

# LICITAÇÕES E COMPRAS

Albérico Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS

# LICITAÇÕES E COMPRAS

Albérico Júnio Rodrigues de Lima

GESTÃO E NEGÓCIOS



## **Autor**

**Albério Júnio Rodrigues de Lima**

Mestrando em Direito (Universidade de Brasília). Especialista em Gestão da Administração Pública (Universidade Castelo Branco). Bacharel em Direito (Universidade de Brasília). Gestor Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## **Revisão e atualização.**

**Luiz Roberto Pires Domingues Junior**

Mestrando em economia (Instituto Brasiliense de Direito Público –IDP). Especialista em Saúde Pública (UnB) e em Elaboração e Análise de Projetos(FGV). Engenheiro. Auditor do Governo do Distrito Federal. Foi Coordenador Geral de Seguridade Social do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão & Subsecretario de Administração Geral da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Perito junto as cortes de contas.

### **Design Instrucional**

NT Editora

### **Projeto Gráfico**

NT Editora

### **Revisão**

Valesca Fonseca

Michael Jacinto

### **Capa**

NT Editora

### **Editoração Eletrônica**

Kaleo Amorim

### **Ilustração**

Daniel Motta

## **NT Editora, uma empresa do Grupo NT**

SCS Quadra 2 – Bl. C – 4º andar – Ed. Cedro II

CEP 70.302-914 – Brasília – DF

Fone: (61) 3421-9200

sac@grupont.com.br

www.nteditora.com.br e www.grupont.com.br

Lima, Albério Júnio Rodrigues de.

Licitações e compras / Albério Júnio Rodrigues de Lima – 2.  
ed. – Brasília: NT Editora, 2020.

114 p. il. ; 21,0 X 29,7 cm.

ISBN 978-65-991616-9-8

1. Licitação. 2. Pregão.

I. Título

Copyright © 2020 por NT Editora.

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer modo ou meio, seja eletrônico, fotográfico, mecânico ou outros, sem autorização prévia e escrita da NT Editora.

## ÍCONES

Prezado(a) aluno(a),

Ao longo dos seus estudos, você encontrará alguns ícones na coluna lateral do material didático. A presença desses ícones o(a) ajudará a compreender melhor o conteúdo abordado e a fazer os exercícios propostos. Conheça os ícones logo abaixo:



### **Saiba mais**

Esse ícone apontará para informações complementares sobre o assunto que você está estudando. Serão curiosidades, temas afins ou exemplos do cotidiano que o ajudarão a fixar o conteúdo estudado.



### **Importante**

O conteúdo indicado com esse ícone tem bastante importância para seus estudos. Leia com atenção e, tendo dúvida, pergunte ao seu tutor.



### **Dicas**

Esse ícone apresenta dicas de estudo.



### **Exercícios**

Toda vez que você vir o ícone de exercícios, responda às questões propostas.



### **Exercícios**

Ao final das lições, você deverá responder aos exercícios no seu livro.

**Bons estudos!**

## Sumário

<b>1 LICITAÇÕES .....</b>	<b>7</b>
1.1 A ordem constitucional e os princípios da licitação .....	7
1.2 Contratação direta .....	13
1.3 A instrução do processo licitatório .....	30
1.4 Modalidades de licitação.....	36
1.5 Tipos de licitação .....	40
<b>2 PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA .....</b>	<b>49</b>
2.1 Projeto básico .....	53
2.2 Termo de referência.....	56
<b>3 PREGÃO .....</b>	<b>62</b>
3.1 Conceito e finalidade do pregão .....	62
3.2 Princípios do pregão .....	65
3.3 Estrutura e fases do pregão .....	66
3.4 Pregoeiro e comissão de pregão .....	71
<b>4 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO .....</b>	<b>79</b>
4.1 Conceito e considerações iniciais.....	79
4.2 Hipóteses de aplicação .....	83
4.3 Vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preço.....	84
4.4 Implantação do Sistema de Registro de Preços .....	86
<b>5 TÓPICOS ESPECIAIS .....</b>	<b>94</b>
5.1 O regime diferenciado de contratações públicas.....	94
5.2 As microempresas e empresas de pequeno porte e as licitações públicas .	100
5.3 Compras sustentáveis.....	104
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>112</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>113</b>

Bem-vindo(a) ao curso de **Licitações e compras!**

O tema “licitações e compras” tem grande relevância no contexto da administração pública, na estrutura do Estado e para a sociedade. Ao longo do nosso estudo, verificamos os principais aspectos das licitações e do sistema pregão, assim como o funcionamento do Sistema de Registro de Preços, concluindo com tópicos especiais voltados ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Da mesma forma, serão vistos pontos relevantes relacionados às micro e pequenas empresas, bem como ao tema compras sustentáveis, que vem ganhando mais destaque a cada ano que se passa.

**A todos, bom estudo!**



# 1 LICITAÇÕES

Nesta lição, estudaremos sobre o conceito e princípios da licitação, bem como os casos em que ocorrem ressalvas no certame licitatório. Além disso, veremos as fases, modalidades e tipos de licitação.

## Objetivos

Ao finalizar esta lição, você deverá ser capaz de:

- entender o que é licitação;
- compreender como ocorre a contratação direta;
- conhecer os tipos e fases da licitação;
- identificar as modalidades de licitação.

## 1.1 A ordem constitucional e os princípios da licitação

A licitação é um procedimento administrativo formal por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta que lhe seja mais vantajosa para firmar um contrato sobre algum objeto que seja do seu interesse, desenvolvendo-se uma série de atos que vinculam a própria Administração e os licitantes. Para o TCU,

licitação é procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços (BRASIL, 2010, p. 19).



A realização de licitação é obrigatória e retira sua força da própria Constituição, que traz expressamente, no seu art. 37, XXI, o seguinte:

Art. 37 [...]

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.

Nesse sentido, é importante ressaltar que é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas dire-

tas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por força do Art. 22, XXVII, da CF 88. Cabe dizer, a competência privativa difere da exclusiva porque, enquanto a exclusiva não pode ser delegada, a competência privativa é passível de delegação e, quanto às normas gerais de licitação e outras previstas no já citado art. 22, pode ocorrer a delegação que autorize os estados a legislar sobre tal assunto, por meio de lei complementar.



### Importante

Sob esse prisma, é importante ressaltar que a Súmula nº 222, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, determina, *in verbis*: "as Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".



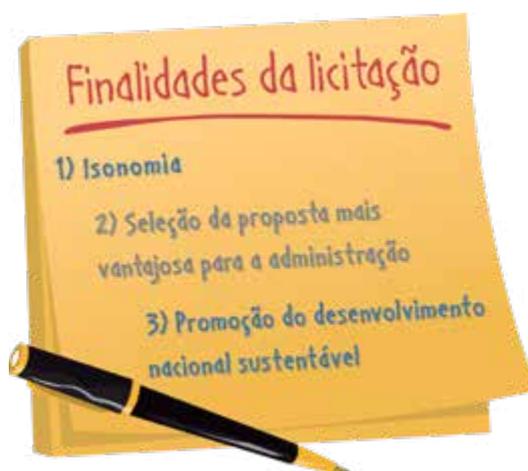
Deve-se considerar que a Constituição de 1988 também dispõe sobre a administração pública, conforme determina seu art. 175, que as concessões ou permissões de serviços públicos devem ser precedidas por licitação. Nesse contexto, enquadram-se as Parcerias Públicas Privadas (PPP).

As leis referentes a concessões e PPP's são:

- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;
- Lei de Concessão de Serviços Públicos;
- Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- Lei de Parcerias Público Privadas.

Como já visto, cabe à União legislar privativamente sobre as normas gerais de licitação. Para atender a tal dispositivo, foi editada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, conforme seu art. 1º, segundo o qual "Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Mas qual é a finalidade da licitação? Verificamos algumas dessas finalidades quando tratamos do conceito geral de licitação e podemos constatar as finalidades legais nos termos iniciais do art. 3º, da Lei nº 8.666/93, que assim diz: "A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável [...]". Dessa forma, são finalidades da licitação:



A isonomia fundamenta o princípio da igualdade, significa que não é permitida a realização de processo licitatório com discriminação entre os participantes ou com cláusulas de editais que favoreçam a uns e prejudiquem a outros. Vejamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da licitação e o princípio da isonomia:

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração. [...] Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração. A conversão automática de permissões municipais em permissões intermunicipais afronta a igualdade – art. 5º –, bem assim o preceito veiculado pelo art. 175 da Constituição do Brasil. [...] Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre todos quantos pretendam acesso às contratações da administração. A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação, no julgamento da concorrência, que exceda essa limitação é inadmissível.<sup>1</sup>

Quanto à seleção da proposta mais vantajosa para a administração, antes de qualquer coisa, deve-se ter em mente que não se diz que a seleção deve ser do preço mais baixo, mas sim, da proposta mais vantajosa. Isso se reflete, entre outros aspectos, nos tipos de licitação, que veremos mais adiante, quando se observa que existem outros critérios de análise de proposta, que não o de menor preço. Assim, a proposta mais vantajosa para a Administração é aquela que permitirá à Administração atingir o seu objetivo, que é o atendimento ao interesse público, com maior eficiência e obedecendo aos princípios constitucionais e aos previstos na Lei Geral de Licitações.

Por fim, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável foi inserida com base na Lei nº 12.349/10, na qual foi convertida a Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010<sup>2</sup>. Nesse sentido, convém trazer a exposição de motivos que motivou a alteração no Art. 3º, da Lei nº 8.666/93, introduzindo, como finalidade, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável:

A modificação do caput do artigo 3º visa agregar às finalidades das licitações públicas o desenvolvimento econômico nacional. Com efeito, a medida consigna em lei **a relevância do poder de compra governamental como instrumento de promoção do mercado interno**, considerando-se o potencial de demanda de bens e serviços domésticos do setor público, o correlato efeito multiplicador sobre o nível de atividade, a geração de emprego e renda e, por conseguinte, o desenvolvimento do país. **É importante notar que a proposição fundamenta-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: (i) inciso II do artigo 3º, que inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; (ii) incisos I e VIII do artigo 170, atinentes à organização da ordem econômica nacional, que deve observar, entre outros princípios, a soberania nacional e a busca do pleno emprego; (iii) artigo 174, que dispõe sobre as funções a serem exercidas pelo Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica; e (iv) artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem estar da população e a autonomia tecnológica do país** (grifos nossos).

Ressalta-se, por oportuno, que, com a publicação da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida como a Lei da Liberdade Econômica, o entendimento de desenvolvimento sustentável não mais exclui a participação de empresas estrangeiras, como podemos verificar no art 4º da Lei:

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento à previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

- I) criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;
- II) **redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;**
- III) exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;
- IV) redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;
- V) aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;
- VI) criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;
- VII) introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;
- VIII) restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e
- IX) exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do *caput* do art. 3º desta Lei.



**Lei de licitações:** lei nº 8.666, de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

## Exercitando o conhecimento

Assinale a alternativa que indique os princípios da licitação pública:

- a) ilegalidade, impessoalidade, moralidade, desigualdade e publicidade.
- b) legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.
- c) legalidade, publicidade, moralidade, desigualdade e julgamento objetivo.
- d) legalidade, impessoalidade, igualdade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "b". Como estudamos, a Lei Federal nº 8.666, de 1993, em seu art. 3º, *caput*, indica os princípios aplicáveis às licitações na seguinte ordem: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade administrativa; vinculação ao instrumento convocatório; e, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Deve ficar claro, ainda, que o relevante art. 3º, da **Lei de Licitações**, não trata apenas das finalidades das licitações, como também dos princípios legais a serem observados. Assim, na parte final do artigo diz-se o seguinte:

A licitação [...] será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Dois aspectos importantes devem ser percebidos nesse contexto. O primeiro deles é que o rol dos princípios previstos no art. 3º é meramente exemplificativo, uma vez que a parte final traz a expressão “dos que lhes são correlatos”. Assim, mesmo que não estejam expressos, princípios como proporcionalidade, razoabilidade, oportunidade, economicidade e eficiência devem ser considerados. Um exemplo é o art. 87. Apesar de tratar de penalidades aplicáveis em caso de descumprimento de contrato administrativo, e não necessariamente em licitação, se percebe uma gradação da penalidade a ser aplicada em relação à gravidade da infração cometida, conforme veremos ao tratar desse assunto.



O segundo ponto é que alguns princípios constitucionais da administração pública são tratados expressamente como princípios legais da licitação, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.

A legalidade significa que somente será legítimo qualquer ato administrativo, pertinente ao procedimento licitatório, se este obedecer não somente às determinações da Lei nº 8.666, de 1993, mas a todos os normativos vigentes que afetam a matéria.

Por exemplo: se o ato tratar de licitação de Tecnologia da Informação, o Estado deverá se atentar para o contido na IN 04 do SLTI do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre as regras para se promover aquisição e serviço de informática na União.

Se tratar de construção de estrada, o Estado deverá se atentar para as regras de licenciamento ambiental determinadas pela legislação ambiental e pelas Normas do CONAMA, assim como dos manuais técnicos do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes –DNIT, em especial o sistema SICRO.

A impessoalidade quer dizer que todos os atos vinculados ao processo licitatório devem estar fundamentados apenas no que diz as normas estabelecidas (legalidade), não podendo haver relação de interesse pessoal ou de causa, e nem caracterização de preferência por parte dos envolvidos no processo licitatório.

A moralidade, no âmbito da administração pública, vai além dos bons costumes, da honestidade ou da simples noção de fazer o que é certo. Resulta em aplicação correta de recursos e de decisões voltadas ao interesse público, observando a devida razoabilidade e justiça.

A publicidade quer dizer que os atos deverão ser de amplo conhecimento das licitantes, dos órgãos de controle e da própria sociedade como um todo, estando estreitamente ligada com a transparência, que deve balizar os procedimentos administrativos em geral. É importante dizer que tal publicidade não é absoluta. O próprio interesse público pode demandar que determinados atos sejam mantidos em sigilo como, por exemplo, as entregas de propostas em uma licitação na modalidade concorrência ou, como será observado no fim do nosso estudo, o sigilo no orçamento nas licitações realizadas por meio do Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

Todos os atos praticados pelo poder público não caracterizados como sigilosos podem ser acessados por quaisquer interessados com base na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação.

Igualdade decorre diretamente da isonomia e quer dizer que não pode haver, no processo licitatório, procedimentos diferenciados entre as partes licitantes, de modo a conceder vantagens a alguns em detrimento de outros. No entanto, é importante observar que microempresas e empresas de pequeno porte, com fundamento legal, podem ter tratamento diferenciado no âmbito das licitações, sem que isso venha a ferir o princípio da igualdade. Isso se dá porque tal tratamento tem o objetivo de permitir que as pequenas empresas tenham condições de competir nas licitações com outras empresas maiores.

A probidade administrativa se fundamenta em padrões éticos de comportamento a serem adotados pelo agente público, estando constitucionalmente integrada na conduta do administrador público como requisito necessário à legitimidade de seus atos.

A vinculação ao instrumento convocatório quer dizer que todos os procedimentos a serem observados no âmbito da licitação devem estar de acordo com o edital ou outro instrumento convocatório, como a carta-convite.



O julgamento objetivo se refere à maneira pela qual a administração, por meio da comissão de licitação ou de pregão, julgará as propostas dos licitantes. Está relacionada diretamente ao tipo de licitação a ser escolhido, conforme veremos adiante. Tal julgamento, como o próprio nome diz, deve ser objetivo, ou seja, com critérios previamente definidos, a fim de reduzir a discricionariedade da administração e a subjetividade da comissão na escolha.

Cabe dizer, no âmbito da modalidade de licitação concurso, que tal princípio terá seu escopo reduzido, uma vez que, por meio de critérios técnicos, por exemplo, uma comissão pode vir a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, mas, mesmo nesses casos, o edital deve trazer regras objetivas que não podem ser eliminadas, sob pena de nulidade do certame.

Há parte da doutrina que cita o formalismo como um princípio da licitação, apesar de não estar previsto no *Caput* do art. 3º da Lei de Licitações. Segundo tal entendimento, “o procedimento administrativo da licitação é sempre um procedimento formal, especialmente em razão de preceder contratações que implicarão dispêndio de recursos públicos” (ALEXANDRINO, 2006, p. 387).

Para concluir a questão relacionada aos princípios, convém dizer que a não observação destes pela administração pública fere direito líquido e certo do licitante, sendo objeto da parte que se sentir lesada – cidadão, empresa concorrente, grupo da sociedade organizada, ministério público – de acionamento junto ao poder judiciário, normalmente por meio de mandatos de segurança.



## 1.2 Contratação direta

### Dispensa de licitação

Conforme já vimos, a regra para aquisição no setor público é que esta se dê por meio de licitação. Nos dizeres de Madeira (2005, p. 336),

a exigência constitucional da licitação é decorrência direta da adoção do princípio republicano, que trabalha com a ideia de que os bens públicos, amplamente considerados, não são de propriedade de quem os administra, mas sim de todo o povo.



Apesar de tal regra estar insculpida na Constituição, a própria Carta Política de 1988 menciona o fato de que a própria lei pode fazer ressalvas quanto à realização do certame licitatório, conforme previsão do art. 37, XXI. Nesse caso, percebe-se questão de extrema importância no nosso estudo, visto que a Lei nº 8.666/93 traz hipóteses de licitação dispensada, dispensável e inexigível.

A licitação inexigível, como veremos mais adiante, é aquela em que a competição não é viável, seja por questões de ordem técnica, seja por questões de exclusividade, por exemplo. Os outros casos são de licitação dispensada e licitação dispensável, cujos nomes, apesar de bastante próximos, não se confundem.

A licitação dispensada é aquela que a própria Lei de Licitações admite hipóteses em que a licitação não será realizada, de modo que, ainda que haja a intenção do administrador em realizar o certame, a lei veda a sua realização em situações que são taxativas. Tais situações estão previstas no art. 17, I e II, da Lei nº 8.666/93. Por outro lado, a licitação dispensável é aquela em que a lei permite que o administrador não proceda à licitação, apesar de estarem presentes todas as condições para que o certame seja realizado. Percebe-se, então, que enquanto os casos de licitação dispensada, conforme art. 17 da Lei de Licitações, são hipóteses vinculantes que impedem a realização da licitação, na licitação dispensável, o extenso rol previsto em lei traz os casos em que discricionariamente o administrador poderá não realizar o certame licitatório. Por fim, cabe lembrar que em ambas as situações o rol apresentado na lei é taxativo, de modo que as situações não previstas ali não podem ser realizadas pelo administrador. É importante dizer que essa é outra diferença em relação aos casos de licitação inexigível, pois o rol do art. 25, da Lei nº 8.666/93, é meramente exemplificativo.

### Licitação dispensada

Tratando especificamente da licitação dispensada, verifica-se, na lei, o seguinte teor, que comentaremos na proporção do desenvolvimento do tema:

Art. 17. A **alienação** de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:



**Alienação:** transferência da propriedade mediante venda ou doação.

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, ***dispensada esta nos seguintes casos:***

A primeira questão a se considerar é que os casos de licitação dispensada, conforme se observa no *Caput* do art. 17, ocorrem nas hipóteses de **alienação de bens** da administração pública, devendo a palavra “alienação” ser entendida como simples transferência de propriedade, seja por venda, seja por doação.

Ainda nesse contexto, a alienação deve estar subordinada à comprovação de existência de **interesse público**, devendo existir a prévia **avaliação do bem público**.

Para ratificar tal posicionamento, trazemos lição de Furtado (2007, p. 423), para quem

todas as hipóteses enquadradas pela legislação como de licitação dispensada estão relacionadas à alienação de bens. A alienação de bens móveis ou imóveis pela Administração Pública estará condicionada à existência do interesse público e deverá ser precedida de prévia avaliação.

O inciso, I, como vemos acima, trata especificamente de bens imóveis (edificações, terrenos...). É importante salientar que, em tal caso, além dos requisitos apresentados acima, é necessária a autorização legislativa para os órgãos da administração direta e ainda da indireta, que exercem funções relacionadas ao desenvolvimento de atividades do Estado, como as autarquias e fundações (que atualmente, se de direito público, têm a mesma natureza das autarquias).



É importante mencionar que a alienação de bens públicos imóveis deve ser realizada por meio de licitação na modalidade concorrência, quaisquer que sejam os valores da avaliação. Talvez fique uma dúvida: se estamos falando de licitação dispensada, por que tratamos até o momento da alienação de bens imóveis da administração pública e tal fato deve se dar por meio de licitação? A resposta é simples e está no fim do próprio inciso I, do art. 17, que assim nos traz a determinação legal de que a licitação é dispensada nos seguintes casos:

- 1) dação em pagamento;
- 2) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- 3) permuta, observadas as condições legais;
- 4) investidura;
- 5) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- 6) procedimentos de legitimação de posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que o ocupante de terras públicas não seja proprietário de imóvel rural e, ainda, que comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

A dação em pagamento “é o modo de extinção de uma obrigação consistente no pagamento da dívida mediante a entrega de um objeto diverso daquele convencionado” (ACQUAVIVA, 2011, p. 165). Nesse caso, a administração pública dispõe de um bem imóvel e, como possui uma dívida, para quitá-la, dá este como pagamento e extingue a obrigação.

A doação, conforme a lei, é permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo. É importante dizer que a doação é um contrato gratuito pelo qual a administração pública transfere um bem, no caso, o bem é imóvel, para outra pessoa que o aceita. É importante dizer que cessadas as razões que justificaram a doação do imóvel, o bem deve ser revertido ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, de modo que não é possível a sua alienação por aquele que recebeu o imóvel doado.

A lei traz exceções quanto à possibilidade de doação de alguns bens, no entanto, como tais hipóteses também são casos de licitação dispensada, expostos a seguir:

A doação não pode ser realizada nos casos de alienação gratuita ou onerosa, **aforamento**, concessão de direito real de uso ou contratos que envolvam **imóveis residenciais** destinados a programas de habitação; **imóveis comerciais** com área de até 250m<sup>2</sup> inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária; e, por fim, de **terras públicas rurais da União na Amazônia Legal** onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária. Mais uma vez, reitera-se, que essas três situações não estão inseridas no contexto da doação de bens imóveis, mas também são casos de licitação dispensada.

A permuta, em termos bastante simples, nada mais é que a troca de um bem por outro. Nesse caso, a permuta na alienação de bens é possível e se enquadra como hipóteses de licitação dispensada desde que seja realizada por outro imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração e cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, considerando, ainda, que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

A investidura é a venda de área remanescente de obra pública que não pode ser mais utilizada pela administração. O §3º, do art. 17, da Lei nº 8.666/93, traz o entendimento legal de investidura, ao dizer o seguinte:

Art. 17 [...]

§ 3º Entende-se por investidura, para os fins desta lei:

I – a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se torna inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea “a” do inciso II do art. 23 desta lei;

II – a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

A venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, implica dizer que alienação de bens imóveis da administração pública, direta ou indireta, pode ser realizada a qualquer outro ente da federação, sem a realização de licitação, devendo, porém, haver a observância aos demais requisitos previstos na lei, como a avaliação e o interesse público, por exemplo, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da administração pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição.



**Aforamento:** contrato pelo qual o proprietário de um imóvel atribui a outrem o domínio útil dele, mediante o pagamento ao proprietário de uma pensão, também chamada de foro anual, certa e invariável, para que possa desfrutar como próprio o imóvel.



Os procedimentos de legitimação de posse de área contínua devem ter a iniciativa e deliberação dos órgãos da administração pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição.

Prosseguindo a nossa análise do art. 17, verificamos que, enquanto o inciso I trata das hipóteses de licitação dispensada para bens imóveis, o inciso II traz os casos de licitação dispensada para bens móveis (carro, equipamentos...).

Nesse contexto, retomando o *Caput* do art. 17 e expondo o que diz o inciso II, verificamos o seguinte:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, ***dispensada esta nos seguintes casos:***

As diferenças entre o inciso I e II é que, na hipótese do inciso I, bens imóveis, além da necessidade de autorização legislativa, a modalidade de licitação para a alienação é a concorrência, ao passo que, no inciso II, alienação de bens móveis, não é necessária a autorização legislativa e tal alienação pode se dar por qualquer modalidade de licitação.

Da mesma forma que nos casos de alienação de bens imóveis, os bens móveis da administração pública devem ser alienados, com dispensa de licitação, nos seguintes casos:

- 1) doação;
- 2) permuta;
- 3) venda de ações;
- 4) venda de títulos;
- 5) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da administração pública;
- 6) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da administração pública.



A doação é permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, com a prévia avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica, em comparação a outras formas de alienação, como a venda de bens, por exemplo. Perceba-se que, apesar de ser um caso em que a licitação não deve ser realizada, por vinculação à previsão legal, há discricionariedade do administrador na análise socioeconômica quanto à escolha de outra forma de alienação. Assim, suponha-se que a administração pública tenha um veículo usado e queira se desfazer de tal bem. Poderá, discricionariamente, optar por vendê-lo, por meio de um leilão, por exemplo, uma vez que a alienação de bens móveis pode ocorrer por meio de qualquer modalidade de licitação, mas caso decida doá-lo, não deverá realizar a licitação. Esse, inclusive, é o entendimento legal, uma vez que no art. 17, §6º, observa-se a regra de que para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), a administração poderá permitir o leilão.

A permuta, conforme já mencionado quando tratamos dos bens imóveis, nada mais é que a troca de bens. No caso dos bens móveis, é permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da administração pública.

Em termos bem simples e para facilitar a compreensão, a venda de ações reflete parcelas do capital de uma companhia, que poderão ser negociadas em bolsa. Ou seja, as ações são bens móveis (valores mobiliários) que podem ser alienadas por meio de venda na bolsa de valores, observadas as determinações legais, nas quais se enquadram também os normativos da **Comissão de Valores Mobiliários (CVM)**.

- 1) Venda de títulos, na forma da legislação pertinente.
- 2) Venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da administração pública, em virtude de suas finalidades.
- 3) Venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

### Licitação Dispensável



Como já afirmamos, licitação dispensável é caso de dispensa discricionária de licitação, uma vez que existem todos os requisitos para a realização do certame, mas a lei permite que o administrador opte por não realizar, nas situações expressamente expostas em rol taxativo no art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Para o TCU, na “licitação dispensável, a lei enumera os casos em que o procedimento é possível, mas não obrigatório, em razão de outros princípios que regem a atividade administrativa, notadamente o princípio da eficiência”.

Quanto ao mencionado rol do art. 24, observam-se algumas situações que podem ser reunidas sob a seguinte divisão, com base na doutrina de SILVA<sup>3</sup>:

- 1) critério de valor;
- 2) situações excepcionais;
- 3) desinteresse em licitação prévia;
- 4) intervenção no domínio econômico;
- 5) disparidade de propostas;
- 6) pessoas administrativas;
- 7) materiais de uso militar;



**Comissão de Valores Mobiliários:** é uma entidade autárquica, em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de disciplinar, fiscalizar e desenvolver o mercado de valores mobiliários.

- 8) gêneros perecíveis e obras de arte;
- 9) entidades sem fins lucrativos;
- 10) complementação do objeto;
- 11) locação e compra de imóvel;
- 12) negócios internacionais;
- 13) pesquisa científica e tecnológica;
- 14) energia elétrica;
- 15) transferência de tecnologia;
- 16) consórcios públicos e convênios de cooperação;
- 17) navios, embarcações, aeronaves e tropas;
- 18) peças no período de garantia técnica.

O **critério de valor**, como o próprio nome sugere, está relacionado ao valor da aquisição que, por ser muito baixo ante os valores que em regras são despendidos pela administração pública, não compensa a realização do certame.

Assim, é dispensável a licitação:

- a) para obras e serviços de engenharia até R\$ 33.000,00 e para compras e serviços até R\$ 17.600,00, de acordo com o Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.



Perceba-se que o primeiro caso está relacionado a obras e serviços especificamente de engenharia, enquanto o segundo caso traz as demais hipóteses.

Com base no art. 120, da Lei de Licitações, tais valores podem ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, devendo haver a publicação no Diário Oficial da União, no caso de variação. Outra condição é que não pode haver variação superior à variação geral dos preços do mercado.

As **situações excepcionais** são apontadas pela lei como aquelas que afetam a ordem pública, ou ainda, incorrem em situações de emergência ou calamidade. Dessa forma, assim diz a Lei de Licitações:

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

III – nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Em relação aos casos de guerra ou grave perturbação da ordem, é possível que a administração realize contratos de quaisquer serviços elencados para atingir os objetivos dos esforços de guerra ou para trazer a ordem pública a sua situação de normalidade, como por exemplo, transporte, vigilância, alimentação, segurança, vestuário etc.

Por outro lado, nas hipóteses de emergência ou de calamidade pública, as situações devem ser caracterizadas pela urgência no atendimento, condição na qual quaisquer atrasos podem comprometer a segurança das pessoas, obras, serviços e bens públicos, por exemplo. Assim, os contratos administrativos podem ser prorrogados e somente podem abranger os bens necessários visando ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, devendo, no entanto, ser concluídos no prazo de 180 dias.

São requisitos de dispensa de licitação nas hipóteses de situações excepcionais os seguintes:

- a) situação emergencial propriamente dita;
- b) a urgência de atendimento;
- c) o risco para a segurança;
- d) a contratação direta como meio adequado e eficiente para afastar o risco.

Outra situação que torna a licitação dispensável é o **desinteresse em licitação prévia**, e tal caso está previsto no art. 24, V, segundo o qual “É dispensável a licitação quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas”.

Tal caso é doutrinariamente conhecido como **licitação deserta** e se configura nas hipóteses em que não exista nenhum particular interessado em participar da licitação realizada pela administração pública. Observa-se que não é a mesma situação que os casos em que existem interessados, mas não há vencedor no certame por algum motivo, como, por exemplo, desclassificação de todos os licitantes. Essa hipótese é chamada de **licitação fracassada**. Assim, na licitação deserta não comparecem interessados em participar da licitação, na licitação fracassada, os interessados não preenchem requisitos para lograrem a vitória no certame.



Para que haja a dispensa, esta deverá ser precedida dos seguintes requisitos:

- a) ocorrência de licitação anterior;
- b) ausência de interessados;
- c) risco de prejuízos caracterizados ou demasiadamente aumentados pela demora de processo licitatório;
- d) evitabilidade do prejuízo mediante contratação direta;
- e) manutenção das condições ofertadas no ato convocatório anterior.

A respeito da **intervenção no domínio econômico**, assim diz o art. 24, VI, da Lei de Licitações: “É dispensável a licitação quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento”.

Cabe à União intervir no domínio econômico do país, com vistas à regularização dos preços ou à normalização do abastecimento. Desse modo, a União atua como agente regulador da atividade econômica, conforme estipulado no art. 174 da CF 88, cabendo ainda a repressão do abuso do poder econômico de acordo com art. 173, § 4º.

É importante dizer que, nesse caso, a dispensa do procedimento licitatório deve ser destinada exclusivamente à União, pois é esse ente federado que tem a competência de intervir no domínio econômico do país.

A respeito da **disparidade de propostas**, observa-se o seguinte no art. 24, VII:

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

VII – quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços.

Caso as propostas apresentadas estejam com preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, a lei permite a forma direta de contratação devendo estar estipulado o preço ajustado que deverá estar dentro da faixa de mercado.

Caso todas as propostas sejam desclassificadas por esse motivo, a administração poderá fixar o prazo de 8 dias úteis para os licitantes apresentarem outras propostas compatíveis com os preços de mercado.

Saliente-se que a compra de bens por preço superior ao de mercado caracteriza uma das hipóteses de nulidade que enseja a propositura de ação popular e a responsabilidade solidária do fornecedor e do agente público responsável.

As hipóteses de dispensa para **pessoas administrativas** estão previstas nos seguintes dispositivos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

VIII – para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. [...]

XVI – para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico. [...]

XXIII – na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. [...]

Assim, percebe-se que são dispensáveis os procedimentos licitatórios nos casos de pactuação de obrigações entre pessoas jurídicas ligadas à administração pública.

Para que haja a dispensa da licitação, é necessário verificar o preço do contrato, devendo este ser ajustado se o preço for compatível de acordo com as condições do mercado econômico.



Cabe expor divergência doutrinária a respeito do assunto em questão:

A interpretação do dispositivo, contudo, tem dado margem a algumas divergências. Primeiramente, a dispensa, em nosso entender, só alcança a hipótese em que a pessoa administrativa é da mesma órbita federativa do ente de direito público, mas não se aplica a pessoas de esferas diversas; neste caso, o ente contratante deve realizar a licitação, pois que o espírito da norma foi o de tratar de contratação dentro da mesma administração (CARVALHO FILHO, 2006 *apud* RODRIGUES, 2005).

Ante o exposto, apesar de posições contrárias, a dispensa do procedimento licitatório não é plausível nas pessoas jurídicas da administração pública indireta que são dedicadas à exploração de atividades econômicas, pois estas são de cunho empresarial, conforme estipulado no art. 173, §1º, da CF 88, devendo participar do mercado nas mesmas condições das empresas do setor privado e, por isso, deve-se aplicar a necessidade do procedimento licitatório para estas empresas.

Por outro lado, a licitação é dispensável quando o negócio jurídico a ser contratado tenha relação com os fins específicos das pessoas administrativas criadas, entre os quais estão: a impressão de diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração pública e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática.

Outro caso de dispensa da licitação é em relação à contratação de Consórcios Públicos ao qual o ente federado pertença (Lei 11.107/2005); à contratação de empresas públicas e à de sociedade de economia mista em relação a suas subsidiárias e controladas para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. Essa hipótese enquadra as pessoas jurídicas de direito privado, sendo diversa daquela prevista no inciso VIII, que se refere às contratações a serem feitas com pessoas jurídicas de direito público.

Ainda nesse cenário, por fim, cabe apresentar a **Súmula** nº 265/2011 do TCU, segundo a qual a contratação de subsidiárias e controladas somente é admitida nas hipóteses em que houver, simultaneamente, compatibilidade com os preços de mercado e pertinência entre o serviço a ser prestado ou os bens a serem alienados ou adquiridos e o objeto social das mencionadas entidades.

A Lei de Licitações traz como hipótese de dispensa de licitação a aquisição de materiais de uso militar, segundo o art. 24, XIX, segundo o qual

é dispensável a licitação para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto.

Segundo Justen Filho (2012), operação de cunho militar é aquela que exige o deslocamento eventual de pessoas e bens para locais diversos daqueles em que são baseados. Assim, caso exista a necessidade de adquirir bens ou serviços, com demora na contratação, esta poderá acarretar possíveis prejuízos para a atividade militar, para o pessoal ou em alguma operação. É importante ressaltar que tais operações devem ser necessárias e não simples exercícios ou manobras que possam ser adiadas.



**Súmula:**  
do latim  
*summula*,  
sumário  
ou resumo.  
Ementa que  
revela a  
orientação  
jurispru-  
dencial de  
um tribunal  
para casos  
análogos.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 273),

Há dois aspectos que merecem destaque em relação a tal hipótese de dispensa.

Primeiramente, não se incluem na hipótese materiais de uso pessoal (por exemplo, produtos de higiene para militares) e administrativo (é o caso de material de expediente e móveis); para tais aquisições, obrigatório é o processo licitatório. Em segundo lugar, a padronização deve resultar de parecer de comissão instituída por decreto (este, logicamente, expedido pelo Presidente da República). Aqui se trata de decisão interna de caráter administrativo-institucional e que tem por escopo atender ao fim último a que se destinam as Forças Armadas: a segurança nacional.

Ainda nesse sentido, o dispositivo em questão deve ser aplicado apenas nas hipóteses de necessidade de padronização requerida pela estrutura de apoio logístico e constatando-se a existência de um único fornecedor para determinados bens, desde que haja a condição de eficiência da atuação militar. Porém, esse dispositivo não será validado em casos de materiais de cunho administrativo ou de pessoal.

A respeito de gêneros perecíveis e obras de arte, a Lei de Licitações trata o assunto da seguinte forma:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XII – nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia; [...]

XV – para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

Dos incisos observados, percebe-se que a licitação é dispensada quando ocorre a necessidade de aquisição de hortifrutigranjeiros, pão e outros produtos perecíveis, devendo-se ressaltar que a dispensa, nesses casos, não será permanente, de modo que é admissível apenas no tempo necessário para que haja a licitação.

A respeito das obras de arte, a administração pública poderá adquiri-las ou restaurá-las, bem como a objetos históricos. Nesse contexto, a licitação é dispensável, porém a obra ou objeto devem ter a sua autenticidade certificada e tais ações devem ser compatíveis com as finalidades do órgão ou entidade, como por exemplo, bibliotecas, escolas e museus.

Sobre as entidades sem fins lucrativos, o art. 24, XIII, diz que



é dispensável a licitação na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Nessa situação, é possível a contratação direta com entidades particulares dedicadas a atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, sendo que essa instituição deverá ser pessoa jurídica na forma civil, ou seja, sem fins lucrativos. Por outro lado, cabe mencionar que a instituição nacional é aquela constituída conforme a legislação brasileira.

Caso existam diversas instituições em situação semelhante, por meio de licitação, será selecionada aquela que apresente a melhor proposta, ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do menor preço. Cabe mencionar que, no caso de organizações sociais, é entendimento doutrinário que não precisam ser escolhidas por meio de licitação, uma vez que as ações a elas inerentes, em termos bastante simples, têm natureza de convênio com o Poder Público.

Observe-se, por fim, o que diz o TCU por meio da Súmula nº 250, segundo a qual

a contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

O art. 24, XI, da Lei nº 8.666/93, traz hipótese de complementação do objeto:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XI – na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido.

A administração pública pode dispensar o procedimento licitatório quando ocorrer a necessidade de complementação de um contrato rescindido, a exemplo da continuidade nas obras de um posto médico. A contratação, no entanto, deverá obedecer a determinadas condições, devendo a administração observar a ordem de classificação dos licitantes e, ainda, que o licitante convocado aceite as mesmas condições do contrato anterior. Caso haja inviabilidade desses requisitos, deverá ser realizada uma nova licitação.



A respeito da locação e compra de imóvel, a Lei nº 8.666/93 traz o seguinte posicionamento no art. 2, X:

é dispensável a licitação para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Quando a administração pública pretende adquirir ou alugar imóvel visando atender às necessidades públicas, o administrador pode dispensar o procedimento licitatório e contratar de forma direta com o particular.

Nesse caso, a ausência de licitação decorre da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito por meio de outro imóvel, que não aquele selecionado. Contudo, devem ser respeitadas as características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação), de modo que a administração pública não tem outra escolha.

Antes de realizar a contratação direta, o administrador público deverá certificar-se da impossibilidade de satisfação do interesse público por outra via e apurar a verdadeira falta de outro imóvel para atendê-lo. Nesse sentido, para que haja contratação de forma direta, devem ser preenchidos três requisitos:

- a) necessidade de imóvel para desempenho das atividades administrativas;
- b) adequação motivada de um determinado imóvel para satisfação do interesse público específico;
- c) compatibilidade de preço dentro dos parâmetros do mercado.

Os negócios internacionais são tratados no art. 24, XIV, da Lei nº 8.666/93, da maneira que se segue: "é dispensável a licitação para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público".

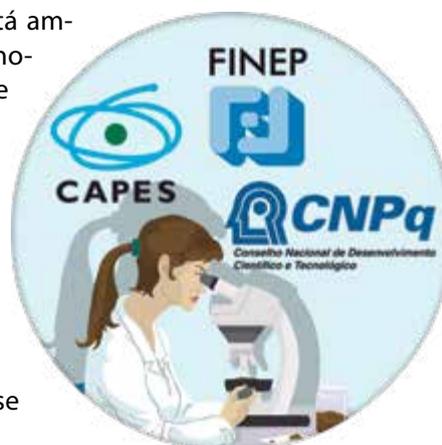
Os acordos internacionais devem ser analisados por corpo técnico competente a fim de verificar se efetivamente existem condições vantajosas para aquisição de bens ou serviços. Os contratos que se fundamentam em tais acordos devem ser realizados de forma direta, sendo cabível a dispensa de licitação.

É importante salientar que os tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional, incorporam-se ao direito brasileiro como leis ordinárias. Tal dispositivo, porém, serve para eliminar dúvidas, inclusive quanto à vigência de regras especiais sobre contratações diretas contidas em tratados internacionais anteriores à vigência da Lei nº 8.666/93.

Sobre a pesquisa científica e tecnológica, o art. 24, XXI, da Lei nº 8.666/93, diz que:

É dispensável a licitação para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico.

A inclusão dessa hipótese de licitação dispensável está amparada no art. 218, da CF 88, segundo o qual o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. Ainda segundo os parágrafos desse dispositivo, a pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências. Por outro lado, a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Ainda nesse sentido, o Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.



Dessa forma, é possível a contratação direta em virtude do caráter experimental da atividade desenvolvida pela administração pública, não eliminando o dever de buscar a contratação mais vantajosa. Tal aspecto tem, portanto, o objetivo de promover a ampliação do conhecimento. Estes bens servirão para testes e exames e serão extintos em nome da ciência. Então, na hipótese de compras relacionadas à pesquisa, o critério de seleção não é maior vantagem para a administração, mas sim, a pertinência com a atividade de pesquisa.

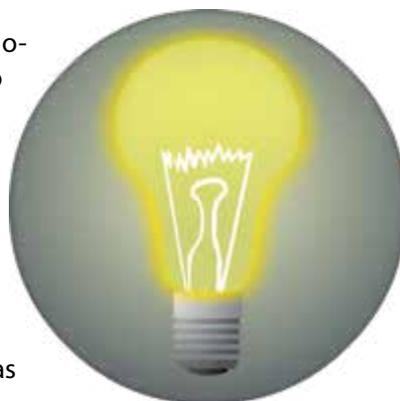
A respeito da energia elétrica, o assunto é tratado no art. 24, XXII, da Lei de Licitações, segundo o qual:

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

XXII – na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica.

Por meio da Lei nº 9.427/96, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, houve um incentivo à figura do produtor independente de energia elétrica, incentivando a competição entre agentes privados, especialmente no setor de geração de energia elétrica.

Para que o produtor se enquadre no dispositivo em questão, o contrato administrativo deverá ter por objeto o fornecimento ou suprimento de energia elétrica; o contratado deverá ser autorizatário, permissionário ou concessionário para fornecimento ou suprimento de energia elétrica; e deverão ser observadas as formalidades do processo de dispensa previsto na lei.



Outro ponto tratado como hipótese de licitação dispensável, no art. 24, XXV, da Lei de Licitações, são as situações de transferência de tecnologia. Segundo tal dispositivo: “é dispensável a licitação na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica (ICT) ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida”.

A Lei 10.973/04 que instituiu os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica regulamentou o art. 218 e 219 da Carta Magna, incluindo na Lei nº 8.666/93 o art. 24, inciso XXV, estabelecendo mais outra forma de dispensa da licitação. Porém, existem dois tipos que justificam a dispensa. O primeiro trata da necessidade de fomento à pesquisa e tecnologia, setor no qual se deve possibilitar a contratação direta em razão das peculiaridades do ajuste em virtude de aspectos técnicos. O outro ponto é quando não existe interesse econômico direto na contratação, pois a Lei 10.973/04 exige privilégios para entidades sem fins lucrativos visando ao aspecto social resguardado na Constituição federal de 1988.

A respeito de consórcios públicos e convênios de cooperação, com base no art. 24, XXVI,

É dispensável a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Esse dispositivo foi inserido na Lei de Licitações pela Lei nº 11.107/05, que estabelece normas gerais para contratação dos consórcios públicos. Assim, com a referida lei, tornou-se dispensável o procedimento licitatório no caso de ser celebrado um contrato de programa entre consórcio público

e a administração pública, com intuito da realização de prestação de serviços nas formas, associadas, previsto no instrumento do consórcio público ou em algum convênio de cooperação. A necessidade da dispensa se fundamenta na caracterização de ajustes técnicos em matérias que são de interesse recíproco com o objetivo ao qual se destina, amparado na criação de programas e projetos com intuito de prestar serviços que visam o interesse público.

Quando a Lei de Licitações fala de licitação dispensável para navios, embarcações, aeronaves e tropas, traz o teor no art. 24, XVIII, segundo o qual:

Art. 24. É dispensável a licitação: [...]

XVIII – nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea “a” do inciso II do art. 23 desta Lei;



A necessidade de licitação dispensável, nesse caso, visa ao abastecimento de navios, embarcações, aeronaves e tropas, quando houver estada eventual de curto período em portos, aeroportos ou locais diversos. Operação militar deve ser entendida como a atividade realizada por frações militares com um objetivo específico, respaldada pela previsão constitucional do art. 142, *Caput*, da CF 88. Adestramento, por outro lado, nada mais é que o treinamento para que as tropas, frações ou unidades militares venham a realizar para manutenção do nível operacional desejável com vistas ao cumprimento de suas missões.

Tais situações requerem muitas vezes o deslocamento eventual de pessoas e bens para locais diversos daqueles onde estão suas bases e, portanto, haverá necessidade de promover aquisição de bens ou contratações de serviços. Nesse contexto, a demora ou o atraso acarretaria prejuízos irreparáveis tanto para o pessoal militar quanto para o interesse envolvido na operação. Importante ainda ressaltar que a lei trata sobre a exiguidade dos prazos para justificar a dispensa, porém o dispositivo está equivocado, pois não são os prazos legais que são exíguos, pois estes são até extensos demais, a lei trata sobre a exiguidade como forma de tempo de permanência no local visando à impossibilidade do processo licitatório.

Por fim, nos casos que envolvam peças no período de garantia técnica, a Lei de Licitações diz o seguinte:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XVII – para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia;



Dessa forma, com base no dispositivo legal, o procedimento licitatório é dispensável quando a administração pública adquire do fornecedor original peças nacionais ou estrangeiras visando à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica. Cabe salientar que não basta que a aquisição do produto seja efetuada no período de garantia, mas sim, que a garantia seja fundamentada na exclusividade com o fornecedor e condição indispensável para que a Administração não perca a garantia do bem ou serviço.

### **Inexigibilidade de licitação**

Imagine a situação na qual um órgão da administração pública deseja realizar a contratação de um profissional para realizar um trabalho em um ramo do conhecimento bastante específico, no qual se saiba que apenas esse determinado profissional seja capaz de desenvolver atividades compatíveis com o que a administração espera nessa atividade singular. Nesse caso, realizar uma licitação seria ineficiente, pois seria realizado todo um processo com despesas para os envolvidos e para a própria administração, e os critérios estabelecidos pela administração não seriam atingidos por qualquer outro interessado, salvo o profissional especialista no assunto em questão, de modo que uma competição seria inviável.

A inexigibilidade de licitação decorre da inviabilidade de competição, conforme os termos do art. 25, da Lei nº 8.666/93, que traz, ainda, as seguintes situações:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.



Assim, a licitação é inexigível, pois não é possível que haja a realização de uma competição para que daí decorra a contratação. Cabe mencionar que os incisos apontados pelo art. 25 são meramente exemplificativos de modo que sempre que não for possível existir uma competição, a licitação será inexigível. Segundo o TCU, “pode ser considerada inexigível licitação nos casos em que não houver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes. Cita-se, por exemplo, credenciamento de médicos e hospitais”.



Ainda segundo a Corte de Contas Federal, trazemos dois exemplos a seguir, a fim de facilitar a compreensão quanto ao assunto:

No primeiro exemplo, há a necessidade de a administração adquirir tratores do modelo “A” do fabricante ABC, pois somente esse modelo consegue, em razão da potência, abrir estradas na floresta amazônica. Só o fabricante do trator comercializa o produto. Nesse caso, configura-se a inexigibilidade de licitação para aquisição do objeto.

No segundo exemplo, existe a necessidade de a administração substituir o motor de um carro da marca XYZ. Somente o motor fabricado pela XYZ é capaz de fazer o carro funcionar. Empresas concessionárias ou revendedoras do fabricante comercializam o produto. Nesse caso, não se configura inexigibilidade. Deve a administração licitar o objeto, a fim de que todos os interessados – concessionários, revendedores ou não – possam participar do certame para o fornecimento desse motor.

Dos incisos e dos exemplos acima, percebem-se algumas situações específicas:

A primeira delas é a exclusividade, apontada no art. 25, I. Para que a contratação direta por inexigibilidade seja realizada nessa hipótese, são viáveis apenas os casos de compras, de modo que outras situações como, por exemplo, serviços, não são enquadrados nesse contexto. Quanto à comprovação da exclusividade, esta se faz por meio de certidões ou atestados concedidos por áreas que lidam com o objeto social da empresa, como a Junta Comercial; o sindicato; a federação ou a confederação patronal; e, entidades equivalentes.

Outra situação é a dos serviços técnicos que, segundo o art. 13, são os seguintes:

- a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Mas não basta que os serviços sejam técnicos. É essencial perceber que o próprio art. 25, II, apresenta dois requisitos fundamentais, além do fato de que serviços de publicidade e divulgação são vedados para tal fim, para que os serviços técnicos se enquadrem na hipótese de inexigibilidade:

- 1) singularidade da contratação;
- 2) notória especialização.

A natureza singular é uma característica especial que envolve algumas contratações de serviços técnicos por profissionais especializados. A singularidade é a natureza do serviço e não a quantidade de profissionais capazes de executá-la.

Por outro lado, a notória especialização não é propriamente a causa da inexigibilidade de licitação, mas sim, da seleção do profissional a ser contratado. A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Segundo Justen Filho (2012), não basta a administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade (conjunto dos profissionais de certo setor) que reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização.

Nesses casos, o Tribunal de Contas da União (TCU) aponta, entre outras situações, que escritórios de advocacia se enquadram na situação do art. 25, II, mas existem observações do Tribunal a respeito de tal assunto, ao julgar possíveis irregularidades praticadas no âmbito do Conselho Federal de Farmácia, posicionando-se da seguinte forma: "o patrocínio de causas judiciais está entre as hipóteses em que, em tese, o art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993 admite a contratação direta, por se tratar de serviço técnico relacionado no art. 13 do Estatuto das Licitações. Mas, para tanto, seria imperioso demonstrar que o serviço contratado apresentava natureza singular e que seria prestado por empresa ou profissionais de notória especialização". Assim, trazendo lições de Justen Filho, o TCU diz, ainda, que



a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).

Segundo a Súmula nº 39/2011 do TCU,

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Ou seja, para o Tribunal, devem existir critérios objetivos de qualificação, que são aqueles que existem previamente e são livres de escolhas pessoais de quem irá decidir pela contratação. Nesse mesmo sentido, o TCU, em sua Súmula nº 252/2010 diz que:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Assim, quando houver grau de subjetividade que não possa ser medido por qualquer critério, em casos de notória especialização, é que se incorrerá em caso de inexigibilidade de licitação.

Por fim, a terceira situação apontada no art. 25, III, para a inexigibilidade é a contratação de profissionais do setor artístico, sendo exigido apenas que o contratado seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

## 1.3 A instrução do processo licitatório

Inicialmente, é importante entender o que significa a expressão “instrução de um processo”. A instrução nada mais é que a fase processual na qual os documentos, procedimentos e elementos que fundamentarão o objetivo que se deseja atingir com o processo serão colhidos ou realizados. Como nesse estudo estamos falando de licitação, a instrução do processo licitatório é a forma pela qual o processo deve ser realizado com vistas à realização da licitação propriamente dita. Como já verificamos, a licitação segue um rito sobre o qual falaremos a seguir.



### Fase interna da licitação

Inicialmente, para a realização de uma licitação, pressupõe-se uma necessidade da administração, a qual terá de ser suprida por meio de uma aquisição ou prestação de um serviço. Dessa forma, a fim de que se cumpra o princípio da eficiência, entre outros princípios constitucionais e legais, é importante que haja um planejamento, tanto da área técnica, que conduzirá o processo licitatório, quanto da área demandante, que é aquela que pede o material, a obra ou o serviço, enfim, o objeto a ser licitado.

Por mais incrível que possa parecer, uma das grandes dificuldades nas aquisições governamentais está em não saber o que se quer, ou melhor, muitas vezes existe o conhecimento de uma necessidade, mas não se sabe se o objeto licitado resolverá o problema ou, ainda, mesmo que se saiba, não se tem ideia se a especificação requerida é a mais adequada para a solução do problema. Assim, uma boa licitação, por mais básico que possa parecer, começa com um bom pedido, contendo todas as especificações e na quantidade adequada, o que exige um planejamento prévio.

Em linhas gerais, a sequência das ações em um procedimento licitatório, na fase interna, inicia-se com o pedido do bem, serviço ou obra por uma área demandante à área de logística do órgão. Em regra, o termo de referência ou projeto básico, instrumentos sobre os quais iremos nos debruçar na próxima unidade, são elaborados pela área demandante que apresenta as especificações do objeto, entre outros aspectos que orientarão a escolha do tipo e modalidade de licitação.

Tão logo a área de logística receba a demanda e tendo a aprovação do termo de referência ou do projeto básico, inicia-se a cotação de preços do mercado, com o envio das especificações a fornecedores ou mesmo levantando os valores do objeto a ser licitado em outros órgãos. Assim que se verifica a cotação do mercado, é necessário estabelecer a métrica que vai ser usada para determinar o preço médio praticado por tais fornecedores. A escolha da métrica vai depender do tipo de serviço ou produto a ser adquirido,



bem como do número de cotações feitas. É possível se utilizar da média simples desses fornecedores se a diferença de preços entre a proposta mais barata e a mais cara não for superior a 50%. É possível também se utilizar da mediana das cotações de uma média ponderada considerando o tamanho do fornecedor. Ou, ainda, se utilizar de valores e cotações públicas, como é o caso da Tabela SINPE, feita pela Caixa Econômica Federal, para projetos de construção civil. Estabelecido tal valor, providencia-se a emissão de uma certificação de dotação orçamentária (em conformidade com a previsão de **Lei de Responsabilidade Fiscal** – Lei Complementar nº 101, de 2001). A partir de tal emissão, o montante estabelecido fica bloqueado no orçamento do Ente estatal, não podendo esses valores serem destinados a outros fins.

Todos esses documentos comporão o processo. Tal certificação é importante com vistas a destinar recursos orçamentários a fim de saldar o possível contrato ou aquisição decorrente da licitação.

Assim que se levanta o recurso orçamentário, elabora-se a minuta do edital de licitação e, ainda, o contrato administrativo decorrente, os quais deverão ser enviados para a autoridade competente a fim de que autorize a licitação, bem como para o órgão jurídico da unidade, que emitirá parecer opinativo analisando a minuta do edital de licitação e do contrato administrativo.

É necessário reforçar que o gestor público não é obrigado a seguir o parecer jurídico do órgão que irá realizar o certame licitatório, mas ele terá de embasar a sua decisão – apoiando ou refutando o parecer do jurídico. Muitas vezes o jurídico adentra em questões de mérito, a fim de ampliar o escopo de sua análise, o que normalmente permite que o gestor não siga as orientações do parecer – na esfera de mérito, na formalidade jurídica, a regra é sempre seguir.

É relevante lembrar que o edital de licitação é o instrumento que deverá prever as regras procedimentais que disciplinarão o procedimento licitatório. O art. 40 e seus incisos trazem, em rol exemplificativo, o conteúdo que deve estar exposto no edital.

O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos de participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas (DI PIETRO, 2005, p. 343).



**Lei de Responsabilidade Fiscal:** é um mecanismo legal que disciplina a utilização dos recursos públicos.

## Exercitando o conhecimento

Assinale a alternativa que completa o quadro corretamente.

Para Di Pietro (2005, p. 343), "o \_\_\_\_\_ é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da \_\_\_\_\_, fixa os requisitos de participação, define o objeto e as condições básicas do \_\_\_\_\_ e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a \_\_\_\_\_ faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às \_\_\_\_\_ nele estabelecidas".

- a) contrato - administração - edital - participação - condições.
- b) edital - administração - objeto - exigência - obrigações.
- c) edital - concorrência - contrato - administração - exigências.
- d) ato - exigência - edital - participação - aberturas.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "c". Como aprendemos, o edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas.



## Fase externa da licitação



A fase externa da licitação tem início com a publicação do edital (ou divulgação da carta-convide), que deverá ocorrer como previsto no art. 21, da Lei de Licitações. Não existindo qualquer impugnação ao edital, ou após decisão administrativa sobre a impugnação interposta, é realizada sessão pública para recebimento dos documentos de habilitação e proposta.

Logo após tal procedimento, a comissão de licitação passa à abertura do envelope de documentação, no qual deve constar tudo o que foi previsto no edital.

Regra importante a ser observada nesse momento se refere à habilitação dos interessados, em que serão aferidos requisitos que levarão a administração pública a verificar a possibilidade de os licitantes realizarem o objeto licitado. Antes, porém, convém trazer um aspecto não obrigatório em relação à habilitação, que se refere à pré-qualificação, que se encontra disciplinada no art. 114 da Lei nº 8.666/93:

Art. 114. O sistema instituído nesta Lei não impede a pré-qualificação de licitantes nas concorrências, a ser procedida sempre que o objeto da licitação recomende análise mais detida da qualificação técnica dos interessados.

§ 1º A adoção do procedimento de pré-qualificação será feita mediante proposta da autoridade competente, aprovada pela imediatamente superior.

§ 2º Na pré-qualificação serão observadas as exigências desta Lei relativas à concorrência, à convocação dos interessados, ao procedimento e à análise da documentação.

A pré-qualificação ocorre quando o objeto da licitação recomenda uma análise mais detida da qualificação técnica e só é possível nas concorrências, não sendo cabível em outras modalidades, não afastando, em todo caso, a habilitação preliminar, segundo Faria Junior e Bernardes (2008, p. 53). Assim, a pré-qualificação não substitui as qualificações previstas na Lei de Licitações e se refere apenas à habilitação técnica das licitantes.

O art. 27 da Lei de Licitações traz um rol de documentos a serem apresentados pelos interessados para a respectiva habilitação, a fim de que possam participar do certame. Tal habilitação é constituída pela entrega de documentos relativos a:

- 1) habilitação jurídica;
- 2) qualificação técnica;
- 3) qualificação econômico-financeira;
- 4) regularidade fiscal e trabalhista;
- 5) cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º, da Constituição Federal.

A habilitação jurídica, como se percebe no art. 28 da lei, trata de existência da pessoa, física ou jurídica, interessada em participar da licitação. Assim, são observados como documentos, de forma geral, os que estão descritos na lista a seguir, podendo a administração pública, pelo poder discricionário que possui, exigir outros além destes, bem como dispensar algum. Cada licitação é um processo autônomo, com exigências específicas.

- a) Cédula de identidade, na qual estarão contidas as informações básicas da pessoa física;
- b) registro comercial, no caso de empresa individual. A empresa individual é aquela constituída por um só empresário, ou seja, que exerce atividade econômica. Como não há uma sociedade, de acordo com o atual Código Civil, o empresário individual é responsável ilimitadamente pela atividade empresarial desenvolvida. Recentemente, a fim de dirimir tal questão, houve alteração no Código Civil criando a figura da empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI), que é, também, um empresário individual, com a vantagem de ter o seu patrimônio separado do patrimônio da pessoa jurídica, que exercerá a atividade empresarial;
- c) ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores. Os estatutos ou contratos sociais são os documentos que organizam a estrutura básica das sociedades empresárias. Por meio dele, ficam disciplinados o objeto social, a composição do capital social, a composição da sociedade e sua administração, os modos de dissolução da sociedade, entre outros aspectos;
- d) inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício. As sociedades civis são pessoas jurídicas sem fins lucrativos, pois se tivessem fins lucrativos seriam sociedades empresárias. Enquanto os atos constitutivos das sociedades devem ser registrados e arquivados nas juntas comerciais dos estados (ou Distrito Federal), os atos constitutivos das sociedades civis devem ser registrados no registro civil das pessoas jurídicas;
- e) decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no país, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Antes de prosseguirmos, importa trazer a Súmula nº 274/2012 do TCU, de acordo com a qual “é vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) para efeito de habilitação em licitação”.

Quanto à qualificação técnica, em linhas gerais, o art. 30, II, traduz o espírito da lei em relação a tal exigência, e demonstra a exigência de capacitação em relação ao cumprimento do objeto a ser contratado. Em outras palavras, é a:

comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

Ainda a esse respeito, os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, sendo admitida a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

A qualificação econômico-financeira diz respeito à saúde financeira da licitante em relação ao objeto a ser contratado caso se sagre vencedora. Na qualificação econômico-financeira, o licitante deve demonstrar que possui capacidade para suportar os encargos econômicos e financeiros que decorrerão do contrato.

Comprovam a qualificação econômico-financeira, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos últimos cinco anos de exercício fiscal – o período fica a critério da administração;
- b) certidões negativas;
- c) garantia conforme especificado no edital, sendo as mais comuns:
  - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública;
  - seguro-garantia;
  - fiança bancária.

Segundo o TCU, “A exigência de apresentação de garantias anteriormente à data prevista para entrega dos documentos de habilitação e da proposta de preços afronta o disposto no inciso I do art. 43 da Lei nº 8.666/1993”<sup>5</sup>.

Ainda, sobre a qualificação econômico-financeira, segundo a Súmula nº 275/2012 do TCU, a administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

Quanto à documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, inicialmente a Lei de Licitações só fazia menção à regularidade fiscal. No entanto, com a alteração dada pela Lei nº 12.440/11, passou-se a exigir também a regularidade trabalhista para as licitantes.

Na regularidade fiscal, a licitante deve comprovar ausência de débito no fisco federal, estadual e municipal e, ainda, comprovar tal condição em relação à seguridade social, tendo em vista que as pessoas jurídicas com débitos não poderão contratar com o Poder Público, nos termos do art. 195, §3º, da CF 88, vedação dada também às pessoas físicas.

Atualmente, como já dito, além da regularidade fiscal é necessária a comprovação de regularidade trabalhista, com base na Lei nº 12.440/11 e na Resolução Administrativa TST nº 1470/2011, sendo emitida, desde 4 de janeiro de 2012, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, pela Justiça do Trabalho. Com isso, organizou-se o Banco Nacional de Devedores Trabalhistas (BNDT), centralizado no Tribunal Superior do Trabalho, a partir de informações remetidas por todos os 24 Tribunais Regionais do Trabalho do país. Deste Banco (BNDT) constam as pessoas físicas e jurídicas que são devedoras inadimplentes em processo de execução trabalhista definitiva. (BRASIL, 2011).

As certidões da Justiça do Trabalho nesse contexto podem ser:

- a) Certidão negativa** – se a pessoa sobre quem deva versar não estiver inscrita como devedora no BNDT, depois de decorrido o prazo de regularização.
- b) Certidão positiva** – se a pessoa sobre quem aquela deva versar tiver execução definitiva em andamento, já com ordem de pagamento não cumprida, depois de decorrido o prazo de regularização. Esta certidão impede a participação em licitações.
- c) Certidão positiva com efeito de negativa** – se o devedor, intimado para o cumprimento da obrigação em execução definitiva, houver garantido o juízo com depósito, por meio de bens suficientes à satisfação do débito ou tiver em seu favor decisão judicial que suspenda a exigibilidade do crédito. A certidão positiva com efeito de negativa possibilita o titular de participar de licitações.

O último aspecto a ser observado na habilitação se refere ao cumprimento do art. 7º, XXXIII, da CF 88, segundo o qual

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

Assim, para a participação em licitações, as licitantes não podem permitir o trabalho aos menores de dezoito anos, salvo na condição de aprendiz, vedação que inclui também o trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores.

Após a habilitação, prosseguindo nos termos do art. 43, da Lei de Licitações, ocorre a abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que não tenha havido qualquer interposição de recurso ou tenha havido desistência expressa do licitante ou, ainda, após o julgamento dos recursos interpostos.

Segue-se, então, a verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços do mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do Sistema de Registro de Preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento das propostas, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

Assim, é feito o julgamento e classificação das demais propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. Conclui-se a fase externa da licitação com a deliberação da autoridade competente quanto à **adjudicação** e **homologação** do objeto da licitação.

É importante salientar que a licitação pode ser anulada, caso existam vícios de legalidade, inclusive com a intervenção do Poder Judiciário e, obviamente, a própria administração pública, devido ao princípio da autotutela, pode invalidar o ato. Por outro lado, é possível que a administração venha a revogar a licitação. Tais procedimentos estão previstos no art. 49, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente.



**Adjudicação:** no processo licitatório, é a manifestação oficial de escolha da proposta mais vantajosa.

**Homologação:** ato que certifica a justeza dos atos praticados anteriormente.

niente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Segundo Di Pietro (2005, p. 359),

a observação cabível é quanto à necessidade de ocorrência de fato superveniente e de motivação para que o procedimento da licitação possa ser revogado por motivo de interesse público. Em caso de prejuízo para o licitante, deve o mesmo ser indenizado, desde que devidamente comprovado.



Cabe dizer, para concluir, que a adjudicação indica o licitante vencedor e a conveniência para que a administração efetue a homologação. A seu turno, a homologação é o ato declaratório da autoridade superior que confirma que a classificação adotada pela Comissão foi a correta e que a proposta classificada em primeiro lugar era, dentre as examinadas, a mais vantajosa para a administração. A esse respeito, segundo Faria Junior e Bernardes (2008, p. 54), a adjudicação é definida como sendo a mera entrega simbólica do objeto da licitação ao vencedor e gera apenas a expectativa de direito à contratação. A homologação, por sua vez, é um típico ato de controle, de modo que a autoridade competente, por meio desse ato, reconhece a legitimidade de todo o processo.

## 1.4 Modalidades de licitação



A modalidade de licitação nada mais é que o modo por meio do qual o procedimento licitatório será conduzido e desenvolvido. Em linhas bastante gerais, as modalidades estabelecidas com base na Lei nº 8.666/93 se distinguem por meio de valores e do prazo mínimo entre a publicação do instrumento convocatório no Diário Oficial ou expedição da carta-convite até o recebimento das propostas ou da realização do evento, além da necessidade (ou não) de cadastramento dos licitantes e como essa, se houver, ocorrerá.

Quanto à publicação do instrumento convocatório, os prazos estabelecidos em cada modalidade de licitação, como será visto, devem ser contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite ou, ainda, da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

Vamos explicar essa última situação. Imagine que o órgão XYZ resolveu publicar um edital (instrumento convocatório) para uma licitação em uma determinada modalidade. Após a publicação, existirá um prazo que deverá ser obedecido entre a publicação no Diário Oficial (ou remessa da carta-convite) e o recebimento das propostas dos interessados.

Ou seja, bem se vê que o prazo dado é para garantir a publicidade da licitação (um dos seus princípios). Nesse sentido, se o órgão XYZ não tiver disponibilizado o edital ou anexos contendo determinados critérios essenciais como, por exemplo, os lugares em que os serviços serão prestados ou as obras realizadas, e fizer alguma retificação ou a divulgação dos anexos que não foram disponibilizados previamente, o prazo será contado a partir da nova publicação.



Segundo a Lei nº 8.666/93, as modalidades de licitação são as seguintes:

- 1) concorrência;
- 2) tomada de preços;
- 3) convite;
- 4) concurso;
- 5) leilão.

Ainda temos, fora da Lei nº 8.666, de 1993, o Pregão, que tem regramento próprio. Ele será visto de forma mais detalhada posteriormente.

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

Tal modalidade de licitação será realizada segundo os limites estimados do valor de contratação a seguir expostos:

- a) Para obras e serviços de engenharia: acima de R\$3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).
- b) Para compras e serviços que não se enquadrem no conceito de obras e serviços de engenharia: acima de R\$1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais).

O prazo mínimo, a contar da publicação do edital no Diário Oficial, até o recebimento das propostas ou da realização do evento, será de 45 dias, quando o contrato a ser celebrado na modalidade concorrência contemplar o **regime de empreitada** integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” e de 30 dias nas demais situações.

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

Tal modalidade de licitação será realizada segundo os limites estimados do valor de contratação a seguir expostos:

- a) Para obras e serviços de engenharia – acima de R\$33.000,00 até R\$330.000,00.
- b) Para compras e serviços que não se enquadrem no conceito de obras e serviços de engenharia – acima de R\$17.600,00 até R\$176.000,00.



**Regime de empreitada:** contrato em que uma ou mais pessoas se encarregam de fazer certo trabalho para outra, mediante remuneração global ou proporcional ao trabalho executado.

O prazo mínimo, a contar da publicação do edital no Diário Oficial, até o recebimento das propostas ou da realização do evento, será de 30 dias, quando a licitação na modalidade de tomada de preços for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” e 15 dias para as demais hipóteses de tomada de preços.

O convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 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 horas da apresentação das propostas.

Tal modalidade de licitação será realizada segundo os limites estimados do valor de contratação a seguir expostos:

- a) Para obras e serviços de engenharia – até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).
- b) Para compras e serviços que não se enquadrem no conceito de obras e serviços de engenharia – até R\$80.000,00 (oitenta mil reais).

O prazo mínimo, a contar da expedição da Carta Convite, até o recebimento das propostas ou da realização do evento será de 5 dias úteis.

Segundo a Súmula nº 248, do TCU, não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, observando-se que quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de três licitantes, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

O 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, quaisquer que sejam os valores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. Não se deve confundir essa modalidade de licitação com o concurso público para seleção de pessoas para o quadro de pessoal dos órgãos e entidades, que nada tem a ver com modalidade de licitação, sendo, inclusive, regulado por outra lei (Lei nº 8.112/90).

O concurso, como modalidade de licitação, pode ser exemplificado nos casos de concursos de monografias como, por exemplo, o Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, ou o VII Prêmio SEAE de Monografias em Advocacia da Concorrência e Regulação Econômica, promovido pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Nos regulamentos de tais concursos, existe a previsão de obediência à Lei nº 8.666/93, conforme demonstrado a seguir: “Art. 1º O Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) será regido pelo presente regulamento e pelas Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 9.610, 19 de fevereiro de 1998, e nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999”. Fica claro que não existe qualquer menção à Lei nº 8.112/90.

O 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 cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Modalidade	Compras e Serviços	Obras e Serviços de Engenharia	Prazo a contar da Publicação/expedição do instrumento convocatório	Participantes
<b>Concorrência</b>	Acima de R\$ 1.400.000,00	Acima de R\$ 3.300.000,00	a) 45 dias: regime de empreitada integral tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço" b) 30 dias: nas demais situações	Quaisquer interessados
<b>Tomada de preços</b>	Acima de R\$ 176.000,00 até R\$ 1.400.000,00	Acima de R\$ 330.000,00 até R\$ 3.300.000,00	a) 30 dias: tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço". b) 15 dias: Nas demais situações.	Interessados devidamente cadastrados (ou que atenderem às condições)
<b>Convite</b>	Acima de R\$ 17.600,00 até R\$ 176.000,00	Acima de R\$ 33.000,00 até R\$ 330.000,00	5 dias úteis	Interessados, cadastrados ou não
<b>Concurso</b>	–	–	45 dias	Quaisquer interessados
<b>Leilão</b>	–	–	–	Quaisquer interessados

Consideradas as modalidades de licitação, é importante trazer algumas hipóteses de cabimento.

A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, com as ressalvas dos casos de bens imóveis da administração pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, que poderão ser alienados por ato da autoridade competente por meio de concorrência ou leilão. Além disso, a concorrência também é modalidade cabível nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais. É importante, porém, fazer a ressalva de que a tomada de preços em licitações internacionais é admitida, desde que se observe o valor da tomada de preços, como será verificado a seguir, e quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, sendo possível, também nesses casos de licitação internacional, o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no país.



Assim, em síntese, tem-se que:

- bens imóveis da administração pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente por meio de concorrência ou leilão;

- nas concessões de direito real de uso, cabe a modalidade de concorrência;
- licitações internacionais serão realizadas, em regra, por meio da modalidade concorrência, mas a modalidade de tomada de preços e de convite também é cabível, observados alguns requisitos já expostos.

Após a análise das referidas modalidades de licitação, convém mencionar a redação do art. 22, §8º, que assim diz: "É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo". Da leitura do dispositivo, não é possível a criação de novas modalidades de licitação. A compreensão desse dispositivo deve ser restrita ao contexto da Lei nº 8.666/93, ou seja, nessa lei, não é possível a criação de novas modalidades, mas nada impede que outras leis tratem do assunto, e a prova disso é que existem outras duas modalidades não tratadas na Lei nº 8.666/93: a consulta, prevista na Lei que institui a Anatel (Lei nº 9.472/97, **Art. 54 e seu Parágrafo Único**), e o Pregão, regido pela Lei nº 10.520, de 2002, que será tratado posteriormente neste material.



### Saiba mais

Art. 54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.

Parágrafo único. Para os casos não previstos no *caput*, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, **nas modalidades de consulta e pregão**.



### Exercitando o conhecimento

São modalidades de licitação, exceto:

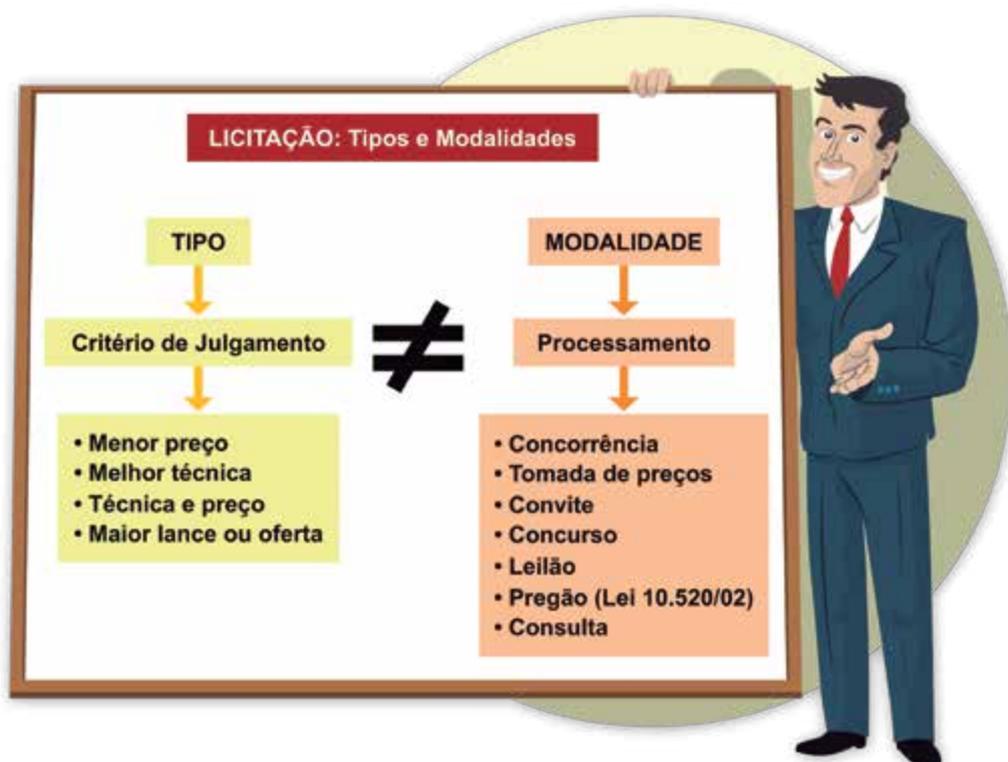
- convite.
- tomada de preços.
- concurso.
- habilitação da proposta.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "d". Como vimos, as modalidades de licitação são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

## 1.5 Tipos de licitação

Os tipos de licitação enumerados no art. 45 são taxativos. O ato convocatório não poderá criar novo tipo de licitação, isto é, não é possível adotar critério de julgamento que não possa ser enquadrado em uma das espécies arroladas no art. 45.

O **tipo de licitação** indica a forma pela qual as propostas serão julgadas, não se confundindo com a **modalidade de licitação**, que indica as características e o procedimento do certame.



Cabe salientar que as propostas devem ser julgadas de modo objetivo, ou seja, livre de questões de ordem pessoal da comissão de licitação, o que apenas ratifica a necessidade de critérios de julgamento prévios. Assim, a definição do tipo de licitação produz reflexos sobre o julgamento das propostas, bem como sobre todo o procedimento licitatório.

É oportuno, ainda, dizer que os tipos de licitação devem ser observados em todas as modalidades de licitação, salvo o concurso, uma vez que os critérios de julgamento são outros.

Constituem tipos de licitação, com base no art. 45, §1º, da Lei nº 8.666/93:

- 1) menor preço;
- 2) melhor técnica;
- 3) técnica e preço;
- 4) maior lance ou oferta.

### 1) Menor preço

É o tipo de licitação utilizado “quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço”<sup>6</sup>.

Há sempre duas fases:

- a) habilitação;
- b) abertura e análise das propostas de preço.

Desde que haja o atendimento integral ao edital (como não poderia ser diferente), leva em consideração o preço como único fator de julgamento das propostas.

Nesse cenário, os preços propostos são classificados em ordem crescente, e o vencedor é aquele que apresentar a proposta de acordo com o exigido no edital e menor preço.



### **Importante**

Ressalta-se que as microempresas podem oferecer produtos ou serviços de 5 a 10% a mais que a empresa (das demais categorias) que apresentar o menor preço, a qual é declarada como a proposta mais vantajosa para a administração pública.

## **2) Melhor técnica**

Esse é o tipo usado de modo exclusivo para contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, devendo o edital determinar o preço máximo que a administração se propõe a pagar.

Possui três fases, sendo elas as seguintes:

- a) habilitação;
- b) análise da proposta de técnica;
- c) análise da proposta de preço.

Assim, o procedimento se desenvolve da seguinte forma: após a habilitação, os licitantes qualificados entregam as suas propostas e é feita a abertura dos envelopes contendo as propostas técnicas. Logo após, a comissão de licitação faz a classificação das propostas técnicas, devendo existir um nível mínimo de padrão em relação ao objeto licitado para a sua aprovação, sendo essencial o detalhamento de tal nível mínimo no edital. Na sequência, são abertos os envelopes contendo as propostas de preço daqueles licitantes que atingiram o padrão mínimo do objeto em relação à análise técnica. Por fim, deve haver uma “negociação” da Administração Pública com a licitante que obteve as melhores condições técnicas. Perceba-se que a ênfase é dada na técnica relacionada ao objeto licitado.

## **3) Técnica e preço**

Tal tipo de licitação é usado exclusivamente para contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual e obrigatoriamente para contratação de bens e serviços de informática.

A sequência em uma licitação do tipo técnica e preço é dada da seguinte forma: primeiramente os licitantes são qualificados e, logo após, é realizada a abertura dos envelopes com as propostas técnicas. Então ocorre a classificação das propostas técnicas de acordo com critérios objetivos, observados no edital, e, só então, ocorre a abertura dos envelopes contendo as propostas de preço. Na sequência, é feita a avaliação e valoração das propostas de preços e depois é realizada uma média ponderada da valoração das propostas técnicas e de preço, de onde se obtém, por fim, a classificação final das propostas.

Ainda nesse sentido, veja o que disse o TCU em auditoria realizada no Instituto Federal de Educação Tecnológica do Maranhão (IFMA) que avaliou a regularidade da obra de edificação da unidade de ensino descentralizada, no Município de Pinheiro/MA: “A utilização de licitação do tipo técnica e preço para contratação de obra usual, que pode ser realizada sem emprego de tecnologia sofisticada, afronta o disposto no art. 46, da Lei nº 8.666/1993”. Em tal auditoria, foi alegado, pela defesa, entre outros argumentos, os seguintes:

- a) a proposta mais vantajosa pressupõe padrão mínimo de qualidade;



- b) o objeto contratado justificaria a adoção de licitação do tipo técnica e preço;
- c) as instalações dos institutos federais, especialmente a parte dos laboratórios, devem ser concebidas segundo normas técnicas especializadas;
- d) os projetos das obras envolvem serviços que teriam características predominantemente intelectuais.

Porém, a unidade técnica do TCU e o Ministério Público junto ao TCU consideraram as justificativas insuficientes para demonstrar a incidência da excepcionalidade prevista no § 3º, do art. 46, da Lei de Licitações. Segundo tais áreas, seria necessário que a obra em questão fosse “majoritariamente dependente de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação”. No entanto, a obra consistiu em simples “edificação que não depende majoritariamente de tecnologia sofisticada para sua execução”. No caso, não houve aplicação de multa aos administradores por “inexistência de indícios de restrição ao caráter competitivo do certame e de não haverem os responsáveis auferido vantagem com a prática do ato ilegal, além do fato de que a obra ter sido contratada por valor inferior ao valor de referência para a licitação”.

#### Saiba mais

Art. 46 [...]

§ 3º Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

Com base na descrição dos tipos de licitação, percebe-se que tanto o tipo “melhor técnica” quanto o tipo “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para **serviços de natureza predominantemente intelectual**, como, por exemplo: elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral ou, ainda, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

O tipo “técnica e preço” deve ser usado, como já dito, obrigatoriamente para a de bens e serviços de informática, sendo, porém, admissível outro tipo de licitação em hipóteses que venham a ser determinadas pelo Poder Executivo.





Ainda em relação aos tipos de licitação, convém ressaltar o que diz o art. 3º, § 2º, da Lei de Licitações, ao tratar dos critérios de desempate de bens e serviços, determinando a preferência com base na sequência a seguir:

**1º critério** – bens e serviços produzidos no país;

**2º critério** – bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras;

**3º critério** – bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no país.

Caso persista o empate, observados os critérios de desempate acima mencionados, a classificação se fará obrigatoriamente por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

#### **4) Maior lance ou oferta**

O maior lance ou oferta, conforme previsão no art. 45, da Lei nº 8.666/93, é cabível nos casos de alienação de bens da administração pública e na concessão de direito real de uso.

Nessas hipóteses, percebe-se que existem bens da administração pública envolvidos como, por exemplo, carros que sejam de algum órgão que tenha interesse de se desfazer de tais bens para adquirir veículos novos. Ou, ainda, algum imóvel que não tenha uso para a administração e esta queira, por exemplo, vendê-lo.

Nesses casos, a melhor proposta, em regra, será o maior preço oferecido pelos interessados em adquirir os bens, de modo que o tipo de licitação que mais se ajusta a essa realidade é o maior lance ou oferta.

Por outro lado, sobre a concessão de direito real de uso, a administração tem a posse ou propriedade de um bem e permite ao particular utilizá-lo (vale dizer que direito real, de modo bastante simples, é direito sobre a coisa, ou seja, sobre o bem).

Também nesse caso, existindo vários interessados no bem, a administração poderá conceder o direito de uso sobre o bem por meio do maior lance (pregão) ou oferta (outras modalidades de licitação realizadas).

## Exercitando o conhecimento

Sobre os tipos de licitação, assinale a alternativa correta.

- a) Não se pode confundir tipo e modalidade de licitação, uma vez que o tipo indica a forma pela qual as propostas serão julgadas e a modalidade indica as características e o procedimento do certame.
- b) Os tipos de licitação podem ser constituídos por menor preço e melhor técnica.
- c) Um ato convocatório pode criar um novo tipo de licitação.
- d) Os tipos de licitação se constituem com base no art. 44, da Lei nº 8.666/93.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "a". Como vimos, o tipo de licitação indica a forma pela qual as propostas serão julgadas, não se confundindo com a modalidade, que indica as características e o procedimento do certame.



## Resumindo

Nesta lição, estudamos sobre o conceito de licitação e os seus princípios. Vimos que a licitação é um procedimento obrigatório a ser utilizado pela Administração Pública, seja para contratações ou para aquisições de bens e serviços. Além disso, vimos ainda como funciona a contratação direta, pois a Lei nº 8.666/93 traz hipóteses de licitação dispensada, dispensável e inexigível. Por fim, abordamos as fases, tipos e modalidades da licitação.

Veja se você se sente apto a:

- descrever o que é licitação;
- explicar como ocorre a contratação direta;
- citar os tipos e fases da licitação;
- dominar as modalidades de licitação.

## Exercícios

**Questão 1** – A respeito da ordem constitucional relativa às licitações, assinale a alternativa correta.

- a) A realização da licitação, segundo a Constituição, é facultativa.
- b) A licitação é procedimento administrativo formal.
- c) A licitação não está prevista expressamente na Constituição, mas é obrigatória por força da lei.
- d) Pelo princípio federativo e com base na autonomia dos entes federados, as decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, não precisam ser acatadas pelos estados, Distrito Federal e municípios.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

**Questão 2** – Com relação à ordem constitucional e quanto às finalidades das licitações, assinale a alternativa correta.

- a) Segundo a Constituição, as exigências de qualificação técnica e econômica são dispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
- b) A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta, mas com preço mais baixo para a administração.
- c) Cabe à União legislar exclusivamente sobre as normas gerais de licitação.
- d) A promoção do desenvolvimento nacional sustentável é uma das finalidades das licitações.

**Questão 3** – Com relação aos princípios das licitações, é correto afirmar que:

- a) a Lei de Licitações traz um rol taxativo de princípios a serem observados.
- b) o princípio da eficiência, por não estar previsto no art. 3º, da Lei de Licitações, não precisa ser observado pelo administrador público.
- c) apesar de expressamente previsto no art. 3º, da Lei de Licitações, o princípio da publicidade não é absoluto.
- d) a vinculação ao instrumento convocatório se refere à maneira pela qual a administração, por meio da comissão de licitação ou de pregão, julgará as propostas dos licitantes.

**Questão 4** – A respeito da realização de contratação direta pela administração pública, assinale a alternativa correta.

- a) Licitação dispensada e licitação dispensável são hipóteses de contratação direta, mas a inexigibilidade de licitação não.
- b) A inexigibilidade de licitação decorre da inviabilidade de competição.
- c) O rol de todos os casos previstos para as contratações diretas, portanto, sem realização de licitação, são taxativos.
- d) Na licitação dispensada, o administrador, apesar de poder realizar a licitação, tem a opção legal de não realizá-la.

**Questão 5** – A respeito das hipóteses de licitação dispensada, assinale a alternativa correta.

- a) A investidura é a venda de área remanescente de obra pública que não pode ser mais utilizada pela administração.
- b) A doação é o modo de extinção de uma obrigação consistente no pagamento da dívida mediante a entrega de um objeto diverso daquele convencionado.
- c) A doação, conforme a lei, é permitida para outro órgão ou entidade da administração pública, mas as partes envolvidas devem ser da mesma esfera de governo.
- d) A alienação de bens imóveis depende de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e para todos, inclusive as entidades paraestatais, depende de avaliação prévia e de licitação na modalidade de pregão.

**Questão 6** – A respeito das situações de contratação direta, assinale a alternativa correta.

- a) É inexigível a licitação nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia.
- b) É dispensável a licitação na venda de bens móveis produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da administração pública.
- c) É dispensada a licitação para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.
- d) É inexigível a licitação para a contratação de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

**Questão 7** – Assinale a alternativa correta em relação às hipóteses de licitação dispensável.

- a) É dispensável a licitação para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 8.000,00 (oito mil reais).
- b) Nas hipóteses de licitação dispensável por valor, tais valores podem ser anualmente revistos pelo Poder Executivo federal, devendo, caso haja variação, haver a publicação no Diário Oficial da União.
- c) Nas hipóteses de licitação dispensável por valor, tais valores podem ser anualmente revistos pelo Poder Executivo federal, podendo haver variação superior à variação geral dos preços do mercado.
- d) Um dos requisitos de dispensa de licitação nas hipóteses de intervenção no domínio econômico é a existência de uma situação emergencial propriamente dita.

**Questão 8** – Com relação aos casos de licitação dispensável, é correto afirmar que:

- a) licitação deserta é hipótese de licitação dispensável por desinteresse em licitação prévia.
- b) licitação fracassada é hipótese de licitação dispensável por desinteresse em licitação prévia.
- c) a contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, mas a compatibilidade com os preços de mercado não é obrigatória.
- d) a contratação de subsidiárias e controladas é admitida nas hipóteses em que houver alternativamente compatibilidade com os preços de mercado, de um lado, ou pertinência entre o serviço a ser prestado ou os bens a serem alienados ou adquiridos e o objeto social das subsidiárias e controladas.

**Questão 9** – A respeito da instrução no processo licitatório, é correto afirmar que:

- a) o parecer jurídico a respeito da minuta do contrato integra a fase externa da licitação.
- b) a pré-qualificação ocorre na fase interna da licitação.
- c) a emissão da certificação de dotação orçamentária integra a fase interna da licitação.
- d) a regularidade fiscal pode ser comprovada pela certidão negativa de falência ou concordata.

**Questão 10** – Com relação às modalidades de licitação, é correto afirmar que:

- a) leilão é a modalidade de licitação entre interessados cadastrados com a finalidade exclusiva de venda de bens móveis inservíveis para a administração.
- b) o convite é a modalidade na qual interessados cadastrados do ramo pertinente ao objeto são escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, que estenderá cópia do instrumento convocatório a demais cadastrados na especialidade que manifestarem seu interesse.
- c) o prazo mínimo, a contar da expedição da carta-convite, até o recebimento das propostas ou da realização do evento, será de cinco dias úteis.
- d) concurso é modalidade de licitação na qual a administração pública seleciona pessoas para o provimento de cargos efetivos.

Gabarrito: 1b; 2d; 3c; 4b; 5a; 6d; 7b; 8a; 9c; 10c.

## 2 PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA

Nesta lição, estudaremos sobre o projeto básico, que é de extrema importância para que uma aquisição pública seja realizada. Também estudaremos acerca dos elementos que compõem esse tipo de projeto, bem como sobre o termo de referência, que é necessário para que uma contratação se efetive.

### Objetivos

Ao finalizar esta lição, você deverá ser capaz de:

- entender o que é um projeto básico de licitação;
- conhecer o projeto básico de engenharia;
- descrever os elementos que compõem um projeto básico;
- compreender a função do termo de referência.

Para que uma aquisição pública seja realizada, como já vimos, é necessário que exista um planejamento prévio a fim de que se demonstre a necessidade da aquisição e sejam expostos os elementos necessários e suficientes para a caracterização do objeto, a fim de que não haja equívocos, o que fatalmente contrariaria princípios administrativos.

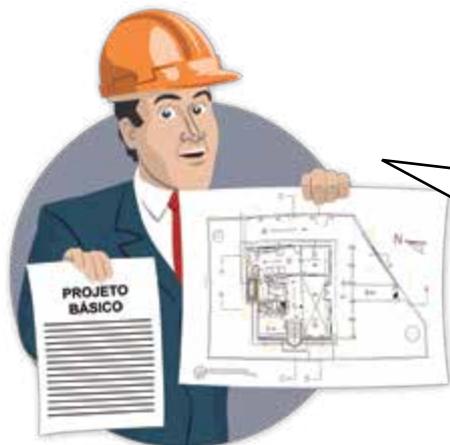
Nesse sentido, a Lei de Licitações, no seu art. 6º, IX, diz que projeto básico, é o

conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Segundo o TCU, “se o projeto básico for falho ou incompleto, os objetivos da Administração não serão alcançados” (BRASIL, 2010, p. 168). Segundo o Acórdão TCU nº 3018/2009 – Plenário,

a ausência ou a deficiência de projeto básico é causa de atrasos e cancelamentos das licitações, superfaturamento, aditamentos de contratos desnecessários, entre outros fatores que causam enormes prejuízos à Administração Federal, em vista de não ficarem demonstradas a viabilidade e a conveniência da execução de determinada obra ou serviço.





É importante, nesse momento, fazer uma distinção entre projeto básico de licitação e projeto básico de engenharia.

O projeto básico de licitação é aquele que visa delinear os elementos necessários para a correta caracterização do objeto a ser licitado, ou seja, é o levantamento inicial e básico daquilo que se deseja. Assim, caso o administrador público necessite de material permanente como equipamentos e mobília, por exemplo, ele deverá realizar o planejamento inicial do material e transformar tal planejamento em demanda para a aquisição, por meio de um projeto básico (cabe lembrar que, se o bem ou serviço for comum, deverá ser utilizada a modalidade pregão).

Por outro, para a realização de obras de engenharia, é necessária a realização de um projeto básico, conforme se observa no art. 7º, I. Não se pode confundir o projeto básico de engenharia com o projeto básico de licitação, até porque o projeto básico de engenharia deve ser realizado por meio de um contrato administrativo a ser firmado com uma vencedora de licitação e que, portanto, deverá existir um projeto básico para essa licitação.

Assim, imagine que a administração pública tenha o interesse de construir uma universidade pública. Evidentemente, será necessária a construção de instalações. Assim, em linhas gerais e desconsiderando procedimentos prévios, como possível realização de audiências públicas, considerado o volume de recursos a serem investidos, entre outras medidas, deve ser feito um projeto básico de licitação, a fim de que seja realizado um procedimento licitatório com vistas à contratação de uma empresa especializada para a elaboração do projeto básico de engenharia, a fim de que sejam delineados, de modo mais pormenorizado, os materiais e métodos a serem empregados, as características do solo e do clima, entre outros.



Conforme o art. 7º, da Lei nº 8.666/93, percebe-se que o próximo passo é a elaboração de um projeto executivo. Para que tal projeto seja realizado, é necessária uma nova licitação, tendo como base o projeto básico de licitação e o projeto básico de engenharia já realizado pela empresa especializada. O projeto executivo é o instrumento que balizará a execução da obra propriamente dita, conforme se vê no art. 7º, III, da Lei de Licitações. De acordo com o art. 6º, X, da Lei, o Projeto Executivo "é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)". Assim, o projeto básico de licitação é o guia do procedimento licitatório. O projeto básico de engenharia é o guia para a licitação de um projeto executivo. O projeto executivo é o guia para a execução completa da obra.

Ainda a respeito das etapas quanto à realização de obras, convém trazer o que diz o art. 7º, §1º, segundo o qual

a execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

É importante perceber que o art. 9º, da Lei de Licitações, traz algumas vedações para a execução da obra por parte de quem participou de fases prévias de elaboração de projetos, da seguinte forma:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II – empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação.

## Exercitando o conhecimento

Sobre o projeto básico de licitação e engenharia, assinale a alternativa correta.

- a) O projeto básico de engenharia é o guia do procedimento licitatório.
- b) O projeto básico de engenharia não depende de um contrato administrativo.
- c) O projeto básico de licitação visa delinear os elementos necessários para a correta caracterização do objeto a ser licitado.
- d) O projeto básico de licitação serve apenas para prever gastos.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "c". Como estudamos, o projeto básico de licitação é aquele que visa delinear os elementos necessários para a correta caracterização do objeto a ser licitado, ou seja, é o levantamento inicial e básico daquilo que se deseja.





Cabe salientar ponto importante nesse contexto segundo o qual o autor do projeto básico pode ser também autor do projeto executivo e pode, ainda, nos termos do art. 9º, §1º, servir como consultor ou técnico, exercendo funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, de acordo com o interesse da administração, como pode também o autor do projeto executivo exercer tais atribuições, desde que não participe da execução da obra.

Sobre o assunto em questão, convém trazer na íntegra a Súmula nº 261/2010 do TCU, segundo a qual

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Por fim, cabe dizer que o projeto básico deve ser prévio à licitação, o que não ocorre com o projeto executivo, que poderá ser realizado durante a execução das obras ou prestação de serviços, de acordo com o TCU, que assim diz:

Para realização de procedimento licitatório não há obrigatoriedade da existência prévia de projeto executivo, uma vez que este poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução de obras e prestação de serviços, se autorizado pela Administração. No caso, a licitação deverá prever a elaboração do competente projeto executivo por parte do contratado e preço previamente fixado pela Administração.



### Exercitando o conhecimento

Ainda sobre o projeto básico, assinale a alternativa incorreta.

- a) O projeto básico deve ser prévio à licitação.
- b) O projeto básico serve para atender as aquisições públicas.
- c) O projeto básico de engenharia é o guia para a licitação de um projeto executivo.
- d) O projeto executivo deve ser prévio à licitação.

**Comentário:** a alternativa incorreta é a letra "d". Como aprendemos, o projeto executivo não é prévio à licitação, pois de acordo com o Tribunal de Contas da União, ele pode ser realizado durante a execução das obras ou prestação de serviços.

## 2.1 Projeto básico



Art. 6º. [...]

IX [...]

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

A fim de tornar mais simples o rol de aspectos legais a serem observados, é possível apresentar os seguintes elementos que deverão constar em um projeto básico:

- 1) objeto;
- 2) detalhamento do objeto;
- 3) justificativa;
- 4) metas físicas;
- 5) período de execução;
- 6) valor total estimado;
- 7) orçamento detalhado;
- 8) forma de pagamento;

- 9) obrigações das partes;
- 10) penalidades (não são obrigatórias no projeto básico, mas podem fazer parte);
- 11) fiscalização;
- 12) responsável pelo projeto.

O objeto é aquilo que se deseja adquirir, deve ser descrito o que se pretende contratar e este será o elemento que comporá tanto a base do edital de licitação quanto o objeto do contrato a ser firmado. A respeito do objeto a ser licitado, a Súmula nº 177 do TCU diz que

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

O detalhamento do objeto é o que irá caracterizar, na prática, o critério de julgamento do certame licitatório.

O detalhamento do objeto se divide em três etapas, didaticamente falando:

- 1) é preciso detalhar o que se pretende resolver na administração pública e o porquê da solução indicada, visando o melhor interesse do órgão;
- 2) ele deve trazer consigo todas as especificações técnicas pertinentes, as suas características (dimensionamento, se for o caso), condicionantes de qualidade;
- 3) deve ser indicado, de forma clara, como e onde será entregue o produto ou será prestado o serviço.

A indicação de marca somente será permitida se houver apenas um único fabricante do produto exigido, e a determinação de características deverá ser feita de modo a permitir uma competitividade maior. Caso não seja possível, deverá o detalhamento ser muito bem justificado, pois pode ser direcionado inclusive para um processo de dispensa de licitação.

Não se deve esquecer, nesse momento, de destacar os prazos a serem cumpridos, principalmente para a entrega dos serviços.

As justificativas são, em termos simples, as razões técnico-operacionais para a contratação. É a motivação do ato administrativo. É nesse instante em que se deve expor os motivos pelos quais a contratação é necessária e o porquê da escolha pelo objeto e pela quantidade.

As metas físicas se referem àquilo que a administração deseja atingir com o objeto a ser contratado. Portanto, tais metas possuem ligação estreita com os resultados esperados, o que permite uma possível avaliação de eficácia, ainda que, na prática, tal análise seja extremamente restrita.

O período de execução, que possui vínculo com os prazos a serem cumpridos no detalhamento do objeto, trata do início, da execução e do término da contratação. Tal aspecto é extremamente importante sob a ótica orçamentária e da gestão do contrato administrativo, visto que o contrato pode ser prorrogado, observadas algumas condições legais.

O valor total estimado é o custo previsto, baseado em pesquisa de mercado. Podem ser utilizadas, além da pesquisa de mercado, pesquisas junto a outros órgãos públicos e no **comprasnet**. Uma nota relevante é que, dificilmente, a área que irá elaborar o projeto básico fará a cotação de preços, uma vez que, em geral, as áreas de recursos logísticos dos órgãos dispõem de uma divisão que tem essa atribuição, o que facilita a pesquisa junto a fornecedores e a outros órgãos, como mencionado.



**Comprasnet:** portal de compras do Governo Federal, no qual são disponibilizadas informações relativas às compras e às contratações e são operados processos de aquisição eletrônica desenvolvidos pelo Governo Federal.

Apenas para lembrar, de acordo com o TCU, a estimativa do valor da contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada, exceto quanto à concorrência ou ao preço, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado.

O orçamento detalhado é essencial para a composição final dos custos e para o próprio acompanhamento do futuro contrato, tendo relação estreita com o valor total estimado (item anterior de nossa análise). Traz os itens componentes da contratação, quantidades, custo unitário e total e deve observar os parâmetros estabelecidos pelo TCU para a formação de planilhas de preços.

De acordo com o órgão de controle externo, em relação a obras e serviços, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, a estimativa do valor da contratação deve estar disposta sob a forma de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários. Para efeito de cálculo da despesa, será levado em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda eventuais prorrogações previstas para a contratação (BRASIL, 2010, p.86).

Acotação de preço, em caso de obras rodoviárias, por exemplo, deve levar em consideração o momento de transporte, o fator de influenciada chuva na produtividade, fator de influencia de tráfego, serviços executados por terceiros, ajustes na bonificação e despesas indiretas -BDI da empresa e outras particularidades.

A forma de pagamento deve trazer, de maneira clara, como os pagamentos serão realizados, estabelecendo critérios de periodicidade, medição, parcelamento, prazo, compensação financeira entre a data prevista e a data do efetivo pagamento, entre outros aspectos.

As obrigações das partes devem ser redigidas de modo a deixar claro quais são as condutas e procedimentos a serem observados durante a realização do contrato. Como esse ponto pode vir a ser passível de bastantes controvérsias e litígios, é necessária a atenção para a sua redação, a fim de que não existam pontos obscuros no contrato, o que pode levar a interpretação às mais diversas, e, conseqüentemente, problemas na execução.

É importante lembrar que não apenas a contratada tem obrigações a serem cumpridas, como também a contratante, no caso de contrato administrativo, o Poder Público.

As possíveis penalidades a serem aplicadas devem ser expressas de forma clara, a fim de que a contratada tenha a exata noção do que lhe pode acontecer caso não cumpra o contrato. Não são obrigatórias no âmbito do projeto básico, mas devem constar necessariamente do edital e, mais ainda, do contrato administrativo.

No âmbito administrativo, as sanções a serem aplicadas pela administração, em caso de descumprimento de contratos administrativos, estão previstas no art. 87, e podem ser:

- a) advertência;
- b) multa;
- c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Estas sanções, lembrando, deverão estar no contrato. O art. 46, da Lei nº 8.443/92, traz a possibilidade de o Tribunal de Contas da União, na esfera federal, declarar a inidoneidade de licitante que fraudar a licitação para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal. Desde que tal fraude tenha sido devidamente comprovada. É importante lembrar que esta penalidade não deve estar expressa nos contratos administrativos firmados, pois se trata de pena a ser aplicada apenas pelo TCU e não pelo Poder Público em geral.

A fiscalização é um dever e um poder da administração. Assim, deve a administração prever que o contrato será fiscalizado, por um fiscal titular e um substituto, ainda que não seja necessário, no projeto básico, fazer menção ao nome completo, número de inscrição no CPF e a matrícula dos servidores que farão a fiscalização.

Por fim, o responsável pelo projeto, como a própria expressão sugere, é aquele que responde pelos eventuais vícios apresentados na elaboração do projeto.



### Exercitando o conhecimento

Sobre os elementos de um projeto básico, assinale a alternativa correta.

- a) 14 elementos devem compor um projeto básico, entre eles o objeto e a fiscalização.
- b) O objeto é aquilo que se deseja adquirir, sendo um elemento que comporá a base do edital de licitação e o objeto do contrato.
- c) As metas físicas são aquilo que a administração conseguiu atingir.
- d) O período de execução deve ser detalhado de maneira exata, pois o prazo de execução não pode ser ultrapassado.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "b". Como vimos, o objeto é aquilo que se deseja adquirir, devendo ser descrito o que se pretende contratar e este será o elemento que comporá tanto a base do edital de licitação quanto o objeto do contrato a ser firmado.

## 2.2 Termo de referência

O Termo de Referência, assim como o Projeto Básico, é o documento elaborado que tem como base os documentos e estudos efetivados na etapa de planejamento para uma contratação pelo serviço público, o que caracteriza a melhor forma encontrada pelo Ente Estatal para a melhor solução do problema a ser resolvido (estudos preliminares), juntamente com os estudos que concluem pela viabilidade da contratação.

O desenvolvimento do Termo de Referência é a etapa interna mais difícil a ser efetivada pela equipe de servidores públicos, pois envolve necessariamente os conhecimentos técnicos da área demandante; o conhecimento dos processos de contratação; além do conhecimento de orçamentação e procedimento fiscal do ente. Normalmente, a maioria das municipalidades no Brasil não possui os quadros técnicos necessários para o desenvolvimento dentro da técnica correta, dos estudos preliminares e, por conseguinte, do Termo de Referência. Termos de Referência ruins nunca levam a bons contratos para a administração pública, e, por consequência, para a sociedade à qual ela serve. Isso obriga, em muitos casos, uma licitação ser precedida de outra licitação, para contratação de consultores e experts na área demandada, o que aumenta o custo e o tempo de execução e o desenvolvimento do Termo de Referência.

O termo de referência em seus estudos técnicos preliminares deverá conter, conforme disciplina o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019:

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

- 1) a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
  - 2) o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
  - 3) o cronograma físico-financeiro, se necessário.
- b) o critério de aceitação do objeto;
  - c) os deveres do contratado e do contratante;
  - d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se esta for necessária;
  - e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
  - f) o prazo para execução do contrato; e
  - g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

É o Termo de Referência que identifica todo o conjunto de diplomas legais de outras áreas que vão afetar a aquisição do produto ou a prestação do serviço.

Por exemplo, na aquisição de produto ou serviço para o Sistema Único de Saúde, ele deverá se atentar para as Resoluções de Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), pois prestadores de serviço ou de venda de produtos precisam ser autorizados pela ANVISA para atuarem no mercado.

Os projetos na área de saneamento básico, por exemplo, deverão se atentar para as normas do código de obra da cidade, as normas da ANVISA e as normas do Meio Ambiente. Como, em nosso país, há um grande número de normativos infralegais, muitas vezes contraditórios, a elaboração de Termos de Referência sem considerar tais variáveis pode levar o projeto em si à ilegalidade (o que não cumpriria o princípio da legalidade), ou à sua insustentabilidade econômica ou financeira.



Ainda nesse sentido, cita-se a definição legal de termo de referência, com base no art. 9º, §2º, do decreto mencionado, segundo o qual

O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.



É importante trazer, ainda, a previsão contida no art. 8º, II, do Decreto nº 3.555/00, de acordo com o qual

o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Percebe-se, ante o exposto, que todos os elementos já mencionados na elaboração de um projeto básico são também compatíveis com a elaboração do termo de referência.

Da mesma forma que o projeto básico, previamente à realização de pregão em quaisquer das formas, presencial ou eletrônica, a área demandante deve elaborar o termo de referência com indicação precisa, suficiente e clara do objeto, sendo vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que venham a limitar ou a frustrar a competição ou sua realização.

## Resumindo

Nesta lição, vimos que o projeto básico é de suma importância para que uma aquisição pública seja realizada, pois é necessário um planejamento prévio para demonstrar a necessidade de uma aquisição. Vimos, ainda, os elementos que devem estar contidos em um projeto básico, bem como o detalhamento de cada um deles. Por fim, estudamos sobre o termo de referência, que é o documento que contém informações obtidas a partir de muitos levantamentos em relação ao objeto a ser contratado.

Veja se você se sente apto a:

- explicar o que é um projeto básico de licitação;
- reconhecer o projeto básico de engenharia;
- citar os elementos que compõem um projeto básico;
- identificar a função do termo de referência.

## Exercícios

**Questão 1** – A respeito dos aspectos gerais que envolvem a etapa inicial das licitações, é correto afirmar que:

- a) nas licitações, como o procedimento é formal, não é necessário um planejamento prévio, pois este pode atrasar a realização do certame.
- b) se o projeto básico for falho ou incompleto, é provável que os objetivos da administração não sejam alcançados.
- c) projeto básico de engenharia e projeto básico de licitação são equivalentes.
- d) no projeto básico, é necessária a caracterização da obra ou serviço objeto da licitação. O projeto básico deve ser elaborado conforme as indicações dos estudos técnicos preliminares, mas não deve levar em conta o impacto ambiental do empreendimento, pois isto será verificado no projeto executivo.

**Questão 2** – Com relação aos projetos que balizam uma licitação para contratação de uma obra, assinale a alternativa correta.

- a) O projeto básico é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra.
- b) O projeto básico pode ser desenvolvido de forma concomitante com o projeto executivo.
- c) O projeto executivo deve seguir as normas pertinentes à Associação Brasileira de Normas Técnicas.
- d) O projeto básico é o instrumento que balizará a execução da obra propriamente dita.

**Questão 3** – Com relação aos projetos que balizam uma licitação para contratação de uma obra de engenharia, se as fases forem planejadas em momentos distintos, assinale a alternativa correta.

- a) O autor do projeto executivo pode participar da execução da obra, exclusivamente a serviço da administração interessada.
- b) O autor do projeto básico não pode ser autor do projeto executivo, salvo se exclusivamente a serviço da administração interessada.
- c) O autor do projeto básico pode participar da execução da obra exclusivamente a serviço da administração interessada.
- d) O autor do projeto básico pode participar da fiscalização da execução da obra exclusivamente a serviço da administração interessada.

**Questão 4** – Com relação ao projeto básico e ao projeto executivo de engenharia, assinale a alternativa correta.

- a) O projeto básico e o projeto executivo devem ser prévios à realização da obra.
- b) O projeto executivo pode ser realizado durante a execução das obras ou prestação de serviço, se autorizado pela Administração.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

c) É possível que uma obra seja realizada apenas com o projeto básico de licitação e o projeto executivo de engenharia, sem o projeto básico de engenharia.

d) A elaboração de projeto executivo que transfigure o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos é lícita, desde que autorizada pela administração.

**Questão 5** – A respeito do projeto básico, é correto afirmar que:

a) o orçamento detalhado do custo global da obra não é elemento necessário no projeto básico.

b) as informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos podem frustrar o caráter competitivo para a execução da obra, desde que autorizados pela administração.

c) a estratégia de suprimentos e as normas de fiscalização são exemplos de subsídios para a montagem do plano de licitação e gestão da obra.

d) as soluções técnicas globais e localizadas são elementos necessários do projeto básico, mas não precisam ser suficientemente detalhadas, pois tal procedimento será adotado apenas no projeto executivo.

**Questão 6** – Com relação ao objeto e seu detalhamento na elaboração do projeto básico, é correto afirmar que:

a) o objeto não precisa ser detalhado.

b) a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição.

c) o detalhamento do objeto deve trazer uma descrição suficiente para atendimento do interesse do órgão, mas não as especificações técnicas.

d) é possível, no detalhamento de qualquer objeto a ser licitado, a caracterização por meio da marca, a fim de que não existam falhas no processo licitatório e porque a marca traz uma definição precisa do que se deseja.

**Questão 7** – Com relação à elaboração do projeto básico, assinale a alternativa correta.

a) As metas físicas possuem ligação estreita com os resultados esperados.

b) O período de execução é importante sob a ótica da gestão do contrato administrativo, mas não sob o viés orçamentário, pois tal aspecto só é verificado na assinatura do contrato.

c) As justificativas são as razões políticas para a contratação, pois se trata, apenas, da motivação do ato administrativo e, por isso, não precisa conter aspectos técnico-operacionais para a contratação.

d) O período de execução do contrato não tem qualquer relação com o detalhamento do objeto.

**Questão 8** – Com relação à elaboração do projeto básico e aos procedimentos a serem adotados antes da licitação propriamente dita, assinale a alternativa correta.

- a) Para a realização de pesquisa de mercado, a unidade da administração pública só pode se valer de preços de produtos pesquisados no mercado, não sendo admitida outra forma de levantar tais preços.
- b) A estimativa do valor da contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada.
- c) Em relação a obras e serviços, a estimativa de orçamento deve ser detalhada em planilhas que expressem a composição dos custos gerais, vedada a exposição de custos unitários.
- d) As obrigações das partes devem trazer apenas regras gerais a serem observadas, uma vez que, apesar de estarem no contrato, as partes devem ter liberdade para negociar todas as condutas a serem adotadas.

**Questão 9** – A respeito do termo de referência, é correto afirmar que:

- a) o termo de referência deve conter informações claras e precisas e que, portanto, podem ser excessivas, a fim de garantir a certeza do que será contratado.
- b) o termo de referência é documento que deve conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração sem conter estratégia de suprimento, uma vez que ainda não há certeza se haverá uma contratação.
- c) o termo de referência não pode conter informações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que frustrem a competição ou sua realização, mas tais informações devem limitar e restringir a quantidade de interessados no certame.
- d) o termo de referência é documento que deve conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado.

**Questão 10** – Com relação ao termo de referência e aos procedimentos anteriores ao pregão, assinale a alternativa correta.

- a) A pesquisa de mercado não deve ser realizada no pregão, pois os lances proporcionarão a redução do valor das propostas.
- b) O termo de referência é essencial no pregão presencial, mas não o é no pregão eletrônico, pois nesse, todos os procedimentos são realizados pela rede mundial de computadores.
- c) Os elementos contidos na elaboração de um projeto básico são compatíveis com aqueles que devem estar previstos na elaboração do termo de referência.
- d) O termo de referência não deve considerar o prazo de execução do contrato.

# 3 PREGÃO

Nesta lição, entenderemos o conceito e finalidade do pregão, assim como os seus princípios. Além disso, estudaremos a estrutura e fases desse processo, a função do pregoeiro e comissão de pregão, e os procedimentos do pregão eletrônico.

## Objetivos

- conhecer o conceito e finalidade do pregão;
- identificar os princípios do pregão;
- citar as fases do pregão;
- entender a função do pregoeiro;
- saber como funciona o pregão eletrônico.

### 3.1 Conceito e finalidade do pregão

O pregão, também conhecido como leilão inverso, é modalidade de licitação não prevista na Lei nº 8.666/93, para a aquisição de bens e serviços comuns. Assim, a modalidade pregão foi instituída por meio da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. O TCU define pregão como

modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Pode ser presencial ou eletrônico (BRASIL, 2010, p. 45).

O parágrafo 3º do art. 1º do Decreto nº 10.024, de 2019, determina que o pregão deve ser utilizado, *in verbis*:

Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline, de forma diversa, as contratações com os recursos do repasse.

Esse Decreto inova ao exigir que outros entes públicos, que vão utilizar recursos financeiros de origem de repasse voluntária da União, deverão utilizar do Pregão para fazer suas aquisições de produtos e serviços.

Na administração pública federal, atualmente, é obrigatória a utilização do pregão para a contratação de bens e serviços de uso comum. Caso não seja possível a sua utilização, é necessária a justificativa circunstanciada sobre os motivos que levaram a tal decisão.

### Importante

O Decreto nº 10.024, de 2019, em seu art. 1º, § 2º, determina, *in verbis*, que:

As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, nos termos do regulamento interno de que trata o art. 40 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto, inclusive o disposto no Capítulo XVII, observados os limites de que trata o art. 29 da referida Lei.

Até mesmo os serviços sociais autônomos, que são entidades paraestatais, (SESC, SENAC, SESCOOP, SENAT, SENAI, SESI, SEBRAE) devem, preferencialmente, adotar o pregão, conforme entendimento do TCU: “As entidades conhecidas como serviços sociais autônomos devem adotar ‘preferencialmente a licitação na modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns’”.

Nesse contexto, é relevante fazer uma pergunta já que sobre ela repousa o próprio conceito do que vem a ser pregão: o que são bens e serviços comuns? O Parágrafo Único do art. 1º, da Lei nº 10.520/02 diz que: consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Segundo o Tribunal de Contas da União,

o bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço (BRASIL, 2010, p. 62).



A especificação de quais bens e serviços se enquadravam como bens e serviços comuns era dada no Anexo II ao Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que regulamenta o pregão, no seu Anexo I e abrangia 34 itens dentre os quais bens de consumo, bens permanentes, serviços de apoio administrativo, de assinaturas, de assistência, de atividades auxiliares e inúmeros outros. Assim, inicialmente, não era possível a aquisição de bens e serviços de informática, por força de normatização que estabelecia a obrigatoriedade, nas contratações de bens e serviços de informática e automação por meio da licitação de tipo técnica e preço (Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 e Decreto nº 1.070, de 2 de março de 1994). Também não podiam ser licitados em pregão a contratação de obras e serviços de engenharia, as locações imobiliárias e as alienações em geral.

Atualmente, os bens e serviços comuns de informática devem ser adquiridos na modalidade pregão, que se vale do tipo de menor preço, conforme art. 9º, § 1º, do Decreto 7.174, de 12 de maio de 2010, segundo o qual a licitação do tipo menor preço será exclusiva para a aquisição de bens e serviços de informática e automação considerados comuns, e deverá ser realizada na modalidade de pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme determina o art. 4º do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.



É importante dizer, ainda, que na contratação de bens e serviços de informática e automação, devem ser adotados os tipos de licitação menor preço ou técnica e preço, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na legislação. Vale lembrar que, no caso de licitação por menor preço de bens e serviços comuns, é obrigatória a realização de pregão, como já dito.

Deve-se atentar para o fato de que, para a compra de produtos e serviços de Tecnologia da Informação, além do que já diz a Lei e o Decreto, o contratante (administração pública) deve seguir o que preconiza a Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014, da antiga Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ela dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.

A respeito da realização de serviços de engenharia, já é pacífica a possibilidade de emprego de pregão para a sua implementação, conforme se observa na Súmula nº 257/2010 do TCU, segundo a qual “o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”.

Vale salientar, ainda, que no pregão existem algumas vedações que o distinguem das demais modalidades de licitação, conforme se observa no art. 5º, da Lei nº 10.520/02, segundo o qual é vedada a exigência de:

- a) garantia de proposta;
- b) aquisição do edital pelos licitantes como condição para participação no certame;
- c) pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.



## Exercitando o conhecimento

Sobre o pregão, assinale a alternativa correta.

- a) O pregão é modalidade de licitação prevista na Lei nº 8.666/93, para a aquisição de bens e serviços.
- b) A utilização do pregão para a contratação de bens e serviços de uso comum é obrigatória na administração pública federal.
- c) O pregão eletrônico somente é necessário para aquisição de bens e serviços de informática e automação.
- d) O pregão é obrigatório para os serviços sociais autônomos, como SESC e SENAC.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "b". Como estudamos, na administração pública federal, atualmente, é obrigatória a utilização do pregão para a contratação de bens e serviços de uso comum. Caso não seja possível a sua utilização, é necessária a justificativa circunstanciada sobre os motivos que levaram a tal decisão.

## 3.2 Princípios do pregão

A Lei 10.520/02 não fala expressamente de princípios do pregão, mas no seu art. 9º diz que se aplicam subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666/93. Assim, todos os princípios das licitações, desde que sejam compatíveis com o pregão, podem ser invocados.



Os princípios que devem nortear o Pregão estão estabelecidos no art. 2º do Decreto nº 10.024, de 2019.

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos.

§ 1º O princípio do desenvolvimento sustentável será observado nas etapas do processo de contratação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

Percebe-se claramente que vários dos princípios tratados possuem ligação direta com os princípios constitucionais da administração pública, bem como com os princípios explícitos na Lei de Licitações. É de se enfatizar, nesse caso, os princípios da competitividade, da celeridade e do justo preço, conforme se observa no dispositivo mencionado, que trazem a verdadeira dimensão do que representa o pregão no âmbito da administração.





Ponto importante a ser observado é que, com base nos procedimentos adotados no pregão, que há um destaque também para o princípio da eficiência, uma vez que o certame é desenvolvido de modo muito mais célere. Mencionam-se, de forma expressa no dispositivo legal, os princípios da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade, mas deve-se ter em mente que tal rol é meramente exemplificativo, uma vez que os princípios da Lei nº 8.666/93 podem ser aplicados de forma subsidiária, como visto, e, ainda, porque a expressão “princípios correlatos” no texto legal amplia o rol de princípios, ainda que não estejam transcritos.

Por fim, cabe trazer a previsão contida no Parágrafo Único do mesmo art. 2º já citado, de acordo com o qual “as normas disciplinadoras da licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação”.

Assim, percebe-se que todos os princípios têm o objetivo maior de atingir o interesse público, como não poderia deixar de ser, uma vez que a licitação se enquadra na esfera do regime jurídico administrativo, além de buscar a isonomia e a ampla concorrência, para a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, conforme previsão da Lei de Licitações.

### 3.3 Estrutura e fases do pregão



O pregão, da mesma forma que a licitação, possui duas fases: fase interna e fase externa. A Lei nº 10.520 chama a fase interna de fase preparatória e, no art. 3º, diz que tal fase é composta da forma a seguir:

PARA A FASE INTERNA:

- I) estudo técnico preliminar – o qual, como já dissemos, trata de todo o planejamento prévio com relação à caracterização e à justificativa da contratação;
- II) termo de referência – é o consolidado de todas as informações pertinentes ao processo de aquisição pela administração pública, também já abordado;
- III) planilha estimativa de despesa – previsão de quanto será gasto para a aquisição do produto e, em caso de serviço, quanto custará o mesmo para o exercício fiscal presente

(englobando apenas os meses restantes do ano) e o custo previsto para o ano fiscal seguinte, com o objetivo de atender a Lei de Responsabilidade Fiscal;

- IV) previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços – indicação clara da fonte dos recursos que irão suportar a despesa e a sua reserva no orçamento, o que impede outros gastos com aquele orçamento;

É interessante observar o Manual de Contabilidade Pública para se familiarizar com os códigos orçamentários e identificar a origem do recurso.

Por exemplo, a Fonte 100 indica que o recurso é originário do Tesouro, já a Fonte 138 indica que o recurso é originário de convênio. Cada fonte tem regramento de compra e aquisição e de prestação de contas diferentes.

- V) autorização de abertura da licitação – processo é autorizado pela autoridade competente, normalmente o ordenador de despesa do órgão;
- VI) designação do pregoeiro e da equipe de apoio;
- VII) edital e respectivos anexos - publicidade e regramento de como a administração pública promoverá a aquisição do produto ou serviço. Edital este que poderá ser questionado e as questões devem obrigatoriamente serem respondidas pela equipe de pregoeiros;
- VIII) minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX) parecer jurídico – opinativo;
- X) documentação exigida e apresentada para a habilitação – indicar quais os documentos que serão exigidos para a habilitação do licitante;

#### PARA A FASE EXTERNA:

Apresentação da documentação exigida no Edital.

- XI) proposta de preços do licitante – apresentação da proposta de precificação para o bem ou serviço a ser oferecido à administração pública, condizente com o edital de licitação;
- XII) ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:
  - a) os licitantes participantes;
  - b) as propostas apresentadas;
  - c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;
  - d) os lances ofertados, na ordem de classificação;
  - e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;
  - f) a aceitabilidade da proposta de preço;
  - g) a habilitação;
  - h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;
  - i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões;
  - j) o resultado da licitação.

XIII) comprovantes das publicações:

- a) do aviso do edital;
- b) do extrato do contrato; e
- c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida.

XIV) ato de homologação/adjudicação.

Anteriormente, era exigido que em função do valor a ser contratado pela administração pública, era necessário a chamada do edital no Diário Oficial da União, em meio eletrônico e em jornal de grande circulação local da aquisição. Com o novo normativo, é exigido que os órgãos ou as entidades integrantes do Sisg e aqueles que aderirem ao Sistema Compras do Governo federal disponibilizem a íntegra do edital no endereço eletrônico comprasnet e no sítio eletrônico do órgão ou da entidade promotora do pregão ou no portal do sistema utilizado para a realização do pregão.

A esse respeito, cabe ressaltar que, para o órgão ou a entidade integrante do Sistema de Serviços Gerais (SISG), a íntegra do edital deverá estar disponível em meio eletrônico, na internet, no site comprasnet, independentemente do valor estimado para o pregão.

Por outro lado, o Decreto nº 5.450/05 amplia os limites expostos para os pregões eletrônicos, cujos valores estimados para contratação e os meios de divulgação são abaixo expostos:

- a) Até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):
  - Diário Oficial da União;
  - meio eletrônico, na internet.
- b) Acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):
  - Diário Oficial da União;
  - meio eletrônico, na internet;
  - jornal de grande circulação local.
- c) Superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):
  - Diário Oficial da União;
  - meio eletrônico, na internet;
  - jornal de grande circulação regional ou nacional.

No aviso publicado devem constar a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital, o qual trará os elementos relativos ao procedimento licitatório, e a minuta do contrato.

Da mesma forma que as demais modalidades de licitação, o pregão também possui um período mínimo entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas, sendo que esse período não será inferior a oito dias úteis para o pregão.



Até dois dias úteis antes da data prevista para o recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão, cabendo ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de vinte e quatro horas. Sendo acolhida a petição contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame.

No dia previsto para o pregão, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, cabendo ao interessado ou ao seu representante realizar a sua identificação. Logo após aberta a sessão, os interessados ou seus representantes apresentam declaração dando ciência de que cumprem os requisitos de habilitação e entregam os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, sendo realizada a abertura imediata de tais envelopes, bem como a verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Durante a sessão pública do pregão presencial, o autor da oferta de valor mais baixo e os autores das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor. Nesse caso, imagine-se 5 licitantes: A, B, C, D e E. Após a abertura das propostas, observa-se a conformidade de todas as propostas, e os seguintes preços:

A = R\$ 100.000,00  
B = R\$ 103.000,00  
C = R\$ 107.000,00  
D = R\$ 110.000,00  
E = R\$ 120.000,00

Nesse contexto, após a abertura dos envelopes, com exceção ao licitante E, cuja proposta foi 20% maior que a proposta mais baixa e que, portanto, seria de pronto eliminado, todos os demais licitantes poderiam continuar dando outras propostas de preço por meio de lances verbais (mantido o limite de 10%) até a declaração do vencedor.

Se não houver ao menos três ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores a oferta de valor mais baixo, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de três, oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos. Tendo como exemplo o caso anterior, imaginemos que as propostas foram:

A = R\$ 100.000,00  
B = R\$ 105.000,00  
C = R\$ 120.000,00  
D = R\$ 121.000,00  
E = R\$ 130.000,00

Nesse caso, as propostas dos licitantes B e C foram superiores, respectivamente, em 5% e 20% da proposta com preço mais baixo. Nesse caso, os licitantes A, B e C poderiam oferecer lances verbais e sucessivos até a declaração do vencedor, sendo os licitantes D e E eliminados de pronto.

É importante lembrar que o pregão é uma modalidade do tipo menor preço e como tal deverá ser o julgamento das propostas, observados os demais critérios expostos no edital, cujas cópias devem ser colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta.



Após o exame da proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e ao valor, cabe ao pregoeiro decidir de forma motivada a respeito da sua aceitabilidade e, encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro deverá abrir o envelope contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital. Percebe-se, então, uma clara inversão na ordem, em relação à licitação, da qualificação e da entrega das propostas. No pregão, abrem-se as propostas e só depois é observada a habilitação, ao passo que nas licitações da Lei nº 8.666/93 ocorre o contrário.



**FGTS:** criado para proteger o trabalhador em caso de demissão sem justa causa. Não é tributado, mas seu saque ou uso para a compra de imóvel deve ser declarado.

No pregão, a habilitação é feita com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social, o **Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)** e a Justiça do Trabalho, e, ainda, as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso. Além disso, deve o licitante demonstrar que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira. Caso os licitantes já sejam cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) e nos sistemas semelhantes dos estados, Distrito Federal ou municípios, poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já estejam nos sistemas.

Tão logo seja verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor. Por outro lado, caso a oferta não seja aceitável ou se o licitante desatender às exigências de habilitação, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação e sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor.

Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, sendo-lhe concedido o prazo de três dias para apresentação das razões do recurso. Nesse caso, os demais licitantes ficam intimados para apresentar contrarrazões também em três dias, contados a partir do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurado conhecimento e acesso ao processo. Se o recurso interposto for acolhido, apenas os atos posteriores àquele que foi atacado que não puderem ser acolhidos serão invalidados.

É extremamente importante entender que o licitante deverá manifestar a intenção de interpor recurso administrativo imediata e motivadamente, como já dito. A pergunta que nos cabe fazer é a seguinte: e se o licitante não se manifestar, ou, caso venha a se manifestar, não o faça de forma motivada e imediata? A resposta é que há a decadência do direito. E o que é a decadência do direito? Nada mais é que a perda do direito de ação. O direito continua existindo apenas como meio de prova para alguma outra pretensão, mas não para aquela a que originalmente cabia. Ou seja, no caso de um pregão, se um licitante A interessado não se manifestar, perderá o direito de pleitear aquilo que lhe

interessava. Caso algum outro licitante B venha a invocar algum procedimento equivocado no certame, por exemplo, aquele direito de A poderá ser invocado como meio de prova para fundamentar o argumento de B, ou algum outro direito que B venha a ter e queira se valer do pleito que decaiu para reforçar seu argumento.



Decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor e, homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital.

Por fim, caso o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebre o contrato, o pregoeiro adotará as mesmas medidas que aquelas nos casos de oferta que não for aceitável ou de desatendimento do licitante às exigências habilitatórias, ou seja, o pregoeiro examinará as demais ofertas subsequentes, bem como a qualificação dos licitantes na ordem de classificação até a apuração de uma proposta que atenda ao edital, sendo o seu licitante declarado vencedor. No entanto, aquele que for convocado dentro do prazo da proposta – que segundo a lei é de 60 dias, se não houver outro prazo no edital – não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com o Poder Público e será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais. Percebe-se, então, o grau de responsabilidade daquele que resolve participar de um processo licitatório, ainda mais na modalidade pregão.

### 3.4 Pregoeiro e comissão de pregão

O pregoeiro é o responsável por conduzir a licitação na modalidade pregão no âmbito da unidade. Segundo o TCU, as licitações realizadas na modalidade pregão serão conduzidas por pregoeiro com auxílio de equipe de apoio, designados pela autoridade competente dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação. A designação do pregoeiro poderá ser pelo período de um ano, admitindo-se reconduções para períodos seguintes ou para licitação específica. A equipe de apoio deve ser integrada, na maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, de preferência do quadro permanente do órgão ou entidade que promover a licitação. Deve possuir conhecimento técnico sobre o objeto licitado, de modo a prestar assistência necessária ao pregoeiro.

Para atuar no processo licitatório de pregão, o pregoeiro e os membros da equipe de apoio serão servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação. Os membros da equipe de apoio devem ser, em sua maioria, servidores ocupantes de cargo efetivo, preferencialmente pertencentes aos quadros permanentes do órgão ou da entidade promotora da licitação.

Antigamente era exigida formação específica, mas tal exigência deixou de ser cobrada. É de se ressaltar que, no âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares.



## Exercitando o conhecimento

Tendo em vista a estrutura e fases do pregão, assinale a alternativa incorreta.

- a) O pregão possui duas fases: interna e externa.
- b) O Decreto nº 5.450/05 amplia os limites expostos para os pregões eletrônicos.
- c) O pregão não possui um período mínimo entre a publicação do aviso e a apresentação da proposta, porém, geralmente, isso acontece em até 10 dias corridos.
- d) No dia previsto para o pregão, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, cabendo ao interessado ou ao seu representante, realizar a sua identificação.

**Comentário:** a alternativa incorreta é a letra "c". Como aprendemos, da mesma forma que as demais modalidades de licitação, o pregão também possui um período mínimo entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas, sendo que esse período não será inferior a oito dias úteis para o pregão.

Ao pregoeiro e respectiva equipe de apoio, a Lei atribui várias atividades, entre as quais se destaca o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Conforme se observa no art. 17 do Decreto nº 10.024, de 2019:

Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

- I) conduzir a sessão pública;
- II) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos;
- III) verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;
- IV) coordenar a sessão pública e o envio de lances;
- V) verificar e julgar as condições de habilitação;
- VI) sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica;
- VII) receber, examinar e decidir os recursos e encaminhá-los à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII) indicar o vencedor do certame;
- IX) adjudicar o objeto, quando não houver recurso;



- X) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
- XI) encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade competente e propor a sua homologação.

Poderá, ainda, solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar a sua decisão.

Dada a relevância do pregoeiro na realização do certame e conseqüentemente na própria contratação a ser feita pela administração pública, segundo o Acórdão TCU 1048/2008 da Primeira Câmara,

a conduta deliberada do pregoeiro no intuito de favorecer determinado licitante atenta contra os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, caracterizando a prática de ato com grave infração à norma legal e ensejando a sanção pecuniária.

Por fim, tanto para a comissão de licitação quanto para a comissão de pregão, existe a possibilidade de responsabilidade solidária pelos atos das comissões. No entanto, é possível que o membro da comissão não seja responsabilizado, conforme se vê no Acórdão TCU 739/2007 Primeira Câmara, que assim diz:

os membros das Comissões de Licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

## Exercitando o conhecimento

O art. 17 do Decreto nº 10.024, de 2019, elenca uma série de atribuições ao pregoeiro. Assinale a alternativa que apresenta essas atribuições.

- a) Receber, examinar e decidir as impugnações.
- b) Elaborar atas.
- c) Encaminhar recursos para a equipe responsável.
- d) Indicar membro para compor a comissão de licitação.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "a". Como vimos, uma das funções do pregoeiro é receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos.

## O pregão eletrônico

Uma das modalidades de pregão é o pregão eletrônico, que tem inclusive preferência sobre o presencial. O pregão eletrônico deverá ser um sistema que será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que garantam condições de segurança em todas as etapas do certame.

A respeito da operacionalização do sistema, convém mencionar que o pregão eletrônico deve ser conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com apoio técnico e operacional da



Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atua como provedor do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

### Procedimentos no pregão eletrônico

A base das informações a seguir expostas foi obtida na obra de Justen Filho (2012). Como já mencionado anteriormente, o desenvolvimento do pregão eletrônico será efetivado na internet, não existindo o comparecimento físico do licitante ao órgão que realiza o certame.

Para participar, o interessado deve ser previamente credenciado perante o provedor do sistema eletrônico, assim como a autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregoeiro e os membros da equipe de apoio que participam do pregão na forma eletrônica. Cabe destacar regra importante do art. 3º, § 5º, do Decreto nº 10.024/2019, segundo o qual



o uso da senha de acesso pelo licitante é de sua responsabilidade exclusiva, incluindo qualquer transação efetuada diretamente ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros.

Vamos lembrar que, em até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica e, ainda, que cabe ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas. Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame.

Cabe mencionar, nesse contexto, que qualquer modificação no edital exige divulgação pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. Em outras palavras, caso a alteração no edital seja meramente formal, como a correção de grafia de palavras ou simples renumeração de cláusulas, não haverá interrupção do processo licitatório. Por outro lado, caso haja modificação no objeto ou sejam impostas novas obrigações à contratada, ou ainda, sejam estabelecidos novos índices de prestação de serviço, de modo que venham a alterar as propostas, o prazo para a apresentação das propostas deve ser contado do início, a contar da publicação do novo edital.

Para participação no pregão eletrônico, o licitante deverá manifestar que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório, em campo próprio do sistema eletrônico. É extremamente importante atentar para o fato de que os licitantes somente poderão retirar ou substituir a proposta anteriormente apresentada até a abertura da seção. Depois que a seção for iniciada, mesmo que não seja interesse do licitante prosseguir no pregão, caso sua proposta seja vencedora, ele deverá cumprir o que lá estiver previsto e, se não o fizer, estará sujeito às sanções cabíveis.



Aberta a seção, o pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital e, então, o sistema ordenará, automaticamente, as propostas classificadas pelo pregoeiro, sendo que somente estas propostas classificadas participarão da fase de lance, ou seja, a fase de competição propriamente dita do pregão.

O licitante somente pode oferecer lance inferior ao último lance por ele ofertado e registrado pelo sistema, não sendo aceitos dois ou mais lances iguais, de modo que o primeiro registrado no sistema é o que prevalecerá. Tal etapa será encerrada por decisão do pregoeiro e, então, o sistema eletrônico encaminha aviso de fechamento iminente dos lances, quando iniciará um período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado, ao término do qual será automaticamente encerrada a recepção de lances.

Após essa fase, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta e, como tal negociação será realizada no sistema, os demais licitantes podem acompanhá-la. Ainda nesse sentido e após os lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.



Logo após tais procedimentos, o licitante será declarado vencedor, sendo possível a interposição de recursos da mesma forma que o pregão presencial, como já visto. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.

Por fim, cabe salientar que, o vencedor do pregão, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, se não assinar o contrato ou **ata de registro de preços**, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, em todos os casos devendo ser garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

## Resumindo

Nesta lição, você estudou o conceito e a finalidade do pregão, que é uma modalidade de licitação não prevista na Lei nº 8.666/93, para a aquisição de bens e serviços comuns. Também vimos que os princípios do pregão estão estabelecidos no Decreto nº 10.024, de 2019, e que vários deles possuem ligação direta com os princípios constitucionais da administração pública. Além disso, estudamos sobre as fases do pregão e a função do pregoeiro. Por fim, abordamos os procedimentos do pregão eletrônico, sendo que o menor preço é a principal influência para que ocorra uma contratação.



**Ata de registro de preços:** documento legal emitido após um certame licitatório no qual o objetivo era tão somente antecipar a compra de produtos ou serviços pela administração pública.

Veja se você se sente apto a:

- dominar o conceito e finalidade do pregão;
- apontar os princípios do pregão;
- descrever as fases do pregão;
- compreender a função do pregoeiro;
- identificar como funciona o pregão eletrônico.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

## Exercícios

**Questão 1** – Assinale a alternativa correta a respeito dos aspectos gerais do pregão.

- O leilão é tipo de licitação não previsto na lei nº 8.666/93.
- O leilão é modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns.
- O leilão é tipo de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns.
- O leilão é a modalidade de licitação que acarreta maior agilidade e maior custo para a administração pública.

**Questão 2** – A respeito da aplicação do pregão, é correto afirmar que:

- os Serviços Sociais Autônomos devem obrigatoriamente adotar o leilão para a aquisição de bens e serviços comuns, na visão do TCU.
- atualmente na Administração Pública Federal, é facultativa a utilização do pregão para a contratação de bens e serviços de uso comum.
- caso não seja possível a utilização do pregão, é necessária a justificativa circunstanciada sobre os motivos que levaram à tal decisão.
- as entidades paraestatais devem obrigatoriamente adotar o leilão para a aquisição de bens e serviços comuns, na visão do TCU.

**Questão 3** – Assinale a alternativa correta em relação ao conceito e caracterização de bens e serviços comuns.

- As locações imobiliárias e as alienações em geral sempre foram consideradas “serviços comuns” e, por isso, sempre foi necessário realizar o pregão para contratação nessas hipóteses.
- O conceito de bens e serviços comuns depende apenas da sua facilidade de caracterização mercadológica.
- Os bens e serviços comuns de informática devem ser adquiridos na modalidade pregão, do tipo de melhor técnica e, preferencialmente, na forma eletrônica.
- Os bens e serviços comuns de informática devem ser adquiridos na modalidade pregão, do tipo de menor preço ou técnica e preço e, preferencialmente, na forma eletrônica.

**Questão 4** – Com relação ao conceito e características do pregão, é correto afirmar que:

- a) no pregão, é vedada a exigência de aquisição do edital pelos licitantes como condição para participação no certame.
- b) atualmente, não é possível o emprego de pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia.
- c) para participação no pregão, é necessário o pagamento de taxas e emolumentos, inclusive os referentes a fornecimento do edital e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.
- d) a fim de assegurar a realização do certame, deve-se exigir dos interessados no pregão a garantia da proposta.

**Questão 5** – Assinale a alternativa correta em relação aos princípios do pregão.

- a) A Lei nº 10.520/02 trata expressamente dos princípios a serem observados no pregão, em rol taxativo.
- b) As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da restrição da disputa entre os interessados no pregão.
- c) Todos os princípios das licitações, desde que sejam compatíveis com o pregão, podem ser invocados.
- d) No pregão, alguns princípios são mais relevantes que outros e, por isso, nem todos estão na Lei nº 10520/02. Assim, a eficiência, mesmo sendo princípio constitucional da administração pública, é secundário no pregão.

**Questão 6** – Assinale a alternativa correta a respeito dos procedimentos no pregão.

- a) No pregão eletrônico da União até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), a publicidade deverá ocorrer, entre outros meios, pela divulgação em jornal de grande circulação regional ou nacional.
- b) No pregão, o período mínimo entre a publicação do aviso e a apresentação das propostas não será inferior a dez dias úteis.
- c) Até dois dias úteis antes da data prevista para o recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.
- d) Cabe ao pregoeiro decidir, no prazo de quarenta e oito horas, sobre a petição oferecida por pessoa que solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.

**Questão 7** – Com relação aos procedimentos do pregão, é correto afirmar que:

- a) caso a oferta do licitante melhor classificado não seja aceitável ou se desatender às exigências de habilitação, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, independentemente de classificação, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor.
- b) o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor.

- c) no pregão, a qualificação dos licitantes ocorre antes da análise das propostas.
- d) mesmo que os licitantes já estejam cadastrados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) e nos sistemas semelhantes dos estados, do Distrito Federal ou municípios, devem apresentar os documentos de habilitação que já estejam nos sistemas.

**Questão 8** – A respeito do pregoeiro, é correto afirmar que:

- a) cabe ao pregoeiro, em qualquer hipótese, adjudicar o objeto do pregão.
- b) a designação do pregoeiro poderá ser pelo período de dois anos, vedada a recondução para períodos seguintes.
- c) o pregoeiro é o responsável por conduzir a licitação na modalidade pregão no âmbito da unidade.
- d) cabe ao pregoeiro, ressalva algumas hipóteses em lei, homologar o pregão.

**Questão 9** – Assinale a alternativa correta quanto à comissão de pregão.

- a) No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio são, necessariamente, desempenhadas por militares.
- b) A equipe de apoio deve ser integrada, na maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública.
- c) Os integrantes da comissão não precisam ter qualquer conhecimento sobre os procedimentos do pregão ou conhecimento técnico sobre o objeto licitado, uma vez que o pregoeiro é o único responsável pelo certame.
- d) Os membros das comissões de licitação e, nesse caso, também a de pregão, segundo o TCU, responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, em qualquer hipótese.

**Questão 10** – Com relação ao pregão eletrônico, assinale a alternativa correta.

- a) Os licitantes somente poderão retirar ou substituir a proposta anteriormente apresentada até término da sessão.
- b) O desenvolvimento do pregão eletrônico será efetivado na internet, mas existe a necessidade de comparecimento físico do licitante ao órgão que realiza o certame para entrega de documentos que comprovem a habilitação antes dos lances.
- c) O licitante somente pode oferecer lance inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema, que pode aceitar dois ou mais lances iguais.
- d) Qualquer modificação que atinja aspectos essenciais no edital exige divulgação pelo mesmo instrumento de publicação em que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido.

## 4 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

Nesta lição, estudaremos como funciona o Sistema de Registro de Preços, em que situações ele será aplicado, as vantagens e desvantagens e como esse sistema é implantado.

### Objetivos

Ao finalizar esta lição, você deverá ser capaz de:

- entender o conceito de registro de preços;
- compreender as hipóteses de aplicação;
- conhecer as vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços;
- conhecer como é implantado o Sistema de Registro de Preços.

### 4.1 Conceito e considerações iniciais



O registro de preços é legalmente apresentado no art. 15 da Lei nº 8.666/93, ao dizer, no inciso II, que “as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços”. Segundo o § 3º, do mesmo art. 15, “o Sistema de Registro de Preços será regulamentado por decreto”. Nesse sentido, o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, e suas alterações posteriores, regulamentou o Sistema de Registro de Preços. Porém, em janeiro de 2013 foi publicado o Decreto nº 7.892/2013, que revogou o Decreto nº 3.931/2011. Segundo o art. 2º, I, do atual Decreto, o Sistema de Registro de Preços (SRP) é o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras”.

O Sistema de Registro de Preço é uma licitação especial que se dá por meio de concorrência, do tipo menor preço, ou pregão, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração, com observância ao princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela administração. É importante salientar que o julgamento por técnica e preço poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.

Segundo a Controladoria-Geral da União, o Sistema de Registro de Preços

trata-se de um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos/ entidades públicos para futura contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica.

A contratação só é realizada quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram essa Ata (BRASIL, 2011, p. 7).



Voltando ao Decreto nº 7.892, de 2013, no art. 2º, II, a ata de registro de preços é o

documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Para Justen Filho (2012, p. 509),

registro de preços consiste num contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos.

É relevante informar que, para o doutrinador, o regramento que prevalece é que a licitação no âmbito do Sistema de Registro de Preços será preferencialmente do tipo menor preço. Daí o emprego na ampla maioria das vezes do pregão. No entanto, em situações excepcionais, é possível a licitação do tipo técnica e preço.

Para o Tribunal de Contas da União,

Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens. Trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da Administração (BRASIL, 2010, p. 242-243).

Do exposto, fica claro que o Sistema de Registro de Preço nada mais é que uma licitação, por meio de concorrência ou pregão, cujo resultado é a formação de uma ata, para que sejam aferidos fornecedores que tenham a proposta mais vantajosa para a administração pública para contratações futuras daquilo que estiver contido na ata.



A distinção entre o Sistema de Registro de Preços e o sistema normal de licitação é que, enquanto neste há um objeto específico com vistas à determinada contratação, naquele a licitação seleciona um ou vários fornecedores para contratações não específicas, que podem ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período, enquanto a ata de registro de preços estiver vigente. O prazo de validade da ata de registro de preços não poderá ser superior a 12 meses, computadas neste período as eventuais prorrogações.

Segundo o Decreto nº 7.892/2013, o órgão gerenciador é o “órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”. Por outro lado, o órgão participante é aquele “órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços”. Inovação trazida pelo novo decreto, quando comparado ao Decreto nº 3.931/2001, é a apresentação do conceito de órgão não participante, que é aquele “órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços”. Doutrinariamente, no modelo anterior, o órgão não participante era conhecido como “carona”.

Assim, outros órgãos/unidades que não fizeram parte do processo constitutivo do SRP também se beneficiavam da ata de registro de preços decorrente desse processo.

Segundo a CGU, e ainda de acordo com o modelo anterior, o “carona” também era chamado de participante extraordinário, e nada mais era que um órgão que teve conhecimento do registro de preços vigente de outro órgão, e vem a se utilizar desse registro desde que haja vantagem. Naquele contexto, precisava-se que fosse feita prévia consulta ao órgão gerenciador, exigindo-se ainda que o fornecedor optasse pelo fornecimento adicional, contanto que não prejudicasse a obrigação de fornecimento já registrado. O limite previsto para fornecimento adicional por órgão “carona” era de 100% do total registrado.

Apesar de o decreto estabelecer o limite para fornecimento adicional por órgão participante como “carona”, como observado, pairavam dúvidas quanto à aplicação de tal limite, dada a possibilidade de elevação ilimitada do quantitativo de bens ou serviços a serem adquiridos. Nesse contexto, cabe trazer posicionamento do TCU antes da publicação do Decreto nº 7.892/2013.

O quantitativo adquirido pelos “caronas” era observado com restrições pelo Tribunal de Contas da União. Segundo o art. 9º, II, do antigo Decreto nº 3.931/2001, “o edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo, a estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro”, não fazendo qualquer caracterização a essa quantidade estabelecida.

No entanto, a Corte de Contas Federal, por meio do Acórdão nº 1.233/2012 TCU-Plenário, informou que:

a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados de ata de registro de preços, previstos no Decreto nº 3.931/2001. art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor.

Proseguiu ainda a Corte de Contas, no mesmo Acórdão, dizendo que

em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital.

Nesse sentido, após 31 de dezembro de 2012, considerando o prazo determinado no acórdão em questão, todos os órgãos da administração pública deveriam observar a determinação do órgão de controle externo. Com o Decreto nº 7.892/2013 e sua vigência, tais determinações perderam sua eficácia, em virtude de algumas alterações, como veremos a seguir.

Atualmente, o art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 traz a forma pela qual os órgãos não participantes poderão utilizar o registro de preços. Diversos procedimentos continuam como eram realizados no modelo anterior como, por exemplo, a necessidade de autorização do órgão gerenciador para adesão ao SRP e à opção do fornecedor em atender ou não a nova demanda, sendo, o limite para os órgãos não participantes, 100 % dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, também da mesma forma que o modelo anterior. Porém, nesse contexto, regra extremamente importante foi introduzida por meio do art. 22, § 4º, que limita o quantitativo total ao quádruplo do total de itens no instrumento convocatório, tanto para o órgão gerenciador, quanto para os participantes e não participantes. Dessa maneira, no modelo anterior, se houvesse a previsão, no instrumento convocatório, de 200 equipamentos A, para o órgão gerenciador e os participantes, os não participantes (antigos “caronas”), desde que houvesse anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, poderiam adquirir 100% dos equipamentos A, de modo que, se existissem 8 caronas, poderiam ser adquiridos 1.600 equipamentos, além daqueles previstos. Atualmente, para todos os envolvidos, o limite se restringe ao quádruplo do previsto no instrumento convocatório, de sorte que, no mesmo exemplo anterior, o máximo a ser adquirido por todos os órgãos, envolvidos ou não no SRP, seriam 1.000 equipamentos.

Importante dizer, ainda, conforme §§ 8º e 9º do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 que é vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual, mas, no entanto, faculta-se aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da administração pública federal.



Ainda quanto às recentes alterações, as atas de registro de preços vigentes, decorrentes de certames realizados sob a vigência do Decreto nº 3.931/2001, poderão ser utilizadas pelos órgãos gerenciadores e participantes, até o término de sua vigência.

O recente decreto também determina a instituição de procedimento de Intenção para Registro de Preços (IRP), cabendo ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editar norma complementar para regulamentá-lo. Tal procedimento, nos termos do art. 4º, do Decreto nº 7.892/2013, será operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais (SIASG), que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).



## Exercitando o conhecimento

Sobre o Sistema de Registro de Preço, assinale a alternativa correta.

- a) Toda compra deve passar pelo Sistema de Registro de Preços.
- b) O Sistema de Registro de Preços é uma licitação especial que se dá por meio de concorrência ou pregão.
- c) O registro de preços está representado por meio do Decreto nº 8.666/93.
- d) Em regra, a licitação no âmbito do Sistema de Registro de Preços será do tipo melhor técnica.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "b". Como vimos, o Sistema de Registro de Preços é uma licitação especial que se dá por meio de concorrência, do tipo menor preço, ou pregão, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração.

## 4.2 Hipóteses de aplicação

As hipóteses de aplicação são indicadas no art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, segundo o qual será adotado preferencialmente o sistema de registro preço quando:

- a) pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- b) for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à administração para o desempenho de suas atribuições;
- c) for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;
- d) pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Segundo a CGU, o Sistema de Registro de Preços introduz melhorias na logística de aquisição de bens e serviços no setor público, aliada à redução dos custos dos estoques, introduzindo o conceito de *Just in time*, difundido na esfera privada na órbita pública (BRASIL, 2011, p. 8).



Apesar de haver a previsão legal do art. 15, II, da Lei de Licitações, como já visto, “as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços”, o SRP não é obrigatório e pode ser usado para a aquisição de bens e serviços em geral.



#### Saiba mais

Ainda segundo a CGU, “o *Just in time* é um sistema de administração da logística da produção que tem por base a orientação de que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes do momento exato da necessidade”.

## 4.3 Vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preço

### Vantagens do Sistema de Registro de Preços

Segundo a CGU, existem vantagens na aplicação do Sistema de Registro de Preços tanto para o gestor público e órgãos da administração pública, quanto para o fornecedor e, ainda, para o controle social.



Assim, para o gestor público e órgãos administrativos, as vantagens são as seguintes:

- há a formalização de apenas uma espécie de termo de compromisso para contratação futura por meio da ata de registro de preços;
- a contratação ocorre quando surgir a necessidade da aquisição dos bens e serviços para consumo, ou seja, é a aplicação do conceito de *just in time*, como já mencionado;
- há uma otimização/redução dos estoques e contratações com a consequente redução de custos de armazenamento. Tal item guarda estrita proximidade com o item anterior;
- a legislação não obriga a aquisição da totalidade dos bens/serviços estimados na licitação;
- o orçamento é apenas disponibilizado quando da efetiva contratação. Ou seja, a gestão orçamentária e financeira torna-se mais eficiente. Difere do modelo convencional de licitação, pois a dotação orçamentária, antes mesmo da contratação, já deve estar disponibilizada;
- após assinatura da ata, as contratações são realizadas num tempo muito menor, uma vez que todo o procedimento administrativo já foi realizado previamente, ficando apenas pendente a assinatura do contrato, a depender das necessidades da administração;
- o processo de compras se torna mais simples e concentrado e, assim, ocorre uma redução do número de licitações, aumentando a eficiência e reduzindo as despesas inerentes aos processos licitatórios;
- além do que já foi mencionado no item anterior, com a desburocratização, possibilita-se a ampliação do uso do poder de compra, viabilizando mais agilidade na hora de contratar e mais economia. Em outras palavras, há economia de escala pelo aumento no volume de bens e serviços a serem adquiridos, o que permite a redução do preço;
- apesar dos ganhos de escala, os bens e serviços a serem adquiridos devem ser planejados previamente, uma vez que outros órgãos poderão aderir à Ata de registro de Preços, Assim, a melhoria do planejamento induz ao aprendizado/conscientização dos agentes públicos e ao maior controle;
- ainda relacionada à ideia de economia de escala, o aumento do volume leva à padronização das especificações de bens e serviços, além da unificação dos preços;
- outros órgãos públicos que não participaram do processo podem se habilitar para contratar os bens e serviços registrados na Ata, com a concordância do fornecedor.

A principal vantagem para o controle social está na transparência que é dada ao processo de licitação por meio de ata de registro de preços. Segundo o art. 15, § 2º, da Lei de Licitações, “os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial”. Essa determinação permite o acesso às atas a todos os interessados, principalmente à sociedade civil organizada que poderá monitorar os bens e serviços adquiridos por meio de registro de preços, quais são tais bens e serviços e, ainda, quais os órgãos gestores das atas.

Por fim, além das vantagens já apresentadas para a Administração Pública e para a Sociedade Civil, o Sistema de Registro de Preço também apresenta vantagens para o mercado, representado, nesse contexto, pelos fornecedores.

- Os fornecedores menores podem participar na medida em que não precisam ter grandes estoques para entrega imediata. Isso permite a participação de micro e pequenas empresas;
- após a homologação da licitação e assinatura da ata de registro de preços, tem-se a garantia de um processo mais ágil para requisição, autorização de entrega, empenho e recebimento;
- possibilidade eventual de fornecer quantidade maior, além do registrado e para órgãos não participantes do edital, limitado ao quádruplo do previsto no instrumento convocatório.

## Desvantagens do Sistema de Registro de Preços

Apesar das enormes vantagens do Sistema de Registro de Preços, convém mencionar algumas desvantagens ou simplesmente problemas que podem ser monitorados a fim de que não impactem negativamente os resultados pretendidos com o SRP.

Assim, é possível citar, entre as dificuldades verificadas no sistema em questão, as seguintes:

- a concorrência se torna mais complexa. Apesar de atender ao espírito da Lei de Licitações, que traz, como regra, a concorrência, a diversidade de bens e serviços que podem ser adquiridos por meio do Sistema de Registro de Preços, além da maior possibilidade de participação de micro e pequenas empresas, faz com que o procedimento para a realização da licitação nem sempre seja simples, uma vez que pode envolver diversos interessados;
- como “os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial”, há a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar a tabela;
- como já observado, existem diversos ganhos de escala na aquisição por meio do Sistema de Registro de Preços, o que também exige uma melhoria no planejamento e dos procedimentos de controle. No entanto, apesar de tais vantagens, é inviável prever todos os itens a serem adquiridos, o que pode fazer com que haja retrabalho em alguns momentos;
- a facilidade de formação de cartéis.



## 4.4 Implantação do Sistema de Registro de Preços

Da mesma forma que a licitação e o pregão, verifica-se que, como o Sistema de Registro de Preços exige a realização de uma licitação na modalidade concorrência ou pregão, os mesmos procedimentos quanto à realização de uma fase interna e de uma fase externa serão observados.

Alguns detalhes relativos a cada fase, porém, podem ser mencionados.

Na fase interna, deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade da realização da licitação para Sistema de Registro de Preços. Nesse momento, cabe a análise das hipóteses de aplicação, conforme já observado em nosso estudo.



Outro ponto a ser observado está na composição das equipes que conduzirão o processo de licitação (comissão de licitação ou de pregão, como já visto), mas também, na escolha dos servidores que comporão a equipe de planejamento, uma vez que este, como já verificado, pode ser bastante complexo. Além disso, é possível que o planejamento venha a ser facilitado com o auxílio de um recurso muito comum, que é o levantamento de dados dos exercícios anteriores a fim de aferir a expectativa das aquisições, durante o prazo de validade da ata de registro de preços. Ainda nesse sentido, é possível que o órgão tenha banco de dados, de modo que este deve ser do conhecimento da equipe e a ela disponibilizado, a fim de facilitar ao máximo a obtenção de informações com vistas a um bom planejamento.

Tão logo seja feito o planejamento, este deve fundamentar a descrição do objeto e sua qualidade, que devem ser expressos de forma clara e objetiva, como estabelece a norma para elaboração do termo de referência do pregão ou do projeto básico para a licitação.

Da mesma forma que os demais procedimentos já vistos para as compras e aquisições no setor público, é necessária a realização de uma ampla pesquisa de preços a fim de subsidiar os parâmetros para as análises das propostas que serão apresentadas.



A concorrência ou o pregão no Sistema de Registro de Preços pode ser dividido em lotes. Nesse sentido, observe-se a previsão do art. 8º do Decreto nº 7.892, de 2013:

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

Nesse mesmo contexto, a Controladoria-Geral da União trata do assunto da seguinte forma:

Em função de aspectos como quantidades mínimas, prazo e local de entrega muitas vezes é possível separar as necessidades de bens e serviços em lotes. Assim, torna-se mais atrativo para determinados fornecedores. A divisão em lotes pode ser realizada sempre que se vislumbrar o aumento de competitividade que poderá resultar em menores preços e, dessa forma, mais economia para a administração.

Assim, a definição de critérios de aquisição deve levar em conta, sempre que possível e conveniente, a composição de lotes a serem licitados, atentando para o valor máximo que a administração pagará, por item ou lote da licitação.

Na sequência, deve-se elaborar o edital com base nas regras estabelecidas no art. 9º do Decreto nº 7.892, de 2013:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I – a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II – estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes;

III – estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV – quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V – condições quanto a local, prazo de entrega, forma de pagamento, e, nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI – prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12;

VII – órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII – modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX – penalidades por descumprimento das condições;

X – minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI – realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

A seguir, a fase externa inicia-se com a publicação do edital e segue-se a sequência dos demais atos de acordo com a modalidade de licitação escolhida, contado com a sessão pública de abertura do certame e o recebimento dos envelopes com documentação de habilitação e proposta de preços; a realização do procedimento licitatório segundo a modalidade adotada; a lavratura da Ata de Registro de Preços com as propostas vencedoras; e, a formalização dos pedidos de compras. É importante mencionar, de acordo com a CGU, que não há grande diferença quanto ao processo normal de licitação ou pregão quanto aos procedimentos em si. Porém, logo após a homologação e a conclusão do resultado, não ocorre a etapa de adjudicação, e sim a etapa do registro dos preços com a assinatura da respectiva Ata (BRASIL, 2011, p. 21).

É possível que o fornecedor tenha seu registro cancelado em algumas situações, procedimento que deverá observar o devido processo legal e a observância às regras de ampla defesa e contraditório. As hipóteses de cancelamento são as seguintes:



- a) descumprimento das condições da ata de registro de preços;
- b) não retirada da respectiva nota de empenho ou instrumento equivalente, no prazo estabelecido pela administração, sem justificativa aceitável;
- c) não aceitação do fornecedor em reduzir o seu preço registrado, na hipótese de este se tornar superior àqueles praticados no mercado;
- d) razões de interesse público.

Por outro lado, o fornecedor poderá solicitar o cancelamento do seu registro de preço na ocorrência de fato superveniente que venha a comprometer a perfeita execução contratual, decorrente de caso fortuito ou de força maior, devidamente comprovados.

Para concluir, apesar de muitas características próprias do Sistema de Registro de Preços já terem sido mencionadas, convém trazer algumas peculiaridades apresentadas pelo TCU e a seguir expostas:

<b>Peculiaridades do Sistema de Registro de Preços segundo o TCU</b>
1. Não está a administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado. A contratação somente ocorre se houver interesse do órgão/entidade.
2. Compromete-se o licitante a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados.
3. Aperfeiçoa-se o fornecimento do objeto registrado por meio de instrumento contratual (termo de contrato ou instrumento equivalente).
4. Observados o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados na licitação, a administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias.
5. Pode a administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta.
6. A licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar <sup>8</sup> .
7. Pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo <sup>9</sup> .
8. Quando demonstrada a ocorrência de fato superveniente, capaz de impedir o cumprimento do compromisso assumido, pode ser solicitado cancelamento de registro da empresa licitante.

## Exercitando o conhecimento

Assinale a alternativa que corresponda a uma das vantagens do Sistema de Registro de Preços.

- a) Facilidade de formação de cartéis.
- b) A legislação obriga a aquisição da totalidade dos bens/serviços estimados na licitação.
- c) O orçamento é disponibilizado antes da efetiva contratação.
- d) O procedimento para realização de compras é mais simples.



**Comentário:** a alternativa correta é a letra "d". Como estudamos, o processo de compras se torna mais simples e concentrado e, assim, ocorre uma redução do número de licitações, aumentando a eficiência e reduzindo as despesas inerentes aos processos licitatórios.

## Resumindo

Nesta lição, você aprendeu que o Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisições de bens para contratações futuras. Além disso, vimos as situações em que esse sistema será adotado, suas principais vantagens e desvantagens e como ele é implantado.

Veja se você se sente apto a:

- lembrar o conceito de registro de preços;
- apresentar as hipóteses de aplicação;
- dominar as vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços;
- saber como é implantado o Sistema de Registro de Preços.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

## Exercícios

**Questão 1** – A respeito do conceito do Sistema de Registro de Preços, assinale a alternativa correta.

- É o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações imediatas.
- É o conjunto de procedimentos para registro informal de preços relativos apenas à prestação de serviços para contratações imediatas.
- É o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras.
- É o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos apenas à aquisição de bens, para contratações futuras.

**Questão 2** – Com relação ao conceito e à caracterização do Sistema de Registro de Preços, é correto afirmar que:

- é um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos/entidades públicas para a contratação imediata de bens e serviços.
- é um procedimento com base em planejamento que deve ser realizado apenas e tão somente por um único órgão/entidade pública para futura contratação de bens e serviços.
- é uma licitação especial que se dá apenas por meio de concorrência.
- é uma licitação especial que se dá por meio de concorrência ou pregão.

**Questão 3** – Com relação aos aspectos gerais que se fundamentam no Sistema de Registro de Preços, é correto afirmar que:

- a) a licitação no âmbito do Sistema de Registro de Preços será sempre do tipo menor preço e, por isso, o pregão pode ser utilizado, além da concorrência.
- b) em regra, a licitação no âmbito do Sistema de Registro de Preços será do tipo menor preço e, excepcionalmente, é possível a licitação do tipo técnica e preço.
- c) do Sistema de Registro de Preços, há a emissão de uma ata de registro de preços, que ratifica os mais baixos para a administração.
- d) no Sistema de Registro de Preços, o objeto é específico e, portanto, não há diferença entre esse modelo e as licitações em geral.

**Questão 4** – Assinale a alternativa que traz a alternativa correta em relação à ata de registro de preços.

- a) O prazo de validade da ata de registro de preços não poderá ser superior a 12 meses, computadas neste período as eventuais prorrogações.
- b) O prazo de validade da ata de registro de preços poderá ser de até 2 anos, desde que sejam computadas neste período as eventuais prorrogações e a administração justifique a necessidade.
- c) A contratação pode ser realizada mesmo sem a existência de uma ata de registro de preços.
- d) A ata de registro de preços deve conter apenas as propostas que sejam mais vantajosas para a Administração e relacionadas a serviços, uma vez que os preços de bens podem ser facilmente levantados por pesquisa de mercado.

**Questão 5** – Assinale a alternativa correta em relação aos órgãos envolvidos no Sistema de Registro de Preços.

- a) Órgão não participante ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.
- b) Órgão participante é o órgão ou entidade da administração pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente.
- c) Órgão gerenciador é o órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços.
- d) O órgão gerenciador também é chamado de “participante extraordinário”.

**Questão 6** – Com relação aos órgãos envolvidos no Sistema de Registro de Preços, é correto afirmar que:

- a) o fornecedor pode optar pelo fornecimento adicional aos órgãos não participantes, inclusive reduzindo livremente o fornecimento ao órgão gerenciador, uma vez que todos os órgãos interessados compõem a administração pública.
- b) o limite previsto para fornecimento adicional por órgão não participante é de 100% do total registrado e não há qualquer limite geral a ser observado envolvendo o órgão gerenciador, órgãos participantes e órgão não participantes.

c) apenas o órgão gerenciador e o órgão participante podem se beneficiar da ata de registro de preços por eles planejada.

d) o órgão não participante deve, antes de aderir à ata de registro de preços, fazer consulta ao órgão gerenciador, exigindo-se também que o fornecedor opte pelo fornecimento adicional.

**Questão 7** – Assinale a alternativa correta quanto às hipóteses de aplicação do Sistema de Registro de Preços.

a) Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços para qualquer hipótese.

b) Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo.

c) Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços em qualquer hipótese de contratação de bens e serviços, vedada a previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à administração para o desempenho de suas atribuições.

d) Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços sempre que for definido previamente o quantitativo do objeto a ser demandado pela administração.

**Questão 8** – A respeito das vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços, é correto afirmar que:

a) uma desvantagem para a administração é a busca da aplicação do conceito de *just in time*, segundo o qual a contratação deve ser realizada quando surgir a necessidade da aquisição dos bens e serviços para consumo, o que pode atrasar a referida aquisição.

b) uma vantagem para os fornecedores e para o gestor público é a facilidade da formação de cartéis.

c) uma vantagem para a administração é a otimização/redução dos estoques e contratações com a consequente redução de custos de armazenamento.

d) uma desvantagem para a administração é que outros órgãos públicos que não participaram do processo podem se habilitar para contratar os bens e serviços registrados na ata, com a concordância do fornecedor e do órgão gerenciador.

**Questão 9** – Assinale a alternativa que traz vantagem do Sistema de Registro de Preços em relação ao gestor público e aos órgãos administrativos.

a) Maior transparência que é dada ao processo de licitação por meio de ata de registro de preços.

b) Os fornecedores menores podem participar na medida em que não precisam ter grandes estoques para entrega imediata.

c) Após a homologação da licitação e assinatura da ata de registro de preços, tem-se a garantia de um processo mais ágil para requisição, autorização de entrega, empenho e recebimento.

d) A legislação não obriga a aquisição da totalidade dos bens/serviços estimados na licitação.

**Questão 10** – Assinale a alternativa correta sobre a implantação do Sistema de Registro de Preços.

- a) A concorrência ou o pregão no Sistema de Registro de Preços podem ser divididos em lotes.
- b) Apenas da fase externa deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade da realização da licitação para Sistema de Registro de Preços.
- c) Não é necessária a realização de uma ampla pesquisa de preços a fim de subsidiar os parâmetros para a análise das propostas que serão apresentadas, uma vez que, como serão muitas propostas, uma pesquisa de preços ampla atrasaria a realização da licitação.
- d) Somente é possível o cancelamento do registro de preços nos casos de descumprimento das condições da ata de registro de preços.

Gabarito: 1c; 2d; 3b; 4a; 5a; 6d; 7b; 8c; 9d; 10a.

## 5 TÓPICOS ESPECIAIS

Nesta lição final, estudaremos sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e como as regras são aplicáveis às licitações no âmbito desse regime. Além disso, veremos a relação das licitações públicas com as microempresas e empresas de pequeno porte e as vantagens atribuídas a esse tipo de empresa. Por fim, entenderemos o conceito de compras sustentáveis.

### Objetivos

Ao finalizar esta lição, você deverá ser capaz de:

- entender como ocorre o regime diferenciado de contratações públicas;
- conhecer as regras que são aplicadas às licitações no âmbito do RDC;
- compreender como as microempresas e empresas de pequeno porte atuam nas licitações públicas;
- identificar as vantagens atribuídas a micro e pequenas empresas;
- conceituar compras sustentáveis.

### 5.1 O regime diferenciado de contratações públicas

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) se insere em um contexto no qual se observam os grandes eventos que ocorreram no Brasil; e essa é a sua premissa básica. Considerando a necessidade de relevantes obras de infraestrutura, principalmente, para a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas e parolimpíadas de 2016, além das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi necessário pensar um novo regime jurídico diferenciado de contratações públicas que permitissem maior celeridade para a preparação de tais eventos.

Amplas foram as discussões a respeito da nova Lei, uma vez que relativiza alguns conceitos trazidos na Lei de Licitações, ou mesmo os suprime. Alguns pontos, os quais abordaremos adiante, foram alvos de severos questionamentos, entre os quais os sigilos das propostas e o modelo de contratação integrada, em que a empresa é responsável pelo projeto básico e o executivo.

De acordo com a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, no seu art. 1º, § 1º, são os seguintes os objetivos do RDC:

- a) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;



- b) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- c) incentivar a inovação tecnológica;
- d) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

A administração pública pode discricionariamente adotar o RDC desde que faça menção expressa no instrumento convocatório, o que resultará no afastamento das normas contidas na Lei de Licitações, salvo nos casos em que a própria Lei do RDC expressamente remeter ao uso da Lei nº 8.666/93.

Segundo a Lei, o projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares; assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e, ainda, possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução. Por outro lado o projeto executivo é o “conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes”.

Os projetos básicos devem conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

A respeito dos princípios previstos na Lei do RDC, observa-se que seguem a mesma linha da Lei de Licitações. Segundo o art. 3º,

As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.



## Exercitando o conhecimento

Sobre os objetivos do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), assinale a alternativa incorreta.

- a) Promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público.
- b) Incentivar a inovação tecnológica.
- c) Ampliar a eficiência das contratações públicas em casos emergenciais.
- d) Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes.

**Comentário:** a alternativa incorreta é a letra "c". Como aprendemos, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas busca ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes.

### Das regras aplicáveis às licitações no âmbito do RDC

A respeito do objeto da licitação, a Lei do RDC traz o mesmo entendimento da Lei de Licitações e do Pregão, expondo a necessidade de que tal objeto seja definido de forma clara e precisa no instrumento convocatório, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias.

Regra importante que é exposta claramente na Lei nº 12.462/11 é a que faz menção ao sigilo do orçamento, conforme previsão do art. 6º, cujo teor é o seguinte:



Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 1º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, a informação de que trata o caput deste artigo constará do instrumento convocatório.

§ 2º No caso de julgamento por melhor técnica, o valor do prêmio ou da remuneração será incluído no instrumento convocatório.

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Várias críticas foram realizadas a tal dispositivo, entre as quais a indicação de que há uma afronta ao princípio da publicidade e outra que enfraqueceria os mecanismos de controle social. O primeiro aspecto a ser mencionado, em relação a tais críticas, é que o sigilo é, em regra, temporário e será tornado público após o encerramento da licitação, com todos os seus elementos constitutivos. Nesse sentido, a manutenção do sigilo tem estreita ligação com a ideia de evitar fraudes nos preços ofertados licitantes. Então,



o sigilo, em tese, não traria prejuízo aos licitantes, uma vez que todas as especificações do objeto da licitação estariam previstas no edital, de maneira que a omissão do valor de referência não impede que o licitante busque no mercado os preços praticados usualmente e elabore sua proposta a partir de seus próprios parâmetros (LOPES FILHO, 2011).

Por outro lado, a manutenção do sigilo, apesar de restringir o controle social, não pode ser interpretada como uma forma de ação indevida do Estado contra a sociedade, até porque a própria lei traz com nitidez a possibilidade de atuação e acesso permanente pelos órgãos de controle externo e interno.

Quanto à afronta ao princípio da publicidade, também não existem elementos que sejam suficientes para retirar a força do dispositivo em questão. Apesar de a publicidade ser princípio constitucional na órbita da administração pública, além de ser invocado pelas leis que regem as licitações e o pregão no Brasil, bem como o próprio RDC, como já visto, o sigilo das informações e, no caso, do orçamento, pode ser justificado com base no interesse público.

Assim, não há como negar que o princípio da publicidade poderá sofrer limitações sempre que for necessário para o andamento do procedimento licitatório e para o interesse público. Seguindo essa linha de raciocínio, entendemos que não há inconstitucionalidade, nem afronta ao princípio da publicidade, no sigilo previsto no Regime Diferenciado de Contratações. A existência do sigilo tem uma justificação plausível, que é a busca por propostas com valores menores, uma tentativa de se evitar especulações entre licitantes. (LOPES FILHO, 2011).



Importante ressalva nesse sentido é que o sigilo do orçamento deve estar voltado, obviamente, para atingir o interesse público, concretizado na proposta mais vantajosa e com valores mais baixos para o Estado. Outros fins ilícitos, que muitas vezes são protegidos pela não divulgação de informações, resguardados pelo sigilo, não podem, em qualquer hipótese, ser entendidos como uma finalidade da lei.

Ainda que não tenha diretamente relação com o sigilo do orçamento propriamente dito, é importante fazer menção a uma nova regra contida no art. 6º, § 1º da Lei do RDC, que traz um novo tipo de licitação. Antes, porém, é de se lembrar que os tipos de licitação se referem aos critérios de julgamento das propostas apresentadas pela administração. Dessa forma, o dispositivo em questão nos traz o “maior desconto” como novo tipo de licitação. Ainda nesse contexto, juntamente com o tipo de menor preço, o maior desconto deve considerar o menor dispêndio para a administração pública e os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.



**Termo aditivo:** instrumento elaborado com a finalidade de alterar itens de contratos, convênios ou acordos firmados pela administração pública.

O julgamento por maior desconto deve ter como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos. Assim, dado o preço global no edital, o julgamento levará em conta o desconto dado em cima daquele preço, o que deverá ser mantido nos termos aditivos ao contrato, caso venham a existir. De forma bastante simples, qualquer alteração contratual, como, por exemplo, prorrogação de prazo, correção do contrato, repactuação dos valores, entre outras, deve ser realizada por meio de **termo aditivo** ao contrato administrativo.

No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório. Dessa maneira, fica claro que o desconto não pode ser maior para um item mais barato e menor para um item mais caro, ou o contrário, de modo que a proposta apresentada deverá apresentar um único desconto a incidir em todos os itens da proposta.

Outro ponto importante, talvez o de maior relevância no âmbito do RDC, é a adoção de novos procedimentos para o desenvolvimento da licitação e da realização dos contratos decorrentes desse modelo.

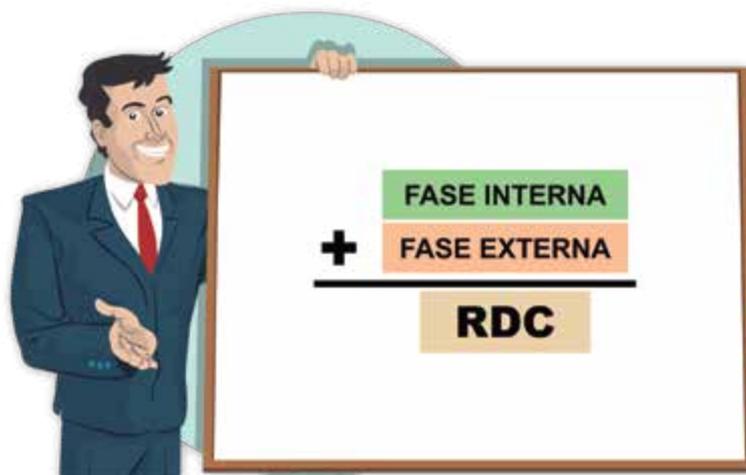


Segundo Justen Filho (2012, p. 483),

o RDC facultou a adoção de um novo regime de execução de obra e serviço de engenharia, além daqueles tradicionalmente previstos na Lei nº 8.666. Trata-se da contratação integrada, disciplinada no art. 9º da Lei nº 12.462.

Assim, no RDC a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo ocorrem em um momento único. Além disso, a execução de obras e serviços de engenharia e as medidas necessárias e suficientes para a entrega do objeto ficam a cargo de uma empresa.

A contratação integrada, então, aglutina diversos procedimentos que seriam necessários sob o ponto de vista da licitação nos termos da Lei nº 8.666, promovendo a redução e maior celeridade no rito. Este modo resume tanto a fase interna quanto a externas, eliminando os gastos e imprimindo maior agilidade ao processo. O fundamento da contratação integrada está na ideia central da Lei do RDC: desenvolver um procedimento licitatório que favorece a economia de tempo e a redução de custos com o melhor aproveitamento possível (KRAWCZYK, 2012).



Outro ponto exposto na Lei nº 12.462/11, tratado no seu art. 17, é a instituição de duas novas formas de disputa, isto é, na Lei do RDC há um incremento dos modos pelos quais o procedimento licitatório pode ser conduzido. Assim, com base em tal dispositivo:

- a) modo de disputa aberto – os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;
- b) modo de disputa fechado – as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e hora designadas para que sejam divulgadas.

A respeito desse assunto, ainda nas lições de Justen Filho (2012), observa-se o seguinte:

o RDC afastou a disciplina tradicional das modalidades de licitação das leis nº 8.666 e 10.520. Previu que existirão modos de disputa aberto e fechado, que poderão ser combinados. O modo de disputa aberto envolve a formulação de ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes. O modo de disputa fechado consiste na apresentação de propostas que serão mantidas em sigilo até o momento previsto para a sua divulgação. O modo de disputa combinado se configura quando, depois de divulgadas as propostas, instaura-se competição por meio de lances sucessivos.

Algumas outras inovações foram apresentadas pela Lei nº 12.462/11 em relação aos procedimentos das licitações. Nesse sentido, o RDC instituiu algumas soluções para agilizar a licitação, baseadas em procedimentos auxiliares, sendo elas o cadastramento e o Sistema de Registro de Preços, ambas as medidas já utilizadas em geral na administração pública. Outras práticas adotadas foram a admissão de pré-qualificação permanente, bem como o catálogo eletrônico de padronização. A pré-qualificação permanente nada mais é que a avaliação prévia, com efeito para licitações futuras, dos requisitos de habilitação dos licitantes em potencial (pré-qualificação subjetiva) ou dos requisitos mínimos de qualidade das propostas (pré-qualificação objetiva). Por outro lado, o catálogo eletrônico de padronização permite que os objetos sejam uniformizados e disponibilizados para contratação por órgãos distintos, simplificando o desenvolvimento da fase interna da licitação (Justen Filho, 2012, p. 484-485).



## Exercitando o conhecimento

Sobre o sigilo do orçamento, é correto afirmar que:

- a) o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação.
- b) o sigilo do orçamento prejudica o licitante, pois dessa forma não é possível ter um valor de referência.
- c) o sigilo do orçamento fere o princípio da publicidade.
- d) a manutenção do sigilo do orçamento pode ser interpretada como uma forma de ação indevida do Estado contra a sociedade.

**Comentário:** a alternativa correta é a letra "a". Como estudamos, de acordo com a Lei nº 12.462/11, art. 6º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

## 5.2 As microempresas e empresas de pequeno porte e as licitações públicas

A atividade empresarial, para fins de determinados benefícios do Estado, pode levar em conta apenas a forma jurídica como essa atividade é desenvolvida ou a quantidade de recursos provenientes pelo desenvolvimento dessa atividade. O art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, traz o entendimento que se deve ter sobre microempresa e empresa de pequeno porte para o nosso estudo:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I – no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

Antes de passarmos ao assunto propriamente dito, para fins de melhor compreensão, convém dizer que a empresa nada mais é que a atividade desenvolvida pelo empresário, de modo que não deve ser confundida com o estabelecimento comercial. A empresa é, então, a atividade econômica organizada para a produção e circulação de bens e serviços, de modo não eventual.



A sociedade empresária é aquela que, registrada no registro de empresas mercantis, desenvolve atividade empresarial. Os sócios da sociedade empresária recebem o nome de empresários. Uma das principais características e vantagens de se compor uma sociedade empresária é, entre outras, a possibilidade de separar o patrimônio da pessoa jurídica criada pelos sócios para exercer a empresa do patrimônio pessoal de cada sócio. Além disso, apenas as sociedades empresárias podem requerer a **recuperação judicial** e a autofalência, nos termos da lei 11.101/05.

Por outro lado, a sociedade simples é a que desenvolve atividade econômica por meio dos próprios sócios (que não são empresários) e, conseqüentemente, não possui os benefícios do modelo empresarial, sendo registrada no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Por fim, a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), pessoa jurídica criada com a Lei nº 12.441/11, que introduziu no Código civil tal figura, é aquela “constituída por uma única pessoa titular da totalidade do capital social, devidamente integralizado, que não será inferior a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País”. Apenas para simplificar, capital social são os recursos investidos inicialmente para a composição da pessoa jurídica. Assim, à EIRELI se aplicam, em regra, os mesmos dispositivos legais que as sociedades empresárias de responsabilidade limitada, mas como é exercida apenas por uma pessoa, não pode ser, obviamente, chamada de sociedade.



Observa-se que o conceito utilizado na lei para aferição de microempresa ou empresa de pequeno porte leva em consideração, ainda, a receita bruta anual recebida pelo desenvolvimento da empresa. Não se deve confundir a receita bruta, que é lastreada na comercialização de bens e serviços, com o faturamento bruto, que além das vendas de mercadorias e de serviços, leva em consideração, também, as receitas de capital, que devem ser entendidas como os investimentos realizados pela pessoa jurídica.



**Recuperação judicial:** instituto do direito falimentar que, substituindo a antiga concordata, favorece as empresas em situação de crise econômico-financeira transitória, com evidente capacidade de recuperação.

## As vantagens conferidas a micro e pequenas empresas

Segundo Justen Filho (2012), em quem nos embasamos para tratar do tema, as microempresas possuem benefícios apresentados na Lei Complementar nº 123/06, que se aplicam tanto para as licitações quanto para o pregão, e são os seguintes:

- 1) diferimento na regularidade fazendária;
- 2) preferência no desempate;
- 3) licitações diferenciadas.

O diferimento na regularidade fazendária consiste na possibilidade de suprimento de defeitos dessa natureza e se encontra previsto nos art. 42 e 43 da LC nº 123/06, cujo teor é:

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

Enquanto na Lei de Licitações a regularidade fiscal deve ser demonstrada na fase de qualificação, antes mesmo da análise das propostas, e no pregão, logo após a análise das propostas, tal procedimento é relativizado para micro e pequenas empresas, que podem participar de licitações e pregões mesmo que não estejam regularizadas com as fazendas públicas. Tal situação só poderá ser cobrada das microempresas e empresas de pequeno porte por ocasião da assinatura do contrato, conforme dispositivo legal, o que deverá ocorrer após a adjudicação e homologação do certame (a ordem depende da modalidade de licitação, como já vimos).

Ainda quanto a tal quesito, convém mencionar que, caso a regularidade não seja observada por ocasião da assinatura do contrato, a micro ou pequena empresa será desclassificada, com a possibilidade de aplicação de sanção administrativa por parte da administração e a licitação prosseguirá.

A respeito do desempate, as micro e pequenas empresas têm preferência, com base no art. 44, da LC nº 123/06:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

As licitações diferenciadas se referem a restrições para que as micro e pequenas empresas tenham benefícios, com base no art. 47 da LC nº 123/06, que assim diz:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Os benefícios em licitações podem ser os seguintes:

- a) realização de licitação cuja participação seja limitada apenas a microempresas e empresas de pequeno porte. Com base no art. 48, I, da LC nº 123/06, a administração pública poderá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) licitação seguindo o rito normal, mas sendo determinada como obrigatória a subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte pelo licitante vencedor. Subcontratação é a contratação de outra empresa por aquela que foi contratada pela administração pública para executar determinados tipos de serviço. Nesse sentido, imagine que a administração pública que construir um prédio por meio de execução indireta e, para isso, faz uma licitação para contratar uma empresa de construção. No edital pode ser previsto que a vencedora da licitação deverá subcontratar uma microempresa ou empresa de pequeno porte para realizar a remoção dos entulhos da obra, por exemplo; desse modo, segundo art. 48, II, da LC nº 123/06, a administração pública poderá realizar processo licitatório em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;
- c) fracionamento do objeto licitado, de maneira que uma parcela seja reservada para a contratação exclusiva de micro ou pequena empresa. O art. 48, III, diz que a administração pública poderá realizar processo licitatório em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento), em cada ano civil, do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

Tais vantagens para as micro e pequenas empresas não são absolutas. O próprio estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte, no seu art. 49, traz situações que vedam a possibilidade de aplicação das vantagens mencionadas e são elas as seguintes:



- a) se os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não sejam expressamente previstos no instrumento convocatório;
- b) se não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
- c) se o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;
- d) se a licitação for dispensável ou inexigível.

Outro ponto é apresentado pela própria Lei de Licitações em relação a licitações que envolvam consórcio de empresas, conforme art. 33, III, da Lei nº 8.666/93.

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

[...]

III – apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei.

Assim, de acordo com tal lei, a habilitação do consórcio, quanto à habilitação técnica pode ser feita pelo somatório dos quantitativos de cada consorciado em conjunto ou de forma separada.

Além disso, para a qualificação econômico-financeira é possível o somatório dos valores de cada consorciado proporcionalmente a sua participação no consórcio e a administração pode estabelecer, de modo discricionário, um acréscimo de até 30% nos valores previstos para o consórcio em comparação com outros licitantes individuais participantes da mesma licitação. É nesse momento que reside outra diferença que traz vantagens para as microempresas e empresas de pequeno porte. Segundo o mesmo dispositivo legal, a administração pública não pode exigir este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas.

### 5.3 Compras sustentáveis

As informações a seguir expostas estão fundamentadas no Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal.

O conceito de compras públicas sustentáveis decorre da própria ideia de sustentabilidade, que se fundamenta na necessidade de se garantir a disponibilidade dos recursos da Terra hoje, assim como para nossos descendentes, por meio de uma gestão que contemple a proteção ambiental, a justiça social e o desenvolvimento econômico equilibrado de nossas sociedades.



No cenário mundial, várias crises decorrentes de problemas climáticos já são observados, impactando diretamente a sociedade e a economia, entre outras áreas. Em 1992, a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada em Rio de Janeiro, estabeleceu um Plano de Ação para promover o desenvolvimento sustentável: a Agenda 21.

No entanto, percebe-se que, apesar de modelo neoliberal, que indicam a necessidade de redução do tamanho do Estado e de uma menor intervenção estatal na economia, o Estado tem relevante papel no cenário econômico, dada a sua posição, muitas vezes como planejador e indutor de tal atividade.

Nesse cenário, fica claro o peso do papel do Estado para o desenvolvimento de produtos sustentáveis. Assim, as chamadas “Compras Verdes” apareceram no cenário mundial de maneira mais clara na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, em dezembro de 2002, impulsionando as autoridades públicas a promoverem políticas de contratação pública que viessem a favorecer o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços benéficos ao meio ambiente.

Então, as compras públicas sustentáveis (CPS) se configuram como uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação de governos. No contexto brasileiro, são pressupostos das CPS os seguintes:

- a) responsabilidade do consumidor;
- b) aquisições somente do necessário;
- c) promoção da inovação;
- d) abordagem do ciclo de vida do produto, sendo necessário levar em conta todos os impactos e custos de um produto, durante todo seu ciclo de vida (produção, distribuição, uso e disposição), na tomada de decisões sobre as compras.



No contexto da Lei nº 8.666/93, cabe lembrar que o art. 3º trata dos princípios aplicáveis a licitações, entre os quais se observa o princípio da isonomia, que traz um duplo dever para a administração: tratar isonomicamente os que participam da disputa e a possibilidade de participação a quaisquer interessados que tenham condições de assegurar a realização do objeto do contrato. Dessa forma, critérios específicos ou ambientais que visem ser incorporados para realização das compras públicas sustentáveis, devem estar previstos no edital, e não podem frustrar a competitividade ou discriminar potenciais participantes do certame.

Por outro lado, a licitação deve assegurar a proposta mais vantajosa para a administração pública, ou seja, aquela proposta que melhor satisfaz as necessidades da administração, em termos de desempenho e de custo. Nesse cenário, o instrumento convocatório é parte essencial do procedimento, especialmente no que tange à incorporação de critérios de sustentabilidade, pois, como já vimos, é o instrumento base para a realização de uma compra sustentável.

A Instrução Normativa nº 1, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 19 de janeiro de 2009, trata dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Segundo o Art. 1º da referida IN,

[...] as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

Os critérios de sustentabilidade devem ser previstos de forma clara e objetiva, como devem ser os objetos das licitações. É possível fazer determinadas exigências em edital, observadas na qualificação, como, por exemplo, a exigência de certificação, desde que, repetimos, tal exigência não venha a ferir o julgamento objetivo das propostas e, mais ainda, a isonomia.

O art. 4º da Instrução Normativa nº 01 do antigo Ministério do Planejamento, amplia os critérios ambientais a serem adotados nas contratações de obras públicas, previstos inicialmente no art. 12, da Lei nº 8.666/93. Alguns critérios de observância obrigatória são previamente definidos na instrução:

- a) eficiência energética;
- b) redução no consumo de água;
- c) uso de energia renovável;
- d) gestão de resíduos;
- e) biodegradabilidade;
- f) rastreabilidade.



### Exercitando o conhecimento

Sobre as compras sustentáveis, é incorreto afirmar que:

- a) compras públicas sustentáveis faz relação com a ideia de sustentabilidade, que se fundamenta na necessidade de se garantir a disponibilidade dos recursos da Terra hoje.
- b) as compras públicas sustentáveis são consideradas uma solução parcial para todo o governo.
- c) os critérios de sustentabilidade devem ser previstos de forma clara e objetiva, assim como os objetos das licitações.
- d) como o Estado tem relevância no cenário econômico, muitas vezes como planejador e indutor de tal atividade, fica claro o peso do papel do Estado para o desenvolvimento de produtos sustentáveis.

**Comentário:** a alternativa incorreta é a letra "b". Como estudamos, as compras públicas sustentáveis (CPS) se configuram como uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação de governos.

A eficiência energética envolve práticas e políticas de uso inteligente da energia, reduzindo os custos e produzindo ganhos de produtividade.

A redução no consumo de água, como a própria expressão sugere, indica um consumo mais consciente de águas, além de investimentos para evitar desperdícios, considerando-se, nesse contexto, o aumento da população mundial e o impacto que isso trará na prestação de serviço público e no próprio consumo das pessoas.

O uso de energia renovável, visa a desenvolver a utilização de meios energéticos obtidos de fontes naturais capazes de se regenerar, e portanto, virtualmente inesgotáveis, ao contrário dos recursos não renováveis, como os combustíveis fósseis, a exemplo do petróleo.

A gestão de resíduos se refere ao modo como os resíduos, sólidos, líquidos ou gasosos serão tratados e, ainda, como é possível reaproveitá-los.

A biodegradabilidade nada mais é que a decomposição pela ação de seres vivos, fazendo com que o produto perca suas propriedades químicas nocivas quando em contato com o meio ambiente.

Por fim, a rastreabilidade é a comprovação da origem do produto a ser utilizado na execução da obra ou serviço. Atualmente, aplica-se de forma bastante clara às madeiras utilizadas.



Além de tais aspectos, deve-se dar preferência à mão de obra e ao fornecimento de material local nas compras públicas, uma vez que o desenvolvimento local, atrelado ao fomento de comércio local e geração de emprego, é importante tanto para o desenvolvimento regional equilibrado, quanto para preservação e manutenção do meio ambiente.



Nesse contexto, outro ponto importante é a exigência, nos instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia de uso obrigatório de agregados reciclados nas obras contratadas, em relação aos resíduos da construção civil.

Cabe salientar, ainda com base na cartilha relativa ao CPS na Administração Federal, que importante marco de regulamentação é que o instrumento convocatório, no caso da empresa obter normas da série ISO 14000, deverá exigir a gestão ambiental adequada, comprovando o descarte adequado e a reciclagem do resíduo tanto quanto possível para sua reintegração do resíduo ao sistema produtivo.

Apesar das compras sustentáveis não estarem totalmente implementadas no Brasil, os órgãos de controle (CGU e TCU no âmbito federal) têm exercido relevante papel na fiscalização e na exigência de observância aos normativos que regem a matéria, cabe salientar, ainda, que a adoção de medidas como certificação e rotulagem ambiental, certificação socioeconômica e de políticas públicas para compras sustentáveis devem ser perseguidas pela Administração, a fim de que sejam implementadas as medidas cabíveis em relação ao assunto em questão.

Por fim, a cartilha de CSP na administração federal também apresenta alguns critérios de sustentabilidade nas compras públicas que devem ser observados, como:

- a) o ciclo de vida – abordagem e análise, quando se observa, por exemplo, que alguns produtos podem ser considerados sustentáveis por gerarem menos perdas, por serem recicláveis ou mais duráveis. A ação do ciclo de vida leva em conta o impacto ambiental do produto em todos os seus estágios, desde o nascimento, ou berço (extração do material/matéria-prima) ao túmulo (disposição final), com o propósito de minimizar o dano ambiental.



- b) a valoração ambiental – busca avaliar o valor econômico de um recurso ambiental pela determinação do que é equivalente em termos de outros recursos disponíveis na economia. O valor total de um recurso ambiental compreende a soma dos valores de uso (valor de uso direto, valores de uso indireto e valores de opção) e do valor de existência do recurso ambiental.
- c) o desenvolvimento tecnológico e meio ambiente – o desenvolvimento tecnológico possibilita maior eficiência no uso de recursos naturais e a substituição de insumos no processo produtivo. As inovações podem ser técnicas, quando se referem à elaboração de um novo processo, produto, sistema ou equipamento ou organizacionais, enquanto mudanças na forma da organização, nas políticas, nas tarefas, nos procedimentos e nas responsabilidades. As compras públicas sustentáveis enquadram-se, fundamentalmente, como inovação organizacional e induzem, diretamente, inovações técnicas.

## Resumindo

Nesta lição, entendemos o que é o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e os seus objetivos. Vimos também que a Lei nº 12.462/11 traz considerações importantes acerca do sigilo do orçamento, que apesar de receber críticas, o sigilo pode ser justificado com base no interesse público e é um instrumento que visa evitar fraudes.

Abordamos, ainda, sobre a atuação das microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas e as vantagens conferidas a essas empresas. Por fim, estudamos sobre as compras sustentáveis, e entendemos que o Estado tem papel fundamental para o desenvolvimento de produtos sustentáveis.

Veja se você se sente apto a:

- perceber como ocorre o regime diferenciado de contratações públicas;
- dominar as regras que são aplicadas às licitações no âmbito do RDC;
- demonstrar como as microempresas e empresas de pequeno porte atuam nas licitações públicas;
- citar as vantagens atribuídas a micro e pequenas empresas.
- definir compras sustentáveis.



Parabéns, você finalizou esta lição!

Agora responda às questões ao lado.

## Exercícios

**Questão 1** – Assinale a alternativa correta em relação ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

- a) No RDC podem ser consideradas obras da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016, mas não as do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
- b) O RDC não tem qualquer relação com os grandes eventos que ocorreram no país nesta década.

c) O RDC se enquadra em um contexto de melhoria na infraestrutura do país e da necessidade de obras relevantes.

d) O RDC é regime jurídico diferenciado de contratações públicas para a melhoria da infraestrutura, mas apresenta falhas, pois desconsidera a celeridade necessária para a preparação dos grandes eventos.

**Questão 2** – Assinale a alternativa que traz corretamente um dos objetivos do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

a) Incentivar a inovação tecnológica.

b) Assegurar tratamento competitivo entre os licitantes e a seleção da proposta com melhores preços para a Administração Pública.

c) Ampliar a eficiência nas contratações públicas com a redução da competitividade entre os licitantes.

d) Promover a troca de experiências em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público, desconsiderando a troca de tecnologias.

**Questão 3** – Com relação às regras aplicáveis às licitações no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), é correto afirmar que:

a) no caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.

b) quanto ao sigilo do orçamento previsto no instrumento convocatório, este será, em regra, permanente.

c) o RDC traz como novo tipo de licitação “o menor ajuste tarifário”.

d) o sigilo do orçamento previsto no instrumento convocatório, em regra, não deverá ser tornado público após a licitação, uma vez que sua análise deve ser assegurada aos órgãos de controle.

**Questão 4** – Com relação às regras aplicáveis às licitações no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), é correto afirmar que:

a) a contratação integrada está fundamentada na ideia central do RDC – desenvolver um procedimento licitatório que favorece a economia de tempo, sem considerar os possíveis impactos nos custos.

b) a pré-qualificação objetiva nada mais é que a avaliação prévia, com efeito para licitações futuras dos requisitos mínimos de qualidade das propostas.

c) o Sistema de Registro de Preços não pode ser utilizado no âmbito do RDC.

d) no modo de disputa aberto, as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e hora designadas para que sejam divulgadas.

**Questão 5** – Com relação às licitações e às micro e pequenas empresas, assinale a alternativa correta.

- a) O conceito da LC nº 123/06 de microempresa ou empresa de pequeno porte leva em consideração o faturamento bruto anual.
- b) A sociedade simples, nos termos da LC nº 123/06, não pode ser considerada microempresa ou empresa de pequeno porte, pois não exerce a empresa propriamente dita na sua acepção jurídica.
- c) A empresa individual de responsabilidade limitada, nos termos da LC nº 123/06, não pode ser considerada microempresa ou empresa de pequeno porte, pois não é formada por uma sociedade empresária.
- d) O faturamento bruto anual leva em consideração a receita bruta anual e as receitas de capital, sendo o conceito de receita bruta anual levado em consideração para a definição de microempresa ou empresa de pequeno porte.

**Questão 6** – Com relação às hipóteses, assinale a que não traz vantagem concedida a microempresas ou empresas de pequeno porte.

- a) Preferência no desempate.
- b) Licitações diferenciadas.
- c) Diferimento em todas as fases do processo licitatório.
- d) Diferimento na regularidade fazendária.

**Questão 7** – Com relação às vantagens concedidas a microempresas ou empresas de pequeno porte, assinale a alternativa correta.

- a) A regularidade fiscal das microempresas ou empresas de pequeno porte deve ser demonstrada na fase de qualificação.
- b) A administração pública poderá realizar processo licitatório em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado.
- c) A administração pública poderá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).
- d) As vantagens concedidas a microempresas ou empresas de pequeno porte são absolutas, vedada a supressão de tais vantagens.

**Questão 8** – Com relação aos pressupostos das Compras Públicas Sustentáveis (CPS) no Brasil, é correto afirmar que:

- a) a abordagem do ciclo de vida do produto é um pressuposto e deve levar em conta todos os impactos e custos de um produto, durante todo seu ciclo de vida, na tomada de decisões sobre as compras.
- b) a abordagem do ciclo de vida do produto e a promoção da inovação são pressupostos das CPS, mas não a responsabilidade do consumidor e as aquisições de apenas o necessário.

c) há preocupação com a promoção da inovação, mas não com a aquisição de apenas o necessário.

d) a responsabilidade do consumidor deve ser desconsiderada, uma vez que o Estado não pode influenciar a vontade do consumidor.

**Questão 9** – Assinale a alternativa correta em relação aos procedimentos adotados nas CPS no âmbito do governo federal.

a) Não é possível fazer determinadas exigências de qualificação em edital, ainda que tais exigências não venham a ferir o julgamento objetivo das propostas e, mais ainda, a isonomia.

b) Os critérios de sustentabilidade devem ser previstos de forma clara e objetiva, como devem ser os objetos das licitações.

c) A redução no consumo de água, apesar de necessária, não está prevista como critério de observância obrigatória nas contratações de obras públicas pela Instrução Normativa nº 1/2009, do Ministério do Planejamento.

d) Apesar da sua relevância na licitação, o instrumento convocatório não é essencial quanto à incorporação de critérios de sustentabilidade nas compras públicas, pois é possível que tais critérios sejam inseridos no contrato.

**Questão 10** – Com relação aos critérios de sustentabilidade em compras públicas, assinale a alternativa correta.

a) Rastreabilidade se refere ao modo como os resíduos, sólidos, líquidos ou gasosos serão tratados e, ainda, como é possível reaproveitá-los.

b) O valor total de um recurso ambiental compreende a diferença dos valores de uso e do valor de existência, como o valor de uso direto, do recurso ambiental.

c) Deve-se dar preferência à mão de obra e ao fornecimento de material local nas compras públicas, a fim de que ocorra o desenvolvimento local e a geração de emprego, que impactarão positivamente a preservação e a manutenção do meio ambiente.

d) Os instrumentos convocatórios e contratos de obras e serviços de engenharia não podem conter previsão que obrigue o uso de agregados reciclados nas obras contratadas, em relação aos resíduos da construção civil, uma vez que tal aspecto afronta a competitividade.

## GLOSSÁRIO

**ADJUDICAÇÃO** – no processo licitatório, é a manifestação oficial de escolha da proposta mais vantajosa.

**AFORAMENTO** – contrato pelo qual o proprietário de um imóvel atribui a outrem o domínio útil dele, mediante o pagamento ao proprietário de uma pensão, também chamada de foro anual, certa e invariável, para que possa desfrutar como próprio o imóvel.

**ALIENAÇÃO** – transferência da propriedade mediante venda ou doação

**ATA DE REGISTRO DE PREÇOS** – documento legal emitido após um certame licitatório no qual o objetivo era tão somente antecipar a compra de produtos ou serviços pela administração pública.

**COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS** – é uma entidade autárquica, em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de disciplinar, fiscalizar e desenvolver o mercado de valores mobiliários.

**COMPRASNET** – portal de compras do Governo Federal, no qual são disponibilizadas informações relativas às compras e às contratações e são operados processos de aquisição eletrônica desenvolvidos pelo Governo Federal.

**FGTS** – criado para proteger o trabalhador em caso de demissão sem justa causa. Não é tributado, mas seu saque ou uso para a compra de imóvel deve ser declarado.

**HOMOLOGAÇÃO** – ato que certifica a justeza dos atos praticados anteriormente.

**LEI DE LICITAÇÕES** – lei nº 8.666, de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL** – é um mecanismo legal que disciplina a utilização dos recursos públicos.

**RECUPERAÇÃO JUDICIAL** – instituto do direito falimentar que, substituindo a antiga concordata, favorece as empresas em situação de crise econômico-financeira transitória, com evidente capacidade de recuperação.

**REGIME DE EMPREITADA** – contrato em que uma ou mais pessoas se encarregam de fazer certo trabalho para outro, mediante remuneração global ou proporcional ao trabalho executado.

**SÚMULA** – do latim *summula*, sumário ou resumo. Ementa que revela a orientação jurisprudencial de um tribunal para casos análogos.

**TERMO ADITIVO** – instrumento elaborado com a finalidade de alterar itens de contratos, convênios ou acordos firmados pela administração pública.

# BIBLIOGRAFIA

## Livros:

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Acadêmico de Direito**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/glossariolista.asp?idioma=p&idpai=glossario>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1**, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 19 de janeiro de 2009.

BRASIL. Portal da Transparência. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/glossario/>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Administração. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**. [s.da] Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Lei nº 12.440/2011**. Altera a CLT e a Lei nº 8666/93 e cria a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/o-que-e-cndt>>. Acesso em: 23 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Licitações e Contratos** – Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª ed., rev, atual. e ampl. Brasília: TCU – Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal – Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Registro de Preços** – Perguntas e Respostas. Controladoria-Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno: Brasília, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Informativo de Licitações e Contratos nº 124**. [s.db]. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/INFOJURIS/INFO\\_TCU\\_LC\\_2012\\_124.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/INFOJURIS/INFO_TCU_LC_2012_124.doc)>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pregão presencial**: manual do pregoeiro. Brasília: MP, 2005. Disponível em: <[http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual\\_Pregao\\_Presencial\\_Pregoeiro.pdf](http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_Pregao_Presencial_Pregoeiro.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição, Atlas, São Paulo, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FARIA JUNIOR, Cyonil; BERNARDES, Sandro Henrique. **Licitações e Contratos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico Conciso**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

## Artigos:

SILVA, Elisa Maria Nunes da. **Contratação direta na administração pública**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8877](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8877)>. Acesso em: 10

fev. 2013.

KRAWCZYK, Rodrigo. **Contratação Pública Diferenciada**: RDC. Entendendo o novo regime. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3190, 26 mar. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21370>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

LOPES FILHO, Alexandre Pacheco. **O regime diferenciado de contratações e o sigilo do orçamento da copa**. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 91, ago 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10138](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10138)>. Acesso em: 22 out. 2012.

Sites de pesquisa:

[www.ambitojuridico.com.br](http://www.ambitojuridico.com.br)

[www.tst.jus.br](http://www.tst.jus.br)

<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)