

CURSO BÁSICO DE LICITAÇÕES PÚBLICAS ENFRENTANDO E VENCENDO TABUS

Equipe técnica

Gestão acadêmica

Escola de Administração Fazendária

Conteudista

Renato Teixeira Arten

Desenvolvimento web

Empresa Avante Brasil

Sumário

MÓDULO 1 - PARA COMEÇO DE CONVERSA	4
UNIDADE 1 - INTRODUÇÃO.....	4
1.1 O que é o procedimento licitatório? E quem está sujeito a ele?.....	4
1.2 Por que a Administração Pública precisa fazer licitação? E qual a sua essência?.....	9
1.3 Quais as vantagens e desvantagens deste processo?	19
UNIDADE 2 - INGRESSEI NA ÁREA DE COMPRAS, E AGORA?.....	24
2.1 Conheça a Lei Geral de licitações e sua evolução	24
2.2 Conheça as modalidades tradicionais e os tipos de licitação	30
2.3 Saiba que é possível dispensar a licitação em alguns casos; em outros, ela é inexigível.....	38
UNIDADE 3 - AGORA QUE TRABALHO NA ÁREA DE COMPRAS, O QUE DEVO SABER?	47
3.1 Quem são as áreas demandantes e como devo enxergar as demandas? ...	47
3.2 Como devo orientar as áreas demandantes? Como não ser o “chato da história”?.....	55
3.3 O que a autoridade competente espera de mim? Como agir na fase de pesquisa de preços?	61

MÓDULO 1 - PARA COMEÇO DE CONVERSA

UNIDADE 1 - INTRODUÇÃO

1.1 O que é o procedimento licitatório? E quem está sujeito a ele?

Meus sinceros cumprimentos a você, caro aluno! É um grande prazer poder apresentar um tema tão relevante a um público tão especial. Este será um curso básico, que apresentará o assunto de forma técnica, objetiva e organizada.

Não se trata, portanto, de treinamento avançado, com inviáveis pretensões de torná-lo um exímio conhecedor de tudo sobre o assunto. Esteja certo de que tal tarefa exigirá muito mais tempo de aprendizagem.

Será diferente, porém, dos cursos básicos que você está acostumado a experimentar em relação a temas tão técnicos quanto o nosso.

O objetivo aqui é discorrer sobre os temas didaticamente, mas fundamentalmente demonstrando a essência do processo, com linguagem amigável, de modo que você possa, de fato, ver sentido no seu trabalho.

Ao final, espera-se tornar clara a ideia sobre o que é a área de compras na Administração Pública e qual o papel do agente público atuante nesta área. Tal visão geral, com abordagem focada em uma comunicação leve e direta, além de lhe proporcionar enxergar sentido no desempenho do seu trabalho, lhe permitirá até desfrutar dele (sim, isto é possível, acredite!).



Vamos começar? Então, afinal, o que vem a ser o procedimento licitatório?

Em linhas gerais, a Administração Pública precisa recorrer à licitação pública quando, para sua existência e o cumprimento de suas atribuições, necessita adquirir bens e serviços de particulares.

Licitar é selecionar por meio de regras previamente estabelecidas. O procedimento licitatório é, neste contexto, uma sequência de atos orquestrados entre si que objetivam, ao final, indicar o escolhido a celebrar um contrato com a Administração Pública.

E regras são regras. Servem para alinhar todos os competidores em uma posição de igualdade. Seguem-se as regras para que o resultado seja justo. Não há justiça quando as regras não são cumpridas, ou ainda, quando são alteradas no meio do caminho.



Tome Nota

Note que a abordagem de “justiça” deve sempre pautar o procedimento de licitação. Mas... O que é justo para mim pode não ser justo para você.

Por que acha que toda a estrutura da Justiça que temos (agora com a inicial em letra maiúscula mesmo) carrega consigo uma série de códigos, leis, condutas, linhas de defesa e de acusação e, em palavra final, a decisão de um juiz?

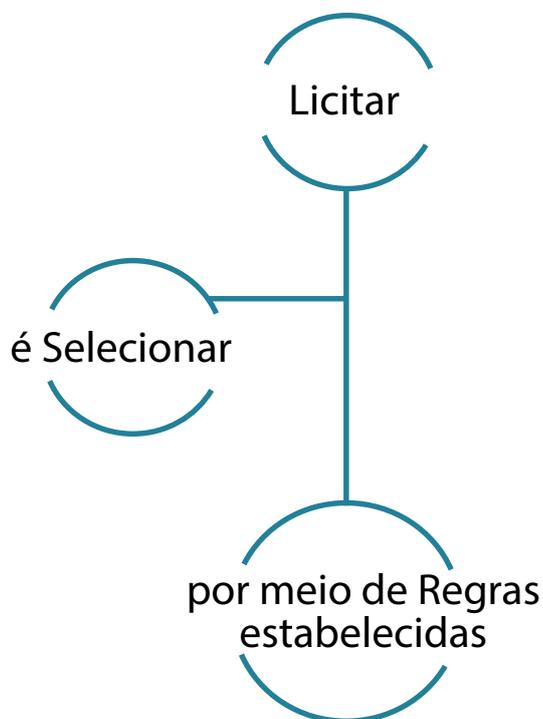
Pois é. A ideia de justiça é mesmo complexa. Cercamo-nos de uma série de regras – de senso comum da sociedade – para nortear nossas condutas e para descobrir o que é certo e errado, o que pode e o que não pode. Mesmo assim, eventualmente, existe a lide, o confronto, a disputa. Dessa forma, necessário irá se fazer um juízo, uma sentença, para colocar ponto final nas disputas.

Com o processo de licitação não é diferente.

Se contratar com o Poder Público for o objetivo, certamente haverá uma disputa. No mesmo contexto de justiça de que estamos falando, a todos os concorrentes interessados nesta empreitada deverão ser oferecidas condições justas de disputa e, neste sentido, teremos as regras de licitação.

As regras estarão colocadas e o jogo irá começar. Caberá, então, à Administração Pública mediar esta disputa. Mediar significa observar e aplicar tais regras e, em sua esfera administrativa, consiste também em dar a palavra final, quando necessário.

É mesmo simples compreender: licitar é selecionar, por meio de regras previamente estabelecidas; e quando houver disputa, deve o responsável pela sua condução decidir pautando-se pela ideia de justiça; justiça tal que se materializa através das regras antes determinadas.



Marçal Justen Filho (2005) entende que "A licitação envolve a prática de uma série ordenada de atos jurídicos (procedimento) que permita aos particulares interessados apresentarem-se perante a Administração, competindo entre si, em condições de igualdade. O ideal vislumbrado pelo legislador é, por via da licitação, conduzir a Administração a realizar o melhor contrato possível: obter a maior qualidade, pagando o menor preço. Rigorosamente, trata-se de desdobramento do princípio mais básico e fundamental que orienta a atividade administrativa do Estado: o princípio da República. Toda atuação administrativa orienta-se à satisfação dos interesses supraindividuais. O administrador não possui disponibilidade do interesse que persegue."

Cit., p. 45/46, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

O autor prega, ainda, que: "A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (com observância do princípio da isonomia). A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via de execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos complementares. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação de custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração".

Cit., p. 42, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos/Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Marçal (2005) continua, ao afirmar que "A licitação busca realizar dois fins, igualmente relevantes: o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Se prevalecesse exclusivamente a ideia da "vantajosidade", a busca da "vantagem" poderia conduzir a Administração a opções arbitrárias ou abusivas. Enfim, poderia verificar-se confusão entre interesses primários e secundários da Administração."

Cit., p. 43, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos/Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Conheça agora quem está sujeito obrigatoriamente a recorrer ao procedimento licitatório, quando, para a sua existência e o desempenho de suas atividades, necessitam adquirir bens e serviços:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA

É a parte da Administração em que o Estado exerce suas atribuições diretamente, por suas pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou por seus órgãos pertencentes a essas pessoas jurídicas (exemplo: Receita Federal, que pertence à União).



ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

É a parte da Administração em que o Estado repassou atribuições a terceiros, guardando para si o poder de fiscalização e o controle finalístico, exercida por autarquias (exemplo: Banco Central), fundações (exemplo: Funai), empresas públicas (exemplo: Casa da Moeda) e sociedades de economia mista (exemplo: Banco do Brasil).



Agora que você já sabe o que é uma licitação pública e quem está sujeito a ela, entenderá no próximo tópico as razões de sua existência.

Nos vemos na sequência, até lá!

1.2 Por que a Administração Pública precisa fazer licitação? E qual a sua essência?

Agora você será apresentado às razões pelas quais a Administração Pública precisa se sujeitar ao procedimento licitatório.

Para tanto, é preciso que ampliemos um pouco mais nossa visão. Por um instante, procure sair de sua posição de servidor público (calma, é só por um instante e apenas na sua imaginação).

Veremos agora dois exemplos:



Por Exemplo

Exemplo 1. O empresário.

Primeiro, coloque-se na posição de um empresário. Agora imagine que sua empresa venda móveis de escritório, como mesas e cadeiras. Pense na quantidade de empresários que existem neste mercado, exatamente iguais a você.

Imagine a dificuldade de fazer com que os clientes escolham os seus produtos e não os de seus concorrentes.

É importante frisar que você, como empresário correto que é, cumpre todas as suas obrigações perante os seus clientes e fornecedores, bem como perante o Estado, na forma dos impostos incidentes sobre o seu negócio. Tudo isto aliado a uma grande vontade de vencer na vida, de fazer dar certo, com força, dedicação e luta diárias. Ótimo!

Tente visualizar agora que, fazendo tudo certo, você será apenas mais um dentre tantos como você.

Veja: diante disso, você terá que comercializar seus produtos por preços ainda mais competitivos ou oferecer algo diferente, que só você o faça, destacando-se de seus concorrentes. Ou ambos. Tudo para fazer os clientes escolherem você e não os seus concorrentes. Imagine o quão árdua é esta tarefa. É a vida real, meu caro!

Agora imagine que exista no mercado um grande cliente que queira comprar cinco mil cadeiras e mais mil mesas de escritório, exatamente como as que você vende, e de uma só vez. Pense que você já é um empresário de destaque, ou seja, possui vantagem competitiva no seu mercado, razão pela qual seria natural que este grande cliente optasse por comprar de sua empresa. Garantia de sucesso, não?

Bom, imagine que este grande cliente simplesmente escolha comprar de seu concorrente, que oferece preços demasiadamente baixos, quase que por magia. Este seu concorrente, meu caro, é aquele que você sabe que não entrega o que promete, é aquele que você sabe que não paga os fornecedores adequadamente, é aquele que não cumpre com suas obrigações trabalhistas, é aquele que burla o pagamento de seus impostos, enfim... Chega! Não é justo, como você poderá concorrer com ele?

Muito traumático? Concordo... Vamos destraumatizar um pouco o exemplo.

Imagine que o grande cliente tenha escolhido o seu concorrente, mas que este concorrente é tão correto quanto você, ou seja, faz tudo certo também. Com este você poderia, sem dúvida, concorrer. Mas, por obra do destino, talvez, o representante do comprador descobre que estudou na infância com um amigo por quem tinha muito apreço e, surpreendentemente, este amigo de infância era o tal empresário concorrente que lhe venderia exatamente as mesmas cinco mil cadeiras e mil mesas de que precisava. Negócio fechado!

Dessa vez foi justo? Desnecessário verbalizar a resposta... Porém, antes de falarmos em justiça, convido-lhe a "surfear" pelo segundo caso.



Por Exemplo

Exemplo 2. O pai de família.

Neste exemplo, você é um pai de família, tentando apenas administrar a sua casa. Imagine que você costuma ir ao mercado com uma única nota hipotética de quinhentos reais, que é o máximo que você pode gastar por mês.

Com quinhentos reais você sabe que consegue comprar todos os alimentos e os produtos de limpeza de que você e sua família necessitarão pelo período de um mês. Fazendo as melhores escolhas, com sorte poderá sobrar até para comprar uma caixa de chocolates, para a alegria das crianças. Tudo isso com apenas quinhentos reais. Mas calma, não precisa se inquietar desta maneira aí do outro lado da tela, lembre-se que este é apenas um exemplo hipotético!

Desenhado o cenário, esteja certo de que você faz as suas compras do mês naquele mercado de sua confiança, aquele que reiteradamente você já comprovou ser o mais barato de sua cidade. Agora imagine que, num determinado mês, você resolveu radicalizar, imbuído daquela vontade insana de agradar e surpreender sua esposa. Resolveu, então, fazer as suas compras do mês naquele empório, conhecido como o mais luxuoso da cidade, embora ainda dispondo de apenas uma nota de quinhentos reais.

O resultado, pode-se imaginar, será tão empolgante quanto desastroso. Se por um lado, você e sua família poderão desfrutar, como nunca antes, dos melhores produtos de alimentação e de limpeza disponíveis, será fácil perceber que tal desfrute não durará todo o mês. Em alguns dias, sua família estará faminta e, sua casa, imunda. Ao final do mês, você não terá mais esposa.

Agora retorne à sua realidade de servidor público (ufa!) e, antes que se pergunte o que estes dois exemplos exagerados têm a ver com o capítulo que estamos estudando, segue aqui a resposta, de antemão: tudo, absolutamente tudo.

De forma resumida, no primeiro exemplo ocorreu brutal injustiça com o pobre empresário. Já no segundo exemplo, a pobre família ficou suja e morta de fome por uma ação destemperada do pai.

Pois bem. Para compreender adequadamente este capítulo, é preciso entender que a Administração Pública é todo o aparelhamento existente no Estado e utilizado por este para a realização de sua finalidade.

São bens imóveis, móveis, semoventes (animais) e também as pessoas. Trata-se de verdadeiro corpo administrativo colocado à disposição do Estado para a realização de seus objetivos.

É necessário esclarecer, também, que por ser pública – repito, pública – a Administração detém para si determinadas prerrogativas, privilégios, vantagens. Ao mesmo tempo – e pela mesma razão – subordina-se a determinadas sujeições, obrigações, desvantagens.

Vamos entender!



Por Exemplo

Exemplos de prerrogativas:

A cobrança de impostos, a possibilidade de desapropriar bens de particulares, a presunção de legitimidade e a estabilidade de seus servidores.

Exemplos de sujeições:

A pena mais gravosa para uma mesma determinada conduta no Código Penal brasileiro (peculato para o servidor público e apropriação indébita para o particular, pena de até doze anos para o servidor público e de até quatro anos para o particular), e a obrigatoriedade de se proceder à aquisição de bens e contratação de serviços por meio de licitação pública, objeto de nosso estudo.



Importante

Note como isto é importante: apesar de ligeiramente exagerados, em superficial análise não se pode dizer que houve problemas de ordem legal, moral ou ética nos exemplos criados. Vivemos em um País cuja escolha é livre, não é mesmo? O grande cliente preteriu nosso pobre empresário e, pelo que consta, não há nenhum problema nisso. Por sua vez, o pai de família pródigo – à parte de ter prejudicado sua própria família, o que é deplorável, frise-se – fez o que fez com total e plena liberdade que lhe é assegurada e, a rigor, nenhum de nós podemos interferir em seus atos.



Refletindo

Mas agora reflita, ainda tendo em mente os nossos dois exemplos: questione-se se a Administração Pública estivesse presente.

O que mudaria?

Imagine se o tão falado “grande cliente” fosse, na realidade, a União, por exemplo.

Poderia a União ter preterido o nosso pobre empresário no primeiro exemplo?

No segundo, imagine se o pai de família, na verdade, fosse um determinado município deste País e se as compras do mês fossem o abastecimento da rede municipal de escolas.

Poderia o município ser pródigo e, eventualmente, agir como agiu o tal pai de família?

Parece-nos muito clara a resposta, não é mesmo? Pois é disto que se trata. As ações da Administração Pública devem ser pautadas pelo interesse coletivo, pelo bem comum. Por isso existem as leis e os princípios aos quais ela se sujeita.

O artigo 37 de nossa Constituição Federal dispõe de maneira expressa alguns princípios norteadores para a Administração Pública, embora não sejam os únicos, obviamente.

Já de certa forma famoso, o chamado "LIMPE" é a formação das iniciais destes princípios expressos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Legalidade

Em relação à legalidade, pode-se dizer, em linhas gerais, que é a sujeição do agente público aos ditames da lei. Somente a lei permite, proíbe e limita a ação do agente público. É dizer: o servidor público está totalmente vinculado à lei, que, por sua vez, representa o interesse público primário, sendo, neste contexto, indisponível (ou seja: que não se pode dispor, vender, entregar) e intransigível (isto é: que não se pode negociar).

Impessoalidade

Já o princípio da impessoalidade impede o uso da máquina pública para atender a interesses pessoais, devendo todos os atos da Administração Pública objetivar o interesse coletivo, a finalidade pública.

Moralidade

Falar em moralidade é falar em honestidade ou probidade administrativa. Tal princípio é totalmente relacionado com a ética.

Publicidade

O princípio da publicidade é o que garante a transparência dos atos da Administração Pública. Salvo poucas exceções de sigilo ou de segredo atribuídos pela lei, todos os demais atos devem ser publicizados, haja vista que o agente público nada tem a esconder.

Eficiência

A eficiência se materializou como princípio na Constituição Federal por intermédio da Emenda Constitucional nº19, de 1998.

A partir daí, a chamada “reforma administrativa” expressou aquilo que todos nós já - ao menos - deveríamos saber: que não basta seguir a lei, há de se buscar os melhores resultados possíveis, diante das mais variadas situações. O princípio da eficiência é quase que autoexplicativo, portanto, deve ser encontrado da forma mais ampla possível.



Embora não tenhamos, até agora, adentrado ao estudo da Lei Geral de Licitações propriamente dita (Lei nº 8.666, de 1993 – note que esta é a primeira menção que faço), o assunto atual clama pela leitura de seu artigo terceiro, cuja redação foi dada pela Lei nº 12.349, de 2010:

Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 3º *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 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.*

Este artigo consagra os rumos de toda a lei. É, por isso, o mais importante de todos, na medida em que resume e dita a maneira como a licitação deve ser conduzida.

E tem tudo a ver com o que estamos estudando nesta unidade.



Tratando do princípio da legalidade, Marçal Justen Filho (2005) expressa:

"No procedimento licitatório, desenvolve-se atividade vinculada. Isso significa ausência de liberdade (como regra) para a autoridade administrativa responsável pela condução da licitação. A lei define as condições da atuação dos agentes administrativos, estabelecendo a ordenação (sequência) dos atos a serem praticados e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas."

Em relação ao princípio da impessoalidade, Justen Filho (2005) alega que:

"é a emanção da isonomia, da vinculação à lei e ao ato convocatório e da moralidade. Indica vedação a distinções fundadas em caracteres pessoais dos interessados. Ao menos, os caracteres pessoais devem refletir diferenças efetivas e concretas (que sejam relevantes para os fins da licitação). Exclui o subjetivismo do agente administrativo. A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador. A impessoalidade conduz a que a decisão independa da identidade do julgador."

Em sequência, o autor esclarece que:

"A moralidade e a probidade administrativas são princípios de conteúdo inespecífico, que não podem ser explicados de modo exaustivo. A explicitação, nesse ponto, será sempre aproximativa. Extrai-se a intenção legislativa de que a licitação seja norteadada pela honestidade e seriedade. Exige-se a preservação do interesse coletivo acima do egoístico interesse dos participantes da licitação ou mera obtenção de vantagens econômicas para a própria Administração."

E prossegue ressaltando que:

"O princípio da moralidade também se refere à conduta dos próprios participantes da licitação. A disputa deve ser honesta entre eles. Devem guardar postura moralmente correta perante os demais competidores e a Administração. A imoralidade de sua conduta acarretará seu afastamento e, eventualmente, a invalidação do procedimento. Por isso, é necessária a própria disputa. Havendo conluio ou composição entre os licitantes, estarão frustrados os princípios da moralidade e da probidade. Deverá invalidar-se o certame, punindo-se os responsáveis."

Cabe, também, ressaltar brevemente o que dispõe Marçal Justen Filho (2005) acerca do princípio da publicidade:

"A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, neste aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados. Parte-se do pressuposto de que as pessoas tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. Sendo ilimitadas as condições de fiscalização, haverá maior garantia de que os atos serão corretos."

Cit., p. 48, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Cit., p. 52, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Cit., p. 53, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Cit., p. 54, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Para concluir, convido-lhe a fazer um exercício interessante: procure identificar, nos dois exemplos que vimos nesta unidade (do empresário e do pai de família), as hipóteses de agressão aos princípios que compreendemos anteriormente.

Não se surpreenda, porém, se acabar encontrando ofensa a todos eles ou a uma combinação entre dois ou mais dos princípios, cada qual em sua medida. Se isto ocorrer, parabéns! Significa que você está no caminho certo sobre a forma de enxergar a coisa pública, a verdadeira essência da razão pela qual a Administração se submete a fazer licitação pública.



E então? Finalmente convencido? A seguir, vamos estudar as vantagens e desvantagens de se percorrer um processo de licitação.

1.3 Quais as vantagens e desvantagens deste processo?

Agora, você verá elencadas algumas das vantagens e desvantagens de se percorrer o procedimento licitatório.

A esta altura, já é possível imaginar onde quero chegar. Você deve se lembrar que vimos anteriormente que a Administração Pública, incomum como deve ser, detém para si determinadas prerrogativas especiais, ao mesmo tempo em que também coleciona, paradoxalmente, certas sujeições.



Você deve se lembrar, inclusive, que quando foram citados exemplos de sujeições, obrigações ou desvantagens, lá estava a nossa querida "licitação pública", objeto de nosso estudo.

O ponto relevante desta história é enxergar que, por ser decorrente da coisa pública (portanto, de todos), as compras ou contratações que pretende fazer a Administração não podem ser tão simples, assim como fazemos em nossas vidas particulares (que não são públicas, por sinal).

- 1 - Se as compras são públicas, então todos nós merecemos conhecer os detalhes envolvidos. E não apenas isto. Todos nós exigimos que aos candidatos a vendedores sejam oferecidas condições iguais e justas de disputa. Todos nós exigimos que seja feito, portanto, o melhor negócio possível, afinal, o dinheiro é nosso. Dinheiro público tem dono, sim.
- 2 - Para alcançar o bem comum, a licitação, então, tem de observar um rito específico, que necessariamente passa pela formalidade. Vimos que o procedimento licitatório nada mais é do que uma sequência de atos orquestrados entre si que objetivam, ao final, indicar o escolhido a celebrar um contrato com a Administração Pública. Tal sequência de atos, que seguem regras próprias, formais e burocráticas, por óbvio, demanda tempo. Muito tempo.

- 3 - Sendo assim, sob esta ótica, pode-se dizer – sem medo de errar – que a licitação pode ser vista como uma desvantagem para a Administração. O Poder Público não pode apenas resolver que precisa comprar algo e, num estalar de dedos, fechar o negócio.

A Administração tem de planejar antecipadamente, tem de seguir uma série de regras, tem de percorrer uma série de prazos e, ainda, conviver com os riscos aos quais todos estes passos estão expostos.

- 4 - Mas, em contrapartida, é uma segurança. Concorda? (Lembre-se que o dinheiro é seu também.)

A segurança que experimentamos passa pela certeza de que, em determinada medida, todas as compras públicas observam princípios. Já vimos alguns destes princípios no capítulo anterior ("LIMPE"). Mas além da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – que são os expressos em nossa Constituição, outros princípios também são observados em qualquer licitação pública.

- 5 - Para mencioná-los, temos os princípios da isonomia ou igualdade, da razoabilidade e proporcionalidade, da motivação, da supremacia e indisponibilidade do interesse público, do julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório, da presunção de legitimidade e autotutela dos atos administrativos. É uma garantia e tanto.

Vejamos...

Isonomia ou Igualdade

O princípio da isonomia ou igualdade é aquele que garante os elementos necessários indispensáveis para materializar aquele sentimento de justiça que tanto almejamos. Todos em posição de equivalência de condições para que não haja privilégios indevidos que possam frustrar a competitividade, a disputa leal do certame licitatório.

Razoabilidade

Por sua vez, o princípio da razoabilidade exige, para a prática dos atos administrativos, o uso da razão e não da emoção, impedindo que a paixão inviabilize o serviço público. Será observado, em especial, naqueles casos em que o agente público terá margem discricionária de decisão. Já o princípio da proporcionalidade, embora intimamente ligado ao anterior, prevê a adequação entre o ato praticado e a medida adotada, de modo a individualizar as medidas, adequando-as aos respectivos atos.

Motivação

Em relação ao princípio da motivação, é suficiente dizer apenas que é aquele que obriga a Administração a justificar todos os seus atos, sob pena de nulidade, já que a motivação é elemento essencial à formalização dos atos administrativos.



Neste contexto, impor a supremacia do interesse público em detrimento do interesse particular significa que o primeiro se sobrepõe ao segundo, fortalecendo a impessoalidade e sendo correto dizer que o agente público – dotado do poder de decisão – deve sempre atender à finalidade legal.

Ressalta-se, contudo, que tal supremacia não é ilimitada: seus limites e regramentos específicos são disciplinados em lei. Traduzir a indisponibilidade do interesse público é simplesmente não admitir que dele o agente público disponha, venda, entregue.

É certo afirmar, ainda, que nos processos de licitação aplicam-se os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.



Neste sentido, convocam-se os interessados a participar de um certame por meio de um documento norteador, normalmente chamado de Edital e, neste, a Administração terá – obrigatoriamente – que expressar as regras do jogo, que possibilitarão o julgamento das propostas recebidas, não se admitindo, para tanto, nenhum tipo de subjetividade ou outras regras que não as anteriormente previstas no citado instrumento convocatório, uma vez que a Administração se vê vinculada a ele.

Por fim, é importante dizer que aos atos praticados pela Administração Pública imputa-se o princípio da presunção de legitimidade, na medida em que se compreende de plano, isto é, de antemão, que tudo o que se faz é legítimo, verdadeiro e plenamente justificável.

Além disso, ao administrador foi dada a oportunidade de rever os atos da Administração, anulando-os quando forem ilegais e revogando-os por motivo de inoportunidade e inconveniência. A tal princípio dá-se o nome de autotutela dos atos administrativos.

Concluindo, temos que a sujeição da Administração ao processo de licitação pública é tanto uma desvantagem quanto uma segurança. Certamente é um processo por vezes demorado e dificultoso, mas o único meio necessário e suficiente para que se alcance o interesse coletivo, o bem comum, que todos desejamos em nossa sociedade.

Encerramos neste momento esta primeira parte de nosso curso: uma introdução apenas, mas importantíssima para a compreensão da essência das razões pelas quais estamos aqui.



Síntese

Licitar é selecionar por meio de regras previamente estabelecidas. O procedimento licitatório é uma sequência de atos orquestrados entre si que objetivam, ao final, indicar o escolhido a celebrar contrato com a Administração Pública. Quando houver disputa, deve o responsável pela sua condução decidir pautando-se pela ideia de justiça, que se materializa por meio das regras antes determinadas.

As ações da Administração Pública devem observar o interesse coletivo, o bem comum, por isso existem as leis e os princípios aos quais ela se sujeita. O chamado "LIMPE" é a formação das iniciais dos princípios expressos na Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A sujeição da Administração ao processo de licitação pública é tanto uma desvantagem quanto uma segurança. Certamente é um processo por vezes demorado e dificultoso, mas o único meio necessário e suficiente para que se alcance o interesse coletivo, que todos desejamos.

UNIDADE 2 - INGRESSEI NA ÁREA DE COMPRAS, E AGORA?

2.1 Conheça a Lei Geral de licitações e sua evolução

Estamos de volta! Já adianta que é possível sentir daqui, do outro lado da tela, que uma emoção toma conta de você neste momento.

É uma emoção que se exterioriza por meio de palpitações que sentimos a cada vez que alguma coisa muito importante está prestes a acontecer conosco.

Uma avalanche de conhecimentos invadirá seu mundo a partir de agora. E isto é mesmo bem empolgante, não acha?

Agora que você trabalha na área de compras irá poder desfrutar de oportunidade ímpar: aprender muita coisa e se desenvolver nesta área, que é essencialmente técnica, ao mesmo tempo em que experimenta conhecer um pouco mais sobre o restante da organização em que trabalha.

Confie! Sempre vale a pena o esforço. Por ora, vamos explorar a exposição do conhecimento...



Iniciaremos aqui uma nova seção, agora adentrando à principal norma que permeia todo o nosso estudo: a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Nesta fase, será inevitável a leitura de trechos da própria lei.



Mas não se preocupe: pense que a partir de agora a lei será seu mantra, sua maior aliada em sua jornada de atuação na área de compras públicas.



Também conhecida como Lei Geral de licitações, a lei nº 8.666, de 1993, servirá como sua grande parceira nesta empreitada, seu porto seguro no desenvolvimento de seu trabalho.

Portanto, se você ainda não o faz, passe a amá-la, pois quem planta o amor só colhe coisas boas, não é mesmo?



Vamos começar?

De início, é importante dizer que a Lei Geral de licitações regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública. Este artigo está inserido no capítulo “VII - Da Administração Pública” e na seção “Disposições Gerais” de nossa carta maior. Já apresentamos a redação do caput (“cabeça”) deste artigo (quando estudamos os princípios expressos, o “LIMPE”, lembra-se?), mas vale a pena lembrar o texto e acrescentar o inciso XXI, neste ponto:



Constituição Federal, de 1988.

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

(...)

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



Note que a Constituição é de 1988 e, portanto, somente cinco anos após sua promulgação, a Lei Geral de licitações adveio para regulamentar essa diretriz constitucional. Neste contexto, e também por todo o seu conteúdo, é correto dizer que a lei nº 8.666, de 1993, traz em seu corpo normas gerais sobre o tema.

Quando no texto constitucional verificamos as expressões “**na legislação**” e “**nos termos da lei**”, temos que compreender que, em regra, deverá haver uma lei que regulamente e que detalhe aquele assunto trazido à baila pela carta magna. É o caso da lei nº 8.666, de 1993.



Constituição Federal, de 1988.

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

(...)

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

Vê-se, por conseguinte, que a Constituição Federal instituiu o processo de licitação pública e já expressou alguns pontos norteadores, como a necessidade de assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes e, também, a permissão apenas de exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis para o cumprimento do contrato.

É como dizer: “exija apenas aquilo que é imprescindível para o cumprimento das obrigações, nada mais”.

Perceba que a pauta é sempre o mérito da igualdade, com vistas a permitir a todos condições justas de disputa, como tenho falado bastante até aqui.

Retomando à questão sobre o ditame de normas gerais, é interessante notar que, ainda para mencionar a Constituição Federal de 1988, a Lei Geral de licitações atende ao que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, introduziu em seu texto – que, como vimos, ficou conhecida como a “Reforma Administrativa” – mais especificamente no artigo 22, inciso XXVII:



Constituição Federal, de 1988.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Sendo assim, é chegada a hora da leitura dos dois primeiros artigos de nossa querida, melhor dizendo, nossa amada Lei Geral de licitações.



Lei nº 8.666, de 1993.

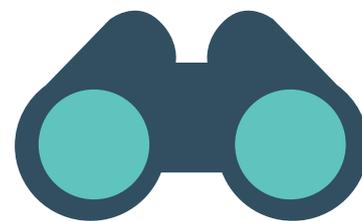
Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos 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.

Art. 2º As obras, 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.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Em sequência, é interessante observar que os temas regulamentados pela Lei Geral de licitações e contratos abordam não apenas o Direito Administrativo propriamente dito, mas também outros ramos do Direito, como o Comercial, Civil e Penal, por exemplo. São normas de alcance amplo que não ficam adstritas apenas a essa lei.



Quanto à sua evolução no decorrer do tempo, é notório que uma série de alterações já vem ocorrendo na própria legislação, em diversas medidas e por intermédio de novas leis que inserem e alteram redações no rol da Lei Geral.



Além das mudanças no próprio texto legal, por meio de outras leis (poder de legislar da União), exercem um papel fundamental a doutrina e – destacadamente – as decisões dos órgãos de controle e as decisões reiteradas dos colegiados do Poder Judiciário, na estrita interpretação dos casos concretos à luz da legislação. Refere-se às posições explanadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, e também às chamadas jurisprudências dos diversos colegiados, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Não são raros os casos em que os agentes públicos recorrem aos acórdãos do TCU ou às jurisprudências diversas para fortalecer a motivação dos seus atos administrativos.

Por vezes, não basta citar apenas a regra legal, é necessário apresentar a interpretação aplicada ao caso concreto, de maneira a proporcionar maior robustez à motivação dos atos praticados.



Tratando da evolução da lei, Marçal Justen Filho (2005) explica: "As regras contidas na Lei nº 8.666 são resultado de evolução histórica que não pode ser olvidada. O diploma contém regras e princípios derivados das leis anteriores, amoldados ao sistema da Constituição de 1988 e tendo em vista as necessidades derivadas dos fatos históricos ocorridos no início da década de 90.

Não é possível ignorar a tendência de superação dos princípios rigorosamente formalistas que, aparentemente, haviam sido consagrados pelo legislador. Desde a vigência da Lei nº 8.666 comprovou-se a inadequação de uma disciplina que privilegiasse a forma sobre o conteúdo. O processo de aplicação concreta da Lei foi produzindo uma espécie de depuração legislativa, tal

como sempre ocorre. Logo, a interpretação da Lei nº 8.666 vem produzindo uma espécie de superação da tradição recepcionada, de molde a que os princípios jurídicos fundamentais sejam efetivamente realizados. (...) Para tanto, têm colaborado não apenas as mudanças introduzidas no texto original da Lei nº 8.666, como também a atuação jurisprudencial e a postura dos Tribunais de Contas."

Cit., p. 12, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Agora que visualizamos o contexto geral a respeito da lei objeto de nosso estudo, podemos avançar ao próximo tema.



Conheceremos, em seguida, as modalidades tradicionais de licitação.

2.2 Conheça as modalidades tradicionais e os tipos de licitação

Abordarei agora alguns dos mais importantes termos e conceitos sobre as regras licitatórias. Você será apresentado às modalidades tradicionais e aos tipos de licitação.

Nas unidades introdutórias, vimos que a licitação é uma sequência de atos orquestrados entre si que objetivam, ao final, indicar o escolhido a celebrar um contrato com a Administração.

Falar em "modalidades" é como falar em "formas" de regular este procedimento, esta sequência de atos.

As modalidades divergem entre si tanto pelas questões formais quanto pela complexidade de suas fases. Como exemplos de questões formais, ou secundárias, podemos citar os prazos de divulgação que cada uma deve cumprir, o âmbito maior ou menor em relação à publicação e até o valor, em si, que resume a demanda.

Fique tranquilo. Tudo ficará mais claro quando começarmos a leitura dos artigos da lei. Antes, porém, vale fazer mais alguns comentários, lembrando que, nesta unidade, não esgotaremos os estudos sobre cada uma das modalidades tradicionais de licitação.



Aproveitando que mencionei, por que as estou classificando de “tradicionais”?

Existem outras modalidades que, por acaso, recebam outra classificação?

Para responder a esta questão, será preciso comentar brevemente sobre outra norma, a lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu outra modalidade de licitação chamada “pregão”, cujo termo certamente você já ouviu falar. O pregão representa, hoje, a esmagadora maioria dos processos de licitação pública no Brasil. Mais adiante veremos por quê.

Entretanto, na sequência lógica e organizada que estamos seguindo, é o momento apenas de apresentar as modalidades que estão inseridas no bojo da nossa amada lei nº 8.666, de 1993. O pregão, como dito, não está contemplado neste contexto.

São, por conseguinte, modalidades tradicionais, por assim dizer, aquelas que estão previstas expressamente na Lei Geral de licitações: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.

Dentre as cinco modalidades, a doutrina ainda as separa em dois grupos: seriam modalidades “comuns” a concorrência, a tomada de preços, o convite; e “especiais” as modalidades concurso e leilão. De fato, há grande diferença entre estes dois grupos.

Comuns	Especiais
<ul style="list-style-type: none">• Concorrência• Tomada de preços• Convite	<ul style="list-style-type: none">• Concurso• Leilão

Marçal Justen Filho, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 195.

Você compreenderá, adiante, que as modalidades especiais foram desenhadas para atender a casos bem peculiares, de modo que não resta outra opção ao agente público a não ser segui-las, cada qual em seu caso. Já as modalidades do grupo comum, em tese, prestam-se ao mesmo fim, sendo que o que as diferencia – basicamente – são variações formais em suas fases, as quais o legislador impôs.

E, por falar em legislador, veja como este elencou e definiu as modalidades:



Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

II - tomada de preços;

III - convite;

IV - concurso;

V - leilão.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

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

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

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

Ideias ainda ligeiramente embaçadas, não é mesmo?

O artigo 23 começa a esclarecer um pouco mais, especialmente em relação às três primeiras modalidades, aquelas do grupo comum.



Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

(...)

§ 4º Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

(Valores atualizados pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, vigente a partir de 19 de julho de 2018.)

Conclui-se, pela leitura do artigo 23, que a grande diferença entre concorrência, tomada de preços e convite gira em torno do valor envolvido. E a ideia-chave de toda esta questão encontra-se disposta na redação de seu parágrafo quarto, o qual expressa a abrangência de cada modalidade. A concorrência é a mais ampla dentre elas, logo, fica clara a relação de que “quem pode mais pode menos” e nunca o contrário.

[...]

Por Exemplo

Exemplificando: se o valor estimado de determinada compra (não sendo de engenharia) for de R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), pode a Administração fazer uso da modalidade tomada de preços e também da concorrência, em que pese o limite de valor permitir o convite. Agora, se o valor for de R\$ 1.450.000,00 (um milhão, quatrocentos e cinquenta mil reais), não há espaço para utilização de outra modalidade que não a concorrência.



Observe

Perceba que a lei não faz tais distinções (como as do artigo 23) em relação às modalidades do grupo especial (concurso e leilão), pois estas são utilizadas em situações específicas.

Daí começam a ficar mais claras as evidências desta classificação.

Muito bem. Superada a apresentação das modalidades, trataremos agora de introduzir os tipos de licitação.

A Lei Geral, em seu artigo 45, elenca quatro tipos:

A DE MENOR PREÇO	A DE MELHOR TÉCNICA	A DE TÉCNICA E PREÇO	A DE MAIOR LANCE OU OFERTA
---------------------	------------------------	-------------------------	-------------------------------

Se por um lado as modalidades são como a forma de regulação da disputa, os tipos, por sua vez, são basicamente os critérios de julgamento do certame.

A lei nº 8.666, de 1993, dispõe que não poderá haver outros tipos de licitação, que não estes previstos em sua redação.

Vale a pena o destaque para a leitura do parágrafo quinto.



Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo 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.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - 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 ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

§ 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

Critério de menor preço -> Direcionado para compras e contratação de serviços em geral, além de ser o mais utilizado de todos.

Critérios de melhor técnica e de técnica e preço -> Reservados exclusivamente, pela Lei Geral, para a contratação de 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 a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

Critério de maior lance ou oferta -> Utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, em especial, nos casos de licitação na modalidade leilão.

Vamos saber o que Marçal Justen Filho (2005) explica a respeito da estrutura do procedimento licitatório e dos tipos de licitação.



Saiba Mais

Tratando da estrutura do procedimento licitatório e dos tipos de licitação, Marçal Justen Filho (2005) explica: "A definição do tipo de licitação produz reflexos não apenas sobre o julgamento das propostas. O próprio procedimento licitatório, em toda sua fase externa, variará consoante o tipo de licitação. Uma licitação de técnica e preço se distinguirá de uma de menor preço já no ato convocatório, pois dele deverão constar as exigências técnicas etc.

A necessidade de variação do procedimento deriva da investigação de questões diversas, variáveis conforme o tipo de licitação. Por exemplo, uma licitação de menor preço exige menor pesquisa acerca das questões técnicas. Não há necessidade de exames mais aprofundados sobre essas matérias. Logo, o julgamento (e o procedimento em seu todo) será concentrado em questões econômico-financeiras. Diversamente se passará em uma licitação de melhor técnica. Nenhum julgamento poderá se fazer sem minucioso exame sobre temas científicos, tecnológicos, de natureza não econômica. Por isso, a licitação em que o julgamento envolva questões técnicas acarretará procedimento mais complexo do que as de menor preço, como regra.

Se ignorar a necessidade de adequar o procedimento ao tipo de licitação, a Administração provocará confusões, disputas e controvérsias. Surgirá o subjetivismo. A Comissão e os licitantes divergirão sobre o encaminhamento da licitação. Não haverá certeza sobre a sequência de atos a ser adotada. Se isso ocorrer, a melhor solução será anular, mesmo de ofício, a licitação e iniciar outra, regida por ato convocatório que adote o procedimento adequado."

Cit., p. 435, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos/Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

É isso! Estão devidamente apresentados as modalidades e os tipos de licitação. Trata-se de visão básica elementar para a sequência do aprendizado.

A seguir, você terá uma visão interessante sobre os casos em que não há licitação, hipóteses previstas em lei. Até breve!

2.3 Saiba que é possível dispensar a licitação em alguns casos; em outros, ela é inexigível

A partir de agora, traremos à tona algumas das informações mais relevantes no que se refere à regra geral da Constituição Federal quanto à obrigatoriedade da Administração de observar a licitação pública com vistas a selecionar um particular e celebrar contrato contendo obrigações recíprocas.

Licitar é a regra geral.

Contudo, tal diretriz constitucional reservou à lei a possibilidade de dispor acerca de determinadas hipóteses em que a Administração não precisa – ou não deve – seguir o procedimento licitatório.

São casos bem específicos, muito bem delimitados pelo legislador, que não deixam espaço para discricionariedade ao agente público.

Em resumo:

- Há casos em que a lei nº 8.666, de 1993, expressou que a licitação poderia ser dispensada.
- Há casos em que a Lei Geral dispôs que a licitação seria impossível ou inviável.



Nas duas situações mencionadas, pode-se dizer que ocorrem as chamadas “contratações diretas”.

Contratar diretamente, em consequência, significa escapar ao procedimento licitatório prévio à contratação. Mas que fique muito claro: prescinde-se da licitação, mas não do processo administrativo formal, provido de critérios preestabelecidos e objetivos. Não cabe qualquer informalidade neste contexto.

É preciso deixar estas questões iniciais muito bem fixadas em nossa memória. Todos os princípios que estudamos até agora também devem ser observados nos casos das contratações diretas.

Não se trata de fugir à aplicação de quaisquer dessas premissas basilares, mas tão somente de flexibilizar, nos casos muito bem delineados pela lei, o caminho da Administração até a celebração do contrato, no sentido de minimizar esforços e ampliar a busca pelo interesse coletivo.



Em sua obra, Marçal Justen Filho (2005) deixa muito claro que: "A Constituição acolheu a presunção (absoluta) de que prévia licitação produz a melhor contratação - entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia. Mas a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção absoluta, facultando contratação direta nos casos previstos em lei."

E o autor continua sua argumentação ao afirmar que "(...) No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade. O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não-incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais.

Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. Portanto, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a vinculação estatal à realização de suas funções."

Cit., p. 227, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

Cit., p. 227/228, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.

As dispensas e inexigibilidades de licitação costumam ocorrer em bom número nas organizações e, até por suas características, naturalmente chamam a atenção dos órgãos de controle. Em termos gerais, os casos mais comuns de dispensa de licitação são os de compras e contratações de serviços de baixo valor.



Dispêndio de recursos financeiros não ultrapassa o valor atual de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais).



Compras e contratações de serviços em geral.



Enquadradas como dispensa de licitação.

Para consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e para autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas, este valor é dobrado, portanto, R\$ 35.200,00 (trinta e cinco mil e duzentos reais).



E nos casos de obras e serviços de engenharia, qual o limite de valor para dispensa?

Em razão da baixa relevância econômica é, atualmente, de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e novamente o dobro, R\$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais), para consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e para autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Ora, não é preciso grande reflexão para chegarmos à conclusão de que compras de pequeno vulto, de fato, não justificam a adoção de procedimento tão custoso para a Administração.

Não é de se espantar que, nestes casos, o alcance do interesse público se aproxima, de verdade, quando a licitação pública é mesmo afastada.



Há diversos outros casos em que a licitação é dispensada. O rol encontra-se disciplinado nos incisos do artigo 24 da lei nº 8.666, de 1993.

Aliás, este rol tem sofrido inúmeras inclusões, por lei, ao longo do tempo.

Com essa informação, aproveito para esclarecer que a lista não é exemplificativa, ou seja, é taxativa (que não admite inclusões por meras interpretações ou analogias, trata-se de lista fechada.).

Apenas para mencionar algo, pois vamos ainda tratar do assunto mais adiante neste curso, além das situações de baixo valor, o legislador previu outras circunstâncias em que a Administração dispensará a licitação:



Tome Nota

Nota-se, em conclusão, que são casos realmente excepcionais, que fogem à regra natural de mercado. Natural, então, que se preveja a hipótese de dispensa do certame licitatório.

Já a previsão quanto à inexigibilidade de licitação está presente no artigo 25 da lei nº 8.666, de 1993.

Como verificamos, a licitação é inexigível quando é inviável a competição, ou seja, quando não existe no mercado um número plural de empresas que atendam às necessidades específicas da Administração.

Se as dispensas de licitação já são exceção à regra, considere as inexigibilidades como a exceção da exceção à regra.



Por Exemplo

São casos especialíssimos, por exemplo:

- a aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo;
- a contratação de serviços técnicos especializados, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização;
- ou, ainda, a contratação de profissional de setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.



Importante

Estes casos citados são quase a reprodução dos incisos do artigo 25 da Lei Geral de licitações. Ocorre, porém, uma grande diferença em relação à lista contida nos incisos do artigo 24 (dispensas).

Aqui, no caso das inexigibilidades, o rol é meramente exemplificativo. Faz sentido!

Veja: se o conceito principal da inexigibilidade é o fato de não haver a possibilidade de disputa, é correto compreender que isto não ocorrerá apenas nos casos elencados pela lei.

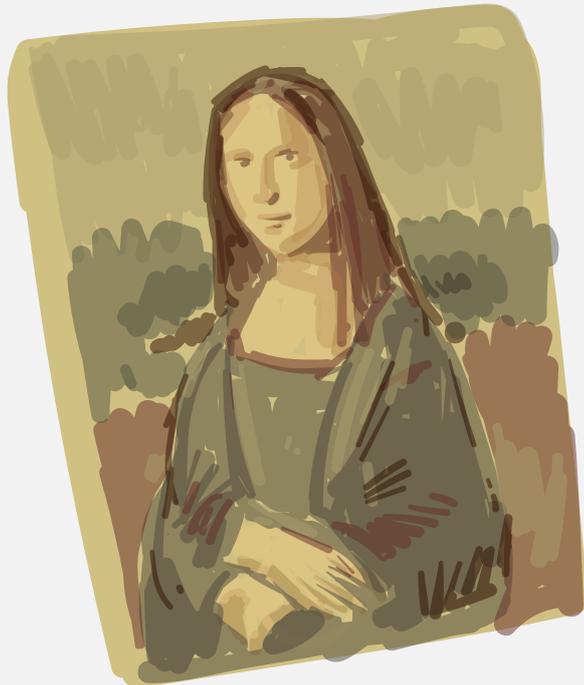
Uma série de outras circunstâncias (que não ali previstas) pode existir, com inviabilidade de competição e, eventualmente, poder-se-ia enquadrá-las como inexigibilidade de licitação. Ocorre que, como ensina a **doutrina**, não bastaria a conceituação meramente teórica na lei.

Os exemplos que constam na lei ensinam a interpretar amplamente o conceito de inviabilidade de licitação, inclusive para contemplar os casos em que se torna impossível proceder a um julgamento objetivo. Em mesmo sentido, os exemplos orientam o administrador a impor certos requisitos e pressupostos para a contratação direta.

[...]

Por Exemplo

Não se pode contratar um artista simplesmente porque identificou-se esta necessidade, é preciso que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.



Marçal Justen Filho, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 276.

E, para encerrar esta unidade de noções gerais sobre as contratações diretas, trago excelente texto doutrinário que define, com costumeira precisão conceitual, as diferenças entre inexigibilidades e dispensas de licitação.



Justen Filho (2005) brilhantemente ensina que: "As diferenças entre inexigibilidade e dispensa de licitação são evidentes. Não se trata de questão irrelevante ou meramente retórica, mas de alternativas distintas em sua própria natureza, com regime jurídico diverso.

A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. Vale dizer, instaurar a licitação em caso de dispensa significaria deixar de obter uma proposta ou obter uma proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é porque, diante das circunstâncias, a Lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstâncias peculiares.

Em suma, a inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. Como decorrência direta, o elenco de causas de inexigibilidade contido na Lei tem cunho meramente exemplificativo. Já os casos de dispensa são exaustivos, o que não significa afirmar que todos se encontram na Lei nº 8.666. Outras leis existem, prevenindo casos de dispensa de licitação.

Como decorrência, a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não viável. Se não o for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade de competição, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa."

Cit., p. 274/275, de Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. -- 11. ed. -- São Paulo : Dialética, 2005.



Síntese

A Constituição Federal instituiu o processo de licitação pública e já expressou alguns pontos norteadores, como a necessidade de assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes e a permissão apenas de exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis para o cumprimento do contrato.

No que diz respeito à evolução da lei nº 8.666, de 1993, que regulamenta o tema apontado pela Constituição Federal, além das mudanças no próprio texto legal por meio de outras leis (poder de legislar da União), exercem um papel fundamental a doutrina e as decisões dos órgãos de controle e as decisões reiteradas dos colegiados do Poder Judiciário, na estrita interpretação dos casos concretos à luz da legislação.

Sendo a licitação uma sequência de atos orquestrados entre si, as modalidades são as formas de regular este procedimento (sequência de atos). São modalidades tradicionais aquelas que estão previstas expressamente na Lei Geral de licitações: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão.

Se, por um lado, as modalidades são como a forma de regulação da disputa, por outro, os tipos são basicamente os critérios de julgamento do certame. E são quatro os tipos elencados pela Lei Geral: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

Licitatar é a regra geral. Contudo, tal diretriz constitucional reservou à lei a possibilidade de dispor acerca de determinadas hipóteses em que a Administração não precisa – ou não deve – seguir o procedimento licitatório. São casos bem específicos, muito bem delimitados pelo legislador, que não deixam espaço para discricionariedade ao agente público. Há casos em que a lei nº 8.666, de 1993, expressou que a licitação poderia ser dispensada, tanto assim como há casos em que a Lei Geral dispôs que a licitação seria impossível ou inviável. Nas duas situações mencionadas, podemos dizer que ocorrem as chamadas "contratações diretas".

UNIDADE 3 - AGORA QUE TRABALHO NA ÁREA DE COMPRAS, O QUE DEVO SABER?

3.1 Quem são as áreas demandantes e como devo enxergar as demandas?

Meus cumprimentos, caro aluno! Começar uma nova seção é como que renovar o espírito para a sequência de nosso curso.

Nesta etapa, você verá as noções exatas de seu papel dentro da área de compras de seu órgão.

Verá dicas sobre o que é mais e o que é menos relevante, como em uma espécie de manual de conduta. “Agora que trabalho na área de compras, o que devo saber?”

Aqui, abordar-se-ão as demandas em si, em conjunto com quem as proporciona: as chamadas “áreas demandantes”.

Para começar, é necessário resgatarmos o que nos cerca como servidores públicos.

Quando ingressamos no serviço público, concordamos em lutar pela causa de interesse geral, em detrimento das causas de interesse particular, não é mesmo? Servir ao público é submeter-se a ele.

Esta ideia de submissão é fato, não pode ser negada nem vista de maneira pejorativa. Não podemos adotar medidas em nome de nosso interesse, mas sim no interesse de toda a coletividade.



Lembra-se dos conceitos dos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público?

Vimos anteriormente que “impor a supremacia do interesse público em detrimento do interesse particular significa que o primeiro se sobrepõe ao segundo, fortalecendo a impessoalidade e sendo correto dizer que o agente público – dotado do poder de decisão – deve sempre atender à finalidade legal.

INTERESSE PARTICULAR

INTERESSE PÚBLICO



Ressalta-se, contudo, que tal supremacia não é ilimitada: seus limites e regramentos específicos são disciplinados em lei. Traduzir a indisponibilidade do interesse público é simplesmente não admitir que dele o agente público disponha, venda, entregue.”

Pois bem. Feita esta retomada de tema tão basilar, é acertado concluir que, no serviço público, todas as nossas atitudes e condutas devem ser sempre pautadas por esta visão impessoal da coisa pública.

E o que isto de “obediência ao interesse público” tem a ver com a matéria que estamos estudando nesta unidade? Tudo, absolutamente tudo! Ora, a organização em que trabalhamos, como um todo, tem o seu papel na sociedade brasileira. A esta altura, tenho certeza que você está buscando lembrar-se dos objetivos gerais de sua organização. Faça este exercício mental. Até que foi tranquilo reconhecer isso, não foi?



Agora detalhemos um pouco mais este prisma. Para que a sua organização alcance os objetivos para o qual foi criada, ela tem de dividir as tarefas entre as pessoas que a compõem. Sabemos, dessa forma, que o órgão em que trabalhamos é dividido em várias unidades distintas: é a estrutura organizacional.

Cada pedacinho desta estrutura é responsável por uma atividade. A soma de todas as atividades, executadas por cada uma destas estruturas, forma o todo: a entrega para a sociedade daquilo que a organização se propõe a fazer.

Então, quando de fato compreendemos isso, estamos prontos para enxergar que cada unidade, componente de uma estrutura organizacional, tem seu pedacinho – por assim dizer – de entrega para a sociedade. Logo, sob esta ótica, todas são igualmente relevantes para a sociedade.



Dentro da estrutura de nossa organização, temos tanto as áreas que executam precipuamente a atividade finalística do órgão quanto áreas que buscam prover as condições necessárias para que as primeiras consigam efetivamente atingir os seus objetivos.

Mas o que é atividade-fim e atividade-meio, afinal? A resposta vai depender de cada organização. É muito fácil de entender.



Por Exemplo

Exemplo 1

Se a sua organização existe para prover à União sistemas informatizados, inclusive com o desenvolvimento de gestão de banco de dados e sistemas de processamento, então a atividade-fim deste órgão será a área de tecnologia da informação.

É para isto que foi criado, é isto que entrega para a sociedade, em linhas gerais.



Por Exemplo

Exemplo 2

Se a sua organização existe para prover à população soluções de logística integrada, como a entrega de encomendas e serviços postais em todo o território nacional, então as atividades-fim deste organismo serão as áreas de operações, de transporte, comercial etc.

É para isto que foi criado, é isto que entrega para a sociedade, em linhas gerais.



Por Exemplo

Exemplo 3

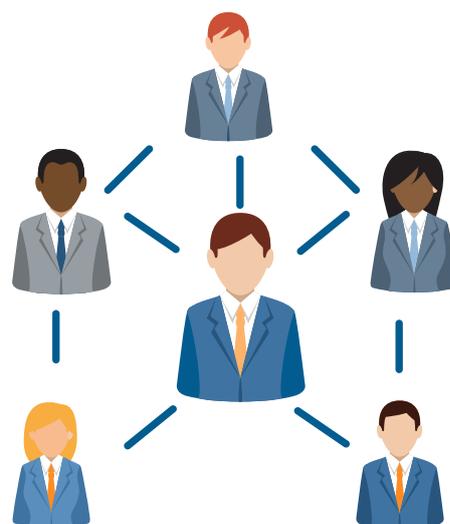
Se a sua organização existe para proteger a sociedade da entrada de mercadorias proibidas e clandestinas no território nacional, tanto quanto proteger a indústria nacional da entrada irregular de mercadorias estrangeiras, bem como para disponibilizar à União os recursos financeiros que necessita para exercer seus investimentos no País, então as atividades-fim deste órgão serão as áreas de fiscalização, tributação, aduaneira etc.

É para isto que foi criado, é isto que entrega para a sociedade, em linhas gerais.

Note que nos exemplos foram ressaltadas algumas das atividades finalísticas daqueles órgãos, em linhas gerais mesmo. Mas estas áreas, que executam as atividades-fim, não são as únicas presentes em suas estruturas. Existe um mundo fora destas atividades.

Em termos didáticos, tudo aquilo que está presente na estrutura da organização e que não é atividade-fim, é atividade-meio.

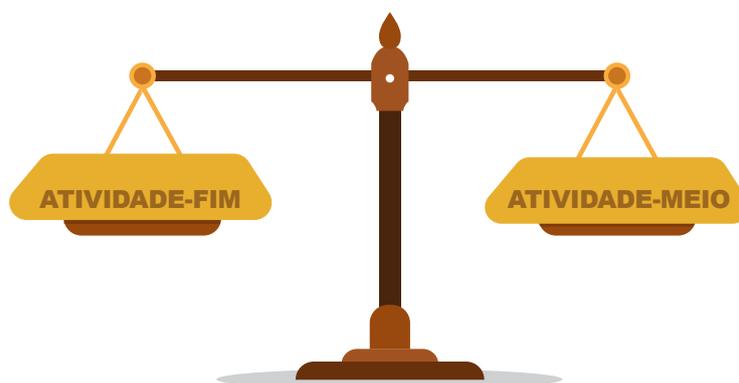
Os maiores exemplos (pois estão presentes em todos os órgãos) são a área de gestão de pessoas e a área administrativa, dentro da qual estamos inseridos.



A atividade-meio age quase que silenciosamente e, muitas vezes, passa despercebida pela sociedade, mas sabemos que ela existe!

Claro que existe, afinal, estamos aqui, não é mesmo?

Por mais que as atividades-meio possam desfrutar de menor publicidade ou exposição – digamos assim – todo bom gestor sabe que sem as atividades de suporte os objetivos finalísticos nunca seriam alcançados.



A importância e a relevância das unidades que executam atividades-fim e atividades-meio figuram, então, em pé de igualdade.



Chegamos até aqui mencionando muito pouco o título desta unidade. Será que está certo isso?

Com certeza!

Foi necessário apresentar todo este contexto, quase que como uma forma de sabermos nos situar diante de tamanha grandeza da Administração Pública, para podermos concluir acerca de quem, afinal, são as áreas demandantes e como devo enxergar as demandas, no tocante a licitações e contratos.

Áreas demandantes

São todas e quaisquer unidades que compõem a estrutura de nossa organização.

Todas elas têm necessidades próprias.

E nós, da área administrativa, somos a “ponte” que interliga a área demandante ao alcance de sua necessidade (demanda), observando e fazendo observar todas as regras impostas à Administração (lembra-se das sujeições?).

Devemos, em conclusão, enxergar as demandas que nos são apresentadas como uma pequena, mas verdadeira necessidade de entrega à sociedade.

Cada pedacinho (cada área demandante), sendo responsável pelo seu espaço (dentro da estrutura do órgão), tem seus objetivos e busca alcançá-los mediante o trabalho que exerce e que, por vezes, passará pelo nosso trabalho (área de licitações)!

É uma grande engrenagem que deve funcionar harmoniosamente. Sem um, o outro não existe; e vice-versa.



Importante

A partir de agora, você que trabalha na área de compras, passará a enxergar, de forma incontestável, que as demandas que as mais diversas unidades apresentam a você não se tratam de meras vontades desta ou daquela área, deste ou daquele gestor, mas sim, de demandas da organização como um todo.

Ao tratá-las adequadamente, o seu mantra será que você, tanto quanto o seu colega da área demandante, estão entregando o "seu pedacinho" à sociedade brasileira, dentro desta grande engrenagem, a qual fazemos parte com muito orgulho.

Quando exercitamos nossa obrigação, como servidores públicos, de tratar o nosso trabalho com a impessoalidade que nos é exigida, tudo passa a acontecer com maior naturalidade e realização.

Cada um de nós tem um espaço, há que se responder à altura acerca daquilo que nos cabe.



Para finalizar, propõe-se agora uma observação interessante, para sua reflexão e compreensão definitiva da matéria.

Veja: são áreas demandantes tanto aquelas que executam atividades-fim quanto aquelas que executam atividade-meio da organização, certo?

Mas se tivéssemos o poder de aproximar a visão sobre cada uma dessas unidades, conseguiríamos ver que todas elas, na verdade, possuem as suas respectivas atividades-fim.



Quem são as áreas demandantes e como devo enxergar as demandas?

A seguir, apresentamos uma análise dos exemplos apresentados nas páginas 49 e 50 deste módulo.

I - No exemplo 1, a atividade-fim daquele órgão era a área de tecnologia da informação.

No exemplo 2, as atividades-fim eram as áreas de operações, de transporte e comercial.

No exemplo 3, as atividades-fim eram as áreas de fiscalização, tributação e aduaneira. A visão "de cima", digamos, da sociedade, seria resumida dessa forma.

II - Aproximemos um pouco mais. Dentro de qualquer dos três exemplos, temos uma série de áreas que executam as atividades-meio, como, por exemplo, a área de gestão de pessoas, correto?

Pois então ampliemos a visão sobre esta área de gestão de pessoas.

Sabemos que seu papel essencial é cuidar dos ingressos e saídas, do desenvolvimento e capacitação, da remuneração, das políticas de crescimento e meritocracia dentro do órgão, dentre outros.

III - Concorda que, se olharmos bem de perto, fazer gestão de pessoas para a área de gestão de pessoas é a sua atividade-fim?

As atividades que acabamos de mencionar (ingressos e saídas de servidores, desenvolvimento e capacitação, remuneração, formulação de políticas de crescimento etc.) são atividades finalísticas para a área de pessoal.

IV - Muda-se o exemplo, mas não a conclusão: fazer licitação com certeza não é atividade-fim para o órgão como um todo, mas, certamente, é atividade finalística para a área de compras.

Então, se pensarmos bem, é possível inferir que o seu trabalho é atividade-fim para você.

O seu papel é fundamental para a sua área, que é fundamental para a organização em que trabalha, que – por sua vez – é fundamental para a sociedade.



Enxergar as coisas desta forma torna tudo mais fácil, dá sentido ao que fazemos, não é mesmo?

Creio que agora sim conseguimos esgotar o tema dessa unidade. Parabéns para você, que chegou até aqui, são e salvo.

No próximo tópico, veremos algumas dicas de abordagem adequada para o relacionamento da área de compras com as áreas demandantes, com foco sempre na orientação. Até lá!

3.2 Como devo orientar as áreas demandantes? Como não ser o “chato da história”?

Antes de mais nada, é preciso estabelecer qual é, em verdade, o seu papel na atuação na área de compras. Falamos anteriormente que a área de compras é a “ponte” que interliga a área demandante ao alcance de sua necessidade (demanda), observando e fazendo observar todas as regras impostas à Administração.



Sobre este aspecto, vimos no começo do curso que a Administração sofre determinadas sujeições, obrigações, desvantagens. O exemplo de sujeição mais relevante para nós, neste contexto, é a nossa querida “licitação pública”, objeto de nosso estudo.

Vimos que a sujeição da Administração ao processo de licitação pública é tanto uma desvantagem quanto uma segurança.

DESVANTAGEM



SEGURANÇA



Certamente é um processo por vezes demorado e dificultoso – por ser formal e burocrático – mas o único meio necessário e suficiente para que se alcance o interesse coletivo, o bem comum, que todos desejamos em nossa sociedade.

De outra parte, as áreas demandantes precisam de soluções dinâmicas, rápidas e eficientes, na medida em que trabalham eminentemente com foco no resultado.

Não raramente, servidores que atuam nas áreas de atividade finalística desconhecem por completo o processo de sujeições por qual a Administração se submete quando necessita comprar algum bem ou serviço.

Mas por que tanta dificuldade e demora?

Nestes casos, estas pessoas acabam se frustrando ao se depararem com o procedimento demorado e dificultoso de seleção de fornecedores.



E você, meu caro, está bem no meio disso tudo.



Então, qual o seu papel, de verdade?

Pois bem. O seu papel, neste caso, é tornar possível encaixar a necessidade do demandante às exigências da lei, da melhor maneira possível (lembre-se que estamos todos obrigados a observar o princípio da eficiência).

É encontrar a linha tênue em que se harmonizam a busca pela solução rápida e eficiente e a segurança que o arcabouço legal do procedimento licitatório proporciona. Fácil? Claro que não, mas certamente possível.

Você já deve ter ouvido alguns comentários (injustíssimos, por sinal) como os seguintes:

O pessoal da área de compras é sempre o chato da história.



Isso mesmo! É aquele que nega tudo.



E ainda por cima trava e dificulta o andamento dos processos.



Importante

Para reverter um problema, antes de mais nada, temos de admitir que ele existe, não é assim?

Então, não adianta negar: lidar com este tipo de comentário ou de postura, infelizmente, é uma realidade intrínseca à nossa área administrativa de compras públicas. Simplesmente faz parte do pacote.

Muito bem. Dito isso, vamos aprender a melhorar esta situação.

Nesse intuito, para que você possa se relacionar de maneira adequada e proporcionar uma orientação suficiente e precisa às áreas demandantes, será necessário fazer uso de um dos conceitos mais famosos presentes nas escolas de administração de empresas: o "CHA".



O CHA sintetiza muito bem a maior arma que temos para contribuir com nossa organização.

CONHECIMENTO

(saber o que fazer)

Os Conhecimentos (saber)

Você atua em uma área técnica, meu caro. Colecionar conhecimento é requisito obrigatório, sem dúvida, para atuação na área administrativa de compras públicas.

O conhecimento chega pelo estudo, pelo interesse no aprendizado. Neste ponto, meus parabéns! Você está aqui. Se está lendo isso, é sinal de que está buscando o conhecimento para a sua vida profissional.

Conhecimento é fundamental, mas não suficiente. Estude, aprenda com as experiências, mas vá além, não se limite a isso.

HABILIDADES

(saber como fazer)

As Habilidades (saber fazer)

O saber fazer envolve, ainda, aspectos técnicos. Uma das características desejáveis para o perfil de quem trabalha nesta área é o da paciência. Sim, a paciência. O profissional que vai orientar outro precisa, antes de tudo, ser paciente para lidar com situações ou comportamentos dos mais adversos.

Para contorná-los, necessitará de paciência. Paciência para manter a calma até conseguir demonstrar o seu papel naquele processo, demonstrar o que pode e o que não pode, o que é certo e o que é errado. Você deverá ter paciência para demonstrar, inclusive, que as suas posições objetivam proteger até mesmo o outro profissional, mas fundamentalmente a instituição e a sociedade.

Você ganha muitos pontos assim.

Outra característica interessante é a capacidade que o profissional tem de ser didático em suas orientações. Verdade: a didática é importante porque você vai lidar com gente detentora dos mais variados níveis de conhecimento sobre o tema, então, muitas vezes, será necessário explicar o beabá das coisas.

É preciso ter em mente que nem todo mundo é especialista em licitações públicas assim como você, até pela distância que algumas áreas de atuação têm com o tema. Seja didático, isto resolve muitos problemas e demonstra respeito.

Você ganha muitos pontos assim.

Ainda falando sobre as Habilidades, é importante dizer que esta lista é apenas referencial, o que quer dizer que muitas outras habilidades serão necessárias, para as mais diversas situações no trabalho. Aliás, não só no trabalho, mas para a vida. Porém, algumas características, de fato, são muito desejáveis para quem atua nesta área, como a objetividade. Em geral, quando chegam até você, as áreas demandantes já investiram certo tempo no desenho de sua necessidade.

Normalmente, não há mais tempo a perder. Então seja objetivo. Explique o que tem de ser explicado, de forma direta, sem rodeios, sem subjetividade (“achismos”), pois isto não cabe na postura do profissional da área de compras. Vale ressaltar que tal objetividade não fere a característica anterior, da didática. É possível ser didático e objetivo, não há que se confundir tais características. Esteja certo: você ganha muitos pontos assim.

E esta é a última característica que merece destaque sobre Habilidades necessárias para atuação nesta área: seja criterioso. Intimamente ligado aos conhecimentos técnicos sobre o assunto, ser criterioso significa, sob esta ótica, não se posicionar de forma diferente em situações semelhantes, ou de forma semelhante em situações distintas. Adote um critério, o critério da técnica, da correção.

Se você eventualmente demonstrar ou apenas parecer demonstrar que adota posições divergentes em razão da pessoa ou da área que o procura para orientações, você estará perdendo pontos, não estará agindo de forma impessoal. Você verá que ganha respeito quando adota uma postura criteriosa, mesmo que tenha que expressar, eventualmente, uma “má notícia” ao colega da área demandante.

Portanto, não perca pontos, entre na disputa para vencer!

ATITUDES

(Querer fazer)

As Atitudes (querer fazer)

Esteja motivado pela busca de querer fazer sempre o melhor. Este é um aspecto muito mais comportamental do que técnico, mas que faz toda a diferença entre o sucesso e o fracasso. Seja um profissional exemplar, não se contente com o regular. Isto passa por uma característica das mais interessantes: a empatia.

Esta capacidade de se colocar no lugar do outro, de “calçar os seus sapatos” é tão louvável quanto necessária, ainda mais nos dias atuais, em que as organizações têm cada vez menos recursos e mais responsabilidades perante a sociedade. Quando for atender e orientar uma área demandante, apresente soluções, alternativas, reflita, pense o processo! Permaneça comprometido com o objetivo final de sua organização, não se permita perder isso no meio de sua rotina. Mexa-se. Busque sempre o melhor.

Fazendo assim, certamente faturará mais um bocado de pontos.



Afinal, de que pontos estou falando?

Que jogo é esse ao qual me refiro?

Acalme-se, não estou perdendo o juízo (ainda!).

Quando eu mencionei há pouco que iria demonstrar como fazer para erradicar a visão de “o chato da história”, eu estava falando sério, muito sério.

Quem trabalha na área administrativa de compras sabe o quanto é desafiador o nosso trabalho. Não apenas desafiador, mas imprescindível para a continuidade do órgão.

Ora, e por que não dizer para a existência das áreas demandantes? Sim, temos o nosso valor (e não é pouco, acredite!). Se vamos fazer o nosso trabalho, com toda a dedicação e da melhor maneira possível, focados na busca pelos interesses de nossa organização, o que nos impede de lutarmos pela melhoria de nossa imagem? Somos merecedores de respeito, tenho certeza de que concorda comigo.



Por isso, o desafio está lançado: em seu trabalho, siga as dicas de nosso CHA. Estude o assunto, torne-se especialista no seu trabalho. Seja paciente, seja didático.

Seja, também, objetivo e criterioso.

Demonstre a sua atitude positiva.

Conquiste o respeito e a admiração de seus pares e de seus colegas. Enfim, ganhe pontos, o máximo que puder, todos os dias.

Encare como uma disputa do bem. Todos só têm a ganhar.

Com isso, encerramos mais um tema, tanto quanto os demais, de fundamental importância para o pleno desempenho de suas atividades. Até o próximo assunto!

3.3 O que a autoridade competente espera de mim? Como agir na fase de pesquisa de preços?

Neste tópico, trabalharemos aspectos como os limites de atuação de cada um dentro do processo de compras públicas. Atividades como a formulação do preço de referência, que envolve fazer pesquisas de mercado e de preços, acabam por confundir eventualmente os papéis dos atores envolvidos.

Além disso, outro aspecto interessante para sabermos delimitar as atribuições e os limites de atuação entre a área demandante e a área administrativa de compras é nos tornarmos capazes de enxergar o que a autoridade competente espera de nós.

O primeiro assunto a abordar é o da pesquisa.

Existe uma diferença significativa entre pesquisa de mercado e pesquisa de preços.

Se entendermos bem esta distinção, seremos capazes de melhor visualizar os limites de atuação de cada um no processo.

PESQUISA DE MERCADO



PESQUISA DE PREÇOS

Pesquisar o mercado significa estudar o contexto de negócio. A pesquisa de mercado envolve a prospecção de potenciais fornecedores, além do estudo e do consequente conhecimento do ramo de atividade em comento. É dizer: em tese, a pesquisa de mercado não nos traz a ideia exata de quanto deverá ser o dispêndio financeiro para atender determinada necessidade.

Pesquisar o mercado é entender do assunto. É conhecer e atualizar as tendências daquele ramo. É captar a obsolescência de determinados produtos, é compreender quais modelos comerciais têm sido adotados pelos principais fornecedores. É verificar se se trata de um mercado maduro, com muitos concorrentes, ou o contrário.



Importante

Perceba que as conclusões da pesquisa de mercado refletem diretamente as definições das estratégias da contratação.

Neste contexto, que ator seria mais indicado para elaborar a pesquisa de mercado do que a própria área demandante do bem ou serviço?

Ora, se são os principais conhecedores do ramo de atividade e os responsáveis pelo desenho da demanda, não há pessoa melhor.



Por Exemplo

Quem melhor conhece as tendências, as soluções, as evoluções, as opções de produtos e serviços existentes no ramo de TI do que a própria área técnica de tecnologia da informação?

Mesmo raciocínio vale para todas as áreas. Esta circunstância tem a ver com a própria atribuição específica das áreas.

Quem melhor do que a área de gestão de pessoas conhece o mercado de administração de recursos humanos, e assim por diante.

Tranquilo, não é mesmo?

Agora, pesquisa de preços tem outra conotação.

Conhecer o mercado é uma coisa, precificar determinado produto ou serviço é outra totalmente diferente. Quanto mais comum o produto ou serviço, menos especializado na área preciso ser para executar a precificação do item.

É pura lógica.



[...]

Por Exemplo

Se preciso comprar determinado software comum, já estabelecido no mercado, chamado de "software de prateleira", isto é, que pode ser facilmente encontrado nas lojas comerciais e varejistas, então a pesquisa de preços pode ser feita por qualquer pessoa e não necessariamente por alguém integrante da área técnica de tecnologia da informação.

Agora, precificar uma solução tecnológica específica e complexa já não é tarefa tão simples que possa ser cumprida por qualquer pessoa.

Percebeu a diferença?

Em suma, a diferença é sutil, mas inegável



A pesquisa de mercado reflete as condições do ramo de atividade daquele produto ou serviço pesquisado.

A pesquisa de preços reflete a variável econômico-financeira puramente.



A que conclusões podemos chegar sobre o tema?

Primeiramente temos que deixar claro que cada órgão conta com uma realidade própria. Portanto, não é possível engessar os papéis de cada um, de modo a prejudicar o andamento dos trabalhos.

Dito isso, o que podemos alinhar é uma visão geral e ideal sobre o assunto, qual seja: pesquisa de mercado deve ser elaborada pela área conhecedora do assunto, a área técnica; e pesquisa de preços deve ser elaborada preferencialmente pela área demandante do produto ou serviço, podendo ser apoiada pela área administrativa.

Normalmente, o que ocorre é de a área técnica ser exatamente a área demandante, então, na maioria dos casos, tanto a pesquisa de mercado quanto a de preços são elaboradas pela área demandante. Isto, porém, não afasta a necessidade de atuação da área administrativa de compras. A área de compras deve atuar tanto no apoio quanto na crítica dos resultados, com foco no afastamento de distorções, aplicação de critérios razoáveis etc.



A área administrativa pode, ainda, apoiar a área demandante contribuindo com a etapa de precificação, especialmente naqueles casos em que o produto ou serviço é comum o suficiente para que qualquer pessoa possa pesquisar.



Importante

Mas note que a atuação da área administrativa deverá ser secundária preferencialmente, como uma forma de trazer maior segurança ao processo, tanto na contribuição propriamente dita quanto pela crítica do trabalho efetuado pela área demandante.

Delegar a elaboração da pesquisa de preços à área administrativa de compras pode ser um erro brutal, pois, na medida em que não é conhecedora daquele produto ou serviço, os preços poderão conter distorções extremamente prejudiciais à Administração Pública.

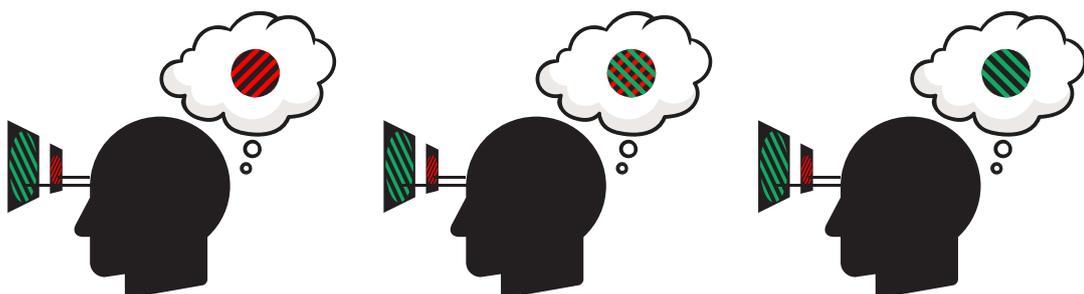
Princípio da segregação de funções: impõe que, sempre que possível, o processo de compras seja dividido em tantas pessoas quanto necessário. Cada uma delas poderá exercer o controle sobre as funções a fim de proporcionar: maior imparcialidade, menor subjetividade, maior segurança.

Sabe aquela situação em que fazemos um determinado texto que – ao nosso olhar – está claríssimo, mas chega outra pessoa e o enxerga de outro modo totalmente diferente?

Este controle (no bom sentido), esta visão de outrem, esta imparcialidade, é o que busca o princípio da segregação de funções.

É lógico afirmar que cada pessoa, cada área, enxerga as coisas de uma maneira própria.

É de se esperar, portanto, que o resultado final será mais acertado, sem ruídos ou vícios que não percebemos, se for executado em várias etapas e por áreas ou pessoas diferentes.





Importante

Então, em nosso contexto, delegar por completo a formulação do preço à área administrativa de compras fere a imparcialidade do processo, na medida em que ela mesma ficaria responsável por formular o preço e por proceder à compra do produto ou serviço.

O melhor papel que a área administrativa exerce, neste contexto, é o de apoiar a área demandante, orientando e criticando os resultados.

E por falar em orientação, afinal, faremos isto com base em quê? É tempo de começar a mencionar as famosas instruções normativas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Antes de mais nada, é importante ressaltar que tais normativos vinculam a atuação apenas dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Para os demais, serve como normativo referencial, porém não vinculante.

Recentemente alterada, a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Vamos à leitura.



Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 2014.

A SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 34, I, "b", do Anexo I ao Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e tendo em vista o disposto no art. 3º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e nos arts. 40, X, e 43, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a cinco dias úteis.

Art. 4º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

Art. 5º O disposto nesta Instrução Normativa não se aplica a obras e serviços de engenharia, de que trata o Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Esta Instrução Normativa não se aplica aos processos administrativos já iniciados.

Como agente público, atuante na área de compras de sua organização, você deve orientar adequadamente as áreas demandantes a elaborarem suas pesquisas.

Oriente, contribua e critique. Proporcione que o processo de compras seja o mais eficiente possível.

E veja: não é para agir dessa forma somente quando o assunto é a pesquisa de mercado e de preços.

É para agir dessa forma ao longo de todo o processo de compras, desde a discussão sobre as regras da lei, até a proposição de soluções, alternativas baseadas em seus conhecimentos etc.

Dizendo isso, fica fácil perceber o que a autoridade competente espera de você.

Os limites de atuação entre área demandante e área administrativa de compras impõem visões e ações distintas, cada qual focada na execução de seus objetivos estratégicos dentro da estrutura do órgão. Não por isso devem se afastar do foco principal da instituição; ao contrário, devem atuar em conjunto, em harmonia, sendo que os gestores esperam que cada um cumpra o seu pedacinho dentro de toda essa engrenagem.



Em conclusão, como já vimos neste e nos tópicos anteriores, o que a autoridade competente espera de quem atua na área de compras públicas é que seja a ponte que interliga a área demandante em busca de sua necessidade (demanda), observando e fazendo observar todas as regras impostas à Administração (sujeições), de modo a proporcionar a devida proteção a todos os envolvidos nesta complexa empreitada: tanto o público interno (você, os seus pares da área demandante, os respectivos gestores, a instituição) quanto o público externo (a sociedade).

Assim encerramos não só a unidade, mas também o primeiro módulo de nosso curso. Espero que tenha sido muito útil e agradável até aqui.

O próximo módulo tratará, de forma organizada, de aprofundar um pouco mais os conhecimentos mais técnicos, as regras legais, enfim, tudo aquilo que você precisa saber, fundamentalmente, para atuar nesta área.

Força, foco e fé! Até lá.