



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO Nº PGE2008268527

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DA BAHIA - PGE/BA

PARECER Nº PLC-LB-MQ-3953-2008

LICITAÇÃO. FASE INTERNA. Ordem de Serviço nº PLC-31/2008. Elementos e providências a serem adotadas na instrução dos processos de licitação, com vistas a proceder orientação uniforme para os órgãos e entidades da administração pública estadual. Sugestão de concessão de efeito normativo, nos termos do art. 3º da Lei estadual nº 8.207/02.

Em cumprimento à Ordem de Serviço nº PLC-31/2008, passamos a proceder a orientação jurídica relacionando os elementos e providências que devem ser adotadas na instrução dos processos de licitação, com vistas a traçar orientação uniforme para os órgãos e entidades da administração pública estadual.

A licitação é um procedimento administrativo formal, no qual é imprescindível a observância de uma seqüência ordenada de atos que darão ensejo à celebração do contrato pela Administração.

O procedimento licitatório caracteriza “ato administrativo formal” (art. 4º, parágrafo único da Lei federal nº 8.666/93), seu fim específico é a condução do processo de compras, da contratação de serviços ou de alienação pela Administração e o seu processamento se dá por meio de atos sucessivos e encadeados tendentes à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem assim à preservação do princípio da igualdade.

Além disso, como resulta claro do disposto no caput do art. 3º da Lei federal nº 8.666/93 e da Lei estadual nº 9.433/05, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e deve ser “processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Para a deflagração e realização de cada licitação específica, a Administração deve observar o procedimento previsto na Lei estadual nº 9.433/05, com as alterações procedidas pela Lei estadual nº 9.658/05, e na fase interna da licitação, que vai até a divulgação do edital do certame, deve instruir devidamente o processo com os elementos legalmente exigidos.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Portanto, o processo licitatório deve ser devidamente instruído com todos os elementos legalmente exigidos, como os indicados nos artigos 11; 30; 31; 73; 74; 75; 79; 80; 81; 113 da Lei estadual nº 9.433/05, e ser observado todo o procedimento detalhadamente previsto na Lei nº 9.433/05, a exemplo da publicação do aviso na forma determinada nos arts. 54 e art. 118, inciso I.

Existem duas fases distintas no curso da licitação: uma fase interna e outra externa.

A fase interna é a preparatória do procedimento licitatório, na qual a Administração deve, preliminarmente, verificar a necessidade e a conveniência da contratação; avaliar, quantitativa e qualitativamente, o que precisa ser contratado; detalhar o objeto do contrato; definir o modo como deve ser executado; estimar custos; justificar a conformidade do desembolso com as metas planejadas e constantes no orçamento; assegurar a economicidade, razoabilidade, eficiência e legalidade da contratação; atender a todos os princípios norteadores da Administração e motivar o ato administrativo deflagrador do procedimento.

Para a instrução processual, deve o processo licitatório ser instruído com os seguintes elementos:

1. Requisição, do setor competente, da compra, serviço ou obra de que necessita a Administração, devidamente motivada, com a adequada caracterização, quantitativa e qualitativamente, do objeto a ser contratado e da forma de sua execução (obra e serviço: art. 11; compra: art. 30; pregão: art. 113, incisos I, II e IV da Lei estadual nº 9.433/05), que deve contemplar, ainda:

1.1. Definição dos métodos e o prazo de execução do serviço (art. 8º, parágrafo IX, art. 113, inciso IV, da Lei Estadual nº 9433/05);

1.2. Critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento às cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para a contratação (art. 113, inciso V, da Lei Estadual nº 9433/05);

1.3. Critérios de julgamento de menor preço, observando os prazos máximos para fornecimento do bem; as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições que devam constar obrigatoriamente no edital (art. 113, inciso VII, da Lei Estadual nº 9433/05);

Impende observar que as razões de ordem técnica-administrativa para a deflagração da licitação, bem como para a inclusão de todos os componentes do contrato devem ser declinadas expressamente pelo servidor público que solicita a abertura do procedimento licitatório, posto dever constar dos autos, de forma explícita, a motivação do ato da Administração.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A justificativa, em face do interessa público a ser atendido, tem que ser explicitada no processo por servidor devidamente identificado, em razão da necessidade de motivação dos atos da administração.

2. Autuação, numeração e protocolo da requisição (art. 74 - caput da Lei estadual nº 9.433/05).

3. Cotação de preços de mercado, mínimo de 03 (três) orçamentos de empresas do ramo e/ou consulta ao banco de preços do Estado – SIMPAS, visando comprovar os preços médios de mercado (obra e serviço: art. 11, inciso V; compra: art. 31, inciso V; pregão: art. 113, inciso III da Lei estadual nº 9.433/05).

A cotação de preços de mercado, no mínimo com 03 (três) orçamentos apresentados por empresas do ramo para o objeto específico da licitação, tem por finalidade comprovar que o valor estimado da contratação foi obtido com base nos preços médios de mercado na data da realização da licitação, além de atender ao quanto exigido pela Lei estadual nº 9.433/05 e aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência, economicidade, razoabilidade e da necessidade de motivação dos atos da administração.

Embora o texto legal não fixe o número mínimo de cotações de preços que devem ser coletadas para comprovar que o valor estimado da contratação foi obtido com base nos preços de mercado, é pacífico o entendimento de que o mínimo necessário é de 03 (três) orçamentos, que devem ser contemporâneos à licitação, pois os preços podem oscilar no tempo em razão das características de cada produto/serviço e do próprio mercado, variando em função da lei da oferta e da procura e de outros fatores sócio-econômicos.

Portanto, o Administrador Público deve agir com cautela e instruir os autos com o quantitativo mínimo de 03 (três) cotações e, acaso não seja possível obter este mínimo no SIMPAS (ou acaso os constantes do SIMPAS estejam desatualizados ou não retratem o mínimo de três), deve buscar obter orçamentos com empresas do ramo e se, mesmo assim, não conseguir o mínimo de 03 (três) orçamentos, deve justificar nos autos a impossibilidade e todas as providências que foram adotadas, em razão da necessidade de motivação dos atos da Administração.

A exigência de o processo ser instruído com cotação de preços de mercado visa, portanto, justificar o valor que foi estimado para a contratação, demonstrando, assim, a compatibilidade entre os preços a serem contratados com os praticados no mercado, balizando o julgamento das propostas e evitando que a Administração Pública venha a adquirir bens ou serviços com valores superfaturados ou que o objeto da licitação seja adjudicado com valores tão inexequíveis que possa não ser cumprido pelo licitante vencedor, o que, além de gerar processo administrativo para aplicação de penalidade ao contratado pelo descumprimento da sua obrigação, também dará origem a novo processo licitatório (procrastinando a contratação) e ao respectivo processo administrativo para apurar possíveis condutas consideradas como faltas disciplinares pelo art. 208, incisos VI e XI da Lei nº 9.433/05 (in verbis: VI - ocasionar a nulidade



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

das licitações ou contratos, por violação do disposto no art. 11 e demais disposições desta Lei; (XI) ocasionar, por ação ou omissão, o superfaturamento de preços nas obras, serviços e compras).

Portanto, a apuração prévia dos custos é de grande importância, porquanto se presta não apenas para balizar os custos com a contratação e verificar a adequação orçamentária e financeira da despesa, mas atua como parâmetro hábil à identificação objetiva de preços superfaturados ou inexeqüíveis.

4. Orçamento estimado do objeto da licitação, devidamente detalhado em planilhas que expressem a composição de seus custos unitários, de modo a propiciar a comprovação de que a composição dos custos foi apurada considerando os preços praticados no mercado (obra e serviço: art. 11, inciso V; compra: arts. 30 e 31, inciso V; todas as licitações: art. 81, inciso II; pregão: art. 113, inciso III da Lei estadual nº 9.433/05).

Tal exigência encontra-se prevista nos artigos 11, inciso V; 81, inciso II e 113, inciso III da Lei estadual nº 9.433/05, que determinam que para que possa ser efetuada a contratação de qualquer serviço deve o processo ser instruído com o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, sendo inadmissível ajuste administrativo sem preço definido e pré-fixado.

Desta forma, deve a Administração definir claramente, em cada processo específico, os valores correspondentes a cada item que integra os custos e a respectiva dotação orçamentária pela qual deve correr as despesas.

5. Indicação da estimativa dos custos, que deve ser apurada a partir do preço médio constante do orçamento estimado detalhado em planilha, o qual, por sua vez, deve ser definido com base nos preços de mercado (obra e serviço: art. 11, inciso V; compra: arts. 30 e 31, inciso V; pregão: art. 113, inciso III da Lei estadual nº 9.433/05), que objetiva, ainda, verificar a:

5.1. Definição da modalidade licitatória (art. 50 c/c art. 55);

5.2. Compatibilidade entre o patrimônio líquido mínimo ou capital social mínimo exigido no edital e o permitido pela lei (art. 102, § 2º = 10% do valor estimado da contratação).

6. Informações prestadas pelo ordenador de despesas, conforme modelos elaborados pelo i. Procurador Silvonei Moura Silva (anexo), indicando:

6.1. Recursos orçamentários, indicando a dotação orçamentária pela qual correrá a despesa no montante informado no valor estimado da contratação (disponibilidade para obra e serviço: art. 11, inciso III e § 2º; indicação para compra: art. 30 da Lei estadual nº 9.433/05 e art. 16, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal);



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

6.2. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes , acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (compra, serviço e obra: art. 73, inciso I; obra e serviço: art. 11, inciso VI da Lei estadual nº 9.433/05 art. 16, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal);

6.3. Adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (compra, serviço e obra: art. 73, inciso II; obra e serviço: art. 11, inciso VII da Lei estadual nº 9.433/05 art. 16, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

7. Autorização da autoridade competente para a abertura do procedimento licitatório (art. 74 - caput da Lei estadual nº 9.433/05).

8. Ato de designação da Comissão de Licitação ou do pregoeiro e da respectiva equipe de apoio (art. 72, §§ 3º e 5º - prazo de 02 anos; art. 74, inciso III; pregão: art. 111 da Lei estadual nº 9.433/05).

9. Pronunciamento do setor técnico competente sobre o enquadramento ou não dos serviços a serem contratados na categoria de serviços comuns, destituídos de complexidade técnica ou de especialização, posto que a licitação somente pode ser processada na modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns, nos termos da Lei estadual nº 9.433/05, art. 8º, inciso XXXIII; art. 50, § 4º, c/c art. 108.

Assim, no que toca à modalidade que deve ser processada a licitação, entendo que somente poderá ser adotado o pregão se o pronunciamento solicitado nesse item for no sentido de que o objeto da licitação se enquadra, efetivamente, na categoria de serviços comuns, destituídos de complexidade técnica ou de especialização, nos termos dos artigos 8º, inciso XXXIII; 50, § 4º e 108 da Lei estadual nº 9.433/05.

10. Minuta do edital ou convite, com os respectivos anexos, inclusive a minuta do contrato - impresso e em via magnética/disquete, que deve ser fornecida pelo setor técnico competente do órgão de origem e estar devidamente adequando o caso específico, inclusive os itens e cláusulas técnicas, ao edital-padrão aprovado pela PGE (art. 74, inciso I e art. 75; pregão: art. 113, inciso VII da Lei estadual nº 9.433/05).

11. Pareceres técnicos necessários à complementação da fase interna, conforme o caso (art. 74, inciso VI e art. 75; pregão: art. 113, inciso VIII da Lei estadual nº 9.433/05).

12. Parecer jurídico (art. 74, inciso VI; art. 75 e 133 da Lei estadual nº 9.433/05).

No tocante ao edital de licitação que deve ser adotado, anexamos o edital-padrão elaborado em cumprimento à Ordem de Serviço nº PLC-024/2008, que acompanhou o parecer nº PLC-AL-LB-2870/2008, que procedeu ao exame e revisão das minutas-padrão de convocatório para concorrência, tomada de preços, convite, pregão presencial



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

e eletrônico, e minutas de contratos, destinadas à aquisição de bens e serviços de uso freqüente, tipos menor preço e técnica e preço.

Considerando a natureza sistêmica da orientação ora traçada, sugerimos que seja concedido efeito normativo ao presente parecer, posto que o parecer emitido por Procurador do Estado somente vincula a Administração quando aprovado pelo Governador do Estado, nos termos do art. 3º da Lei estadual nº 8.207/02, in verbis: “pareceres emitidos pela Procuradoria e aprovados pelo Governador do Estado, com efeito normativo, assim como as formulações administrativas por ela editadas, serão publicados e obrigarão a todos os órgãos e entidades da administração pública estadual”.

É o parecer, S.S.J.

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, 24 de outubro de 2008.

LEYLA BIANCA CORREIA LIMA DA COSTA
Procuradora do Estado

MAÍRA DE SOUSA QUEIROZ
Procuradora do Estado



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA QUE DEVERÁ SER
TOTALMENTE REALIZADA NESTE EXERCÍCIO

1 - Declaro, para os fins legais, especialmente do quanto consta na Lei de Responsabilidade Fiscal, que existem recursos orçamentários e financeiros para o atendimento da despesa de que trata este processo, no valor estimado total de R\$ ____ (____), que será realizada exclusivamente no corrente exercício, constando do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Orçamento Anual, nesta última na seguinte DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

FONTE:

PROJETO/ATIVIDADE:

ELEMENTO DE DESPESA:

2 - O saldo da referida dotação orçamentária é de R\$ ____ (____), e o impacto estimado do valor total da despesa de R\$ ____ (____) representa ____% do referido saldo existente no corrente exercício.

3 - Não haverá impacto orçamentário-financeiro em qualquer dos exercícios orçamentário-financeiros seguintes porque despesa deste único exercício.

4 - O pagamento da despesa ocorrerá com recursos financeiros do órgão competente.

5 - A metodologia de cálculos levou-se em conta cada um dos valores totalizados no final.

EM ____/____/200_.

ORDENADOR DA DESPESA

(assinatura, nome e cargo ocupado)

OBSERVAÇÃO: Havendo mais de uma dotação orçamentária deverá repetir-se para cada uma das dotações orçamentárias especificando o valor da despesa e o impacto em cada uma.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA (MAIS DE UM EXERCÍCIO ORÇAMENTÁRIO)

1 - Declaro, para os fins legais, especialmente do quanto consta na Lei de Responsabilidade Fiscal, que existem recursos orçamentários e financeiros para o atendimento da despesa de que trata este processo de nº _____, no valor estimado para o prazo da contratação de R\$ ____ (____), constando do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei de Orçamento Anual - LOA, nesta última na seguinte DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:

FONTE:

PROJETO/ATIVIDADE:

ELEMENTO DE DESPESA:

2 - O saldo da referida dotação orçamentária é de R\$ ____ (____), e o impacto estimado do valor estimado para a despesa no corrente exercício de 200__ de R\$ ____ (____) representa ____% do referido saldo no corrente exercício.

3 - O impacto orçamentário-financeiro estimado para o exercício de 200__ será de R\$ ____ (____), representa ____% do referido saldo no corrente exercício.

4 - O impacto orçamentário-financeiro estimado para o exercício de 20__ será de R\$ ____ (____), representa ____% do referido saldo no corrente exercício.

5 - A metodologia de cálculos levou-se em conta:

a) PARA O EXERCÍCIO DE 20__:

Valor total estimado nos ____ meses do ano de 200__;

b) PARA O EXERCÍCIO DE 20__:

Valor total estimado em ____ meses do ano de 20__;

c) PARA O EXERCÍCIO DE 20__:

Valor total estimado em ____ meses do ano de 20__.

Em ____/____/20__.

ORDENADOR DA DESPESA

(assinatura, nome e cargo ocupado).

OBSERVAÇÕES:

Havendo mais de uma dotação orçamentária deverá repetir-se para cada uma das dotações orçamentárias especificando o valor da despesa e o impacto em cada uma.

Modelo-padrão adaptável pela Administração à situação concreta.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO Nº PGE2008268527
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO – PGE

DESPACHO

Com o objetivo de ampliar a sistematização e padronização de procedimentos, constitui Grupo de Trabalho, através Ordem de Serviço na PLC-032/2008, “ a fim de elaborar parecer relacionando elementos e providências a serem adotados na instrução dos processos e indenização, com vistas a proceder orientação uniforme para órgãos e entidades da administração pública estadual”.

Os trabalhos foram desenvolvidos pelas ii. Procuradoras Leyla Bianca Correia Lima da Costa e Maíra de Souza Queiroz, que enfrentaram a questão de forma magistral, deduzindo todos os aspectos relevantes da questão, inclusive com a elaboração de minutas padrão de Termo de Reconhecimento de Débito, Indenização e quitação de crédito.

Isto posto, acolho integralmente o Parecer nº PLC-LB-MQ-3953/08, da lavra das ilustres Procuradoras, recomendando também que seja reconhecido seu caráter normativo e com tal propósito encaminhando à deliberação do Exmº Sr. Governador do Estado da Bahia.

À consideração do Exmº Sr. Procurador Geral do Estado.

PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, 18 de novembro de 2008.

PAULO MORENO CARVALHO
Procurador Chefe



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCESSO: PGE2008268527-0

INTERESSADO: PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - PLC

REFERENTE: LICITAÇÃO- FASE INTERNA

DESPACHO

De acordo com o Parecer nº PLC-LB-MQ-3953/2008, que indica as providências a serem adotadas na instrução dos processos de licitação e apresenta minutas de edital e de convite, com os respectivos anexos, que devem ser utilizadas nos certames licitatórios.

Reconheço a **natureza sistêmica** do citado opinativo. Para tal fim, dê-se ciência às Secretarias de Estado e às Procuradorias de Licitações e Contratos e de Controle Técnico.

GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO, 23 de janeiro de 2009.

RUI MORAES CRUZ
Procurador Geral do Estado