



Gestão Pública  
EM SAÚDE

FUNDAMENTOS  
BÁSICOS DA  
LICITAÇÃO

2016





Gestão Pública  
EM SAÚDE

**Copyright @ UFMA/UNA-SUS, 2016**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**

Profa. Dra. Nair Portela Silva Coutinho

**Reitora**

Prof. Dr. Fernando Carvalho Silva

**Vice-Reitor**

Profa. Dra. Ana Emília Figueiredo de Oliveira

**Coordenadora Geral da UNA-SUS/UFMA**



# Gestão Pública EM SAÚDE

FUNDAMENTOS BÁSICOS DA LICITAÇÃO

2016

**Esta obra recebeu apoio financeiro do Ministério da Saúde.**  
**Unidade UNA-SUS/UFMA: Rua Viana Vaz, nº 41, CEP: 65020-660. Centro, São Luís-MA.**  
**Site: [www.unasus.ufma.br](http://www.unasus.ufma.br)**

**PROJETO DE DESIGN**

Camila Santos de Castro e Lima  
Douglas Brandão França Júnior  
João Gabriel Bezerra de Paiva  
Katherine Marjorie Mendonça de Assis  
Lizandra Sodré  
Stephanie Matos  
Isabelle Prado  
Paola Trindade

**NORMALIZAÇÃO**

Eudes Garcez de Souza Silva - CRB 13ª Região, nº de registro - 453

**REVISÃO DE TEXTO**

Fábio Allex

**REVISÃO DE CONTEÚDO**

Claudio Vanucci Silva de Freitas

**PROJETO GRÁFICO**

Luan Passos Cardoso  
Stephanie Matos Silva

Universidade Federal do Maranhão. UNA-SUS/UFMA.

Fundamentos básicos de licitação/Ana Paula Arruda Moraes (Org.).  
- São Luís, 2016.

29f.: il.

Guia de Saúde Pública em Saúde, Unidade 1

1. Gestão em saúde. 2. Proposta de concorrência. 3. Administração pública. 4. UNA-SUS/UFMA. I. Carvalho, Marcelle Nobre de II. Título.

CDU 614.2:351

# SUMÁRIO

	p.
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 FUNDAMENTOS BÁSICOS DAS LICITAÇÕES: conceito e finalidade .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Princípios orientadores das licitações públicas .....</b>	<b>14</b>
<b>3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 Concorrência .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 Tomada de preços .....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 Convite .....</b>	<b>19</b>
<b>3.4 Concurso .....</b>	<b>20</b>
<b>3.5 Leilão .....</b>	<b>20</b>
<b>3.6 Pregão .....</b>	<b>21</b>
3.6.1 Bens e serviços comuns .....	21
3.6.2 Pregoeiro e equipe de apoio .....	22
<b>4 TIPOS DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>4.1 Menor preço .....</b>	<b>24</b>
<b>4.2 Melhor técnica .....</b>	<b>24</b>
<b>4.3 Melhor técnica e preço .....</b>	<b>24</b>
<b>4.4 Maior lance ou oferta .....</b>	<b>25</b>
<b>5 DISPENSA DE LICITAÇÃO E INEXIGIBILIDADE .....</b>	<b>26</b>
<b>6 COMISSÃO DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>7 TERMO DE REFERÊNCIA .....</b>	<b>33</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>37</b>





### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta obra é que você possa identificar os princípios básicos que regem a licitação, suas modalidades e procedimentos licitatórios, apresentando conceitos essenciais e procedimentos necessários para a realização das licitações e a formalização dos contratos administrativos, capacitando e orientando profissionais que atuam nas diversas esferas da administração pública, tornando-os aptos a aplicar da melhor forma possível os recursos e a compreender o universo das compras governamentais.

Dessa forma, esperamos contribuir para o cumprimento eficiente, dentro de preceitos legais, das aquisições de bens e serviços e demais contratações na referida administração pública.

Não temos a pretensão de apresentar um manual ou sequer esgotar o tema, mas esperamos que sirva de subsídio no dia a dia dos gestores e seus auxiliares na facilitação, realização dos trabalhos e procedimentos licitatórios em todos os níveis de atuação.

**EMENTA:** Fundamentos básicos da licitação. Práticas e elaborações de editais de licitação. Contratos administrativos.



## 2 FUNDAMENTOS BÁSICOS DAS LICITAÇÕES: CONCEITO E FINALIDADE

A legislação utilizada nos procedimentos de compras públicas sempre gerou muitas dúvidas quanto à sua aplicação.

Diferentemente dos serviços privados que possuem liberdade de escolha dos seus fornecedores, para o poder público realizar os serviços e compras necessários ao desempenho de suas atividades, ou até mesmo a própria manutenção de suas unidades, deve seguir uma série de procedimentos preestabelecidos em lei, denominada “licitação”.

Obrigatoriamente as contratações públicas são realizadas mediante processo licitatório, com algumas ressalvas expressamente previstas em lei, sob pena das autoridades e ordenadores de despesas incorrerem em crimes de responsabilidade.



Essa obrigatoriedade decorre da previsão constitucional estabelecida no art. 37, XXI da Constituição Federal de 88, a saber:

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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).



#### PARA SABER MAIS!

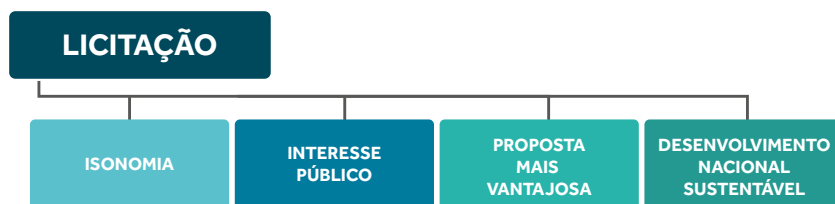
Conheça as principais leis que regem o universo das licitações:

- Lei nº 8.666, de 1993 - Lei de licitações: é a principal lei que rege as licitações. Instituiu as normas gerais de licitação e as modalidades de concorrência, tomada de preços, concurso, convite e leilão.
- Lei nº 10.520, de 2002, que instituiu a modalidade de Pregão.
- Lei nº 12.462, de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

A licitação tem como finalidade 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 (BRASIL, 1993). A figura abaixo ilustra a finalidade da licitação:



Figura 1 - Finalidade da licitação.



Fonte: Elaboração do autor.



#### PARA SABER MAIS!

Nem sempre o profissional que atua na área da saúde tem familiaridade com alguns conceitos jurídicos, no site do Conselho Nacional de Justiça você poderá tirar suas dúvidas sobre definições de probidade/improbidade administrativa, corrupção, entre outras (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Observe que, antes de tudo, a licitação busca a satisfação do interesse público. Vale destacar o conceito de licitação definido por Celso Antônio Bandeira de Mello: [...] procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados [...]. Assim, podemos entender licitação como um conjunto de procedimentos administrativos para aquisição de bens e serviços buscando a proposta mais vantajosa, garantindo isonomia aos participantes e visando sempre o interesse público (MELLO, 1993, p. 243).

Como regra, todas as entidades que compõem a administração pública direta, indireta e fundacional, nas esferas federal, estadual e municipal, são obrigadas a licitar. É o que estabelece o artigo 1º da Lei de Licitações:

Art. 1ª 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 (BRASIL, 1993).



#### REFLETINDO!

A administração pública pode contratar somente por meio de licitação?

Como falamos anteriormente, o caminho para as contratações públicas é por meio de licitação, mas além delas ainda podemos fazer a contratação direta, ou seja, sem prévia licitação, desde que legitimadas pelos artigos 24 e 25 expressos na Lei nº 8.666/93. Outra forma possível de contratação seria por meio de formação de ata de registro de preços, ou ainda pela adesão à ata formalizada por outro órgão ou entidade, na qual a administração participa como carona.



#### PARA SABER MAIS!

Para se aprofundar no tema, sugerimos a leitura do Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU.



## 2.1 Princípios orientadores das licitações públicas

E quais seriam os princípios básicos mencionados no art. 3º da Lei de Licitações pelo legislador?

Primeiramente vamos entender o que são princípios.

---

Princípios são normas fundamentais que têm como finalidade interpretação, direção, orientação e o intuito de construir vetores sobre determinado assunto.

---

Os princípios administrativos que norteiam as licitações deverão ser observados em todas as compras e contratações públicas. Vamos apresentá-los em forma de quadro resumo, de modo que se torne mais didático e interessante aos estudos.

Quadro 1 - Princípios que norteiam as licitações.

PRINCÍPIOS	OBJETIVOS
ISONOMIA	Garantir oportunidade igual a todos os participantes. É fundamental para que haja competição justa entre fornecedores.
LEGALIDADE	Assegurar que a administração pública só pode ser exercida conforme a lei.
IMPESSOALIDADE	Afasta a discricionariedade e o subjetivismo, impedindo que no decorrer do processo licitatório haja privilégios ou favorecimento a qualquer licitante. A administração deve ser neutra e atender apenas ao interesse público.
MORALIDADE	Determina que os agentes públicos não atendam apenas a lei, mas a um comportamento ético, lícito e justo.
PUBLICIDADE	Impõe que todos os atos praticados pela administração devem ser levados a conhecimento público. Está presente em todas as etapas da licitação. Em regra, a publicidade nas licitações deve ser dada por meio do Diário Oficial e jornais de grande circulação, a depender da modalidade prevista em lei.
EFICIÊNCIA	Impõe o dever de utilizar da melhor forma os recursos administrativos para obter melhores resultados.

CELERIDADE	Busca simplificar os procedimentos sempre que possível, não se apegando ao excesso de formalidades desnecessárias.
VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	O edital é considerado a lei interna da licitação, portanto, a administração está adstrita a respeitar as regras impostas previamente estabelecidas no instrumento convocatório. Em uma definição perfeita, Rigolin (1991) ensina que julgamento objetivo significa confrontar a documentação apresentada com o rol de exigências do edital, e pelo confronto habilitar apenas as que as atendam; ou as propostas, examinando-as sem parcialidade, mas com critério absolutamente equânime, primeiro em confronto com as exigências do edital, depois em confronto umas com as outras, de tudo isso elegendo as que aritmeticamente, sem qualquer possibilidade de interpretação subjetiva da conformidade ou desconformidade com as exigências do edital, atendam objetivamente ao que a administração pediu.
JULGAMENTO OBJETIVO	A escolha do vencedor deve ser feita conforme critérios objetivos preestabelecidos no edital. O critério está diretamente ligado ao tipo de licitação, exceto o caso da modalidade "concurso", no qual o julgamento ocorre com critérios subjetivos.

Fonte: Adaptado de: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Senado Federal. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2010. 910p. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>



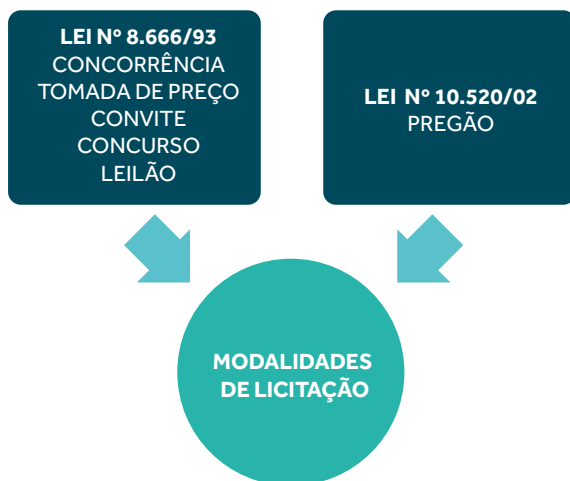
### 3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Modalidade licitatória se refere à forma como será conduzida o certame. É determinada conforme o valor estimado da contratação e de acordo com a complexidade do objeto. A Lei nº 8.666/93 apresenta cinco modalidades licitatórias, são elas:

- ✓ concorrência;
- ✓ tomada de preços;
- ✓ convite;
- ✓ concurso;
- ✓ leilão (BRASIL, 1993).

Deve-se registrar que o pregão também se trata de uma modalidade licitatória, só que estabelecido pela Lei nº 10.520/02, ou seja, temos seis modalidades licitatórias: cinco previstas na Lei de Licitação e uma prevista na Lei do Pregão. Na figura abaixo, sistematizam-se as modalidades de licitação:

Figura 2 - Modalidades de licitação.



Fonte: Elaboração do autor.





### IMPORTANTE!

Não confunda MODALIDADES de licitação com TIPOS de licitação. As modalidades são essas que acabamos de apresentar e relacionam-se com o valor estimado. Os tipos se relacionam com o critério de julgamento, são eles: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e maior lance ou oferta.

As três primeiras modalidades apresentadas são determinadas em função de limites considerando o valor estimado e o tipo da contratação.

Por essa razão, vamos fazer uma comparação entre elas. Vejamos:

Quadro 1 - Limites e valores estimados para cada modalidade licitatória.

MODALIDADE	CONCORRÊNCIA	TOMADA DE PREÇO	CONVITE
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)	até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)	até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)
DEMAIS LICITAÇÕES	acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)	até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)	até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)

Fonte: Adaptado de: BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993.**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF 6 jul. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)

Em se tratando de consórcios públicos formados por três entes da federação, esses valores são dobrados, caso o consórcio seja formado por mais de três entes da federação os valores serão triplicados conforme art. 23, § 8º, da Lei Federal nº 8.666/1993. Outra informação importante é que

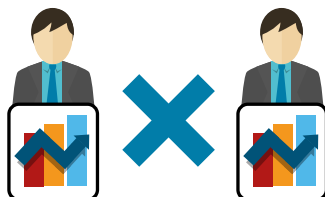


onde couber convite, caberá tomada de preço e em qualquer caso caberá concorrência. Perceba que existe uma hierarquia entre as modalidades. Quem pode mais, pode menos!

### 3.1 Concorrência

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 (Art. 22 § 1º) (BRASIL, 1993).

Ou seja, qualquer pessoa interessada poderá participar da concorrência, independentemente de cadastro.



É cabível qualquer que seja o valor do objeto, conforme consta no quadro 1. Sempre poderá ser utilizada, mas geralmente é a modalidade escolhida para aquisições, obras e serviços de grande porte. É de utilização obrigatória nas licitações internacionais e alienação de imóveis. Pode ser do tipo menor preço, melhor técnica e melhor técnica e preço. Tem como prazo de publicidade 30 dias para o tipo menor preço; e 45 dias para o tipo melhor técnica ou técnica e preço, contados da publicação em Diário Oficial e jornal de grande circulação.

O procedimento licitatório, habilitação e julgamento das propostas são realizados pela Comissão de Licitação, que deverá ser composta por no mínimo três membros e obrigatoriamente terá o instrumento de contrato.

### 3.2 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 conforme art. 22, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Diferentemente da concorrência, na tomada de preço os interessados precisam estar cadastrados previamente ou atenderem as condições de exigências para cadastramento até o terceiro dia antes das propostas serem recebidas.



O § 3º do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe que a concorrência é a regra para as licitações internacionais, mas se o órgão que desejar realizar a licitação dispor de cadastro internacional de fornecedores, poderá realizar dentro dos limites estabelecidos em lei (BRASIL, 1993).

### 3.3 Convite

É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas conforme art. 22, § 3º, Lei Federal nº 8.666/1993.

Geralmente utilizada para contratações de menor valor e objetos que necessitem de menos burocracia para serem comprados, em que não há necessidade de cadastro prévio dos participantes, mas sim a obrigatoriedade de ter no mínimo três licitantes convidados (BRASIL, 1993).





#### IMPORTANTE!

O § 7º do art. 22 da Lei Federal nº 8.666/1993 traz uma exceção em relação ao número mínimo de participantes: quando, por limitações no mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes, desde que devidamente justificadas no processo, a administração poderá enviar menos convites que o exigido em lei.

As demais modalidades possuem como instrumento convocatório o edital, no caso do convite o instrumento convocatório é denominado carta-convite.

### 3.4 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 no edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias, conforme art. 22, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

### 3.5 Leilão

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação, conforme art. 22, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/1993.



## 3.6 Pregão

É a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação. Realiza-se de duas formas: presencial ou eletrônico, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances. Atualmente esta é a forma mais utilizada para contratações públicas.

O pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado e só utiliza como critério de julgamento o menor valor.

Na esfera federal, passou a ser obrigatório o uso do pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente na forma eletrônica.

Importante notar, que quando a Lei do Pregão for silente, aplica-se a Lei nº 8.666/93.

### 3.6.1 Bens e serviços comuns

O parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002 conceitua bens e serviços comuns como:

Art.1º

[...]

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, **aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado** (BRASIL, 2002).

Ou seja, são aqueles que se encontram de forma rotineira, de maneira habitual no mercado, podendo ser comparados entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base apenas no menor preço. A contratação de obras é vedada por meio de pregão, mas serviços de engenharia são passíveis de contratação, se o objeto for comum.

Entende-se por “obras” toda contratação que implicar na ampliação física do patrimônio público como construção, fabricação e ampliação, incluindo-se também as reformas e recuperações.



### 3.6.2 Pregoeiro e equipe de apoio

Nas modalidades decorrentes da Lei nº 8.666/93 que vimos anteriormente, a Comissão de Licitação irá processar e julgar os processos licitatórios. Quando se trata da modalidade pregão, a autoridade competente designará um servidor, denominado pregoeiro, para conduzir a licitação. O pregoeiro atua como um verdadeiro negociador, e é o único responsável pela condução da sessão do pregão. Para isso, conta com a equipe de apoio que deverá ser composta em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

As atribuições do pregoeiro estão previstas no Decreto 3.555/2000 e incluem, dentre outras:

- I - o credenciamento dos interessados;
- II - o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;
- III - a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;
- IV - a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;
- V - a adjudicação da proposta de menor preço;
- VI - a elaboração de ata;
- VII - a condução dos trabalhos da equipe de apoio;
- VIII - o recebimento, o exame e a decisão sobre a admissibilidade dos recursos;
- IX - o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade. (Art. 9º, do Decreto Federal nº 3.555/2000) (BRASIL, 2000).



#### AGORA É COM VOCÊ!

A administração vai construir um hospital de alta complexidade em um determinado município e o valor estimado para a contratação é de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais). Qual a modalidade adequada para realização da licitação?

## 4 TIPOS DE LICITAÇÃO

Os tipos de licitações não devem ser confundidos com as modalidades licitatórias. Diferentemente destas, que são espécies dentro do gênero da licitação, os tipos estão relacionados aos critérios que serão utilizados para avaliar e classificar as propostas apresentadas pelos licitantes.

Você se recorda o que é Princípio do Julgamento?

Objetivo estaria diretamente relacionado aos tipos de licitação? Eles estão previstos de modo taxativo na Lei nº 8.666/93. Vamos conhecê-los?



O § 1º do artigo 45 da Lei nº 8.666/93 prevê os seguintes tipos de licitação:

Art.45

[...]

§1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994):

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 (BRASIL, 1993).

Vamos entender agora a definição de cada um deles e em quais situações devem ser utilizados.



## 4.1 Menor preço

Considerado o mais objetivo dos critérios. Leva o preço como único fator de julgamento da proposta mais vantajosa dentro das especificações do edital. Ou seja, a proposta com o menor preço que se apresentar em conformidade com as especificações contidas no edital será a proposta vencedora.

É utilizado nas compras e serviços de modo geral quando realizados na modalidade de pregão eletrônico ou presencial.

## 4.2 Melhor técnica

Quando a administração precisa contratar serviços de natureza predominantemente intelectual, a seleção da proposta mais vantajosa é a que resulta de uma análise do índice técnico comparativamente mais elevado do que de outras. Nesse caso, não se busca apenas a menor onerosidade na proposta e sim aquela que melhor atenda tecnicamente a demanda criada pela administração.

## 4.3 Melhor técnica e preço

Nesse tipo de licitação, a administração busca contratar com aquele que apresente a melhor proposta a partir de uma **ponderação** entre a melhor técnica e menor preço. Há uma ponderação, na qual nem sempre a melhor técnica estará acompanhada do menor preço e nem sempre o menor preço estará acompanhando a melhor técnica. Disso resulta que a proposta mais vantajosa revelará o **melhor custo-benefício** na contratação. Para a adoção desse tipo de licitação, é indispensável que o edital forneça claramente os quesitos a serem preenchidos pelos interessados, de forma não só a facilitar o trabalho do agente julgador, como também para possibilitar o fácil entendimento do interessado ao elaborar a sua proposta.



## 4.4 Maior lance ou oferta

Segue a lógica da venda, em que aquele que oferta um produto almeja vendê-lo pelo maior preço possível.



### REFLETINDO!

Imagine que você é gestor de saúde de um município e precisará contratar os seguintes serviços: fornecimento de medicamentos para um hospital especializado e serviço de gerenciamento de demandas de consultas. Qual o melhor tipo de licitação você poderá fazer? No geral para compra de medicamentos o menor preço será muito bem utilizado como tipo de licitação, já para um serviço de gerenciamento de demandas de consultas, não. Imagine que você opte por licitar esse serviço usando o menor preço e a empresa que ganhe a licitação ofereça um serviço ultrapassado, sem informatização, com uso de agendamento que aumente a fila de espera. Isso não será resolutivo para o serviço, nesse caso você poderá optar pelos tipos: melhor técnica ou melhor técnica e preço.



## 5 DISPENSA DE LICITAÇÃO E INEXIGIBILIDADE

Vimos que as contratações públicas são realizadas mediante prévio procedimento licitatório. Essa exigência visa garantir a escolha da melhor proposta para a administração (maior vantagem econômica), igualdade entre os concorrentes e sustentabilidade nas contratações. No entanto, haverá casos em que a licitação não será necessária ou então poderá ser dispensada pelo gestor público.

A depender do **motivo**, a licitação poderá ser dispensada ou mesmo deixar de ser exigida. Esse é um ponto muito importante, pois o motivo deverá ser expresso quando o gestor estiver diante de um caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação.



Os casos de dispensa de licitação envolvem hipóteses em que o gestor público tem, a princípio, o dever de fazer a licitação, mas, por uma questão de conveniência legal, ele poderá optar por não fazê-la, casos em que o valor da aquisição buscada pela administração se encontra em certo patamar cuja conveniência recomenda dispensar a licitação em vez de fazê-la, pois os custos de sua realização poderão ser maiores do que a própria finalidade buscada pela administração. Há ainda casos em que a emergência da situação faz com que a licitação seja dispensada, pois a administração deverá proceder à contratação de maneira mais célere, bem como apresentar uma resposta mais imediata para corrigir uma situação emergencial. As hipóteses de dispensa estão dispostas no art. 24 da Lei de Licitações e são taxativas, não podendo ser aplicadas em qualquer outra hipótese que não esteja prevista em seus incisos.



#### PARA SABER MAIS!

Faça a leitura do art. 24 e seus incisos, da Lei Federal nº 8.666/1993, em que existem diversas hipóteses de dispensa de licitação.



#### REFLETINDO!

Vamos dar continuidade à situação na qual você é gestor de saúde de um município onde há uma epidemia de infecções pelo aeds aegypti. A incidência de dengue aumentou 240%, a taxa de mortalidade pela forma hemorrágica da doença atingiu 50%. Os casos de zika, ainda que com subnotificação, retratam uma realidade de 76 novos casos de bebês com microcefalia. E a incidência da febre chikungunya aumentou em 500%, já que essa era uma área onde nunca se havia registrado essa doença. A vigilância epidemiológica já detectou milhares de focos do mosquito transmissor dessas doenças e necessita de mais malathion para combatê-las. Você acredita que diante dessa situação deve haver aquisição de inseticida?

No artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993 temos:

[...] nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (BRASIL, 1993).



A situação descrita poderá ser considerada de emergência e está comprometendo a segurança das pessoas? Podemos afirmar que sim. A gestão em saúde precisa acompanhar seus indicadores para justificar essa situação, além disso os conselhos de saúde são órgãos que institucionalizam o controle social e deverão ser acionados para acompanhar situações de emergência que comprometam à saúde da população.

Em outra situação, digamos que um usuário do SUS esteja passando por sério problema de saúde e precise ser transferido para fazer tratamento fora do domicílio (TFD). Não conseguindo viabilizar seu atendimento administrativamente, entra com medida judicial contra o Estado, para que tudo seja providenciado com urgência, pois a taxa de letalidade de sua doença é alta. O Poder Judiciário, acatando ao seu pedido, profere decisão na qual determina que o Estado proceda à imediata transferência do usuário que, por questões de segurança, terá que ser realizada via UTI aérea, a qual o Estado terá que contratar. O caso, hipoteticamente considerado, sugere uma situação emergencial, pois coloca em risco de morte o usuário e a demanda decorre de uma decisão judicial, na qual a administração pública terá que fazer uma contratação de “UTI aérea” com a maior brevidade possível, pois caso proceda com a licitação a paciente pode vir a falecer. Nesse caso, legitimada está a contratação decorrente de dispensa de licitação.

Os casos de inexigibilidade de licitação dizem respeito à **ausência de competitividade por impossibilidade**. Exatamente nisso que ela difere da dispensa de licitação, pois nesta a competitividade existe, mas, por uma questão de custo-benefício ou emergencialidade, a licitação é dispensável. Na inexigibilidade a situação é caracterizada apenas pela falta de competitividade, fazendo com que a administração realize contratação direta.

As hipóteses de inexigibilidade encontram-se previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos no art. 25:

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

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

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

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

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato (BRASIL, 1993).



#### REFLETINDO!

Em outra situação, muito comum, imagine que a Secretaria de Saúde do seu município precise contratar empresa para prestação de serviços de atividades postais para coleta, transporte e entrega de documentos. Nessa hipótese não haverá competitividade, pois a atividade de serviços postais será feita pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), o que tornará a licitação inexigível.





#### IMPORTANTE!

Na hora de firmar o contrato administrativo, a dispensa de licitação (especificamente, por motivo emergencial) e a inexigibilidade possuem algumas diferenças que devemos anotar.

Enquanto na inexigibilidade o contrato poderá ser firmado segundo a regra da vigência dos créditos orçamentários, a dispensa por motivo emergencial será adstrita ao prazo máximo de 180 dias, ou até que se resolva em menor tempo a situação que deu ensejo à contratação emergencial. Diz-se, com isso, que nas dispensas de licitação por motivo de emergência, os contratos são **precários** e firmados com **cláusula de resolubilidade**, ou seja, a administração se dá o direito de rescindir o contrato antes do prazo de 180 dias, verificando não mais existir a situação emergencial que deu ensejo à contratação.

## 6 COMISSÃO DE LICITAÇÃO

O artigo 51 da Lei nº 8.666/93 disciplina a Comissão de Licitação. Criada e designada pela autoridade competente, tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações. Será integrada por no mínimo três membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados, sendo que pelo menos dois deles deverão ser servidores qualificados pertencentes ao quadro permanente dos órgãos responsáveis pela licitação.

A investidura dos membros das comissões permanentes não excederá a um ano, e será vedada a recondução de todos eles para o período subsequente.

Excepcionalmente o § 1º do art. 51 dispõe que em pequenas unidades administrativas, com contingente de pessoal reduzido, em caso de utilização da modalidade convite, a comissão de licitação poderá ser substituída por apenas um servidor formalmente designado pela autoridade competente.

A regra é que todos os membros respondam solidariamente, mas caso algum manifeste posição individual divergente devidamente fundamentada, registrada e lavrada em ata na reunião na qual fora tomada a decisão, estará isento da responsabilidade.

Portanto, o servidor designado a fazer parte de uma comissão deve sempre fazer uma análise crítica da situação que irá julgar, agindo de forma regular, livre de prática de atos viciados, sob pena de responsabilização nas esferas cível, administrativa e criminal.



No caso de pregão, não temos atuação da Comissão de Licitação. A licitação será conduzida pelo pregoeiro designado pela administração, com auxílio de equipe de apoio e a responsabilidade individualizada.



**PARA SABER MAIS!**

Membros da comissão de licitação podem ser responsabilizados por erros no procedimento licitatório. Leia os Acórdãos nº 109/1998, nº 228/1997 e nº 90/1995, todos TCU-Plenário.

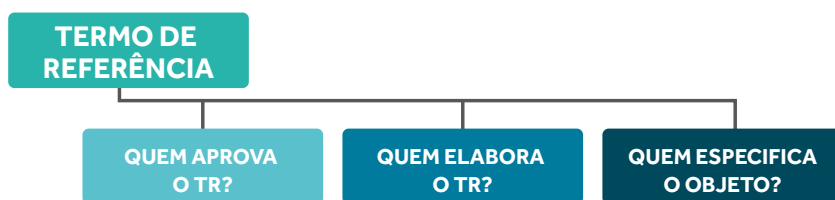
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:1998-08-05;109>

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:1997-09-29;228>



## 7 TERMO DE REFERÊNCIA

O Decreto Federal Nº 3.555/2000 que regulamenta o pregão define termo de referência no art 8º, II, como o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.



Fonte: Elaboração do autor.

O termo de referência (TR) surgiu com o advento do pregão. Até então a lei exigia apenas a especificação detalhada do objeto. Sentiu-se a necessidade de um documento que não apenas expusesse as especificações técnicas, mas que apresentasse também as condições de contratação.

O termo de referência deverá ser elaborado e assinado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificações do objeto, devidamente justificado e aprovado pela autoridade competente, conforme dispõe o artigo 9º, II do Decreto nº 5.450/05 (BRASIL, 2005).

O TR ou Projeto Básico (PB) pode ser considerado o documento mais importante para uma boa contratação, uma vez que ele define tanto a especificação detalhada do objeto como todas as condições do contrato. Vamos apresentar os principais elementos que deverão constar no TR ou PB, quais são eles:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - objetivo, identificando o que se pretende alcançar com a contratação;



III - objeto da contratação, com quantitativo e unidade de medida;  
IV - disponibilidade orçamentária e financeira do órgão;  
V - modelo de ordem de serviço ou ordem de entrega;  
VI - critérios de avaliação e aceitação das propostas;  
VII - local de entrega ou execução dos serviços;  
VIII - custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços;  
IX - deveres da contratada e da contratante;  
X - procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pelo órgão contratante (BRASIL, 2008).



#### PARA SABER MAIS!

Leia o art. 15 da IN 002/08, nele constam os detalhes de todos os elementos. <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>



#### AGORA É COM VOCÊ!

Que tal conhecer como ocorre a licitação da compra de medicamentos para o seu município? Participe das reuniões das instâncias deliberativas e observe a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename). Há medicamentos que o seu município não solicitou na licitação? Eles realmente são dispensáveis?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contratação pública se diferencia da particular, notadamente quanto à forma como ela acontece, pois no âmbito privado impera a liberdade de pactuação, ou seja, os particulares contratam livremente entre si, enquanto no âmbito público o gestor se encontra limitado à obediência das leis. Tal limitação ocorre em razão do princípio da indisponibilidade do interesse público, em que o gestor deverá realizar contratações mais satisfatórias ao interesse público, devendo utilizar dos recursos de que dispõe de forma eficiente e sempre visando contratar a melhor proposta para a administração pública.

A partir desses fundamentos preliminares da licitação, você poderá colaborar com a atuação na gestão pública do seu órgão de saúde. De igual modo, ajudará na compreensão e solução mais ampla de causas complexas com que se depara no dia a dia de trabalho. Compreender esses conceitos é tarefa indispensável para o bom desempenho de um órgão de saúde como também poderá evitar problemas para o agente que atua em tais processos.





## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF 6 jul. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em: 11 maio. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto Federal Nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 ago. 2000. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm) >. Acesso em: 12 ago. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF 30 jul. 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm) >. Acesso em: 12 maio. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decreto Nº 5.450, de 31 maio. 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jun. 2005. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm) >. Acesso em: 12 maio. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> >. Acesso em: 11 maio. 2016.



\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Senado Federal. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev. atual. e ampl. Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral da Presidência, 2010. 910p. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em: 11 maio. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Entenda os conceitos de improbidade administrativa, crimes contra a administração pública e corrupção.** Brasília, DF: Agência CNJ de Notícias, 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62434-entenda-os-conceitos-de-improbidade-administrativa-crimes-contra-a-administracao-publica-e-corrupcao>. Acesso em: 11 maio. 2016.

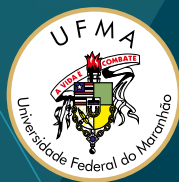
MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 242.

RIGOLIN, I. B. **Manual prático das licitações.** São Paulo: Saraiva, 1991.





Gestão Pública  
EM SAÚDE



2016