iv) divulgação da solução ou soluções que atendam às necessidades da Administração; (v) fase competitiva com a divulgação, em edital, da solução selecionada e dos critérios objetivos para seleção da proposta mais vantajosa; (vi) apresentação de propostas no prazo não inferior a 60 dias úteis, definidos no edital; (vii) definição da proposta vencedora.

### *1.3.5 Dispensa e inexigibilidade da licitação*

O art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao exigir a obrigatoriedade de abertura de licitação para os contratos ali especificados deixa expressa a possibilidade de, em algumas hipóteses a serem especificadas por lei infraconstitucional, deixar de ser obrigatória a licitação. A regra é a contratação através do procedimento licitatório e a exceção, a cargo da lei ordinária, vem expressa nos arts. 74 e 75 da lei 14.133/21. Nesses casos, resta à Administração promover a contratação direta.

A inexigibilidade está prevista no art. 74 e consiste nas hipóteses em que a abertura do procedimento licitatório é inviável por impossibilidade da competição, porque só existe um objeto, sendo, portanto, exclusivo ou porque apenas um fornecedor é capaz de atender a Administração.

Por outro lado, a dispensa de licitação se verifica quando a competição é plenamente possível, justificando a abertura da licitação, porém sua realização pode não ser conveniente ou oportuna para a Administração Pública, vista pelo prisma do interesse público. Nesses casos, a lei faculta a realização do procedimento de licitação, sendo completamente discricionária a decisão da Administração em realizar a contratação direta.

### *1.3.6 Concessões*

Concessão possui três formas estabelecidas em lei, a concessão de uso de bem público (art. 176 da CF) e a concessão de direito real de uso (Decreto-lei n. 271/67) e a concessão de serviços públicos (Lei 8.987/95).



A concessão de direito real de uso concede a utilização que recai sobre terrenos públicos ou o espaço aéreo. As finalidades específicas desse tipo de outorga são a regularização fundiária, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas, conforme o art. 7º do Decreto-lei n. 271/67.

A concessão de uso de bem público consiste na outorga, mediante prévia licitação, o uso privativo e obrigatório de bem público a particular, por prazo determinado, de acordo com Alexandre Mazza (2021, p. 433). É contrato bilateral e a utilização do bem pode ser ou gratuita ou onerosa, de prazo certo ou indeterminado (art. 176, da Constituição Federal).

Contudo, a modalidade de concessão mais adequada à discussão no presente caso é, com efeito, a concessão de serviços públicos, regulamentada na lei 8.987/95 que regula o art. 175 da Constituição. Através dela o Poder Público transfere à iniciativa privada, após prévio procedimento licitatório, a execução de determinado serviço público, no entanto, sem transferir ao concessionário a titularidade do serviço (CAMPOS, p. 222).

A lei 8.987/95 ainda apregoa que dois são os tipos de concessão de serviço público, a simples e a precedida de obra. A respeito da definição da concessão simples, essa consiste na delegação do serviço público mediante concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para o desenvolvimento da atividade, por sua conta e risco e durante tempo determinado (CAMPOS, 2021).

Por outro lado, a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, conforme esclarece Ana Cláudia Campos (2021, p. 222) é:

A construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado.

As duas modalidades mantêm fortes semelhanças entre si, sendo a única diferença a obrigatoriedade de realização ou não de obras para que o serviço possa ser explorado.

O poder concedente é o que possui a prerrogativa de conceder a execução dos serviços públicos ao setor privado. Apesar de a lei 8.987/95, no art. 2º, mencionar apenas os entes políticos como poder concedente, outras legislações mencionam a Administração Indireta nessa mesma condição (art. 3º da Lei 9.427/96).

A concessionária, após vencer o procedimento licitatório, passa a ter obrigações impostas por lei para que exerça o serviço público. Em primeiro plano tem-se como obrigação precípua da concessionária a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários do serviço, obedecendo o disposto no art. 6º da lei 8.987/95. Ademais, o art. 31 ainda estabelece mais uma séria taxativa de obrigações que a concessionária deve cumprir para a boa realização do serviço a que se dispôs.

Como características temos que a concessão ocorre por prazo determinado; por pessoas jurídicas ou por consórcio de empresas; acontece obrigatoriamente através de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo; e é fruto de procedimento de delegação administrativa, sendo o fenômeno de descentralização por delegação.

## **CAPÍTULO II – PREGÃO ELETRÔNICO NO BRASIL**

Nesta segunda parte o objetivo central é explicativo, no que tange a expor o aspecto histórico do pregão eletrônico na legislação brasileira, trazendo sua forma e finalidade de surgimento; bem como elucidar e expor o conceito, a definição e as características do instituto.

De outro lado, serão demonstradas as características técnicas do pregão eletrônico, abordando as normas de regulação e regulamentação atuais do tema; e, por fim, trabalharemos o jogo do processamento desta modalidade de licitação.

### **2.1 Histórico**

O pregão surgiu no Direito Brasileiro no distante ano de 1997, através da Lei Geral de Telecomunicações - a Lei 9.472, de 1997. A origem desta modalidade licitatória teve esteio na necessidade de reformulação do sistema brasileiro de telecomunicações, que suplicava por maneiras mais céleres nas contratações.

Foi por este motivo que a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, teve a iniciativa da referida lei, na qual em seus artigos 54 e 55 previu, pela primeira vez na história o pregão. A Medida Provisória n. 2.182-18/2001 que posteriormente fora convertida na Lei 10.520, de 2002 também tratou de prever essa modalidade.

Tiago Olímpio (2019) aduz que o pregão teve sua introdução no âmbito da Administração Pública através da MP n. 2.026, de 2000, que fazia previsão da sua utilização somente para a União, em razão da Emenda Constitucional 06/1995 não

permitir que o Poder Executivo legisle sobre normas com relação a licitação no ambiente dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Decreto 3.555, de 2000, e a Medida Provisória n. 2.182-18/2001 estabeleciam as regras gerais para a aplicação do pregão no âmbito da União. Posteriormente a MP foi convertida na Lei 10.520, de 2002, que regulamenta até os dias atuais a espécie.

Importante ressaltar significativa mudança ocorrida na conversão da MP n. 2.182-18/2001 para a lei regulamentadora atual (Lei 10.520, de 2002). A Medida Provisória previa a aplicação do pregão apenas para o âmbito da União. Somente com o advento da Lei 10.520/2002 esta espécie licitatória passou a ser aplicável para todos os entes da federação.

A mudança somente se concretizou em razão de um posicionamento majoritário doutrinário à época da edição da Medida Provisória. A grande maioria de doutrinadores que versaram sobre o assunto consideravam a previsão da Medida Provisória inconstitucional, pois visto se tratar de regra geral sua aplicação deveria ser imposta a todos os entes federativos.

Atualmente, com a entrada da lei 14.133/2021 em vigor, a utilização do pregão passou a ser obrigatória para toda a administração pública quando o objetivo for a aquisição de bens e serviços comuns (CAMPOS, 2021).

Além de prever a modalidade presencial, o Decreto n. 3.555, de 2000 também abria a possibilidade da aplicação do pregão na sua forma eletrônica, contudo delegava para a legislação específica a regulamentação dessa forma.

O pregão eletrônico foi criado para trazer mais celeridade ao processo licitatório e propiciar contratações por menores preços, e justamente por isso o tipo de licitação utilizado nessa espécie é o menor preço (CAMPOS, 2021).

A modalidade eletrônica do pregão, como se observa do artigo 2º, parágrafo único, da MP n. 2.182-18/2001, não era obrigatória. Ao sobrevir a Lei 10.520/2002, o § 1º do artigo 2º (*caput* vetado), continuou a prever a modalidade eletrônica, porém ainda sem o caráter obrigatório, e continua a delegar para a legislação específica a regulamentação dessa forma digital.

Com a vigência do Decreto n. 5.450/2005, que regulamentava a forma eletrônica do pregão, ficou estabelecida a obrigatoriedade dessa forma de pregão para a União. Os demais entes da federação podiam optar por outra modalidade de licitação, mas apenas a União era obrigada a utilizar essa forma, preferencialmente a forma eletrônica. A aplicação da forma presencial do pregão passou a ser aplicável somente mediante justificativa.

Ressalte-se que o Decreto n. 5.540/2005 foi revogado integralmente pelo Decreto n. 10.024/2019, o qual continuou a prever, no artigo 1º, § 1º, a mesma obrigatoriedade de aplicação da maneira eletrônica do pregão para a administração pública direta federal, para as autarquias, fundos especiais e para as fundações.

## **2.2 Definição/conceito**

Como narrado o histórico, é aclarado que foi a Lei 14.133 de 2021 que assumiu o papel de regulação. A Lei na redação do artigo 6º, inciso XLI, prevê a definição do pregão como sendo a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”.

A partir da legislação de 2021 os doutrinadores assumiram o papel de conceituar. Apesar do destaque, o conceito atual escrito pela corrente doutrinária majoritária remonta definições de legislações anteriores à Lei 14.133.

Assim, antes de trazer um conceito atual, este texto destacará definições entregues pelo legislador em legislações anteriores. Atentemo-nos para um indispensável detalhe: as leis anteriores não definiam diretamente o instituto do pregão eletrônico; definiam o pregão na modalidade tradicional e faziam menção que essa modalidade poderia ser realizada através de recursos eletrônicos.

A Lei 10.520/2002 definia pregão como sendo a modalidade para aquisição de bens e serviços comuns por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 1º). Após trazer a definição do que seria a modalidade “física” do pregão, o parágrafo 1º do ante mencionado artigo dispõe que para essa modalidade podem ser utilizados os meios da tecnologia da informação para o seu processamento.

Já a Medida Provisória n. 2.026, de 2000, definia o pregão eletrônico como sendo o meio licitatório adequado para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, qualquer que fosse o valor estimado, mediante o uso de recursos de tecnologia da informação (artigo 2º, parágrafo único).

Ao seu turno, a Lei atual de regência das licitações – Lei 14.133, de 2021 – define pregão como sendo a “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (BRASIL, 2022). Note-se que na definição legal mais atual o legislador fez menção aos critérios de julgamento menor preço e maior desconto. Isso faz com que a definição atual seja mais completa que as anteriores.

Atentemo-nos para a seguinte restrição trazida pela referida Lei: o pregão não poderá ser usado para “atividades de natureza predominantemente intelectual, obras e serviços de engenharia, salvo aqueles considerados como serviço comum de engenharia” (CAMPOS, 2021). Destarte, se o pregão na modalidade tradicional possui tal restrição, o pregão na sua forma eletrônica também possuirá.

O Decreto n. 10.024, de 2019, responsável pela regulamentação exclusiva do pregão eletrônico adicionou importante competência para essa modalidade em sua definição. Além de prever sua adequação nos casos de compra de produtos e serviços comuns para toda a administração pública federal, o artigo 1º dispõe que a modalidade eletrônica do pregão também deve ser usada em caso de contratações de serviços comuns de engenharia.

O pregão eletrônico não se aplica a contratações de obras, locações imobiliárias e alienações e bens e serviços especiais, conforme consta do artigo 4º, do Decreto n. 10.024, de 2019.

Cumprido elucidar o conceito de bens e serviços comuns, termos bem presentes em absolutamente todas as definições legais que o pregão eletrônico já teve. O artigo 6º, XIII, da nova Lei de Licitações define bens e serviços comuns como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (BRASIL, 2022).

Reforça José dos Santos Carvalho Filho (2021, p. 307) que “eventual complexidade técnica ou intelectual do serviço não descaracteriza essa qualificação,

bastando que se enquadre no conceito legal e nas práticas de mercado, como já se decidiu”. Significa pensar que, por mais que o objeto do pregão seja de difícil compreensão técnica ou intelectual, isso não faz ser desclassificado como bem ou serviço comum, desde que sua definição se adeque às definições e às práticas mercantis usuais.

Acerca do ponto, aduz Alexandre Mazza (2021) que a lista de bens e serviços comuns que constava do Decreto n. 3.555/2000 fora revogada pelo Decreto n. 7.174/2010 para fins de sua utilização no âmbito da administração pública federal. Dessa forma, a Administração Pública Federal tem livre discricionariedade para decidir, conforme o caso concreto, o que pode ser definido como bem comum e o que pode ser licitado via pregão.

Alexandre Mazza (2021), apresenta uma observação pertinente. Observa que a modalidade presencial do pregão, para a administração pública federal, somente será permitida mediante justificativa expressa da autoridade competente.

Diante o que foi exposto, tomando nota das definições da legislação e dos conceitos doutrinários, pregão eletrônico é o meio licitatório pelo qual se adquirem bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, através da utilização de recursos tecnológicos da informação, onde o critério de julgamento será o de maior desconto ou menor preço.

Por fim, pertinente consignar aqui o apontamento de Rafael Carvalho (2021) a respeito dos critérios de julgamento do pregão. Na visão do doutrinador, o legislador deveria ter feito menção ao critério do maior preço ou maior oferta para os casos de contratações que envolvam pagamentos destinados ao Poder Público, na linha da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Interessante a reflexão trazida por Tiago Olimpio Ferreira (2019), onde diz ser a vantagem do pregão eletrônico o encurtamento das distâncias que provoca em razão da utilização da internet para a realização das sessões públicas, o que provoca o aumento da competitividade entre os interessados em participar do processo licitatório.

Abra-se vista para o fato de o pregão eletrônico, conforme registra o referido autor, ainda possui o poder de conferir maior celeridade ao processo de

licitação, diminuir os custos da licitatórios, inibir fraudes e conluios e aumentar a confiança na lisura das contratações, o que entendemos por ser uma vantagem ímpar que a tecnologia leva aos cidadãos, destinatário-fim das contratações acordadas pelo Poder Público.

Característica importante do pregão eletrônico é o fato de a modalidade permitir que os participantes do processo superem o próprio preço, permitindo que cada um alcance o seu menor valor de contratação e isso, como já visto, permite uma absurda competitividade, que acaba por beneficiar o poder de escolha da administração pública no momento da decisão do vencedor.

Porquanto cada vez menores os preços apresentados pelos licitantes, maiores as opções da administração pública, pois dessa forma não fica restrita a pequenos leques de alternativas, antes pelo contrário.

### **2.3 Regulação/regulamentação**

Neste ponto, tratar-se-á das normativas que regem o pregão eletrônico, atendo-se estritamente ao aspecto técnico contido nas normas atuais – visto que as leis e decretos editados no passado e não mais vigentes já foram objeto de apreciação no ponto que aborda o histórico do pregão eletrônico.

Atualmente o pregão eletrônico é previsto na Lei 14.133, de 2021, em seu artigo 6º, inciso XLI, e pelo Decreto n. 10.024, de 2019 que revogou o antigo decreto regulamentador – Decreto n. 5.450, de 2005. O Decreto 3.555, de 2000, que aprova o regulamento do pregão, no disposto do § 1º, do artigo 3º, também prevê a modalidade eletrônica do pregão, delegando para a legislação específica a sua regulamentação. A Lei 10.520, de 2002 também subordina à normatização especial a modalidade eletrônica do pregão (artigo 2º, *caput* vetado, § 1º).

A Lei de regulação das licitações, no disposto que prevê a modalidade eletrônica do pregão, assim o define: “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (BRASIL, 2022).

Ao seu turno, o Decreto regulamentador, no artigo 1º, *caput*, define a modalidade eletrônica como sendo a adequada para “a aquisição de bens e a



contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia” (BRASIL, 2022). O decreto, como já mencionado em oportunidade anterior, adiciona à competência do pregão eletrônico a sua utilização nas contratações de serviços comuns de engenharia.

Atentemo-nos ao adendo de que a expressão *regulação* diz respeito a normas gerais que a lei prevê; por outro lado, “regulamentação” refere-se às regras especiais. Isso podemos depreender até mesmo do § 3º, do artigo 1º do Decreto mencionado, que em sua redação emprega a expressão “regulamentação” para se referir à regra específica das modalidades de transferências de recursos da União.

O Decreto 10.024/2019 torna obrigatório o uso da modalidade eletrônica do pregão para a administração pública federal direta, para as autarquias, fundações e pelos fundos especiais (artigo 1º, § 1º).

O artigo 4º do Decreto veda a aplicação do pregão eletrônico para as contratações de (i) obras, (ii) locações imobiliárias e alienações, e (iii) bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia enquadrados no disposto no inciso III do caput do artigo 3º.

Os bens especiais especificados no inciso III, do artigo 3º são bens que, em decorrência da alta heterogeneidade neles contida ou complexidade técnica, não se enquadram na definição de bens e serviços comuns, nos termos do inciso II.

## **2.4 Pregão Eletrônico – aplicação**

A aplicação do pregão na modalidade eletrônica está prevista no Decreto 10.024/2019, que foi editado com vistas a regulamentar essa modalidade específica de licitação. Com isso, a partir do artigo 5º, sediado no Capítulo II, começa a traçar a forma de realização e as etapas que devem ser percorridas no processo licitatório do pregão eletrônico.

O artigo 5º preceitua que a modalidade será utilizada quanto a “disputa pelo fornecimento de bens ou pela contratação de serviços comuns ocorrer à distância e em sessão pública”; e ainda acrescenta que deverá ocorrer, necessariamente, por meio do Sistema de Compras do Governo Federal. A lei ainda faz questão de

disponibilizar o endereço eletrônico do site do sistema de compras do Governo, [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br).

Na hipótese de contratação de bens ou serviços comuns por parte dos entes federativos, com recursos oriundos da União decorrentes de transferências voluntárias, como convênios e contratos de repasse, o pregão eletrônico poderá ser processado através de sistemas próprios do ente realizador da licitação ou daqueles disponíveis no mercado (artigo 5º, § 2º).

A lei, no dispositivo citado, criou uma exceção aos Estados, Municípios e Distrito Federal, quando esses entes federados optarem por realizar a licitação por meio do pregão eletrônico na situação descrita no dispositivo. Portanto, caso tais entes realizem o pregão, na sua forma eletrônica, dentro daquela hipótese, a obrigatoriedade da utilização do Sistema de Compras do Governo Federal é dispensada.

Importante atentar para um requisito imprescindível para que a obrigação do *caput* do artigo 5º seja afastada. No caso de não se valer do Sistema de Compras, é necessário que o sistema escolhido esteja integrado à plataforma de operacionalização das modalidades de transferência voluntária.

O artigo 6º passa a elencar as fases do processo do pregão eletrônico. São elas: (i) planejamento da contratação; (ii) publicação do aviso de edital; (iii) apresentação de propostas e de documentos de habilitação; (iv) abertura da sessão pública e envio de lances; ou fase competitiva; (v) julgamento; (vi) habilitação; (vii) recursal; (viii) adjudicação; e (ix) homologação.

Quanto à fase de apresentação de propostas e documentos de habilitação, a própria Lei elenca os critérios de julgamento das propostas levadas à administração pública (artigo 7º) e os documentos que devem ser apresentados para que haja a habilitação do licitante (artigo 8º).

Observe-se que o dispositivo que elenca os documentos faz uma interessante observação, qual seja a de que os documentos ali exigidos são os documentos base, os documentos mínimos que devem ser apresentados, entendendo-se não haver limite ou qualquer óbice para a apresentação de

documentação que vá além da requisitada pela lei, desde que seja pertinente ao processo licitatório.

Os critérios de avaliação das propostas são o do menor preço ou o do maior desconto. O parágrafo único do artigo 7º detalha que serão fixados parâmetros objetivos a serem adotados para a aferição do menor preço, levando em conta os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, as diretrizes do plano de gestão de logística sustentável e as demais condições estabelecidas no edital.

Aduz o artigo 12 que o pregão, na modalidade eletrônica, será conduzido pelo órgão ou pela entidade promotora da licitação. O Sisg será o assistente técnico do promotor da licitação, servindo como provedor do Sistema de Compras do Governo federal para os órgãos e entidades que lhe integrem.

Assim como a forma presencial do pregão, a modalidade eletrônica também é processada em duas fases: a preparatória e a externa. A fase preparatória consiste no planejamento do pregão.

No planejamento, conforme o que estabelece o artigo 14, será observado:

- I - elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;
- II - aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;
- III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
- IV - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, dos prazos e das condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e a execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração pública; e
- V - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Por sua vez, a fase externa consiste nas etapas: publicação do aviso de edital; apresentação de propostas e de documentos de habilitação; abertura da sessão pública e envio de lances; ou fase competitiva; julgamento; habilitação; recursal; adjudicação; e homologação.

Inicia-se a fase externa com a convocação dos interessados em integrar o processo licitatório, por meio da publicação do aviso de edital, que deverá ser divulgado no Diário Oficial da União e no endereço eletrônico do órgão ou entidade promovente do pregão.

Por fim, encerrando o processo do pregão eletrônico, após adjudicado o objeto da licitação, o vencedor da será convocado para prosseguir à assinatura do contrato ou ata de registro de preços, dentro do prazo estabelecido no edital.

Importante consignar que qualquer cidadão é legitimamente autorizado a acompanhar, em tempo real e por meio da internet, o andamento do processo da licitação, qualquer que seja a fase em que se encontre (artigo 54).

## **CAPÍTULO III – PRÁTICAS CORRUPITAS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS E OS IMPACTOS AO SUS**

A finalidade aqui é definir o Sistema Único de Saúde, trazendo seus aspectos mais importantes, bem como abordando a sistemática dos pregões eletrônicos no âmbito desse sistema. Adiante, após a contextualização dos pregões eletrônicos em relação ao SUS, o assunto a ser explanado tratar-se-á da corrupção quando da realização dessa modalidade de licitação, bem como os impactos que tais práticas delitivas implicam neste sistema de saúde.

### **3.1 Sistema Único de Saúde - SUS**

O Sistema Único de Saúde é a materialização da saúde pública no Brasil e só teve a origem possibilitada em razão da vigente Constituição da República, no seu art. 196, prever que a saúde é direito de todos e um dever do Estado. Assim, por estabelecer a saúde como uma garantia constitucional, a Constituição de 1988 acabou por forçar a preparação de um mecanismo para que o Estado alcançasse tal objetivo final, que é o de prover a saúde pública.

Há aqueles que lançam críticas ao sistema atual concebido para sustentar a saúde pública no Brasil, mas antes da promulgação da Carta que vige o cenário era consideravelmente mais precário e inseguro. O antigo ordenamento jurídico não resguardava a saúde como um direito social e fundamental; só quem detinha o direito eram os trabalhadores filiados à Previdência Social.

Ademais, na ordem que antes vigorava, o Estado era praticamente inerte quanto a condução de políticas para promoção de meios para a proteção do direito sanitário. A saúde pública no Brasil era gerida à mercê das exigências mercantis e

somente quando doença grave e endêmica assolava a nação o Estado procedia à tomada de alguma atitude, e ainda assim, ineficiente.

Com o feliz advento do SUS a lógica de apenas remediar, sem muito sucesso, os prejuízos causados pela insalubridade foi superada. No próprio texto constitucional há a expressa intenção estatal de prevenção do risco de doenças e outros agravos. No sentido inverso da antiga legislação que não atacava a causa de doenças, a atual Lei Maior trata de objetificar a erradicação das origens e causas das doenças que possam malfazer a saúde da população.

O Sistema Único de Saúde é regido pelas Leis Orgânicas da Saúde – Lei 8.080, de 1990 e 8.142/1990. Essas normas vieram após a Constituição da República prever no art. 196 a saúde pública como dever estatal, como dito anteriormente.

Diversos princípios estão consagrados nas normas regentes do SUS, mas sobressaem-se dentre todos os princípios da universalidade, igualdade, da divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e sua utilização pelo usuário, e o da alocação de recursos e orientação programática, segundo o denotado pelo art. 7º, da Lei 8.080/90 e seus incisos.

Quanto às diretrizes de organização estabelecidas pela Lei, o SUS se organiza mediante descentralização, atendimento integral e a participação da sociedade, ambas previstas expressamente nos incisos I, II e III, do art. 198, da Constituição de 1988.

A descentralização é, em suma, ferramenta para que os entes federados que são também responsáveis pela oferta do serviço de saúde, segundo a própria norma constitucional, tenham maior autonomia que sirva para adequar as políticas sanitárias à realidade local.

Imaginemos a saúde pública como um dever apenas do Governo Federal; seria lamentável a péssima prestação do serviço. Talvez não pela má vontade dos dirigentes, mas pela impossibilidade de prestar um serviço que atendesse a necessidade de todas as diferentes populações do país. O Brasil possui um território de dimensões tão grandes que aqui encontramos diferentes particularidades para cada região do país, e na questão sanitária não é diferente.

Previendo a situação calamitosa figurável se a obrigação da prestação sanitária fosse de apenas da União, o legislador constituinte estabeleceu desde logo que a prestação pública da saúde seria descentralizada, mediante colaboração mútua da União, dos Estados e dos Municípios. Não de forma inesperada, os Municípios possuem a maior autonomia para estabelecer políticas diretivas em relação à saúde, visto que a necessidade local está mais próxima das vistas do Poder Executivo municipal.

O atendimento integral pressupõe a prestação da saúde pública de maneira que sejam observadas as necessidades específicas de cada indivíduo ou de um grupo de sujeitos, mesmo que sejam a minoria. Depreende-se por essa diretriz a preocupação governamental em prestar o melhor serviço público para os usuários, partindo da premissa que cada indivíduo possui demandas inerentes do seu próprio tipo de organismo e demais particularidades.

O atendimento integral, compreendido por sua definição legal, é entendido como um “conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema”. É dizer, a reunião de medidas e serviços que visam, além de remediar, prevenir doenças e crises sanitárias, como forma de proteção ao cidadão como personagem singular e à coletividade, seja no âmbito nacional, estadual ou municipal.

A participação da comunidade, entendida como a integração entre o Poder provedor da saúde pública e a sociedade usufrutuária do serviço, é regulamentada pela Lei 8.142/90, que instituiu as Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde em todas as esferas da República.

Bem aponta Jacqueline Rodrigues do Carmo (2019) que os dois órgãos colegiados já existiam quando antes da criação do SUS, contudo não eram abertos à ampla participação social, não contavam com membros da comunidade e tinham a finalidade de discutir a respeito de problemas pontuais da Saúde.

As entidades colegiadas regulamentadas pela referida Lei têm o objetivo verdadeiro de exercer o controle social do serviço estatal de saúde. No âmago das Conferências de Saúde se discute a condição do serviço prestado e a proposição de diretrizes para balizarem elaborações das políticas de saúde.

A decisão do legislador de proceder à instauração desses órgãos colegiados foi, ao olhar de muitos, inclusive deste que escreve, acertada. Ninguém mais apto a avaliar as condições do serviço público e propor melhorias do que o próprio usuário.

Outrossim, quando se falar de serviço público neste país – mormente o serviço público de saúde – existirá sempre o dever de trazer à memória o fato de que os que detém o poder de governar vivem encastelados nas entranhas das comodidades infundas que essa condição lhes oferece. E sabe-se bem que os últimos seres da terra que utilizarão o serviço estatal de saúde serão aqueles responsáveis por mantê-lo em condições dignas de uso.

É por esse fator que é necessário e acertado que a sociedade tenha poder de fala e de propor as diretrizes para que as benfeitorias que julgue necessárias e indispensáveis ao serviço sejam instaladas; porque é a comunidade, em primeiro lugar os pobres e miseráveis, que utilizam esse serviço de alcance colossal.

### **3.2 Pregões eletrônicos ligados ao SUS**

O texto, na presente altura, apresenta 4 pregões eletrônicos ligados ao Sistema Único de Saúde, todos realizados nos últimos 3 anos, sendo dois deles bastante hodiernos concluídos no ano de 2022.

A seguir, serão descritas todas as quatro licitações, com as características mais relevantes e pertinentes para o exame do que a corrupção acarreta para a saúde pública no país, o que será abordado no próximo ponto do capítulo.

#### *3.2.1 Exame do primeiro pregão eletrônico*

O primeiro pregão eletrônico, iniciado em 2020, foi realizado pela Superintendência Estadual do Ministério da Saúde em Goiás - SEMS/GO. Os objetos da licitação eram, segundo descrição da ata do pregão, "(...) materiais de expediente e materiais de consumo para atendimento das necessidades da Superintendência Estadual do Ministério da Saúde em Goiás".

Os objetos do pregão foram divididos em 9 grupos, contendo a denominação e as características de cada objeto, como a Lei exige. Dos nove grupos,



apensa o Grupo 1 continha objetos médicos, tais como álcool etílico, luva para procedimento não cirúrgico, avental, máscara cirúrgica etc.

Os demais grupos versam única e exclusivamente sobre utensílios de escritório e de papelaria, certamente indispensáveis para o correto funcionamento da parte administrativa das unidades de saúde subordinadas à Superintendência.

Um ponto em particular chama a atenção. No que tange ao grupo 1, nenhum licitante fizera oferta de nenhum, repito, nenhum produto médico. Absolutamente todos os itens do grupo ficaram sem oferta, conseqüentemente, não foram adquiridos pela Superintendência no Estado de Goiás.

Já os grupos restantes, do grupo 2 ao grupo 9, figuraram como partes no pregão eletrônico as empresas Brava Forte Comercial EIRELI, Interbrinq Comercial EIRELI e Quality Atacado EIRELI. Essas foram as únicas pessoas jurídicas vencedoras do pregão, fornecendo todos os produtos dos referidos grupos.

No que concerne aos valores, as empresas fornecedoras obtiveram proveito econômico considerável. A título de exemplo, a empresa Brava Forte Comercial EIRELI fechou a licitação com o valor dos produtos do grupo 3 no montante de R\$ 13.893,050. Frise-se que o valor a ser arrecadado refere-se a apenas um único grupo. Examinando a ata, é possível depreender que a empresa habilitada no grupo 3 também obteve a habilitação em todos os demais grupos.

Foram citadas como partes licitantes apenas as referidas empresas habilitadas em razão de ser por demais elevado o número de empresas que deram lances e que não obtiveram êxito; de modo que, citando todas elas, perder-se-ia um longo tempo apenas registrando seus nomes sem que isso levasse a nenhuma conclusão relevante para o debate.

### *3.2.2 Exame do segundo pregão eletrônico*

O segundo pregão eletrônico, iniciado em 2021 foi realizado no Estado do Rio de Janeiro. Figuraram como partes no processo licitatório o Hospital Federal de Bonsucesso e diversas empresas, mas somente foi habilitada a licitante Hera Medical Representações, Comércio e Serviços LTDA.

A finalidade pretendida com a licitação era o Registro de Preços para futura aquisição de Endoscópios para a Área de Ginecologia do Hospital Federal de Bonsucesso. O hospital, de acordo com a ata do pregão, é subordinado ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no estado Rio de Janeiro.

O pregão não foi dividido em grupos de itens e teve como objeto o registro de preços de ótica de uso médico, camisa endoscópica, eletrodo bisturi elétrico, caixa instrumental, tesoura instrumental, pinça cirúrgica e fio elétrico. O Critério de Valor foi de R\$ 757.382,8100.

### *3.2.3 Exame do terceiro pregão eletrônico*

Realizado pelo Instituto Nacional de Cardiologia, já em 2022, também no Estado do Rio de Janeiro, este pregão teve por objeto a aquisição de guias, cateteres e bainhas para hemodinâmica infantil do Instituto.

Sem divisão dos itens por grupos, foram adquiridos instrumentos como agulha, cateter para hemodinâmica, introdutor percutâneo, laço de captura e fio guia. As empresas licitantes foram diversas, mas pertinente ao texto se faz somente a citação das pessoas jurídicas vencedoras no processo.

Habilitas as empresas Surgicor MTA - Comércio e Importação de Materiais Hospitalares, Vasculine Comércio de Material Médico e Representações, E Tamussino e Cia LTDA, Cardinal Health do Brasil LTDA e, por fim, Sellmed Produtos Médicos e Hospitalares LTDA.

Em média, os lances foram de valores consideravelmente menos se comparados com os pregões anteriores. O maior valor, no entanto, ultrapassou a escala de dois milhões de reais, de maneira mais precisa, R\$ 2.200.000,00.

### *3.2.4. Exame do quarto pregão eletrônico*

O último pregão na forma eletrônica aqui examinado foi realizado em 2022 pelo Instituto Nacional do Câncer com o objetivo de adquirir sondas nasogástricas, traqueais e de alimentação.

Os objetos da licitação foram sondas do trato digestivo e cateter de aspiração traqueal. As pessoas jurídicas habilitadas foram Essencial Rio Distribuidora

de Produtos Médicos e Hospitalares LTDA e Stock Med Produtos Médico-hospitalares LTDA.

Os valores globais dos itens do pregão foram bastante elevados. O valor global é a estimativa do preço do produto objeto da licitação no mercado geral. É obrigatório que conste na ata da licitação e permite comparar a estimativa do valor com os lances dados pelos licitantes.

No caso das sondas do trato digestivo, por exemplo, o valor global foi de R\$ 7.283,250, para 6.225 unidades, cada uma no valor unitário de R\$ 1,17. Trata-se de mais um caso de um importantíssimo processo licitatório, visto pretender obter aparelhos tão importante no dia a dia dos hospitais e recorrentemente utilizados.

### **3.3 Corrupções nos pregões e reflexão acerca dos impactos provocados ao SUS**

É cediço que o único fruto genuíno da corrupção é o prejuízo à coletividade, seja praticada por agentes públicos seja por sujeitos da sociedade comum. O texto, como dito em momento anterior, objetiva abordar os efeitos nocivos da corrupção quando praticada pelos empresários, na condição de participantes da licitação.

Novamente, a licitação é o meio eleito, em regra, para serem feitas as aquisições que o Poder Público necessita para a sua correta manutenção, seja em que área for. Na hipótese aqui tratada, a licitação, na modalidade pregão eletrônico, no âmbito do Sistema Único de Saúde, é o caminho para que produtos indispensáveis ao correto funcionamento deste sistema sejam adquiridos.

Não foge do conhecimento geral que o SUS é o sistema criado para que a saúde pública no Brasil possa ser ofertada, como prevê a Constituição Federativa. É um sistema de dimensões tão impressionantes – pois abrange o território nacional na sua integralidade – que serve até mesmo como modelo para outros países, inclusive para os mais desenvolvidos.

O status de modelo de saúde pública se deve também ao caráter integrativo do SUS. Um dos pilares do sistema é ofertar os serviços de saúde a todos os brasileiros, independente do local onde vivem, da condição econômica que dispõem ou do quadro clínico que lhes acometem – não segrega ao atendimento apenas os encontrados em estado grave de saúde.

A enorme abrangência tanto territorial quanto organizacional do sistema de saúde pública brasileiro é, de todo modo, reiteradas vezes maléfica, pois inviabiliza o controle eficaz dos atos praticados no seu âmbito, ao mesmo tempo que sujeita-o ao fogo incontrolável da ganância dos que com ele mantêm poderosas relações.

A origem da relação dos empresários com o SUS é, via de regra, a licitação. A Administração Pública não produz os produtos dos quais tem necessidade para manter funcionando a saúde pública. Recorre, então, aos empresários de variadas espécies empresariais (vide Capítulo I, item 1.1.3).

É no processo do pregão eletrônico que os empresários ofertam à Administração Pública os produtos que procura. O processo licitatório é verdadeiro meio negocial, onde se tem demanda e oferta. E como contraprestação do produto oferecido, recebe-se, por parte do empresário, ganho pecuniário muitas vezes elevado.

Mas, adentrando ao cerne da questão, inicio pontuando que a corrupção no Brasil não é fenômeno recente, principalmente a praticada por empresários em detrimento do Poder Público. A corrupção que tanto marginaliza o país não foi particularidade de um governo nem um acontecimento isolado e inofensivo.

Reputo importante a advertência do Min. Luís Roberto Barroso (2018), em que ele diz: “A corrupção nos atrasa na história, com suas consequências desastrosas, que incluem: a) fraudes em licitações; b) superfaturamento de contratos (...)”. É certo que a corrupção é o estilo de vida daqueles que não são capazes de pensar além de si mesmos e que, a todo custo, procuram levar vantagem.

Conforme apontam Aline Albuquerque e Camila Nascimento (2017), a corrupção deve ser encarada, quanto ao conceito, sob dois olhares. Do ponto de vista ético, é de ampla definição. Nesse aspecto a corrupção pode não infringir alguma norma penal incriminadora; é dizer, nem sempre a corrupção sob o ponto de vista estritamente ético se traduz em um crime, levando quem a pratica a uma sanção do Estado.

Por outro lado, definir a prática apoiado na Lei é enxergar que o ordenamento jurídico nacional condena a conduta, cominando pena que restringe a liberdade do corrupto.

Como forma de repelir os que decidem ser corruptos, o legislador tipificou como crime a conduta de fraudar licitação que gere prejuízo injusto para a Administração Pública, por meio do art. 337-L, do Código Penal. O delito dá ao delinquente pena de reclusão, de 4 a 8 anos, além de multa (BRASIL, 1940). Porém nem a ameaça legal de ser preso intimida o que decide levar a vida causando o prejuízo alheio.

Outro dispositivo legal ainda condena a atitude, preceituando que a corrupção ativa – ato de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” – é punido com pena de reclusão, de 2 a 12 anos, e multa. (BRASIL, 1940).

Tomemos como parâmetro os quatro pregões descritos no subitem anterior. Perscrutando-os é possível depreender que todos versam a respeito do que é indispensável para que seja atingida a finalidade mor do Sistema Único de Saúde – um serviço de saúde digno e eficiente, capaz de suportar as demandas dos usuários. Todos os pregões trazidos ao texto têm como objeto produtos exclusivos do uso médico, cirúrgicos ou não.

Suscito, agora, o ponto a ser observado com máxima atenção, o centro do conteúdo deste capítulo: a força do impacto que a corrupção causa ao SUS e a seus usuários, dada a alta importância do pregão eletrônico para a obtenção dos itens supramencionados.

Acredito, em razão de tudo o que foi dito, que a aferição da capacidade de impacto da corrupção no pregão deve ser feita pautada na importância que possuem os itens adquiridos. Tomo como exemplo os itens dos pregões 2 e 4, predominantemente itens de utilidade restrita a realização de cirurgias.

A fraude nesses pregões poderia implicar a aquisição de menos produtos, por um preço maior, por exemplo. Adquirindo menos itens, o serviço público seria ineficaz em determinado ponto, visto que a capacidade para realizar eventuais procedimentos cirúrgicos diminuiria consideravelmente. Os produtos acabariam mais rapidamente e no caso de a necessidade de cirurgias superar a quantidade de instrumentos disponíveis, o usuário ficaria desprovido de uma solução efetiva.

O SUS realiza um número impressionante de cirurgias de emergência anualmente e se computarmos o número de cirurgias agendadas o quantitativo eleva-se ainda mais. Para que todos os procedimentos sejam realizados e a prestação do serviço seja no mínimo digna, a necessidade de se ter instrumentos suficientes e de prontidão é indiscutível.

Mas, para o empresário que frauda o processo de compra do Governo isso não é considerado. O usuário acostumou-se a ver, nos noticiários, na transparência do Governo e, mais recorrentemente, no contar de alguém que sofreu com a demora ou a ineficiência do serviço de saúde, a escassez de insumos faz padecer o Sistema Único.

O que não se sabe, muitas vezes, é que quem acarreta a insuficiência material do serviço são empresas que ou superfaturam contratos ou usam de artifício para lesar a Administração Pública. Em algumas hipóteses isso acontece com a ajuda do próprio agente público.

Nós vimos, ninguém nos contou, sobre o Hospital Federal de Bonsucesso, que atende um número inestimável de pacientes anualmente, ser investigado repetidas vezes sob os mais fortes indícios de corrupção em licitações. Reiteradas vezes, deparamo-nos com notícias de fraudes em licitações do SUS que já fazem parte do cotidiano comum.

Outra hipótese fraudulenta seria o SUS adquirir, mediante erro, itens de menor qualidade do que a esperada pelo preço de um bom produto ou até superfaturado. A consequência desastrosa seria oferecer um serviço médico de qualidade ínfima e sem nenhuma efetividade na vida do que do socorro necessita.

Observo que a hipótese não é devaneio nem incomum. O Brasil já assistiu repetidas vezes esse tipo de conduta de empresários que, com o olhar ganancioso, fraudaram sem pudor a saúde pública.

Em todo caso a Administração Pública é verdadeira vítima. Isso se deve à qualidade de vulnerável que muitas vezes ocupa no processo licitatório. O controle dos atos na licitação, por mais que informatizados e fiscalizado, em algumas situações se torna difícil. Certificar-se da exata qualidade dos itens ofertados e da competência dos licitantes nem sempre se mostra tarefa fácil.

Caminhando na mesma esteira do entendimento de Aline Albuquerque e Camila Nascimento (2017), vejo como últimas consequências das corrupções na saúde pública o descalabro de difícil reparo no SUS e o fortalecimento do discurso privatista que toma conta da sociedade, pela falta de confiança que tem no processo de licitação.

Em casos extremados, as consequências da falta de instrumentos ou a disposição de produtos mal qualificados poderá, facilmente, apresentar à morte aquele que encontrar-se na situação de necessidade do socorro público. Perda da funcionalidade de partes do corpo também é consequência grave factível. Não é exagero imaginar tais desfechos, porque são experimentados de tempos em tempos.

Há muito para reparar e modificar no processo do pregão eletrônico para que se obtenha efetiva proteção contra os empresários corruptos que fraudam o Sistema Único de Saúde mediante artifícios nesta modalidade de licitação. Os prejuízos já causados por condutas corruptas passadas não de ser consertados. E, para que não se tenha prejuízos infindos no futuro, há de se providenciar meios para que essas práticas repugnantes sejam escoradas para a margem da história e não façam mais parte do enredo da vida social deste país.

## **CONCLUSÃO**

Por se firmar em tudo o que fora exposto no texto, é acertada a conclusão de que, ao ingressarem na Administração Pública para fornecer produtos necessários ao bom funcionamento do Sistema Único de Saúde, os empresários devem prezar pelo reto processo e pautarem-se pela proba conduta, visto que a corrupção por eles mesmos praticada atrasa a prestação do serviço público de saúde.

O pregão eletrônico, em várias oportunidades deu margem a corrupção, seja pela vulnerabilidade do sistema, seja pela inércia do Poder Público em dar foco para a fiscalização dos atos da licitação. Aproveitando-se disso, os empresários licitantes, por meio do uso ardiloso das habilidades vis da corrupção, viram a liberdade para fraudar os pregões e enganar o SUS, fornecendo-lhe produtos de baixa qualidade, ou até mesmo não os entregando.

O superfaturamento dos itens também é hipótese perfeitamente factível, como demonstrado. E a consequência recai no usuário, que em muitas ocasiões depende do sistema não por opção, mas pela extrema necessidade de ver seu socorro provido. Existirem produtos de má qualidade e que não atendem bem as expectativas do serviço público causa a ineficácia da prestação dele.

Em situação mais extremas, não existindo instrumentos médicos para o socorro efetivo a morte, a perda da funcionalidade do corpo e a desconfiança da sociedade nesse sistema público são consequências factíveis esperadas em decorrência dessa hipótese.



Muito há que se fazer para que hipóteses assim não se deem por reais, ou não continuem ocorrendo. O Poder Público é, como provedor do povo, primeiro interessado em não ser mais lesado defraudado pela corrupção dos que fornecem seus produtos para o Sistema Único de Saúde.

## REFERÊNCIAS

ALBULQUERQUE, Aline; DE SOUZA, Camila Nascimento. Corrupção na saúde no Brasil: reflexão à luz da abordagem baseada nos Direitos Humanos. **Revista Bras Bioética**. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbb/article/download/7935/6512/13693>. Acesso em: 26 mai. 2022.

AVIGO, Ricardo Oliveira. **Inovação organizacional em compras públicas: análise da acurácia do planejamento participativo do Instituto Federal do Triângulo Mineiro de 2013 a 2016**. 2018. Disponível em: <http://bdtd.uftm.edu.br/bitstream/tede/748/5/Dissert%20Ricardo%20O%20Avigo.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

ARRUDA, Valdivina Carneiro. **Da Informalidade ao Microempreendedor Individual (MEI): Uma Revisão Sistemática**. 2017. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/30117/1/2017\\_dis\\_vcarruda.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/30117/1/2017_dis_vcarruda.pdf). Acesso em: 11 nov. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª edição. Rio de Janeiro: FORENSE, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **O Sequestro da Narrativa**. 2018. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2019/12/O-sequestro-da-narrativa.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Congresso Nacional, Brasília, DF.

BARBOSA, Daniel de Sá. Modo de disputa nos pregões eletrônicos sob a perspectiva do decreto N° 10.024/2019. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/pregoes-eletronicos>. Acesso em: 08 mar. 2022.

BERTOL, Mariana Leal. **SAÚDE COLETIVA E SUS: análise sobre as mútuas influências entre o campo e o sistema de saúde no Brasil**. 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-13102015-115258/publico/MarianaBertoLeal.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 128 de 19 de dezembro de 2008**. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp128.htm). Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Brasília, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil Brasileiro**. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976**. Brasília, 1976. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm). Acesso em: 12 nov. de 2021.

BRASIL. **Decreto-lei Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 02 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 06 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 14.133 de 1º de abril de 2021**. Brasília, 2021. 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: 07 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 12.462 de 4 de agosto de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 10.520 de 17 de julho de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 08 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei Nº 271 de 28 de fevereiro de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm). Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996**. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm). Acesso em: 09 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 3.555 de 8 de agosto de 2000.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 5.450 de 31 de maio de 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm). Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 10.024 de 20 de setembro de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm). Acesso em: 18 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 6 de 15 de agosto de 1995.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc06.htm). Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 9.472. 16 de julho de 1997.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm). Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 2.182-18 de 23 de agosto de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2182-18.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2182-18.htm). Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 2.026 de 4 de maio de 2000.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/2026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm). Acesso em: 16 de fev. 2022.

BRASIL. **Súmula Nº 250 de 28 de abril de 2010.** Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Sumula-TCU-N.-257-10.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

CAVALCANTE, Jacqueline Rodrigues do Carmo. **TRABALHO EDUCATIVO EM SAÚDE NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).** Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/10040/5/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Jacqueline%20Rodrigues%20do%20Carmo%20Cavalcante%20%20-%202019.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2022.

CAMPOS, Ana Cláudia. **Direito Administrativo Facilitado.** 2ª edição. Rio de Janeiro: MÉTODO, 2021.

CARVALHO, Christian Diniz. **Especificação e Modelagem de Processos de um Sistema Inteligente de Pregão Eletrônico.** 2011. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/469/1/Christian%20Diniz%20Carvalho.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

COSTA, Caio César de Medeiros. **O Dinheiro Público Pelo Ralo: Ensaio em Gestão e Corrupção.** 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16453/Caio%20TESE%20-%20Final-online.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 mar. 2022.

DA SILVA, Beatrice Maria Pedroso. **O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: O DESCOMPASSO ENTRE A REALIDADE NORMATIVA E A REALIDADE FÁTICA.** 2007. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7763/1/Beatrice%20Maria%20Pedroso%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2022.

DAS CHAGAS, Enedino Edilson. **Direito Empresarial Esquematizado.** 8ª edição. São Paulo: SARAIVA EDUCAÇÃO, 2021.

DA SILVA, Nilso Paulo. **Alguns Aspectos do Conceito de Empresário no Novo Código Civil e da Responsabilidade Social.** 2006. Disponível em: <https://www.sapili.org/livros/pt/cp018980.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

DE BRITO, Natália Dinoá Duarte Cardoso. **Sucesso do Microempreendedor Individual no Brasil.** 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25072016153809/publico/CorrigidoNatalia.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34ª edição. Rio de Janeiro: FORENSE, 2021.

FERREIRA, Tiago Olímpio. **Pregão Eletrônico e Negociação: Fatores Determinantes na Busca do Menor Preço.** 2019. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38209/1/2019\\_TiagoOlimpioFerreira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38209/1/2019_TiagoOlimpioFerreira.pdf). Acesso em: 1º mar. 2022.

FILHO, Ivanildo de Figueiredo Andrade de Oliveira. **Direito de Empresa no Código Civil de 2002. Antinomias no novo regime do empresário e da sociedade empresária.** 2008. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4717/1/arquivo6228\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4717/1/arquivo6228_1.pdf). Acesso em: 10 nov. 2021.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** 35ª edição. São Paulo: ATLAS, 2021.

FREIRE, André Luiz. **O regime de direito público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas.** 2013. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/bitstream/handle/6122/1/Andre%20Luiz%20Freire.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2021.

GALVÃO, Maria Cristina Ribeiro. **Manutenção da equação econômico-financeira nos contratos de Concessão.** 2016. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/rcursodeespecializacao\\_latosensu/direito\\_administrativo/edicoes/n3\\_2016/pdf/MariaCristinaRibeiroGalvao.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/rcursodeespecializacao_latosensu/direito_administrativo/edicoes/n3_2016/pdf/MariaCristinaRibeiroGalvao.pdf). Acesso em: 08 nov. 2021.

GOIÁS. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico Nº 00002/2020 (SRP).** 2020. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>. Acesso em: 23 mai. 2022.

LAURINHO, Ícaro Saraiva; DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; DE MATTOS, Carlos André Corrêa. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações.** 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134529/134061>. Acesso em: 03 dez. 2021.

LÔBO, Leticia Santos. Et al. **As inovações do Pregão Eletrônico com o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/pregao-eletronico>. Acesso em: 08 mar. 2022.

MAMEDE, Gladston. **Manual de Direito Empresarial.** 15 ed. São Paulo: ATLAS, 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 11ª edição. São Paulo: SARAIVA EDUCAÇÃO, 2021.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. **Série IDP - Curso de Direito Constitucional.** 16ª edição. São Paulo: SARAIVA EDUCAÇÃO, 2021.

MIGUEL, Lailane Lima. Licitações, Modalidade Pregão Eletrônico – Uma Vantagem para Administração Pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/licitacoes-modalidade-pregao-eletronico#REVISAO-DA-LITERATURA>. Acesso em: 08 mar. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** 10ª edição. São Paulo: ATLAS, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 10ª edição. Rio de Janeiro: MÉTODO, 2022.

OLIVEIRA, Nelson. **Nova Lei de Licitações é esperança contra corrupção e desperdício de verbas.** 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/12/nova-lei-de-licitacoes-e-esperanca-contra-corrupcao-e-desperdicio-de-verbas>. Acesso em: 26 mai. 2022.

PEREIRA, Thiago Mazal; VIEIRA, Thiago José Francisco; SARAIVA, Antonio Wanderlan Pereira. Licitação: uma ferramenta de transparência pública. **Revista Científica Eletrônica de Ciências Contábeis**. 2009. Disponível em: [http://www.faef.revista.inf.br/imagens\\_arquivos/arquivos\\_destaque/x51eD4xLoVGvnVY\\_2013-4-24-11-5-13.pdf](http://www.faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/x51eD4xLoVGvnVY_2013-4-24-11-5-13.pdf). Acesso em: 08 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico Nº 00112/2021 (SRP)**. 2021. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>. Acesso em: 23 mai. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico Nº 00026/2022 (SRP)**. 2022. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>. Acesso em: 23 mai. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Ata de Realização do Pregão Eletrônico Nº 00129/2022 (SRP)**. 2022. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>. Acesso em: 23 mai. 2022.

RIBEIRO, Eduardo Martins. **Proposição de um Modelo de Melhoria no Processo de Pregão Eletrônico**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/11667/3/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Eduardo%20Martins%20Ribeiro%20-%202021.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2022.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado**. 4ª edição. São Paulo: SARAIVA EDUCAÇÃO, 2021.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de Direito Empresarial – Teoria Geral e Direito Societário**. 11ª edição. São Paulo: SARAIVA EDUCAÇÃO, 2020.

TONDOLO, Luana Pontes. **Resultados Da Política Do Microempreendedor Individual (MEI) Para Os Empreendedores De Baixa Renda**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/8542/5/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Luana%20Pontes%20Tondolo%20-%202018.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2021.

TORRES, Nilson Trevisan. **Compras Governamentais: Proposta de um Modelo Multicriterial Para Licitações Públicas**. 2012. Disponível em: [http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe\\_d/NilsonTrevisanTorres.pdf](http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_d/NilsonTrevisanTorres.pdf). Acesso em: 3 mar. 2022.

VIACAVA, Francisco *et al.* **SUS: oferta, acesso e utilização de serviços de saúde nos últimos 30 anos**. 2018. Disponível em: <https://scielosp.org/pdf/csc/2018.v23n6/1751-1762/pt>. Acesso em: 23 mai. 2022

