

LICITAÇÕES PÚBLICAS – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conceitos e Princípios

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame ao maior número possível de concorrentes.

A Lei nº 8.666 de 1993, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabeleceu 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.

De acordo com essa Lei, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser necessariamente precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Os seguintes princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios devem ser observados, dentre outros:

Princípio da Legalidade

Nos procedimentos de licitação, esse princípio vincula os licitantes e a Administração Pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor.

Princípio da Isonomia

Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir em todas as fases da licitação.

Princípio da Impessoalidade

Esse princípio obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos da licitação.

Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa

A conduta dos licitantes e dos agentes públicos tem que ser, além de lícita, compatível com a moral, ética, os bons costumes e as regras da boa administração.

Princípio da Publicidade

Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação.

Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório.

Princípio do Julgamento Objetivo

Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração.

NOÇÕES GERAIS

- O Que é Licitar

A execução de obras, a prestação de serviços e o fornecimento de bens para atendimento de necessidades públicas, as alienações e locações devem ser contratadas mediante licitações públicas, exceto nos casos previstos na Lei nº 8.666, de 1993, e alterações posteriores.

- Por que Licitar

A Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, prevê para a Administração Pública a obrigatoriedade de licitar.

O procedimento de licitação objetiva permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

- Quem deve Licitar

Estão sujeitos à regra de licitar, prevista na Lei nº 8.666, de 1993, além dos órgãos integrantes da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades da economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

- Como Licitar

Uma vez definido o objeto que se quer contratar, é necessário estimar o valor total da obra, do serviço ou do bem a ser licitado, mediante realização de pesquisa de mercado. É necessário, ainda, verificar se há previsão de recursos orçamentários para o pagamento da despesa e se esta se encontrará em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após apuração da estimativa, deve ser adotada a modalidade de licitação adequada, com prioridade especial para o pregão, quando o objeto pretendido referir-se a bens e serviços comuns listados no Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2002, que regulamenta esta modalidade.

Responsáveis pela licitação

Consideram-se responsáveis pela licitação, os agentes públicos designados pela autoridade de competência, mediante ato administrativo próprio (portaria, por exemplo), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite.

A comissão de licitação é criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos ao cadastramento de licitantes e às licitações nas modalidades de concorrência, tomadas de preços e convite.

Pode ser permanente e especial.

Será permanente quando a designação abranger a realização de licitações por período determinado de no máximo doze meses.

Será especial quando for o caso de licitações específicas.

É constituída por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

A investidura dos membros das comissões permanentes não pode exceder a um ano. Quando da renovação da comissão para o período subsequente, é possível a recondução parcial desses membros. A lei não admite apenas a recondução da totalidade.

Os membros da comissão de licitação respondem solidariamente pelos atos praticados, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

Nas pequenas unidades administrativas e na falta de pessoal disponível, em caráter excepcional e só em convite, a comissão pode ser substituída por servidor designado para esse fim.

No caso de pregão, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio são designados dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação para, dentre outras atribuições, receberem a proposta escrita e os lances verbais, analisar a aceitabilidade da proposta e efetuar sua classificação, habilitar o licitante e adjudicar o objeto vencedor.

Modalidades de Licitação

Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação, exceto quando se trata de pregão, que não está limitado a valores.

Além do leilão e do concurso, as demais modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes:

CONCORRÊNCIA

Modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.

TOMADA DE PREÇOS

Modalidade realizada 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.

CONVITE

Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração.

O convite é a modalidade de licitação mais simples. A Administração escolhe quem quer convidar, entre os possíveis interessados, cadastrados ou não. A divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação.

No convite é possível a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, mas que sejam do ramo do objeto licitado, desde que cadastrados no órgão ou entidade licitadora ou no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF. Esses interessados devem solicitar o convite com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

No convite para que a contratação seja possível, são necessárias pelo menos três propostas válidas, isto é, que atendam a todas as exigências do ato convocatório. Não é suficiente a obtenção de três propostas. É preciso que as três sejam válidas. Caso isso não ocorra, a Administração deve repetir o

convite e convidar mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações, ressalvadas as hipóteses de limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, circunstâncias estas que devem ser justificadas no processo de licitação.

Para alcançar o maior número possível de interessados no objeto licitado e evitar a repetição do procedimento, muitos órgãos ou entidades vêm utilizando a publicação do convite na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, além da distribuição direta aos fornecedores do ramo.

A publicação na imprensa e em jornal de grande circulação confere ao convite divulgação idêntica à da concorrência e à tomada de preços e afasta a discricionariedade do agente público.

Quando for impossível a obtenção de três propostas válidas, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, essas circunstâncias deverão ser devidamente motivada e justificados no processo, sob pena de repetição de convite.

Limitações de mercado ou manifesto desinteresse das empresas convidadas não se caracterizam e nem podem ser justificados quando são inseridas na licitação condições que só uma ou outra empresa pode atender.

PREGÃO

É a modalidade licitação em que disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns é feita em sessão pública. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais, independentemente do valor estimado da contratação.

Ao contrário do que ocorre em outras modalidades, no Pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade.

A modalidade pregão foi instituída pela Medida Provisória 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida na Lei nº 10.520, de 2002, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 2000.

O pregão é modalidade alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência para contratação de bens e serviços comuns. Não é obrigatória, mas deve ser prioritária e é aplicável a qualquer valor estimado de contratação.

Escolha da modalidade de Licitação

A escolha das modalidades concorrência, tomada de preços, e convite é definida pelos seguintes limites:

- Concorrência:

Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00.

Compras e outros serviços acima de R\$ 650.000,00.

- Tomada de Preços

Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00.

- Convite

Obras e serviços de engenharia acima de R\$ 15.000,00 até R\$ 150.000,00.

Compras e outros serviços acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00.

Quando couber convite, a Administração pode utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência. Quando se tratar de bens e serviços que não sejam de engenharia, a Administração pode optar pelo pregão.

Dispensa e Inexigibilidade

A licitação é regra para a Administração Pública, quando contrata obras, bens e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra. São os casos em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível.

A possibilidade de compra ou contratação sem a realização de licitação se dará somente nos casos previstos em lei.

Tipos de licitação

O tipo de licitação não deve ser confundido com modalidade de licitação.

Modalidade é procedimento.

Tipo é o critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa.

Os tipos de licitação mais utilizados para o julgamento das propostas são os seguintes:

- Menor Preço

Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é a de menor preço. É utilizado para compras e serviços de modo geral e para contratação de bens e serviços de informática, nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

- Melhor Técnica

Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base em fatores de ordem técnica. É usado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e

gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

- Técnica e Preço

Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e de técnica. É obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades tomada de preços e concorrência.

Fases da Licitação

Os atos da licitação devem desenvolver-se em seqüência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O procedimento tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente, em duas fases distintas:

- Fase interna ou preparatória

Delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público.

- Fase externa ou executória

Inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

A Fase Interna

Durante a fase interna da licitação, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplo: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, entre outras faltas.

Procedimentos para a abertura de processo licitatório

A fase interna do procedimento relativo às licitações públicas observará a seguinte seqüência de atos preparatórios:

- solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade;
- aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado;
- indicação de recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- elaboração de projeto básico, obrigatório em caso de obras e serviços;
- definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, outras exigências foram impostas ao gestor público para promover licitações públicas, em especial quando a despesa se referir à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.

Nesse caso, são condições necessárias para a efetivação do procedimento licitatório a existência de:

- estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subseqüentes;
- declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Para a Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se:

- adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que seja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
- compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, os objetivos, prioridades e metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

A LRF ressalvou dessas exigências apenas as despesas consideradas irrelevantes, definidas para a lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Pelas LDO's para 2003 (art.98, inciso II, da Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002) e para 2004 (art.110, inciso II, da Lei nº 10.707, 30 de julho de 2003), por exemplo, são despesas irrelevantes aquelas cujo valor não ultrapasse os limites dos incisos I e II do art.24 da Lei de Licitações, ou seja, respectivamente, de R\$ 15.000,00, para obras e serviços de engenharia e R\$ 8.000,00 para compras e outros serviços.

Obras e Serviços

Para definir o objeto da licitação, o administrador deve estar atento às peculiaridades do objeto e às diferentes exigências da Lei de Licitações na contratação de obras, serviços ou compras.

No caso de execução de obras e prestação de serviços, as licitações somente poderão ser realizadas quando:

- houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma de desembolso;
- a obra ou o serviço estiverem incluídos nas metas estabelecidas no PPA, se for o caso.

Não poderão ser incluídos no objeto da licitação:

- a obtenção de recursos financeiros para execução de obras e serviços, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica;
- o fornecimento de bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente injustificável, ou quando o fornecimento desses materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto no ato convocatório.

A execução das obras e dos serviços deve ser programada sempre em sua totalidade, com previsão de seus custos atual e final, levando em conta o prazo total da execução, e será realizada sob a forma de:

- execução direta – quando a Administração utiliza meios próprios;
- execução indireta – quando a Administração contrata com terceiros a execução das obras e dos serviços.

Na execução indireta, a contratação é feita sob os seguintes regimes:

- * empreitada por preço global;
- * empreitada por preço unitário;
- * tarefa;
- * empreitada integral.

A empreitada por preço global é utilizada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Seu uso se verifica, geralmente, em contratações de objetos mais comuns, quando os quantitativos de materiais empregados são pouco sujeitos a alterações durante a execução da obra ou da prestação de serviços e podem ser aferidos mais facilmente.

A empreitada por preço unitário é usada quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo de unidades determinadas. É empregada com mais freqüência em projetos de maior complexidade, cujas quantidades de serviços e dos materiais relativos às parcelas de maior relevância e do valor significativo são definidas de forma exata no ato convocatório, nem tampouco no orçamento apresentado junto à proposta.

A tarefa é utilizada quando se contrata a mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

A empreitada integral é usada quando se pretende contratar o objeto em sua totalidade, ou seja, compreendendo todas as etapas da obra, serviços e instalações necessárias. Nesse regime, o contratado assume inteira responsabilidade pela execução do objeto até a sua entrega ao órgão ou entidade da Administração em condições de ser utilizado. Devem ser atendidos os requisitos técnicos e legais para o uso do objeto. Esse uso diz respeito à segurança estrutural e operacional e deve ter as características adequadas às finalidades para as quais o objeto que foi contratado.

A empreitada por preço global e a empreitada por preço unitário são os regimes mais utilizados de contratação.

Na empreitada por preço global, o pagamento deve ser efetuado após a conclusão dos serviços ou etapas definidos em cronograma físico-financeiro, por exemplo: fundações, estrutura, concretagem da laje, cobertura, revestimento, pintura e outras etapas.

Na empreitada por preço unitário, o pagamento deve ser realizado por unidades feitas, pois seus quantitativos são pouco sujeitos a alterações. Exemplo: metragem executada das fundações, de paredes levantadas, de colocação de piso, de pintura, de colocação de gesso.

É recomendável que o estabelecimento das quantidades a serem licitadas e contratadas seja o mais exato possível, a fim de evitar distorções na execução de obras ou na prestação de serviços, que possam culminar com acréscimos quantitativos além dos limites legais.

A licitação sob o regime de preço unitário é mais indicada quando o objeto incluir o fornecimento de materiais ou serviços com previsão de quantidades ou cujos quantitativos correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo, os quais devem retratar, com adequado nível de precisão, a realidade da execução da obra ou da prestação de serviços.

Independentemente da modalidade adotada, a Administração deverá fornecer, obrigatoriamente, junto com o ato convocatório, todos os elementos e informações necessárias para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

O projeto básico

Toda licitação de obra ou serviço deve ser precedida da elaboração do projeto básico.

A lei estabelece que o projeto básico deve estar anexado ao ato convocatório, dele sendo parte integrante, e deve ser elaborado segundo as exigências contidas na Lei nº 8.666 de 1993.

Projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou o serviço, ou complexo de obras ou serviços.

Deve ser elaborado com base nas indicações de estudos técnicos preliminares.

Tem como objeto assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Possibilita a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

A legislação determina que o projeto básico, relativamente as obras, deve conter os seguintes elementos:

- desenvolvimento da solução escolhida;
- soluções técnicas globais e localizadas;
- identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos;
- subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra;
- orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

Um projeto básico bem elaborado para contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, por exemplo, deve fornecer, dentre outras informações essenciais:

- detalhamento do objeto;
- periodicidade de visitas; se diária, semanal, quinzenal, mensal, etc.
- horário das visitas de manutenção;
- prazo para atendimento às chamadas;
- equipe mínima/composição da equipe técnica, com registro na entidade profissional competente;
- existência de plantonistas quando for o caso;

- relação do material de reposição que deverá estar coberto pelo futuro contrato;
- material mínimo necessário para estoque no local dos serviços;
- local de conserto dos equipamentos, quando não puder ser feito no próprio prédio;
- exigência de oficina, quando for o caso.

O projeto básico, além de ser peça imprescindível para execução de obra ou prestação de serviço, é o documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Deve permitir ao licitante as informações necessárias à boa elaboração de sua proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração, a que estará sujeito.

Em qualquer licitação de obras e serviços, se o projeto básico for falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração.

As obras e serviços limitados aos valores máximos a seguir estão dispensados de licitação e desobrigam o agente público da elaboração do projeto básico.

- R\$ 15.000,00, para obras e serviços de engenharia;
- R\$ 8.000,00, para quaisquer outros serviços.

Os valores referidos serão acrescidos de 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por sociedades de economia mista e empresas públicas, além de autarquias e fundações qualificadas na forma de agências executivas.

O projeto executivo

Nas licitações para contratação de obras também é exigido projeto executivo.

No ato convocatório deve ser informado se há projeto executivo disponível, na data da sua publicação, e o local onde possa ser examinado e adquirido.

Projeto executivo é o conjunto de elementos necessários e suficientes à realização do empreendimento a ser executado, com nível máximo de detalhamento possível de todas as suas etapas.

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

Quem não pode participar da licitação?

Não podem participar, direta ou indiretamente, da licitação, da execução da obra, da prestação dos serviços e do fornecimento de bens necessários à obra ou serviços:

- o autor de projeto básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
- a empresa, isoladamente ou em consórcio, de responsável pela elaboração de 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;
- o servidor dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsáveis pela licitação.

Considera-se participação indireta 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, fornecimento e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários. Esse entendimento é extensivo aos membros da comissão de licitação.

É permitido ao autor do projeto a participação na licitação de obra ou serviços, ou na execução, apenas na qualidade de consultor ou técnico, desde que nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, e exclusivamente a serviço da Administração.