

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS



PEDRO HENRIQUE DA SILVA XIMENES

CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS TIPOS DE  
CONTRATAÇÃO ADOTADOS PELO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2003  
ATÉ 2022

RIO DE JANEIRO  
2023  
PEDRO HENRIQUE DA SILVA XIMENES

**CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS TIPOS DE  
CONTRATAÇÃO ADOTADOS PELO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO DE 2003  
ATÉ 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
FACC – Faculdade de Administração e  
Ciências Contábeis como parte dos requisitos  
para a Conclusão do Curso de Bacharel em  
Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Márcia Maria Oliveira  
Revoredo.

RIO DE JANEIRO

2023

Dedico este trabalho a mim mesmo, por todas  
as vezes que o mundo disse não, mas eu estava  
de fone e não ouvi.

## RESUMO

Na administração pública, o principal foco é cuidar para que as necessidades da sociedade sejam correspondidas, pelo que há que escolher a melhor forma de agir, visando sempre, aquando da celebração dos diversos contratos administrativos, aquilo que melhor defende a coisa pública. Em obediência aos preceitos da Lei, os contratos administrativos são precedidos por um processo de licitação, diversificado em função de objetos contratuais. O objetivo geral deste trabalho foi identificar os diferentes tipos de contratos administrativos estabelecidos pelos diferentes governos e como objetivos específicos e elencar os diferentes tipos de contratos, os mecanismos de contratação. Adotando a metodologia de pesquisa bibliográfica, foi possível concluir que os diferentes governos, desde 2003, adotam praticamente, o mesmo tipo de contrato, não havendo diferenças relevantes nas suas escolhas, perante as diversas modalidades.

**Palavras-chave:** Contratos. Administrativos. Licitação.

## ABSTRACT

In public administration, the main focus is on ensuring that society's needs are met, so it is necessary to choose the best way to act, always aiming, when signing the various administrative contracts, at what best defends the public interest. In compliance with the precepts of the Law, administrative contracts are preceded by a bidding process, diversified according to contractual objects. The general objective of this work was to identify the different types of administrative contracts established by different governments and as specific objectives and list the different types of contracts, the contracting mechanisms. Adopting the methodology of bibliographical research, it was possible to conclude that the different governments, since 2003, practically adopt the same type of contract, with no relevant differences in their choices, in the face of the different modalities.

**Keywords:** Contracts. Administrative. Bidding

## SUMÁRIO

|          |  |                               |
|----------|--|-------------------------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>8</b>                      |
| 1.1      | OBJETIVOS .....  | 8                             |
| <b>2</b> | <b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>   | Error! Bookmark not defined.  |
| 2.1      | ADMINISTRAÇÃO: BREVE CONCEITUAÇÃO E EVOLUÇÃO   | Error! Bookmark not defined.  |
| 2.2      | ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA: DIFERENÇAS  | 12                            |
| 2.3      | O INTERESSE PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS .....  | Error! Bookmark not defined.  |
| 2.4      | PROCESSO E REGRAS DE COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  | .Error! Bookmark not defined. |
| <b>3</b> | <b>O PROCESSO DE LICITAÇÃO: CONCEITO E HISTÓRIA .....</b>  | <b>17</b>                     |
| 3.1      | AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....  | 19                            |
| 3.1.1    | Concorrência.....  | 20                            |
| 3.1.2    | Tomada de preço.....   | 20                            |
| 3.1.3    | Convite.....   | 21                            |
| 3.1.4    | Concurso .....   | 21                            |
| 3.1.5    | Leilão .....   | 22                            |
| 3.1.6    | Pregão e Pregão Eletrônico.....  | 23                            |
| 3.1.7    | Diálogo competitivo .....  | 24                            |
| 3.1.8    | Termo de Fomento.....  | 25                            |
| <b>4</b> | <b>CONTRATOS .....</b>   | <b>26</b>                     |
| 4.1      | CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....   | 27                            |
| 4.2      | TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....   | 28                            |
| 4.3      | TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS MAIS ADOTADOS PELOS GOVERNOS LULA (2003/2006 e 2007/2010) – DILMA/TEMER (2011/2014 e 2015/2017) E BOLSONARO (2018-2022) ..... | 30                            |
| <b>5</b> | <b>METODOLOGIA.....</b>  | <b>34</b>                     |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>35</b>                     |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>36</b>                     |

## 1 INTRODUÇÃO

Ao Estado, são concedidas algumas atribuições constitucionais e legais cujo objetivo é o bem da população e, para que essas obrigações sejam cumpridas, são efetuadas contratações com diversas empresas. É por meio do contrato administrativo que a Administração Pública executa essa missão legal e constitucional.

É partindo da premissa contemplada na Constituição brasileira que o Estado deve atender às necessidades públicas e uma das formas que os administradores têm para cumprir com essa imposição legal é buscar a colaboração do setor privado, contratando bens, obras e serviços e, por meio dessa contratação, cumprir eficientemente, os seus deveres constitucionais.

Segundo Mello (2021), é a realização do interesse coletivo que está no centro dos propósitos a que o Estado se destina e essa relação é concretizada por meio de bens e serviços que o Estado disponibiliza e que são incorporados ao patrimônio público mediante, na sua maioria, por meio de contratos administrativos.

Existem diferentes tipos de contratos que são estabelecidos pelo Estado brasileiro, havendo a necessidade de se proceder à licitação, que é o procedimento que antecede o contrato administrativo e cada Governo define que contratos e propostas são mais interessantes e vantajosos para a administração pública.

Este mecanismo licitatório ocorre porque, conforme explicam Alexandrino e Paulo (2009), o administrador público não pode privilegiar um fornecedor em detrimento de outro por uma simples preferência, seja ela pessoal ou ideológica. Assim, as razões pelas quais algum fornecedor pode ser dispensado devem envolver o interesse público e estarem previstas na legislação relacionada.

Considerando que diferentes governos adotam comportamentos diversos no que diz respeito às contratações, a questão que se coloca é:

Existem diferenças nos tipos de contratação da administração pública nos diversos governos?

### 1.1 OBJETIVOS

Tal como explicam Marconi e Lakatos (2007), a pesquisa deve ter um objetivo a ser conseguido e como tal, definiu-se como objetivo geral deste trabalho identificar os diferentes tipos de contratos administrativos estabelecidos pelos diferentes governos.

No que diz respeito ao estabelecimento de objetivos específicos, estes devem estar relacionados com a temática escolhida, havendo lugar à definição de etapas que possam servir de auxiliar a atingir o objetivo geral (ANDRADE, 2010).

Nesse sentido, como objetivos específicos pretende-se:

- a) Elencar os diferentes tipos de contratos existentes na Administração Pública;
- b) Apresentar os mecanismos de contratação na administração pública;
- c) Identificar os diferentes tipos contratos, caso existam, que foram estabelecidos pelos diferentes governos.

A justificativa para a abordagem deste tema tem a ver com a diferença de procedimentos que governos dos diversos espectros políticos adotam para a celebração de contratos administrativos e que devem ser conhecidos pela população. O estudo visa contribuir para que haja mais informação e conhecimento por parte daqueles que possam ter acesso ao trabalho.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Ao falar-se em administração importa, antes de mais, apresentar uma breve conceituação e evolução, enfatizando ainda as diferenças entre a administração pública e a privada, considerando que o tema abordado envolve apenas a administração da coisa pública.

### 2.1 ADMINISTRAÇÃO: BREVE CONCEITUAÇÃO E EVOLUÇÃO

O conceito de Administração foi evoluindo com o passar dos tempos, sendo que o marco da Administração moderna surge com o advento da Revolução Industrial onde se registraram uma série de mudanças com implicações na economia, na política e na sociedade do mundo inteiro (MAXIMIANO, 2010).

Tal como indica Chiavenato (2000) a administração é uma ciência que apresenta uma contribuição conjunta de estudiosos das mais diversas áreas. Em função dessas mudanças, houve a necessidade de modificar alguns aspectos na forma de administrar e essa evolução é mais clara quando se analisam as teorias de diferentes escolas, com novas orientações e abordagens elaboradas pelos estudiosos da ciência da Administração.

Dentre as várias teorias e escolas relacionadas com a Administração, destacam-se a Administração Científica, Administração Clássica, Administração Neoclássica. Estas teorias surgiram da necessidade de organizar, planejar, controlar e direcionar o processo administrativo.

A teoria da Administração Científica decorre do início do século XX e a sua principal preocupação era centralizada na organização de tarefas, na racionalização do trabalho e na necessidade do aumento da produtividade. No seu fundamento, os administradores teriam a capacidade de poder determinar, de forma científica, a melhor forma de efetuar determinada atividade. Como expoentes máximos desta teoria são considerados nomes como Taylor, Gantt ou os Gilbreth (CHIAVENATO, 2000).

Na administração clássica, Fayol é considerado como um dos mais importantes nomes, pela divulgação das ideias básicas da administração, enquanto princípios das funções de gerência: planejamento, comando, organização, controle e coordenação (MAXIMIANO, 2010). Esta é uma teoria onde a empresa é apresentada como um sistema fechado, com uma obsessão pelo comando e com o objetivo de extrair o maior rendimento possível dos seus trabalhadores.

Motta (2001) estabelece um paralelo entre os posicionamentos das principais figuras das duas teorias, considerando que enquanto na Administração Científica Taylor apresentava a

empresa privilegiando as tarefas de produção, na Administração Clássica, Fayol apresentava ideias que privilegiavam as tarefas organizativas.

A partir de 1940 e como consequência da ineficiência dos formatos científicos de administração, nos aspectos produtivos e de bom funcionamento do local de trabalho, surge a escola comportamental, com um posicionamento mais voltado para o indivíduo, para os grupos sociais, onde é atribuída maior importância ao lado humano das organizações e às relações que se estabelecem no interior das mesmas (MAXIMIANO, 2010).

O conceito de administração varia em função das concepções dos diferentes autores e estudiosos como é o caso de Lacombe e Heilborn (2003) que indica a administração como sendo um conjunto de objetivos traçados por um grupo de indivíduos visando o planejamento, a organização, direção, coordenação e controle dos seus esforços visando um resultado comum.

De uma forma geral, todos os indivíduos administram alguma coisa nas suas vidas, na sua profissão, na sua família, em alguma organização social sem que isso esteja diretamente relacionado com o cargo que ocupa ou com a profissão que exerça.

Por sua vez, Carvalho Filho (2020) considera que a administração pública é a gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja por meio da prestação de serviços públicos, seja pela sua organização interna.

Chiavenato (2000) considera que a administração pode ser conceituada como a interpretação dos objetivos que são propostos pela organização e depois transformados em ações organizacionais utilizando como meios o planejamento, a direção e o controle em todas as áreas da organização, dos esforços efetuados em todos os níveis da estrutura.

Cabe referir que são considerados elementos das atividades administrativas os atos de (CHIAVENATO, 2000):

- a) planejar – projetar o futuro e definir o programa de ação;
- b) organizar – constituir o organismo material e social da empresa;
- c) comandar – orientar e dirigir os seus funcionários e colaboradores;
- d) coordenar – unir e transmitir harmonia aos esforços do coletivo; e
- e) controlar – garantir que as regras definidas e as ordens dadas são devidamente cumpridas.

A globalização e o desenvolvimento das comunicações e tecnologias trouxe novas mudanças na forma das empresas se posicionarem, tanto em termos de gestão como no mercado. Também as expectativas de consumo foram mudando já que os consumidores se

tornaram mais exigentes em relação aos produtos ou serviços que são disponibilizados, pelo que a dimensão das empresas deixou de ser um fator tão relevante (SRIKUMAR, 2009).

Essa necessidade de adaptação das empresas às novas condicionantes do mercado é fundamental para a sua sobrevivência e dentre os diferentes fatores que impulsionam essas mudanças podem mencionar-se a tecnologia, a sustentabilidade, a economia, o comportamento do consumidor, a liderança da empresa, etc.

Aspecto importante a ser levado em consideração nesta mudança são as pessoas, sendo necessário que as mesmas estejam envolvidas e comprometidas com as novas mudanças a serem implementadas. Estes novos processos organizacionais são o resultado das relações interpessoais dos funcionários conjuntamente com os resultados da empresa (SILVA; 2010).

Para este autor, ambos devem crescer conjuntamente e em harmonia para que a empresa possa se desenvolver, gerando assim oportunidades e lucros dos quais ambos beneficiam, sem esquecer o importante aspecto que é a satisfação profissional e também pessoal dos seus funcionários.

As mudanças que tiveram lugar durante o último século impactaram as relações de trabalho e as estruturas organizacionais, onde as hierarquias rígidas foram substituídas pela organização e trabalho em equipe e onde o desenvolvimento tecnológico modificou muitos dos processos organizacionais (BRESSAN, 2004).

## 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PRIVADA: DIFERENÇAS

São diversos os elementos que distinguem estas duas formas de administração, pensando que as empresas privadas adotam uma gestão estratégica com base em planos de ação, enquanto que a administração pública funciona dentro de um sistema mais rígido, obedecendo a um planejamento governamental, sempre orientado nos princípios expressos na Constituição Brasileira e, nos tempos mais atuais, pela adoção de políticas públicas.

Diferença óbvia está na finalidade de ambas as formas de administrar já que enquanto a empresa privada visa a realização da sua atividade principal, que é a produção de um bem ou a prestação de um serviço, objetivando o lucro; por sua vez a entidade pública visa o cumprimento da sua função institucional, visando o benefício da comunidade e do interesse geral dos cidadãos. Pode assim inferir-se que o foco da empresa privada é a lucratividade, enquanto que o das organizações públicas é serem efetivas (SARAIVA, 2010).

No entanto, existe na atualidade uma tendência para que as organizações públicas comecem a adotar algumas das técnicas gerenciais que são há muito tempo utilizadas nas

organizações privadas e tal acontece porque existem problemas organizacionais e desafios que acabam sendo semelhantes a ambas. De qualquer forma, algumas características são típicas da administração pública e diferem da administração privada, apresentando alguns elementos específicos e diferenciados na sua forma de gestão, como se pode observar no quadro seguinte.

**Quadro 1 – Diferenças entre Administração Pública e Privada**

| Formato  | Administração Privada  | Administração Pública   |
|--|--|---|
| Obtenção de recursos que possibilitam o funcionamento da organização | Receitas decorrentes de pagamentos efetuados por clientes/consumidores dos seus produtos/serviços. | Receitas provenientes de tributos (impostos, contribuições, taxas), sem contrapartida da prestação direta do serviço. |
| Destinatário da função da organização                                | Cliente, interesses privados, particulares, individuais.   | Cidadão, interesses coletivos e sociais   |
| Controle   | Efetuado pelo mercado, por meio da concorrência.   | Político, mediante eleições dos governantes.  |
| Subordinação jurídica  | Normas do direito privado.   | Princípio da Legalidade; atuação determinada pelas normas do direito público  |
| Sobrevivência  | Dependente da eficiência da organização, competitividade do mercado.                               | Indeterminado.  |
| Processo de Tomada de Decisão  | Rápido, racional, política empresarial visando objetivos de mercado.                               | Lento, influenciável pela ordem política, políticas públicas acordadas nos programas de Governo.                      |
| Criação/Alteração/Extinção   | Contrato.  | Por Lei.  |

Fonte: Marques, 2009

Ainda segundo Marques (2009) apesar das diferenças básicas apresentadas, as fronteiras entre o público e o privado modificaram-se consideravelmente.

Mas a aplicação dos conceitos e ferramentas de Administração são inseridos de forma diferente nas empresas privadas e na gestão pública, havendo inclusive quem considere que tal não é sequer adequado em função do fim a que se destinam serem diferentes.

Gestão pública remete para a prática administrativa cuja responsabilidade é desenvolver econômica e socialmente os vários municípios, de forma organizada, com planejamento, fiscalizando a execução das suas obras e orçamentos, procurando ser transparente e eficiente (GONÇALVES, 2012).

Assim, a administração pública coloca ao serviço da gestão pública uma série de mecanismos referentes aos bens públicos cujo dever é efetuar uma administração correta e sujeita a uma série de pressupostos, visando servir o público.

## 2.3 O INTERESSE PÚBLICO E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Conforme explica Abraham (2018), é papel do Estado atuar de uma forma a satisfazer as necessidades do coletivo e, por meio das políticas adotadas e das obras públicas, efetivar o interesse público.

Para Mello (2021), este interesse público está definido e caracterizado no âmbito legislativo, em função de diretrizes constitucionais e legais para evitar arbitrariedades e traduzem-se na definição dos cinco princípios orientadores da Administração Pública, a saber: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

De acordo com a primazia que o interesse público deve apresentar, estabelece-se uma relação vertical entre o poder público e os diversos entes particulares no contexto de contratos tipicamente públicos. É neste âmbito e contrato que a administração pública goza de autoridade para efetivar o interesse público, verificando e avaliando qual a melhor forma de executá-lo.

Adicionalmente, existem ainda outros princípios que são considerados pela doutrina administrativa, tais como o princípio da Licitação Pública, o da Prescritibilidade dos ilícitos administrativos, da responsabilidade civil da Administração, o princípio da razoabilidade (ou proporcionalidade) e o princípio da supremacia do interesse público (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2012).

## 2.4 PROCESSO E REGRAS DE COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na necessidade de adquirir bens ou serviços, a administração pública recorre à contratação de empresas para a sua aquisição. Contudo, o processo de compras na Administração Pública obedece a um rigoroso e burocrático procedimento, que se denomina de Licitação e que está determinado por Lei. Tal acontece por que, ao contrário de particulares e empresas privadas, que têm liberdade total para comprar, para adquirir bens ou serviços na Administração Pública, é necessário que haja um processo licitatório para poder identificar a

proposta mais vantajosa, em igualdade de concorrência com todos os interessados (GASPARINI, 2008).

Segundo Cunha Junior (2011), perante a necessidade da administração pública de adquirir serviços ou bens, esta aquisição deve, necessariamente, ser feita por meio da contratação de empresas. No entanto, a única forma da administração pública, seja ela União, Estados e restantes entes manifestarem as suas vontades deve ser por meio dos agentes públicos enquanto desempenhando uma determinada função e deve exteriorizar, sempre observando as normas legais, o querer público.

Para Barros (2008) na administração pública não é possível proceder como o ente particular e no aspecto de compras e contratações, as que são efetuadas pelo setor público são regidas por Lei, visando guardar os interesses do coletivo e evitar que os agentes públicos possam agir de acordo com interesses pessoais.

A prática de compras públicas tem o objetivo de adquirir bens e serviços que são utilizados para suprir as necessidades produtivas e administrativas dos diversos órgãos públicos. Neste contexto, podem envolver atividades de rotina como é o caso de pesquisa de preços junto de fornecedores, levantamento de necessidades, a efetivação da aquisição de produto ou prestação de serviço (DÓRIA; ARAÚJO, 2020).

Essas mesmas compras públicas, segundo Lima e Santos Filho (2020) devem obedecer às seguintes etapas: demanda, planejamento, procedimento, execução e controle. Essas etapas ganham características intrínsecas à medida que o processo vai evoluindo, ou seja, desde a identificação das necessidades do Estado, passando pelo processo de aquisição propriamente dito, culminando com o importante controle do referido processo.

Conforme explica Carvalho Filho (2020), tanto as licitações quanto os contratos fazem parte do âmago do direito administrativo e surgem como concretização das ações de interesse público.

No próximo capítulo, aborda-se a questão da Licitação enquanto processo fundamental para a celebração de contratos pela administração pública.

### 3 O PROCESSO DE LICITAÇÃO: CONCEITO E HISTÓRIA

A licitação é um procedimento essencial para a Administração Pública no que diz respeito às aquisições de bens e serviços. Ela visa não só tornar este processo mais transparente, mas também evitar as fraudes e proporcionar condições de igualdade a quem pretende estabelecer uma relação comercial com as organizações públicas.

Ao instituir o processo licitatório e estabelecendo normas no que se refere a obras, serviços, compras alienações, concessões, etc. o Estado procura efetuar uma administração transparente, eficiente e voltada para a defesa dos interesses públicos, permitindo que qualquer um possa ter acesso a determinado bem ou serviço, através da licitação (RIBEIRO, 2007).

A licitação, em termos gerais, é originada do vocábulo *licitacione*, significando oferecer lances. Na sua utilização mais comum, significa o ato de conseguir de quem licita, a oferta do melhor preço ou lance para aquilo que se coloca como objeto de venda ou para adjudicação (AGUIAR, 2002).

Este é um procedimento bastante antigo e colocado em prática desde o período medieval, mas que se ainda hoje se mantém como forma de efetuar transações comerciais, sendo utilizado pela Administração Pública mediante determinadas regras.

A utilização da licitação por parte da Administração Pública decorre da necessidade que a mesma apresentava em adquirir determinado bem ou de executar determinada ação que não seria possível de outra forma. Decidiu assim, por saber que havia interessados que pudessem corresponder às suas necessidades, distribuir avisos em praça pública, indicando o dia, hora e local e o tipo de objeto que estava a licitar, procurando que os interessados aparecessem para negociar (RIBEIRO, 2007).

Segundo o entendimento de Di Pietro (2020):

É possível definir licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2020, p. 766).

Por seu lado, Carvalho Filho (2020) acrescenta que a licitação é um procedimento administrativo vinculado, através do qual os diversos entes que constituem a administração pública e aqueles que são controlados pela mesma, devem selecionar a melhor proposta que é oferecida pelos diversos interessados e apresenta dois objetivos claros: a celebração de um contrato ou a obtenção do melhor trabalho científico, técnico ou artístico.

De acordo com o que explica Barros (2008), o que dá origem à implementação do processo de licitação no âmbito do direito administrativo brasileiro, ainda no decorrer do século XIX teve a ver com a seleção da proposta que fosse mais vantajosa para a administração e visava apenas o interesse financeiro do Estado, na obtenção do menor preço.

Contudo, a definição do conceito de licitação é originada ainda na Idade Média. Nessa época desenvolvia-se o sistema “Vela e Prego”, procedimento análogo ao leilão e que consistia na apresentação da obra e os interessados apresentavam as suas ofertas enquanto uma vela ardia. Quando o seu fogo se apagasse, a obra era entregue ao interessado que havia oferecido o melhor valor para o Estado (TURRAN, 2007).

O vocábulo licitação é originado do latim *licitatione*, cuja significado é arrematar em leilão. É um sistema que existe desde a era da Europa Medieval. Naquela época, existia um método chamado “vela e prego”, que era baseado em anunciar (apregoar) uma obra desejada pelo Estado e, enquanto uma vela ardia, os construtores faziam as suas ofertas (lances). No momento em que a vela se apagava, dava-se o direito (adjudicava) de realização da obra, ao construtor que havia oferecido o menor lance de preço. Desde então, o sistema foi aperfeiçoado e, na atualidade, cada país adota o seu próprio modelo. No entanto, a essência é sempre a mesma, ou seja, a de que a licitação é um procedimento administrativo que formaliza o processo de compra de bens, produtos e serviços para a administração pública, no âmbito da União, Estados e Municípios (BARCELLOS; MATTOS, 2017, p. 11).

O Decreto 2.926/1862 dá início à licitação no Brasil, onde o termo corrente usado era arrematação. Este processo licitatório é consolidado em 1922, com o Decreto 4.536. O termo licitação é usado pela primeira vez no Direito brasileiro em 1967, no Decreto-Lei nº 200 onde eram estabelecidas as modalidades da licitação em âmbito federal, mas só em 1968 é que foi ampliado para os Estados e Municípios, por meio da Lei 5.456/68 (BARCELLOS; MATTOS, 2017).

Ainda de acordo estes autores, apenas em 1988, com a Constituição Federal, a licitação ganha um status constitucional e cujo pilar regulatório acontece em 1993, com a Lei 8.666/1993. Recebendo algumas alterações, a Lei de Licitações viria a sofrer complementos em 1994, 1998 e 1999. Já em 2002, a Lei 10520 criou a modalidade pregão, procurando tornar esse processo mais célere e transparente, para em 2021 ser publicada a nova Lei de Licitações, a Lei 14.133/21, mais inovadora e mais atenta ao desenvolvimento tecnológico.

### 3.1 AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Em 2021, foi sancionada a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei 14.133/21, substituindo a Lei 8.666/93. Não obstante, existem princípios previstos na Lei 8.666/93 que continuam a ser observados na Licitação, concretamente o princípio da isonomia, da competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório, do procedimento normal e do julgamento objetivo (SCATOLINO; CAVALCANTE FILHO, 2021).

Conforme explicam Alexandrino e Paulo (2014), as licitações são classificadas em diferentes modalidades, que possuem critérios que devem ser observados para que a sua adoção atenda a finalidade da atividade administrativa.

De acordo com a Lei 8.666/93, a licitação era composta por cinco modalidades: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Bandeira de Mello (2015) explica que existe ainda uma sexta modalidade, o pregão, que viria a ser adicionado mediante medida provisória em 2002. Além disso, existe por parte de alguns o reconhecimento da existência de uma sétima modalidade de licitação, a Consulta, inserida inicialmente na Lei 9.472/97 e depois ampliada na Lei 9.986/2000.

Mas Di Pietro (2020) considera que o Regime Diferenciado de Contratação, instituído pela Lei 12.462/2011 também deve ser inserido nas modalidades de licitação, enquanto outros autores, como Oliveira (2018) não tratam essa modalidade como tal, mas sim como um processo licitatório à parte.

É curioso reparar a existência de correntes de pesquisadores que entendem que existe apenas um tipo de licitação: aquela que apresentar a melhor oferta. Observe-se:

Os dicionários descrevem a palavra licitação como: ato de dar lance em leilão; a proposta ou a oferta de preço que precede a arrematação em um leilão. A legislação brasileira regulamenta o ato licitatório, arbitrando, salvo exceções, que serão vencedores os licitantes que apresentarem a proposta mais vantajosa para a administração pública, considerando os critérios de qualidade de execução ou qualidade de produto. Diante disso, cabe afirmar que algumas correntes dedendem que há apenas um tipo de licitação, aquela que representar a melhor oferta, porém, há diversas modalidades licitatórias previstas na legislação (BARCELLO; MATTOS, 2017, p. 42).

Em seguida, detalham-se as diferentes modalidades de licitação, considerando a Lei 8.666/93, que define no artigo 22 a existência de cinco modalidades de licitação, embora sejam apenas três os fins a que se destinam, em virtude do fato que as três primeiras modalidades, a saber: concorrência, tomada de preço e convite, têm o mesmo objetivo; e também a lei mais recente, a Lei 14.133/2021, que acresce outras modalidades.

### 3.1.1 Concorrência

Definida na Lei 8666/1993, no seu artigo 22:

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (BRASIL, 1993, s/p).

Entende-se, então que, a concorrência é uma modalidade que engloba todos aqueles que manifestem interesse e que comprovem ter os requisitos mínimos exigidos em edital, para que possam executar a proposta. Além disso e nas palavras de Barcello e Mattos (2017), esta é uma das modalidades mais conhecidas do público em geral, porém é necessário que a mesma tenha ampla divulgação para que possa ter validade.

A modalidade Concorrência é adequada para grandes valores, sendo que a própria Lei Geral de Licitações define uma diversidade valorativa, que faz diferença entre contratação para obras e serviços de engenharia e outra para compras de bens e serviços (MARINELA, 2016).

De acordo com Madeira (2010), a principal característica que é associada à concorrência é uma maior complexidade nos procedimentos, mais formal do que outras modalidades e, por isso, mais apropriada para contratos de maior valor.

Daí que, considerando os aspectos mencionados anteriormente, esta modalidade é mais generalista e universal, compreendida como a mais completa e também complexa, perante o maior formalismo e a mais ampla publicidade. É também a modalidade onde o prazo para a apresentação de propostas é o mais extenso (AMORIM, 2017).

### 3.1.2 Tomada de Preços

A tomada de preço é uma modalidade onde os interessados devem ter um cadastro anterior ou que apresentem as condições que são exigidas para o cadastramento em até 3 dias anterior à data do recebimento das propostas, desde que observada a devida qualificação (BRASIL, 1993).

Em relação à modalidade concorrência, percebe-se que uma diferença importante é a necessidade de haver um registro prévio. Segundo Motta (2011), é uma modalidade que circunscreve apenas os interessados que estejam devidamente cadastrados ou que atendam a todas as condições do edital até ao terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. A razão do cadastramento prévio deve-se à intenção de antecipar a habilitação dos licitantes.

Di Pietro (2020) explica que a possibilidade de cadastramento até três dias antes das propostas serem entregues visa poder aumentar o número de participantes perante o aumento

de propostas, sempre respeitando o interesse pública e as melhores condições para a administração pública. É uma modalidade mais voltada para a celebração de contratos com um valor menor do que a concorrência e portanto, adequada para contratações de médio vulto.

### 3.1.3 Convite

Conforme a Lei 8.666/93, no seu artigo 22

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

Nesta modalidade, a licitação é direcionada a um determinado grupo de interessados do mesmo ramo equivalente ao seu objeto, independentemente de ter cadastro ou não. De acordo com a Lei, os interessados devem, assim, ser escolhidos e depois convidados, em um número de três pela unidade administrativa.

Segundo Barcello e Mattos (2017), esta também é uma modalidade de licitação que é mais aplicada em operações com um menor valor econômico, enquanto que Guimarães (2012) explica que esta é a modalidade mais simples, onde a unidade administrativa escolhe e depois convida pelo menos três interessados que sejam do ramo do objeto. É uma modalidade que não requer publicação uma vez que é feito diretamente aqueles que são escolhidos pela administração por meio de carta-convite.

### 3.1.4 Concurso

Importa, antes de mais, esclarecer que esta modalidade não está relacionada com os concursos públicos para provimento de cargos públicos. A modalidade de licitação Concurso é caracterizada pela Lei como:

§ 4º: Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993, s/p).

Conforme Motta (2011), esta é uma modalidade que é adota para efetuar a seleção de trabalho técnico, artístico ou científico, mediante a remuneração ou prêmio dos vencedores, de acordo com critérios que são previamente definidos. É uma modalidade que não é propriamente dirigida em função de valores, mas sim por aquilo que é necessário atender a administração pública, de acordo com o que for publicado em edital.

Entende-se assim que o concurso não visa a uma contratação, mas sim para premiar alguém em função do seu trabalho, não significando sequer que esse trabalho seja executado, ainda que tal possa acontecer mais tarde, dependendo da sua viabilidade (MADEIRA, 2010).

Carvalho (2020) explica que, ao contrário do que ocorre com as outras modalidades, onde só após se saber a licitação é que o serviço é executado, no concurso os trabalhos daqueles que se mostrem interessados, devem ser entregues antecipadamente para que possam ser avaliados pela administração. É neste contexto que o prazo mínimo exigido entre a divulgação do instrumento convocatório e a apresentação das respectivas propostas é o mais longo entre todas as modalidades, sendo de quarenta e cinco (45) dias.

### 3.1.5 Leilão

O Leilão é mencionada como a última modalidade de licitação na Lei 8.666/93, de se define que:

Art 22, (...)

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

O leilão é diferente das outras modalidades de licitação, tal como acontece com o concurso, na medida em que o leilão é destinado à alienação de bens e não à obtenção de produtos ou serviços. Assim, é a modalidade mais adequada para quando o objetivo da administração tem a necessidade de efetuar a venda de algum bem, geralmente por este não mais apresentar utilidade ou interesse de determinado órgão da administração (CARVALHO, 2020).

Neste grupo entram ainda, de acordo com Barcellos e Mattos (2017), produtos que foram legalmente penhorados ou apreendidos, bem como a alienação de bens imóveis, onde ganha quem oferecer o maior lance ou o valor idêntico ao da avaliação.

### 3.1.6 Pregão e Pregão Eletrônico

O pregão está previsto na Lei 10.520 de 2002 e foi introduzido para atribuir alguma celeridade do processo licitatório, anteriormente legislado na Lei 8.666/93. Visando acelerar o processo, em especial nos contratos de menor dimensão, o pregão foi instituído como nova modalidade de licitação, com procedimento e disciplina própria (CARVALHO FILHO, 2019).

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.  
Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Esta Lei especifica ainda que o pregão pode ser efetuado utilizando recursos das tecnologias da informação, nos termos da regulamentação específica, podendo assim ocorrer de uma eletrônica ou presencial (BARCELLOS; MATTOS, 2017).

De acordo com Santana (2008) a licitação por pregão veio alterar uma prática arcaica característica da estrutura administrativa brasileira.

O pregão é geralmente utilizado para aquisição de bens e serviços de natureza comum e onde a disputa pelo item em causa é efetuada em sessão pública, por meio de lances e propostas. É efetuada uma padronização que permita contemplar bens e serviços comuns e esses padrões são previamente fixados.

Esta definição do objeto é parte da fase preparatória do pregão onde, de acordo com a legislação, a autoridade competente define o objeto da licitação, as exigências da licitação, critérios de aceitação de propostas, sanções, cláusulas do contrato, etc. não deixando dúvidas quanto à caracterização do mesmo (ANDRADE; SANTANA, 2008).

Posteriormente é efetuada a fase externa do pregão, havendo lugar à publicidade do evento, divulgando o edital nos canais de informação oficiais, jornais locais, formato eletrônico e colocação do edital em locais públicos. A informação fornecida deve conter o local, a data, horário do certame (SCARPINELLA, 2002).

A partir daí, são efetuadas as seguintes fases do pregão onde se verifica a admissibilidade das propostas, se verifica o cumprimento dos requisitos de participação, a escolha da melhor proposta, a etapa dos lances, aceitação da proposta, negociação com o vendedor, homologação do contrato (SCARPINELLA, 2002).

A licitação por pregão eletrônico apresenta um caráter um pouco diferente, já que os participantes devem estar cadastrados no órgão oficial pelo sistema utilizado. Aqui existem dois

momentos principais na fase de lances: o controle de tempo do lance efetuado pelo pregoeiro e após o encerramento do primeiro momento do lance inicia-se o segundo momento, denominado de randômico, sendo este controlado pelo próprio sistema e que tem um tempo pré-estabelecido (REIS, 2008).

### 3.1.7 Diálogo Competitivo

A nova Lei Geral das Licitações, a Lei 14.133/2021 veio alterar o rol das modalidades, deixando de existir as modalidades de tomada de preço e convite, passando a ser implementada uma modalidade inédita no ordenamento jurídico brasileiro: a modalidade Diálogo Competitivo.

Art. 6º. (...)

XLI - diálogo competitivo: modalidade de licitação para 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 (BRASIL, 2021, s/p).

Esta é uma modalidade com aplicabilidade excepcional, na medida em que visa a inovação tecnológica ou técnica para contratar serviços, obras e compras nas quais a administração pública efetua um diálogo com os licitantes, que são previamente selecionados em função de critérios objetivos do que vai ser licitado, buscando assim as melhores soluções disponíveis no mercado (JUSTEN FILHO, 2021).

Segundo Oliveira (2021) o principal objetivo do diálogo competitivo é conseguir reunir os conhecimentos e ideias, visando encontrar soluções ainda não existentes no mercado, reconhecendo ainda que as ações isoladas da Administração ou de uma empresa privada seriam suficientes para atender por algo que já estivesse disponível no mercado ou então quando as especificações técnicas sejam demasiado peculiares.

Perante este raciocínio, entende-se que para que o diálogo competitivo seja adotado é necessário haver algum grau de incerteza no que diz respeito à melhor forma de solução para a necessidade existente, ou seja, a administração pública desconhece a solução, seja por não haver no mercado ou por não existir e, em função de tais aspectos, seja adequada uma construção conjunta pelos interessados.

### 3.1.8 Termo de Fomento

Nas contratações públicas, existem diversas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, como concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. No entanto, para situações em que a natureza do objeto a ser contratado é de baixa complexidade e de valor reduzido, a lei permite a adoção de procedimentos simplificados, conhecidos como "contratações diretas" ou "contratações simples".

O empenho é uma forma de registro contábil utilizado pela administração pública para reservar fundos orçamentários destinados a realizar despesas contratadas. Na prática, quando um órgão público necessita contratar um serviço ou adquirir um bem, ele pode utilizar o empenho para formalizar o compromisso financeiro antes mesmo de assinar o contrato. Para esses casos, o legislador introduziu a possibilidade de utilizar o empenho como forma de formalização da contratação, evitando a elaboração de um contrato detalhado e burocrático.

O empenho é uma espécie de reserva orçamentária que precede a realização da despesa, permitindo a realização da contratação de forma célere e simplificada. Vale ressaltar que o uso do empenho para contratações simples é aplicável dentro dos limites estabelecidos pela legislação, e a administração pública deve seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no processo de contratação.

## 4 CONTRATOS

Celebrar contratos é algo bastante comum, em especial quando existe a necessidade de formalizar acordos. De acordo com as palavras de Caiado e Salgado (2006), o contrato tem a finalidade de definir os parâmetros das relações entre as partes envolvidas e onde é o contratante que define a forma a partir da qual essa relação se vai estabelecer.

A palavra contrato é originária do latim *contractu*, que significa trato com e é composta por dois termos: *contra* ou *contrae* + *actus* que significa ação. Assim, o contrato é um instituto que existe desde o direito romano e que, apesar de não ter sido adotado durante a época do feudalismo, voltou a ser adotado com o surgimento do estado capitalista (GOMES, 2007).

Assim, o contrato

É um negócio jurídico lícito que procura a autorregulamentação patrimonial das partes envolvidas de acordo com a vontade manifestada, que obedece a certos limites que são impostos pelo ordenamento jurídico, sob a pena de sanções em função do seu descumprimento. Podem ser classificados como negócios jurídicos bilaterais, onde as vontades das partes são divergentes, como no contrato de compra e venda, por

exemplo, onde uma parte quer o bem e a outra o valor em troca desse bem. Ou podem ainda ser classificados como negócios jurídicos plurilaterais, onde as vontades das partes convergem para um fim comum, como acontece no contrato de sociedades onde os sócios procuram explorar o objeto social da sociedade (CÔRREA, 2015, p. 5).

Para Gomes (2016), quando se fala de contrato administrativo, importa referir que se refere ao uso dos recursos públicos e que, portanto, existe a necessidade de um controle rígido e onde o mesmo é inspecionado por forma a que se possa verificar a execução do objeto contratual de uma forma completa, devendo ser pautada pelos critérios da transparência e da ética.

No caso, ainda que o instituto do contrato seja uma característica do Direito Privado, o fato é que o mesmo é também adotado pelo setor público, daí que a teoria geral dos contratos acaba por ser idêntica, seja para contratos públicos ou privados. Ainda assim e por via de regra, os contratos públicos obedecem a regras e princípios que são próprios do Direito Público e onde o direito privado é aplicado apenas de forma supletiva, que não substitui ou elimina as normas que são peculiares da Administração Pública (MEIRELLES, 2009).

Segundo Furtado (2007), o estatuto legal é bastante minucioso, sobretudo no que diz respeito às denominadas cláusulas necessárias e obrigatórias dos contratos administrativos, por ser imperativo não deixar qualquer dúvida quanto ao seu alcance efetivo, incorporando todos os elementos que são característicos do objeto, a licitação, edital e proposta vencedora.

#### 4.1 CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme mencionado anteriormente, a União está constitucionalmente obrigada a atender as necessidades públicas e uma das formas de cumprir tais imposições legais e constitucionais é procurar a colaboração do setor privado por meio da contratação de obras, bens e serviços. É através dessas contratações que o Estado visa cumprir eficientemente, os seus deveres constitucionais.

Após a licitação, o contrato é celebrado com a empresa vencedora do processo. Considera-se então que o contrato administrativo resulta do acordo estabelecido entre o Estado e a empresa privada para que esta possa concretizar os objetivos voltados ao interesse público, de acordo com as condições ditadas por Lei. Segundo Justen Filho (2008, p. 645):

Contrato administrativo comporta duas definições. No sentido mais amplos, define um acordo de vontades com efeitos vinculantes, de que participa a Administração Pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não algo

economicamente avaliável. Em sentido restrito, o contrato administrativo é caracterizado pela submissão ao regime de Direito Público.

Mello (2012) explica que o contrato é um tipo de avença que se estabelece entre a Administração Pública e terceiros onde, por força do que está estabelecido na lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, tanto a permanência do vínculo bem como as condições pré-definidas estão sujeitas a imposições de interesse público cambiáveis e onde são ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Possuindo regime jurídico próprio, os contratos administrativos são estatuídos pelo Direito Administrativo, são estabelecidos pela Lei das Licitações e Contratos Administrativos. Das características apresentadas pelos contratos administrativos destacam-se: a presença da administração pública enquanto poder público; a finalidade pública; obedecer aos preceitos definidos por lei; procedimento legal; a natureza do contrato; a natureza *intuitu personae*<sup>1</sup>; a presença de cláusulas exorbitantes e a mutabilidade (DI PIETRO, 2012).

Mas Di Pietro (2012) explica que nem sempre é uma tarefa fácil distinguir entre as espécies de contratos que são firmados pela administração pública e o regime jurídico a que estão submetidos. Segundo a autora:

Apesar de regimes jurídicos diversos, nem sempre é simples e fácil efetuar a distinção entre os contratos privados da Administração e os contratos administrativos uma vez que, enquanto os primeiros têm um regime de direito privado que é parcialmente derrogado pelo direito público, essa mesma derrogação atribui-lhes algumas das características que também se apresentam na segunda categoria (DI PIETRO, 2012, p. 244).

Basicamente, pode entender-se que a diferença básica entre contratos privados da Administração e os contratos administrativos está relacionada com o emprego do regime jurídico uma vez que o regime jurídico dos contratos administrativos é o regimento jurídico-administrativo. Ou seja, embora os contratos administrativos e seus princípios sejam os mesmos dos contratos de direito privado que são praticados pela Administração, os padrões que são empregues nestes últimos, não são aplicáveis aos contratos administrativos (PALERMO, 2002).

#### 4.2 TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

---

<sup>1</sup> Exigência da execução pelo próprio contratado, sendo proibida a subcontratação, de acordo com a Lei de Licitações (DI PIETRO, 2012).

De acordo com o que explica Gasparini (2008), as modalidades de contratos administrativos que estão sujeitos ao direito público e que mais são utilizadas pela Administração para a celebração de contratos são constituídas por:

- a) Contrato administrativo de obra pública e de prestação de serviço – neste contexto, a obra pública é aquela que envolve qualquer construção, ampliação ou reforma e o serviço é aquele que se destina a obter uma determinada utilidade de interesse para a administração;
- b) Contrato de fornecimento é aquele através do qual o Estado adquire bens necessários para a execução de obras ou de serviços. Di Pietro (2012) acrescenta que o contrato de fornecimento não é diferente do contrato de compra e venda no que diz respeito ao conteúdo, mas considera-se um contrato de fornecimento quando este é continuo, parcelado ou integral;
- c) Contrato de concessão, conforme explica Meirelles (2009), significa que a administração pública transferiu ou concedeu ao particular a execução remunerada de determinado serviço de caráter público. A concessão apresenta-se sob 3 formas: a concessão de obra pública, a concessão de serviço público e a concessão de uso de bem público.
- d) Contrato de gestão, que atribui a um gerenciador a condução de determinado empreendimento, reservando para si a competência decisória final;
- e) Contrato de gerenciamento, é aquele que transfere ao contratado, a condução, o controle e o gerenciamento de um empreendimento, mas onde o poder de decisão é mantido pelo contratante (MEIRELLES, 2008).

O convênio é também um instrumento de acordo firmado pela Administração Pública, envolvendo entidades de qualquer espécie, entre si ou estabelecido com particulares, que em colaboração com o poder público visam fins comuns, procurando sempre o interesse público (DOTTI, 2013).

Além das espécies de contratos mencionadas, Mazza (2022) contempla também o Termo de Parceria, um instrumento que é firmado entre o poder público e organizações da sociedade civil de interesse público, sendo que este contrato se caracteriza por ser um vínculo de cooperação, de fomento e de execução de atividades que tenham a ver com o interesse público.

A parceria público-privada entra também neste rol, sendo um instrumento contratual que foi concebido para incentivar o investimento privado no setor público. Essa parceria acontece por meio da repartição objetiva dos riscos entre o Estado, que é o parceiro público e o investidor particular, que é o parceiro privado (CARVALHO FILHO, 2022).

Segundo Mazza (2022), o consórcio público é definido, tradicionalmente pela doutrina, como um contrato administrativo que é firmado entre entidades federativas do mesmo tipo, ou seja, municípios com municípios, estados-membros com estados-membros, para a execução de objetivos com interesse comum.

Carvalho Filho (2022) faz ainda menção ao contrato de credenciamento como uma das espécies de contrato administrativo. O contrato de credenciamento é geralmente celebrado em casos nos quais todos os interessados podem ser contratados perante a conveniência em disponibilizar a maior quantidade possível de prestadores da atividade credenciada.

Nas contratações públicas, existem diversas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, como concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. No entanto, para situações em que a natureza do objeto a ser contratado é de baixa complexidade e de valor reduzido, a lei permite a adoção de procedimentos simplificados, conhecidos como "contratações diretas" ou "contratações simples". O empenho é uma forma de registro contábil utilizado pela administração pública para reservar fundos orçamentários destinados a realizar despesas contratadas. Na prática, quando um órgão público necessita contratar um serviço ou adquirir um bem, ele pode utilizar o empenho para formalizar o compromisso financeiro antes mesmo de assinar o contrato. Para esses casos, o legislador introduziu a possibilidade de utilizar o empenho como forma de formalização da contratação, evitando a elaboração de um contrato detalhado e burocrático. O empenho é uma espécie de reserva orçamentária que precede a realização da despesa, permitindo a realização da contratação de forma célere e simplificada. Vale ressaltar que o uso do empenho para contratações simples é aplicável dentro dos limites estabelecidos pela legislação, e a administração pública deve seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no processo de contratação.

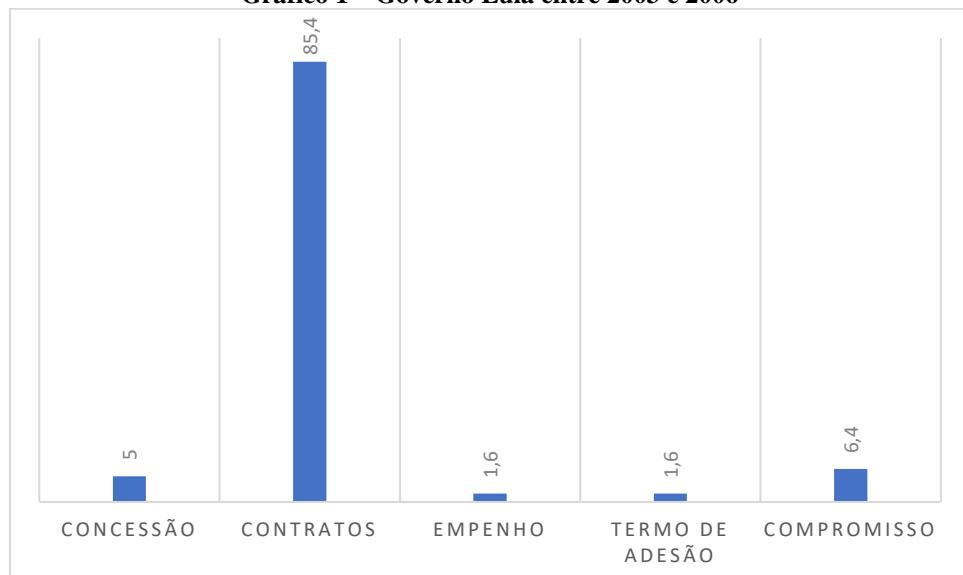
#### 4.3 TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS MAIS ADOTADOS PELOS GOVERNOS LULA (2003/2006 e 2007/2010) – DILMA/TEMER (2011/2014 e 2015/2017) E BOLSONARO (2018-2022)

Considerando para o âmbito do trabalho os diferentes governos, desde o primeiro mandato do Presidente Lula, verifica-se que não existem grandes diferenças no que diz respeito ao tipo ou espécie de contratos que a administração pública executa.

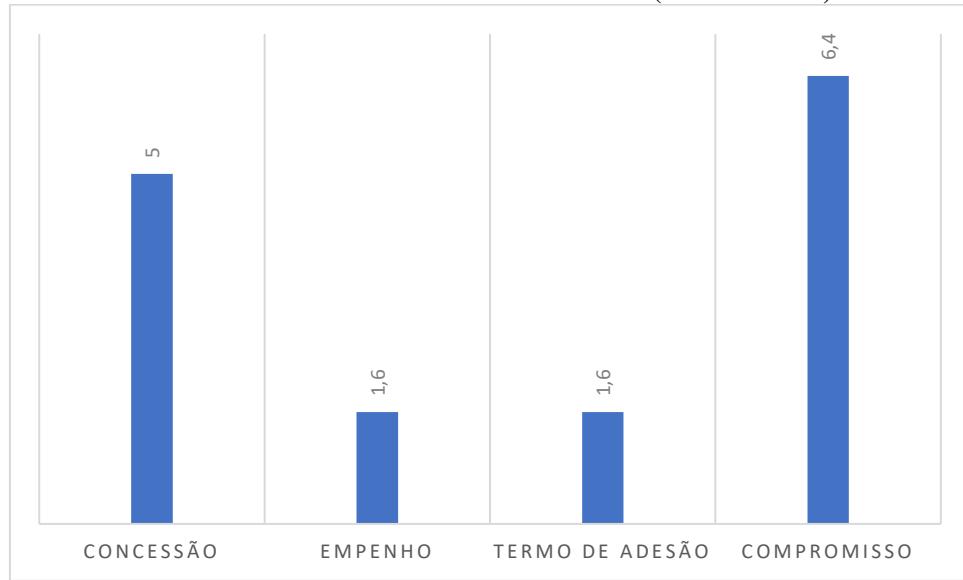
Além disso, a informação disponibilizada acaba por ser apresentada de uma forma algo confusa e até mesmo pouco detalhada, já que o item “Outros” ou sem informação surge com bastante frequência.

Observe-se então os dados conseguidos, considerando que no item “Contratos”, o mesmo engloba, de acordo com o próprio Portal da Transparência ou do Contratos.gov, as menções a serviços, locação de imóveis, obras, a definir, etc. sendo bem genérico.

**Gráfico 1 – Governo Lula entre 2003 e 2006**



**Gráfico 2 – Governo Lula entre 2003 e 2006 (Sem contratos)**

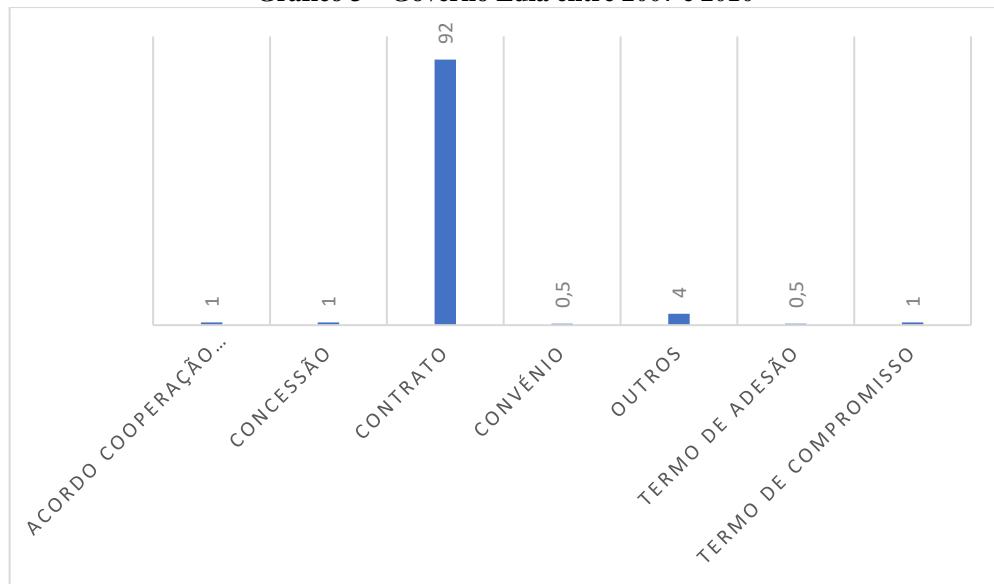


Fonte: Brasil, 2023

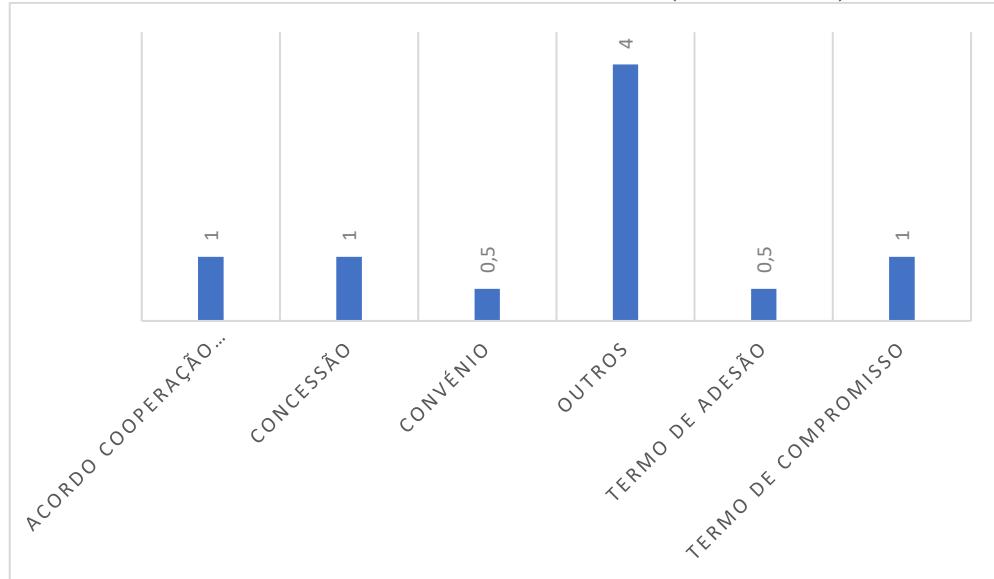
Conforme se verifica, durante o primeiro governo do Presidente Lula, a predominância é da espécie contratos, englobando desde locação de imóveis, serviços, obras, etc.

No segundo mandato do Presidente Lula, surge algumas modalidades diferentes, como é o caso do convênio e da menção a outros, que engloba serviços e cessões.

**Gráfico 3 – Governo Lula entre 2007 e 2010**



**Gráfico 4 – Governo Lula entre 2007 e 2010 (Sem contratos)**

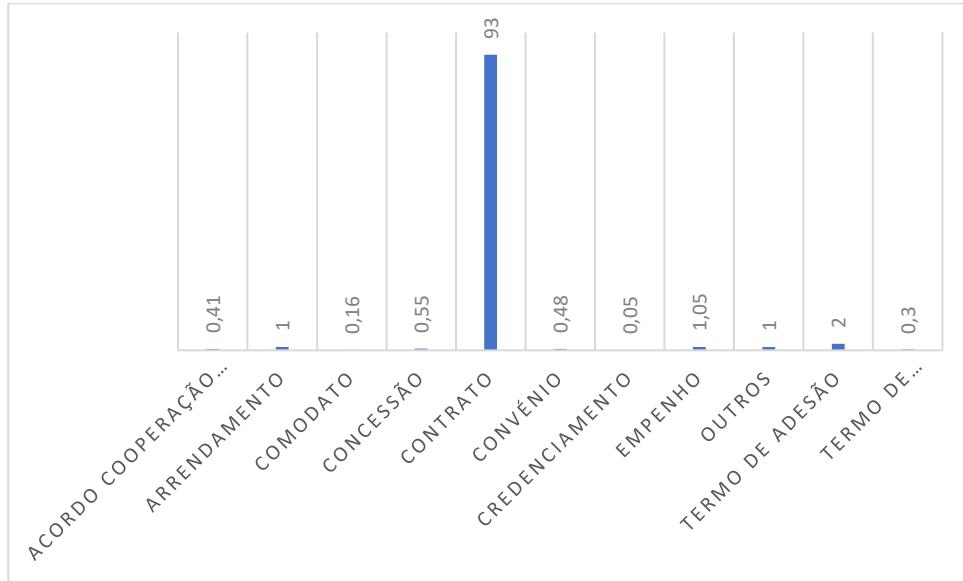


Fonte: Brasil, 2023

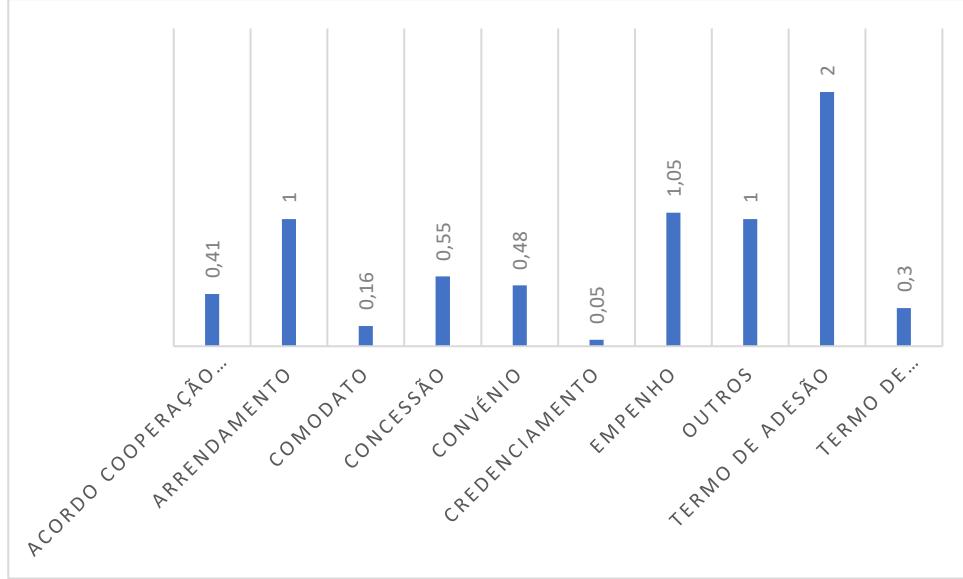
No primeiro governo da Presidente Dilma, aparecem discriminadas outras modalidades, como Arrendamento, credenciamento, etc. mas a predominância no item Contratos mantém-se,

registrando-se a mesma tendência de englobar serviços, obras, sem identificação nesse conjunto.

**Gráfico 5 – Governo Dilma entre 2011 e 2014**



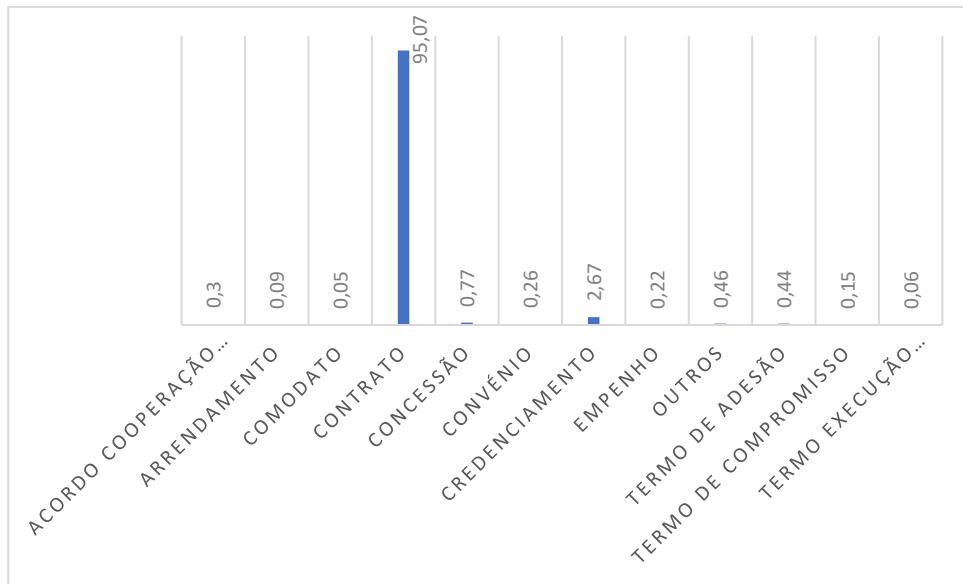
**Gráfico 6 – Governo Dilma entre 2011 e 2014 (Sem contratos)**



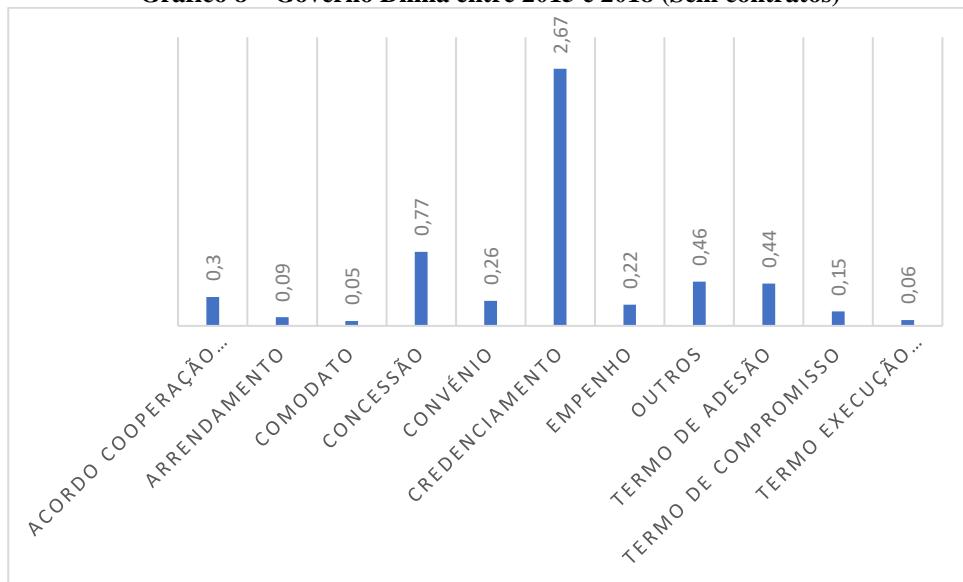
Fonte: Brasil, 2023

A mesma tendência repete-se no segundo mandato da Presidente Dilma, inclusive no que diz respeito à % do item Contratos, conforme Gráfico 4, inserido em seguida.

**Gráfico 7 – Governo Dilma entre 2015 e 2018**



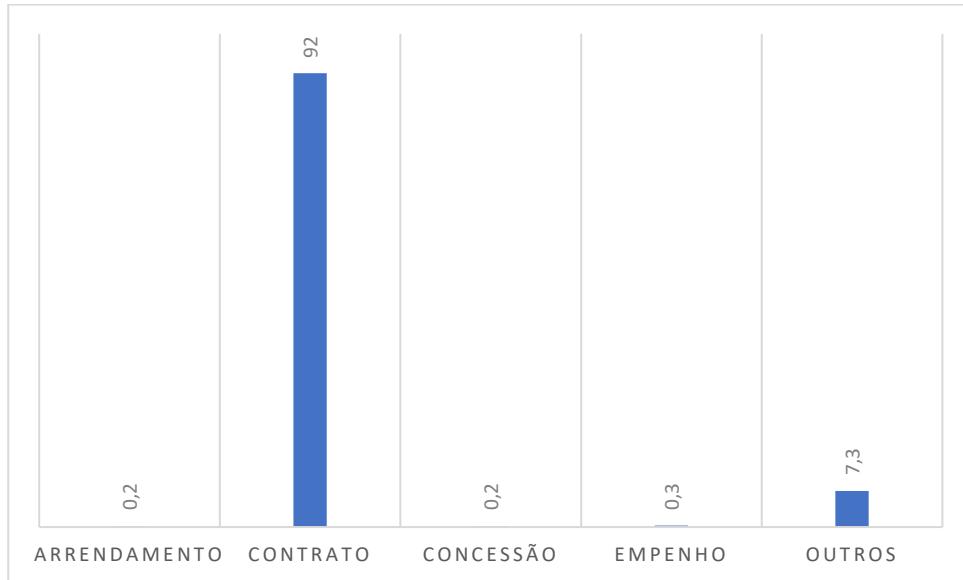
**Gráfico 8 – Governo Dilma entre 2015 e 2018 (Sem contratos)**



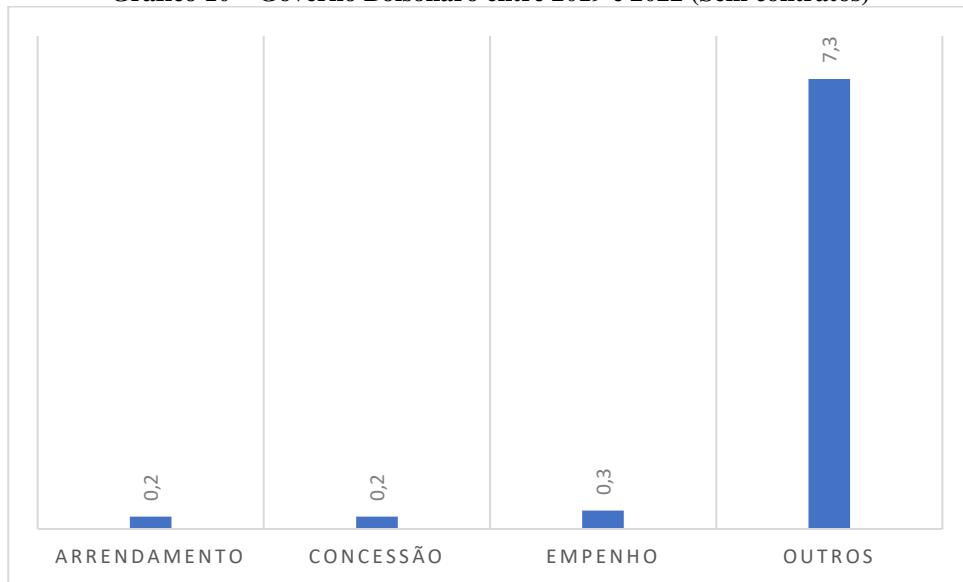
Fonte: Brasil, 2023

Finalmente, durante o período de governo presidido por Bolsonaro, a tendência mantém-se, no que diz respeito ao item Contrato, com as tais menções a obras, serviços, a definir, tudo englobado dentro da mesma categoria e apresentado dessa forma no Portal da Transparência (BRASIL, 2023).

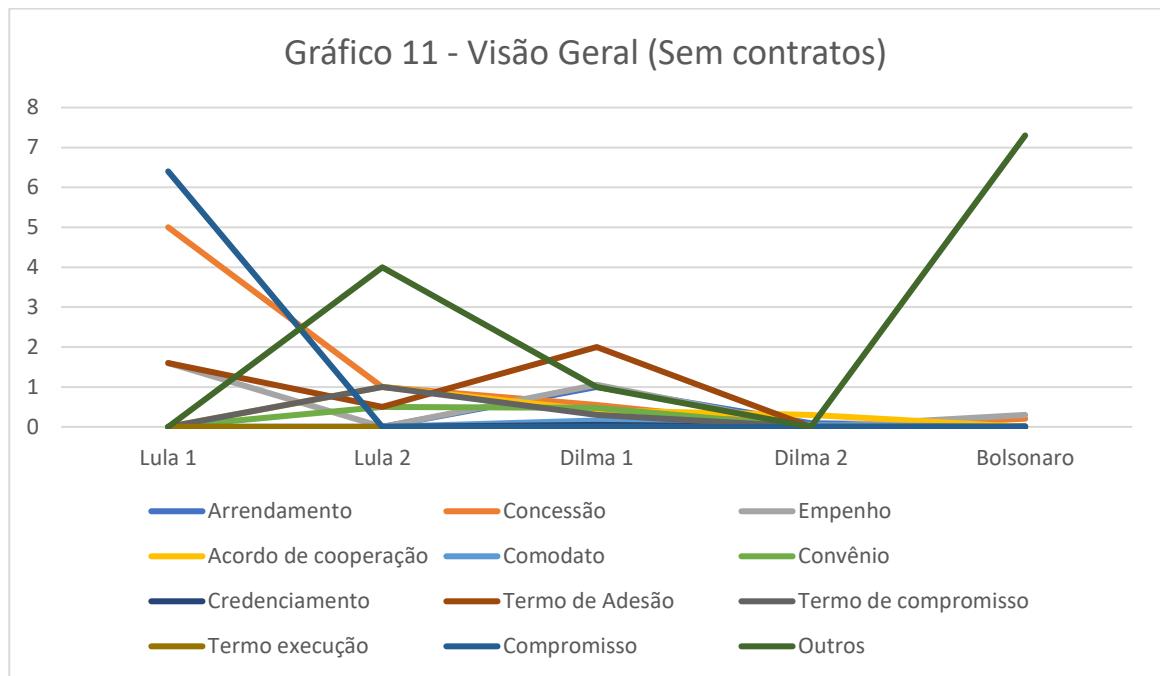
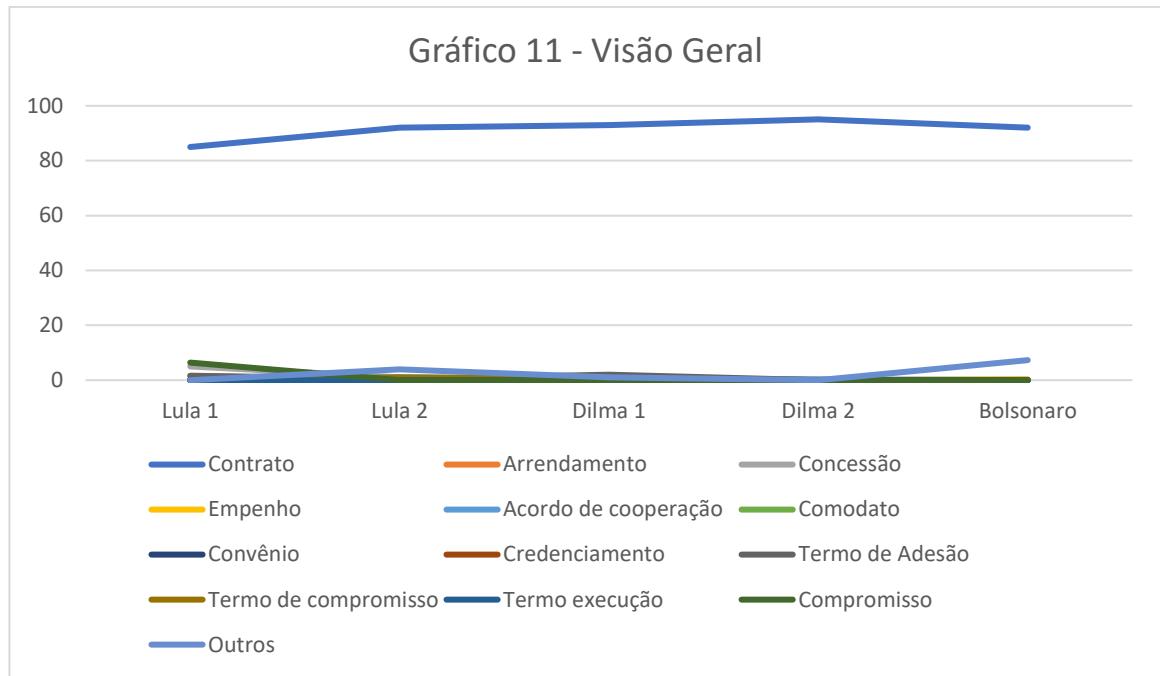
**Gráfico 9 – Governo Bolsonaro entre 2019 e 2022**



**Gráfico 10 – Governo Bolsonaro entre 2019 e 2022 (Sem contratos)**



Fonte: Brasil, 2023



Pode assim concluir-se que, embora existam diversas espécies de contratos, resultantes das diversas modalidades de licitação, não existem grandes diferenças no que diz respeito ao processo escolhido pelos diferentes governos para celebrarem os contratos administrativos. Pode-se destacar a preferência de todos os governos pelo modelo de contrato e a ausência de pluralidade nos modelos adotados nos governos Lula 1 e Bolsonaro.

## 5 METODOLOGIA

Definir métodos e meios para a realização de uma pesquisa é uma etapa primordial, pois a partir daí orienta-se e delimita-se por onde se delinearão os caminhos da pesquisa. Como aponta Lima e Mioto (2007, p. 39):

O primeiro passo se caracteriza pela escolha de determinada narrativa teórica que veiculará a concepção de mundo e de homem responsável pela forma como o pesquisador irá apreender as condições de interação possíveis entre o homem e a realidade. Significa que existem diferentes modos de entender a realidade, como também há diferentes posições metodológicas que explicitam a construção do objeto de estudo, a postura e a dinâmica que envolve a pesquisa, dando visibilidade aos movimentos empreendidos pelo pesquisador nessa direção.

Para a classificação da pesquisa, toma-se como base a taxionomia apresentada por Vergara (2000), que a qualifica em relação a dois aspectos: quantos aos fins e quanto aos meios.

Assim e quanto aos fins, o tipo de pesquisa realizado foi exploratória que tem como finalidades “proporcionar maiores informações sobre determinado assunto, definir os objetivos [...]” (ANDRADE, 2010, p. 112).

Para GIL (2007):

Esse tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A grande maioria dessas pesquisas envolve: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007, p. 58).

Já quanto aos meios, pensando na pesquisa bibliográfica como uma das classificações dentro do tipo de pesquisa exploratória este é o tipo de pesquisa que melhor atende ao estudo deste tema. A pesquisa bibliográfica tem como objetivo explicar um assunto a partir de referências publicadas em livros, dissertações, artigos, revistas de fonte confiável e meios eletrônicos (sites) fazendo-se primordial para a construção do conhecimento e desenvolvimento da aprendizagem.

Importante lembrar aqui segundo Koche (1997, p. 122) “Na pesquisa bibliográfica o investigador irá levantar o conhecimento disponível na área, identificando as teorias produzidas, analisando-as e avaliando sua contribuição para auxiliar a compreender ou explicar o problema objeto da investigação”.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo geral identificar os diferentes tipos de contratos administrativos estabelecidos pelos diferentes governos e nesse sentido, procurou antes de mais, elencar os diferentes tipos de contratos que são estabelecidos entre a Administração Pública e empresas ou entidades privadas, apresentando as suas características.

Antes, esclareceu o conceito de administração pública, aquilo que deve presidir à forma como a mesma executa as suas tarefas, ou seja, sempre na defesa dos interesses e necessidades da sociedade, defendendo a coisa pública, apresentando para melhor explicação, aquilo que diferencia a administração pública e privada.

Os contratos administrativos, nas suas várias espécies, decorrem após um instituto fundamental que é o processo de licitação. Assim, cumprindo também os seus objetivos específicos, foi explicado o que é o processo de licitação, as diferentes modalidades e as Leis às quais este mecanismo de contratação deve obedecer.

Foram assim identificadas as diferentes modalidades de licitação, características e especificidades que as caracterizam e que fundamentam a opção por esta ou aquela modalidade, dependendo do objeto final da administração pública em relação ao contrato que pretende estabelecer.

Na sequência, elencaram-se então as diversas espécies de contratos administrativos para então apresentar, após uma pesquisa bibliográfica e documental, em portais do governo, identificar a existência ou não, de diferenças nos métodos e espécies de contratação adotadas pelos diferentes governos, desde o primeiro mandato do Presidente Lula até ao final do governo Bolsonaro.

Foi possível concluir que não existem diferenças significativas em relação à escolha dos tipos de instrumentos utilizados para contratação, nos diferentes governos pesquisados. Ressaltamos que este estudo pode ser objeto de aprofundamento em futuras pesquisas, abrangendo aspectos não avaliados nesta monografia como os valores contratados e as naturezas das despesas contratadas.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AGUIAR, A. **Licitação**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, ano 1, n. 9. p. 1020 – 1023, set. 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2014.

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

ANDRADE, Maria. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**, 10 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

BARCELOS, Bruno; MATTOS, João. **Licitações e Contratos**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

BARROS, Wellington. **Manual de direito administrativo**. Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2008.

BRASIL. **Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públcas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 20.jun.2023.

BRASIL. **Lei Nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 junho 1993.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 20.jun.2023.

BRASIL. Portal da Transparência. **Contratos**. 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/contratos?ano=2022>. Acesso em: 25.jun.2023.

BRASIL. **Contratos**, 2023. Disponível em: <https://contratos.comprasnet.gov.br/transparencia/contratos>. Acesso em: 25.jun.2023.

BRESSAN, Cyndia. **Mudança organizacional: uma visão gerencial**, 2004. Disponível em: [http://www.paulorodrigues.pro.br/arquivos/Atividade\\_previa\\_02.1\\_AENMO.pdf](http://www.paulorodrigues.pro.br/arquivos/Atividade_previa_02.1_AENMO.pdf). Acesso em: 15.mai. 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

CARVALHO FILHO, José. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 3<sup>a</sup>ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CORRÊA, Luiz. Contratos empresariais: o regime jurídico de Direito Privado e a constitucionalização do ordenamento jurídico. **REB. Revista de Estudios Brasileños**, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/102715-Texto%20del%20art%C3%ADculo-179506-1-10-20150824.pdf>. Acesso em: 25.jun.2023.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. Bahia: Jus Podivm, 2011.

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

DÓRIA, A.; ARAÚJO, M. **Compras no Instituto Federal de Sergipe: uma proposta de gestão centralizada**. In: ARAÚJO, M. A. D.; ARAÚJO, F. R. **Compras na Administração Pública: Processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações**. Natal: EDUFRN, v. 2, 305 p., 2020.

DOTTI, Marinês. **Convênios e outros instrumentos de administração consensual na Gestão Pública do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FURTADO, Lucas. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**, São Paulo: Saraiva, 2008.

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Ataniela. A Gestão de Contratos na Administração Pública. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, Ano 10, No. 29. fevereiro/2016. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/386>. Acesso em: 20.jun.2023.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GONÇALVES, Maria. **A Gestão Pública sob o novo paradigma da eficiência**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 23 abr. 2012. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/28577/a-gestao-publica-sob-o-novo-paradigma-da-eficiencia>>. Acesso em: 17.jun. 2023.

GUIMARÃES, Eduardo. **Manual de Planejamento das Licitações Públicas**. Curitiba: Juruá, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

KÖCHE, José. **Fundamentos de Metodologia Científica: Teoria da Ciência e Prática da Pesquisa**. 17<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

LACOMBE, F.; HEILBORN, G. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LIMA, J.; SANTOS FILHO, E. **Um Estudo Sobre a Normatização e Implementação de Setores de Compras na Administração Pública: uma alternativa prática à gestão orçamentária realizada pelas estruturas governamentais.** São Paulo: Dialética, 2020.

LIMA, Telma; MIOTO, Regina. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico:** a pesquisa bibliográfica. Rev. Katál. Florianópolis. v. 10 n. esp. p. 37-45 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>> Acesso em 8.jun. 2023.

MADEIRA, José. **Direito Administrativo**, tomo I. 11. Ed. Rio De Janeiro, Editora Elsevier, 2010.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2016.

MARQUES, M. **Administração pública: uma abordagem prática.** Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

MAXIMIANO, A. **Teoria geral da administração.** São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** 12. ed. rev., atual São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MEIRELLES, H.; ALEIXO, D.; BURLE FILHO, J. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo, 2012.

MEIRELLES, Hely. **Direito administrativo Brasileiro,** São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo.** 35<sup>a</sup> ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2021.

MOTTA, F. **Teoria das organizações.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

MOTTA, Carlos. **Eficácia nas Licitações e Contratos.** 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011

OLIVEIRA, Rafael. **Licitações e contratos administrativos.** 7<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, Rafael. **Nova lei de licitações e contratos administrativos:** comparada e comentada. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PALERMO, Fernanda. **Escorço histórico do contrato administrativo.** Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2647>>. Acesso em: 20.jun.2023.

REIS, R. **Pregão presencial e eletrônico:** cenário nacional. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

RIBEIRO, G. **A evolução da licitação.** 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>. Acesso em: 20.jun.2023.

SANTANA, Jair. **Pregão presencial e eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SANTANA, Jair; ANDRADE, Fernanda. **Licitações, contratos administrativo, pregão eletrônico e presencial: leis complementares.** Curitiba: Negócios Públicos, 2011

SARAIVA, E. **Administração pública e administração de empresas: quem inspira a quem?** Revista ADM.MADE, a. 10, v. 14, n. 3, p. 1-8, out./dez. 2010.

SCARPINELLA, V. **Licitação na modalidade de pregão.** São Paulo: Malheiros, 2002.

SCATOLINO, Gustavo; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Manual Didático de Direito Administrativo.** 9. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

SILVA, P. **Gestão de pessoas para a geração Y: quebra de paradigmas.** Trabalho de Conclusão de Curso – Curso Superior em Processos Gerenciais – Faculdades Integradas Paiva de Vilhena, Campanha, 2010.

SRIKUMAR, Rao. **Revista HSM Management**, n. 72, Ano 12, v. 1, jan./fev. 2009.

TRURAN, Marta. **Origem da Licitação.** Porto Alegre, 2007. Disponível em: <[https://www.licitacao.net/origem\\_da\\_licitacao.asp](https://www.licitacao.net/origem_da_licitacao.asp)>. Acesso em: 8.jun.2023.

VERGARA, Sofia. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.