

## **Licitação: ferramenta indispensável na Administração Pública.**

Autora: Claudomira de Sousa Oliveira<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo pretende discorrer sobre os diversos assuntos que norteiam a Lei de Licitações conhecida como Lei 8.666/93, como uma ferramenta indispensável na Administração Pública. Sabe-se que um dos segredos da arte de administrar é o conhecimento, em se tratando de administração pública, a Lei de Licitações deve ser uma leitura de “cabeceira de cama” na vida de um Administrador Público.

Conhecer a legislação é o primeiro passo para uma administração de qualidade e consequentemente diminuir os riscos de se envolver em processos de corrupção. Também entende que o atendimento a grande demanda por aquisição de bens, obras e serviços em todas as esferas do estado com objetivo de se garantir o desenvolvimento das cidades, geração de emprego e renda e bem estar social, torna –se imprescindível a utilização de mecanismos de controle e de procedimentos que visem a transparência na aplicação dos recursos disponíveis. Uma das formas mais eficientes utilizadas pela Administração Pública é a licitação.

Por fim, reunir conceitos e elementos agregados a este assunto, é o que se pretende abordar de forma a conscientizar a importância aos princípios legais que regem a Administração Pública.

**Palavra chave:** licitação

### **1. INTRODUÇÃO**

Muito se tem ouvido falar em matéria de modernização e tecnologias, que facilitam e viabilizam o andamento de obras, projetos, e serviços cada vez mais rápido. É justamente nesse novo cenário de mudanças que surgem novos paradigmas com objetivo de facilitar o controle dos atos dos gestores públicos. Foi neste contexto que o processo Licitatório foi inserido, pautado na Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, implantado pelo Governo Federal.

Desta forma todos os órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios subordinam ao regime da lei supracitada. Daí, a Licitação: ferramenta indispensável na Administração Pública. Trilhar o caminho certo, baseados nos princípios legais, nem sempre é tarefa fácil, para quem esta a frente da administração pública, ela esbarra na conhecida “burocracia” e na

---

<sup>1</sup>A autora é discente do curso de Pós Graduação de Administração Pública e Gerencia de Cidades FATEC/FACINTER.

velocidade da informação. Esta última aparece como uma aliada ao sucesso que se pretende atingir em qualquer seguimento. A importância do conhecimento é a idéia que se pretende evidenciar neste artigo, objetivando expor uma reflexão de cunho teórico, demonstrando o verdadeiro desafio para quem se propõe administrar com responsabilidade e compromisso o dinheiro público, na escolha da proposta mais vantajosa para os bens e serviços comuns, sem prejuízo de qualidade, desde os procedimentos, no ato de licitar, até o resultado final, no momento da homologação.

Por fim, o presente texto abordará elementos com ênfase nos conceitos e opiniões de renomados autores sobre os princípios, modalidades, inexigibilidade e outros assuntos que norteiam a Licitação, que poderá contribuir e subsidiar para melhor atuação dos gestores públicos.

## **2. LICITAÇÃO CONCEITOS E PRINCÍPIOS**

Antes de se falar em conceito de licitação é preciso conhecer o universo aonde ela está inserida. A administração Pública é dividida em administração direta e indireta como segue:

### **ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

Constitui-se dos órgãos integrantes da estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. São centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, não possui patrimônio; estão inseridos na estrutura de uma pessoa jurídica; na esfera federal estão submetidos à supervisão ministerial (ao Ministro de Estado); e, alguns têm capacidade jurídica, processual, para defesa de suas prerrogativas funcionais.

### **ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**

Constituída de entidades com personalidade jurídica e compreende as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que integram a Administração por relação de vinculação e cooperação, como: as Autarquias, Fundações Públicas, e Sociedade de Economia Mista. Suas características: personalidade jurídica; criação autorizada por Lei; patrimônio próprio; capacidade de auto-administração ou autonomia própria; sujeitos ao controle pelo Estado; não tem

liberdade para modificação ou fixação de seus próprios fins; e, tem auto-gestão financeira etc.

A administração pública é a principal responsável por todos os serviços públicos que estão a disposição da sociedade, como saneamento, educação, lazer, cidadania e saúde. Percebe-se uma cidade de forma física que ela só poderá existir se os serviços públicos estiverem fazendo parte do cotidiano das pessoas.

De Cretella Jr. entende e conceitua os serviços públicos da seguinte forma:

serviço Público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do Direito Público.

Muito próximas dos serviços, são as obras públicas, destinadas a atender a demanda do interesse público como um seguimento que precisa compor o cenário de toda de uma cidade ou de um município, para isso também a administração pública precisa atuar com o conhecimento adequado, levando em consideração a legislação vigente. Verifica-se que os conceitos são bastante ampliativos, assemelhando-se tanto em alguns casos que deixa o administrador público em dúvida sobre qual é o enquadramento do seu objeto, na Lei de Licitações. Como exemplo, quando se depara no primeiro exemplo que a Lei propõe para serviço: “demolição”. Dessa forma, percebe-se que obras públicas vai além de que se imagina, não tão somente, fazer parte das cidades, e garantir o seu pleno desenvolvimento como viadutos, praças, hospitais e escolas e conseqüentemente a geração de emprego e renda para o bem estar social.

A esse respeito, importante é o excerto do notável doutrinador Hely Lopes Meirelles, sintetizado pelo Professor Carlos Pinto Coelho Motta:

obra, em sentido administrativo amplo, é toda realização material a cargo da Administração, executada diretamente por seus órgãos, ou, indiretamente por seus contratados e delegados. Nesse conceito se incluem as obras públicas propriamente ditas e quaisquer outros empreendimentos materiais realizados ou custeados pela Administração centralizada, autárquica ou paraestatal.

[...]

o que caracteriza a construção como obra e a distingue do serviço é o emprego predominante do material sobre o trabalho (mão-de-obra). Em toda construção entram serviços, mas estes são absorvidos pela conjugação dos materiais que compõem a obra final. Essa concepção, na teoria, contribui para a distinção entre objetos que se enquadrem como obra e objetos que se enquadrem como serviço.

De fato, pela doutrina do Professor Hely Lopes Meirelles, estariam afastadas as construções de edifícios, obras portuárias e aeroportuárias etc., que são predominantemente constituídos do emprego de material.

Na prática, o mesmo e respeitável doutrinador, não parece que essa definição solucione totalmente a questão. Há casos em que mesmo o critério da predominância da mão-de-obra sobre o material pode ensejar dúvida. É o caso dos serviços de instalação e montagem, manutenção de edifício, conserto etc., todos qualificados pela Lei como serviços. Entende-se que essa análise deve ser feita caso a caso, de forma bastante criteriosa. Pela pouca representatividade na diferença entre obra e serviço, conforme discrimina a Lei, não parece possível que se consolide um conceito geral, sem elementos concretos que permitam a justificativa do conceito adotado. Percebe-se neste caso em especial, além da legislação é preciso recorrer ao entendimento dos doutrinadores a respeito de do pleito, pois há casos em que embora o objeto possa ser dividido em vários serviços, pela concepção do empreendimento e sua indissolubilidade, é necessário que estes sejam realizados pela mesma pessoa – física ou jurídica – justificando, desta feita, o enquadramento de seu objeto como obra de engenharia.

Carlos Pinto Coelho Motta, in verbis:

equivocos práticos podem ocorrer, na caracterização do objeto licitatório, entre, por exemplo, recuperação e reparação, ampliação e adaptação. É de se reconhecer significativa região limítrofe entre obra e serviço, exigindo atenção na fase de instalação e montagem do processo licitatório. Conforme o vulto da obra ou serviço é medida salutar a delimitação da natureza do objeto mediante laudo técnico ou parecer jurídico.

Ressalta-se que as semelhanças de termos como “reforma”, “recuperação” e “conserto”, enquadráveis em incisos distintos, tem reflexo na prática muito mais amplo. Por exemplo, se o objeto enquadrar-se como reforma, o limite de acréscimo quantitativo pode atingir 50% do objeto, o mesmo não admite na literalidade para recuperação e conserto. É certo, porém, que na prática seus termos são equivalentes.

### **Licitação Conceitos**

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 seleção da melhor proposta feita segundo critérios objetivos previamente estabelecidos, ocorre entre as apresentadas por interessados que pretendem contratar com a entidade obrigada a licitar e que atenderam ao chamamento, promovido mediante instrumento convocatório disciplinador de todo o procedimento, conhecido como lei interna da Licitação e do contrato. Desse modo, não pode ser aproveitada qualquer proposta, ainda que seja a melhor de todas as apresentadas, se não se integrar a esse procedimento. A pessoa obrigada a licitar é denominada licitante e a que participa do procedimento da licitação, com expectativa de vencê-la e ser contratada, é chamada de proponente ou licitante particular.

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.

Por tudo o que já foi previamente exposto, vale destacar, diante da rica doutrina disponível, alguns conceitos de Licitação, segundo o conhecimento de renomados autores.

Para Odete Medauar;

licitação no ordenamento brasileiro, é processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar o contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público. A decisão final do processo licitatório, aponta o futuro contratado". ( MEDUAR, Direito Administrativo Moderno, 1996. p. 205.)

No entendimento de Celso Antonio Bandeira de Melo,

licitação - em suma síntese- é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. *Estriba-se na idéia de competição, a ser*

*travada isonomicamente entre os que preencherem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propões assumir”. ( MELLO, Curso de Direito Administrativo, 2004. p. 483)*

Carlos Ari Sundfeld,

licitação é o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público”.( SUNDFELD, Licitação e Contratos Administrativos, 1994. p. 15.)

### **Princípios da licitação**

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. De acordo com o artigo 3º os princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios devem ser observados.

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e 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.”

#### **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 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**

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. É de caráter pessoal e representa a atitude e a forma de atuação do servidor público na buscas de resultados para administração.

### **Princípio da Igualdade**

Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir em todas as fases da licitação. A competitividade garante a livre participação a todos, porém, essa liberdade de participação é relativa, não significando que qualquer empresa será admitida no processo licitatório. Por exemplo, não faz sentido uma empresa fabricante de automóveis tencionar participar de um processo de licitação, quando o objeto do certame seja compra de alimentos.

### **Princípio da Publicidade**

Como a licitação busca atender ao interesse público, à coletividade, a escolha e julgamento da melhor proposta obedecerão ao princípio da **publicidade**, que visa tornar a futura licitação conhecida dos interessados e dar conhecimento aos licitantes bem como à sociedade em geral, sobre seus atos. Outra função desse princípio é garantir aos cidadãos o acesso à documentação referente à licitação, bem como sua participação em audiências públicas, nas hipóteses previstas no art. 39, da Lei nº 8.666/93.

### **Princípio da Probidade Administrativa**

O servidor deverá atuar com retidão, sem visar o proveito próprio ou locupletamento de outrem.

### **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.

### **Princípio da Fiscalização da Licitação**

De pouca valia seria a Licitação se os proponentes e os cidadãos não pudessem fiscalizar a Administração Pública licitante no que cerne à instauração e realização desses procedimentos e a contratação. Qualquer cidadão pode acompanhar o seu desenvolvimento desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

### **3. DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAR**

Como já visto, a importância da Licitação em atendimento aos princípios, assim como também garantir maior transparência e credibilidade junto a sociedade, a principal interessada e beneficiada com os serviços e obras oferecidos. O Artigo 2º da Lei 8.666/93, estabelece critérios para obras e serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Desta forma o dever de licitar está respaldado na própria Constituição Federal no artigo 37 como segue:

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.

Ainda em se tratando de legislação a Constituição também menciona no art. 175, caput, quanto a concessão ou permissão de serviço público. Assim como também no art. 174, discorre sobre a incumbência do Poder Público, na forma da lei,



diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

#### 4. MODALIDADES DE LICITAÇÃO

O artigo 22 da Lei 8.666/93 aponta-nos cinco modalidades licitatórias que obedecem limites de valor de enquadramento e ainda uma última, não citada por esta, criada posteriormente pela Lei nº10.520/02, mas, também subsidiada pela Lei no momento da estipulação da modalidade e do tipo, fazendo com que nessa escolha se preservem os princípios que devem nortear todos os procedimentos licitatórios, dentre os quais destacamos a igualdade, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a competitividade e a razoabilidade.8.666, que são elas:

- a) Concorrência;
- b) Tomada de Preços;
- c) Convite;
- d) Concurso;
- e) Leilão;
- f) Pregão.(criado pela Lei 10.520/02).

A **Concorrência** destina-se às licitações de maior valor, contudo, pode ser aplicada em licitações de qualquer valor, diferenciando-se ainda das demais espécies de licitação por exigir que sua publicidade seja mais ampla, devido ao alto valor a ser contratado. Tratada no parágrafo 1º do artigo 22, a concorrência permite participação à qualquer interessado, desde que cadastrado. É composta de duas fases distintas qual seja, a fase de Habilitação, ou classificatória, onde serão analisados os documentos do participante e sua idoneidade, e a fase de Julgamento cujo objetivo é a análise das propostas e a adjudicação ao vencedor; é procedimento que se abre totalmente à todos os interessados.

Tanto na Concorrência Pública quanto na Tomada de Preços por se tratarem de modalidade sem que são relacionados objetos mais complexos, cuja especificação é mais detalhada, a Administração deve verificar se o interessado possui condições de satisfazer às exigências necessárias à execução do objeto licitado.

A **Tomada de Preços**, prevista no parágrafo 2º do mesmo artigo, é modalidade de licitação

para aquisição de bens e serviços cujo valor seja maior que o valor estipulado para Carta Convite, tendo como teto o valor de R\$ 650.000,00 para a aquisição de bens e serviços diversos e de R\$1.500.000,00 para aquisição de obras e serviços de engenharia.

Na Tomada de Preços, o licitante deve obrigatoriamente estar cadastrado junto ao órgão público ou efetivar seu cadastro até três dias antes da data marcada para abertura dos envelopes.

A **Carta Convite** – o parágrafo 3º vislumbra esta modalidade de licitação mais simples, em que o agente se obriga a convidar no mínimo três fornecedores para apresentarem propostas de preços. É modalidade que permite a efetivação de contratos no valor de até R\$ 150.000,00 para aquisição de obras e serviços de engenharia e R\$ 80.000,00 para aquisição de bens e serviços de outra natureza. Poderá a Administração, escolher os participantes, no mínimo de três, que não necessitam estar cadastrados previamente, porém, nada impede que novos interessados venham a requer a participação, devendo para tanto, estar cadastrados e efetuar solicitação da Carta com antecedência de 24 horas antes da abertura das mesmas.

O **Concurso** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, artístico ou científico, para fins de incentivo ao desenvolvimento cultural, ao qual cabe premiação.

O Concurso deve ter divulgação mais ampla possível, estabelecida na lei como sendo de quarenta e cinco dias, porém, a Administração estará obrigada a adotar prazos mais longos, se for necessário.

O **Leilão** é modalidade de licitação que consiste em venda pública, entre quaisquer interessados em adquirir bens móveis que já não servem para a Administração, ou de produtos apreendidos ou penhorados pela mesma, ou ainda para alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação do bem. O Leilão se diferencia das demais modalidades de licitação por apresentar propostas formuladas verbalmente, por meios de lances, podendo haver restrição de participação de algumas pessoas, como por exemplo, um leilão para um grupo de pessoa previamente estabelecido.

O **Pregão** embora não previsto na Lei 8.666,93, porém, regido por ela e muito utilizado atualmente, essa nova modalidade de licitação, foi, instituído pela Lei

10.520/02 e subsidiada pela Lei 8.666/93 e demais alterações, trazendo ao processo licitatório maior celeridade e transparência, desburocratizando etapas da licitação, propiciando economicidade e praticidade às aquisições públicas. Pode ser utilizado para a aquisição de materiais de uso comum, bens permanentes e serviços, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

Como particularidades relevantes do Pregão podemos destacar as seguintes:

Ser sem limite de valores.

Ter sua abertura em 8 dias úteis da data de publicação.

Ser ideal para grandes volumes de uma mesma natureza.

Trazer e ampliar a disputa entre fornecedores através dos lances.

O Pregão pode ser presencial, onde os licitantes, após apresentarem suas propostas em envelope lacrado, podem, após abertas as mesmas, ofertar novos lances ao objeto licitado; ou por meio eletrônico, realizado em sessão pública, através de sistema de comunicação pela Internet.

## **5. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

Em se tratando de procedimento licitatório de acordo com a lei da Licitação, é a formalização do ato administrativo, vislumbrado no parágrafo 4º desta lei. Para a doutrina, a licitação pode ser analisada sobre duas fases interna e externa.

### **FASE INTERNA**

Caracteriza-se o início da licitação, com a necessidade do bem ou serviço e finaliza com a publicação do edital. Nessa fase é que se concentram os atos que definirão os rumos da licitação, isto é, o planejamento da licitação.

identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para então, partir-se para verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta como a melhor opção para a administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como a regra geral é a licitação, a sua dispensa ou inexigibilidade configuram exceções. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão. (Acórdão nº 994/2006, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar.)

Administração Pública é livre para utilizar os recursos disponíveis para chegar ao objeto que melhor atenda àquela necessidade, diante da rica opção que o mercado oferece, desde que dentro dos parâmetros legais.

Para esse primeiro momento, definir com clareza e exatidão o objeto que vai atender à necessidade da Administração é de grande importância para o sucesso da licitação. Aliado ao objeto tem que estar o tipo e de licitação que vai ser adotado, pois produz reflexos não apenas sobre o julgamento das propostas, mas também em toda a fase externa. Outro aspecto que deve ser observado é a modalidade de licitação, esta, definida através do valor estimado do objeto a ser licitado. Administração Pública é livre para utilizar os recursos disponíveis para chegar ao objeto que melhor atenda àquela necessidade.

Seguindo o planejamento, é preciso atentar para a previsão orçamentaria, que para qualquer serviço ou obra o recurso deverá ser previsto, para não ser surpreendido com a falta dele no ato da liquidação da despesa. Além disso, a lei é bem clara, o que prevê no art. 7º, § 2º, inc. da lei 8.666/93.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

III - 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.

O previsto no *caput* do art. 38, da Lei 8.666/93, acrescenta a essa informação, que desde a abertura do processo administrativo da licitação é necessária a indicação dos recursos apropriados. No edital, é obrigatório definir as condições para o atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento do seu objeto, segundo o inciso VIII do art.40 da mesma lei.

Também, pelo inciso III do § 2º do art. 40 da Lei 8.666/93, é preciso que o edital da licitação esteja acompanhado da minuta do contrato a ser firmado, onde, em cumprimento ao inciso V do art. 55, há que ficar estabelecido 'o crédito pelo qual correrá a despesa com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica'

Assim, somadas as informações as resalta-se que esta mesma normativa, tem como efetivamente grave e passiva de anulação as compras realizadas, cujo o processo não tenham a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento.

Além da previsão orçamentária, a Administração Pública deve ter conhecido e definido quanto quer gastar com aquela contratação. Há uma rica jurisprudência acerca da necessidade de realização da pesquisa de preços. Como segue:

o preço estimado é o parâmetro de que dispõe a Administração para julgar as licitações e efetivar contratações, e deve refletir adequadamente o preço corrente no mercado e assegurar efetivo cumprimento, dentre outros, dos princípios da economicidade e da eficiência". (Acórdão nº 710/2007, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro.)

é importante notar que a pesquisa de preços não constitui mera exigência formal estabelecida pela Lei. Trata-se, na realidade, da etapa essencial ao processo licitatório, pois estabelece balizas para que a Administração julgue se os valores ofertados são adequados. Sem valores de referencia confiáveis, não há como avaliar a razoabilidade dos preços dos licitantes". (Acórdão nº 1.405/2006, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça.)

A elaboração de projeto básico, obrigatório em caso de obras e serviços irão respaldar o detalhes da obra ou serviços, os riscos que por ventura poderão ocorrer, também serão avaliados nesse momento da licitação.

A nomeação da Comissão Permanente ou Especial de Licitação, será um critério a ser obedecido nessa fase. Composta por 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação. Estes por sua vez 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.

Finalizamos esta fase com o publicação do edital, que em se tratando de licitação, Hely Lopes Meirelles, com a clareza que lhe é peculiar, afirma que o edital no sentido estrito;

é um instrumento pelo qual a administração leva ao conhecimento público sua intenção de realizar uma licitação e fixa as condições de realização dessa licitação". (DALLARI, Aspectos jurídicos da licitação, 1992. p. 90.)

A elaboração do edital, ou ato convocatório, é atividade de elevada importância e deverá possuir amplo caráter de legalidade. É nele que serão estipuladas as regras que se aplicarão à disputa: desde critérios de habilitação e classificação, a preço, pagamento, sanções, demais regras procedimentais, e minuta do contrato administrativo que será firmado com o vencedor. Um edital mal elaborado, abre precedente para o insucesso da licitação.

O art. 41 da Lei nº 8.666/93, prevê que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei.

a impugnação ao edital é um meio administrativo de contestação da legalidade de cláusulas do ato convocatório, que pode ser exercitado pelo licitante ou por qualquer cidadão (§§ 1º e 2º do art. 41). Deve ser entendido como uma forma de provocação da Administração à verificação da legalidade do ato convocatório (*Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*, edição 720/67/SET/1999, Seção Perguntas e Respostas, p. 1.)

Os licitantes se submeterão às cláusulas do edital, que estipulará os requisitos para habilitação e qualificação no certame, bem como a minuta de contrato. Daí a importância de este estar revestido de legalidade, só assim, garantirá o tratamento igualitário entre os interessados, e afastando cláusulas que restrinjam ou venham ferir o princípio da competitividade.

Para que isso aconteça, o edital deve ser submetido à análise e aprovação da assessoria jurídica do órgão que está promovendo a licitação, e, de acordo com o art. 41 da Lei nº 8.666/93, a Administração não pode descumprir as condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Com o parecer favorável da assessoria jurídica, finaliza-se assim a fase interna da licitação

## **FASE EXTERNA**

Esta fase tem início com a publicação do edital e termina com a assinatura do contrato.

A publicidade deverá estar presente, pois através da publicação do edital, os interessados tomarão conhecimento da licitação e regras da disputa, e apresentarão suas ofertas.

A Comissão de Licitação fará a habilitação dos interessados, que tem como finalidade o exame de idoneidade jurídica, técnica e financeira da empresa que pretende com a Administração Pública contratar, de acordo com o previsto nos arts. 28, 29, 30 e 31, da Lei nº 8.666/93.

Atendidos os requisitos de habilitação, o licitante terá suas propostas técnica e comercial analisadas. Essa etapa é regida pelos arts. 44 a 48, da Lei nº 8.666/93. Para o professor Marçal Justen Filho,

a Lei nº 8.666 impôs a obrigatoriedade da distinção formal entre o exame da regularidade das propostas e o julgamento de sua vantajosidade. As propostas desconformes com o edital ou a lei serão desclassificadas. Passar-se á ao exame apenas das propostas cujo conteúdo se encontrar dentro dos parâmetros exigidos. (JUSTEN FILHO, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2008. p. 572.)

De acordo com o art. 45 da Lei nº 8.666/93, estabelece que julgamento das propostas será objetivo, ficando a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

É importante ressaltar que, das decisões tomadas nesta fase cabem recursos, os quais estão previstos no art. 109, da Lei nº 8.666/93.

Definido o vencedor, a Administração Pública procederá à homologação e adjudicação da proposta, ato que antecede a formalização do contrato administrativo. A execução do contrato administrativo não fugirá aos olhos da Administração que, por lei, tem o dever de fiscalizá-lo, de acordo com os arts. 66 e 67, da Lei de Licitações.

## **6. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO**

### **DISPENSA DE LICITAÇÃO:**

Como toda regra, há sempre exceção, é ai que entra a dispensa de licitação. Ela ocorre quando a administração pública tem a faculdade de não realizar o

procedimento licitatório para algumas situações, indicadas no artigo 24, § I a XXVIII da Lei Federal de N. 566/93.

A principal característica da inexigibilidade de licitação é a inviabilidade de competição, o que impossibilita a abertura de um certame licitatório, pois ele resultaria frustrado. Diferencia-se da dispensa de licitação, que pode se constituir numa faculdade para o administrador. Veja o entendimento da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro:

a diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

Um dos exemplos mais claro e de fácil entendimento é a Calamidade Pública, conceituada como: a situação de perigo grave, generalizada ou particularizada a uma região, decorrentes de eventos da natureza ( inundações, vendavais, secas e epidemias). É situação caracterizada pela impossibilidade de atendimento adequando por parte da Administração Pública, com a utilização dos meios e os recursos que normalmente estão ao seu dispor. Configurada efetivamente, deve ser declarada pelo Poder Executivo, seja ele federal, estadual ou municipal, conforme circunscrita, respectivamente, a mais de um estado, a mais de um município ou a um Município. Só depois dessa solene declaração, feita por decreto, está a entidade obrigada a licitar dispensada dessa responsabilidade. A dispensa, segundo essa regra, somente será legítima em relação aos contratos e atos ligados ao estado de calamidade pública, visando combate –lo ou diminuir seus efeitos, e tão só para aquisição de bens pra isso necessários. Como se vê o caso, não há tempo a perder, é preciso nesse momento, dar prioridade a bem mais precioso do que ao artigos da lei, a vida das pessoas que estão envolvida no fato.

As hipóteses de ocorrência de licitação dispensada estão dispostas in verbis no art. 17, incs. I e II da Lei n°. 8.666/93.

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:

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) doação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- f) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública especificamente criados para esse fim;

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

- a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;
- b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;
- c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;
- d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;
- e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;
- f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

## **INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO**

Também como uma exceção da regra, a Inexigibilidade da Licitação aparece respalda no artigo 25 da 8.666/93, configurada pela principal característica, a inviabilidade de competição.

É inexigível nas hipóteses abaixo relacionadas:

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.

A inexigibilidade, requer do Administrador Público, uma atenção redobrada, para o que se ouve dizer no ditado popular “nem tudo o que parece é”, assim para cada situação apresentada, no transcrito do artigo 25, a cima, deve ser analisado de forma minuciosa, para se tomar a decisão acertada. Outras hipóteses de inexigibilidade também podem aparecer, desde que se comprove a inviabilidade da competição, uma vez que os mencionados aparecem antecedidos da expressão “em especial”. No entendimento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello discorre o seguinte:

Outras hipóteses de exclusão de certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios. Vale dizer: naquelas hipóteses em que ou (a) o uso da licitação significaria simplesmente inviabilizar o cumprimento de um interesse jurídico prestigiado no sistema normativo e ao qual a Administração deva dar provimento ou (b) os prestadores do serviço almejado simplesmente não se engajariam na disputa dele em certame licitatório, inexistindo, pois, quem, com aptidões necessárias, se dispusesse a disputar o objeto de certame que se armasse de tal propósito.

## **7. CONCLUSÃO**

Ao final de um trabalho sempre se almeja a satisfação do dever cumprido, de poder contribuir de alguma forma com alguém, com público alvo ou com a sociedade. Este, foi mais um, que se buscou alertar, focar e refletir a importância de se trabalhar segundo os parâmetros da Lei. Esta em especial, que trata os assuntos que norteiam as licitações, tipos formas, princípios, ao ponto de entender, por quê licitar?

Percebe – se que existem dispositivos legais, normativos e regulamentares que podem e devem ser utilizados para assegurar a qualidades das obras e serviços que são apresentados a sociedade, assim como também o meio pelo qual as pessoas podem cobrar de seus administradores públicos o cumprimento de seu atos de forma correta, honesta, visando o interesse público. Como já visto e entendido, a licitação apresenta o procedimento, através do qual a Administração Pública abre aos interessados, desde que atenda às condições fixadas em edital, a possibilidade

de formular proposta, dentre as quais escolherá a mais vantajosa para o órgão licitante, levando em consideração os princípios da isonomia e da publicidade.

Concluimos que, de nada basta a lei se ela não for usada de forma correta, atentando em cada detalhe, em cada atualização e metodologia aplicada. Destaca-se por exemplo o serviço de engenharia que é uma situação que requer, uma atenção redobrada vista a contenda que gira em torno da amplitude do conceito de “serviço comum” descrito na Lei nº. 10.520/2002. É preciso que a administração pública, em todas as esferas, faça valer na prática o que a doutrina determina, para que os inúmeros escândalos que se noticiam nos meios de comunicação não caiam na rotina, e o dinheiro público passe a ser um “brinquedo” nas mãos dos “menos favorecidos” de probidade administrativa.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acórdão nº 710/2007, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro.

Acórdão nº 1.405/2006, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça.

BARROSSI, Adriana. Conceitos Básicos de Licitação Pública. Disponível em [www.artigonal.com.br](http://www.artigonal.com.br). Publicado em 02/06/2008. Acesso em 05/10/2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Revista

Forense, 1999.

DALLARI, Aspectos jurídicos da licitação, 1992. p. 90.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 14ª. ed. Rev. - São Paulo: Saraiva 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 4ª. ed. Rev. - São Paulo: Saraiva 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal Justen Filho. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 2008. p. 572.)

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 2004. p. 483).

MEDUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 1996. p. 205.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos : estudos e comentários sobre as leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o**

pregão eletrônico; impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência. 9. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte : Del Rey, 2002.

Lei Federal nº 10.520. Promulgada em 2002.

Lei Federal Nº 8.666 Promulgada em 21/06/93

Lei Federal de Nº 566. Promulgada em 1993.

ZANOTELLO, Simone. Licitação Dispensável. Disponível em: <http://licitações.com.br>.

Acesso em 30/09/11

ZANOTELLO, Simone. Pregão. Disponível em: <http://licitações.com.br>. Acesso em

30/09/11

Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, edição 720/67/SET/1999, Seção Perguntas e Respostas, p.1.

SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contratos Administrativos, 1994. p.15.