

Comentários ao
Sistema Legal Brasileiro de

Licitações e Contratos Administrativos

Coordenação
Jessé Torres Pereira Junior

Coautores

Adilson Abreu Dallari	Guilherme Carvalho e Sousa
Adriane Maria Gonçalves	Gustavo Justino de Oliveira
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Ivan Barbosa Rigolin
Alexandre Cairo	Jair Eduardo Santana
Alexandre Levin	Jessé Torres Pereira Junior
Aline Paola Correa Braga Camara de Almeida	Jéssica Ciléia Cabral Fratta
Ana Cristina Fecuri	José Augusto Delgado
André Castro Carvalho	José Roberto Pimenta Oliveira
André Saddy	Juliana Bonacorsi de Palma
Aniello dos Reis Parziale	Lesley Gasparini
Audrey Gasparini	Luiz Tarcsio Telxeira Ferreira
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Márcia Walquiria Batista dos Santos
Christian Fernandes Gomes da Rosa	Márcio Cammarosano
Christianne de Carvalho Stroppa	Márcio dos Santos Barros
Cláudio Ferraz de Alvarenga	Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira
Clovis Beznos	Maria Hermínia Penteado Pacheco e Silva Moccia
Cristiana Fortini	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Cristiano Avila Maronna	Marinês Restelatto Dotti
Cynthia de Fátima Dardes	Meire Cristina Oliveira da Silva
Daniel Ferreira	Odete Medauar
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Priscila Akemi Beltrame
Edgar Guimarães	Rafael Wallbach Schwind
Eduardo dos Santos Guimarães	Remilson Soares Candeia
Egle dos Santos Monteiro	Ricardo Marcondes Martins
Enio dos Santos Monteiro	Sérgio Ciquera Rossi
Fernanda Freire dos Santos	Sérgio de Andréa Ferreira
Flávio Amaral Garcia	Sylvio Toshiro Mukai
Gilberto Bernardino de Oliveira Filho	Tiago Cripa Alvim
Gina Copola	Toshio Mukai

Sumário

Apresentação

Jessé Torres Pereira Junior XIII

Objetivos, Princípios e Definições

Arts. 1º a 6º da Lei nº 8.666/1993

Toshio Mukai 37

Obras e Serviços

Arts. 7º a 12 da Lei nº 8.666/1993

Daniel Ferreira 59

Compras e Registro de Preços

Arts. 14 a 16 da Lei nº 8.666/1993

Edgar Guimarães 85

Alienações

Arts. 17 a 19 da Lei nº 8.666/1993

Alexandre Levin 107

Modalidades e Limites

Arts. 20 a 23 e Arts. 52 e 53 da Lei nº 8.666/1993

José Augusto Delgado 139

Dispensa de Licitação

Art. 24, incisos I a XII, da Lei nº 8.666/1993

Egle dos Santos Monteiro 157

Dispensa de Licitação

Art. 24, incisos XIII a XVIII, da Lei nº 8.666/1993

Dinorá Adelaide Musetti Grotti 177

Dispensa de Licitação

Art. 24, incisos XIX a XXIV, da Lei nº 8.666/1993

Maria Hermínia Penteado Pacheco e Silva Moccia 191

Dispensa de Licitação	
Art. 24, incisos XXV a XXXIV e §§ 1º a 4º, da Lei nº 8.666/1993	
<i>Guilherme Carvalho e Sousa</i>	203
Inexigibilidade e Formalização da Contratação Direta	
Arts. 13, 25 e 26 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Clovis Beznos</i>	217
Habilitação, Consórcios e Registros Cadastrais	
Arts. 27 a 37 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Audrey Gasparini</i>	231
Tipos de Licitação	
Arts. 45 e 46 da Lei nº 8.666/1993	
<i>José Roberto Pimenta Oliveira</i>	249
Licitação Internacional	
Art. 42 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Gustavo Justino de Oliveira</i>	273
Edital e sua Impugnação, Comissão de Licitação	
Arts. 40, 41, 47 e 51 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Adilson Abreu Dallari</i>	285
Procedimento e Julgamento, Homologação e Adjudicação	
Arts. 38, 39, 43, 44 e 48 a 50 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Lesley Gasparini</i>	295
Contratos – Regime Jurídico e Formalização	
Arts. 54 a 64 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Maria Sylvia Zanella Di Pietro</i>	319
Alterações Contratuais (Reajuste, Repactuação e Revisão)	
Art. 65 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Ivan Barbosa Rigolin</i>	351
Execução dos Contratos	
Arts. 66 a 72 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Tiago Cripa Alvim André Castro Carvalho</i>	367
Recebimento do Objeto	
Arts. 73 a 76 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Aline Paola Correa Braga Camara de Almeida</i>	395
Inexecução e Rescisão Contratual	
Arts. 77 a 80 da Lei nº 8.666/1993	
<i>Marinês Restelatto Dotti</i>	409

Sanções Administrativas e Tutela Judicial Arts. 81 a 88 da Lei nº 8.666/1993 <i>Cesar Augusto Guimarães Pereira</i>	439
Crimes e Penas, Processo e Procedimento Judicial Arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666/1993 <i>Cristiano Avila Maronna Priscila Âkemi Beltrame</i>	463
Recursos Administrativos, Disposições Finais e Transitórias Arts. 109 a 126 da Lei nº 8.666/1993 <i>Gina Copola</i>	489
Definição da Modalidade, Princípios e Fase Preparatória Arts. 1º a 3º da Lei nº 10.520/2002, Arts. 1º a 3º do Decreto federal nº 3.555/2000 e Arts. 1º a 8º de seu Anexo I <i>Márcia Walquiria Batista dos Santos</i>	507
Fase Externa (Procedimento) Art. 4º, incisos I a XVII, da Lei nº 10.520/2002 e Art. 11, incisos I a XVI, do Anexo I do Decreto federal nº 3.555/2000 <i>Márcio dos Santos Barros</i>	537
Atribuições do Pregoeiro e Equipe de Apoio Art. 3º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.520/2002 e Arts. 9º e 10 do Anexo I do Decreto federal nº 3.555/2000 <i>Alexandre Cairo</i>	553
Fase Recursal (Adjudicação, Homologação e Convocação para Assinatura do Contrato) – Art. 4º, incisos XVIII a XXIII, da Lei nº 10.520/2002, Art. 11, incisos XVII a XXIV, e Art. 18 do Anexo I do Decreto federal nº 3.555/2000 <i>Ana Cristina Fecuri</i>	571
Vedações, Sanções e Disposições Finais Arts. 5º a 13 da Lei nº 10.520/2002 e Arts. 14 e 15 do Anexo I do Decreto federal nº 3.555/2000 <i>Aniello dos Reis Parziale</i>	591
Pedidos de Esclarecimento, Impugnação, Habilitação e Participação de Empresas em Consórcio Arts. 12, 13, 16 e 17 do Anexo I do Decreto federal nº 3.555/2000 <i>Jéssica Ciléia Cabral Fratta</i>	623

Recursos Orçamentários, Publicidade e Atos Essenciais do Pregão Arts. 19 a 22 do Anexo I do Decreto federal nº 3.555/2000 <i>Adriane Maria Gonçalves</i>	641
Definição da Modalidade Pregão na Forma Eletrônica, Credenciamento, Princípios e Fase Preparatória Arts. 1º a 9º do Decreto federal nº 5.450/2005 <i>Gilberto Bernardino de Oliveira Filho</i>	653
Pregoeiro, Equipe de Apoio, Responsabilidades do Licitante, Habilitação e Participação de Empresas Estrangeiras e Consórcio de Empresas Arts. 10 a 16 do Decreto federal nº 5.450/2005 <i>Fernanda Freire dos Santos</i>	675
Fase Externa (Pedido de Esclarecimento, Impugnação, Classificação das Propostas e Habilitação) Arts. 17 a 25 do Decreto federal nº 5.450/2005 <i>Enio dos Santos Monteiro</i>	687
Fase Recursal (Homologação, Adjudicação e Convocação para Assinatura do Contrato, Sanções e Disposições Finais) Arts. 26 a 33 do Decreto federal nº 5.450/2005 <i>Cynthia de Fátima Dardes</i>	707
Regularidade Fiscal, Direito de Preferência e Cédula de Crédito Microempresarial Arts. 42 a 46 da Lei Complementar nº 123/2006 e Arts. 1º a 5º do Decreto federal nº 8.538/2015 <i>Jair Eduardo Santana</i>	725
Licitações Diferenciadas Arts. 47 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 e Arts. 6º a 10 do Decreto federal nº 8.538/2015 <i>Cristiana Fortini</i>	743
Regulamento das ME e EPP Critérios de Tratamento Diferenciado e Simplificado Arts. 11 a 16 do Decreto federal nº 8.538/2015 <i>Meire Cristina Oliveira da Silva</i>	761
Objeto, Definições, Princípios e Diretrizes Arts. 1º a 4º da Lei nº 12.462/2011 <i>Sérgio de Andréa Ferreira</i>	775

Disposições Gerais sobre o Procedimento Licitatório	
Arts. 5º a 8º da Lei nº 12.462/2011 e	
Arts. 1º e 2º do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>Flávio Amaral Garcia</i>	803
Contratação Integrada	
Art. 9º da Lei nº 12.462/2011 e	
Arts. 73 a 76 do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>Jessé Torres Pereira Junior</i>	821
Remuneração Variável e Contratações Simultâneas	
Arts. 10 e 11 da Lei nº 12.462/2011 e	
Arts. 70 a 72 do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>Márcio Cammarosano</i>	845
Procedimento Licitatório (Fase Interna, Habilitação, Pré-qualificação)	
Arts. 12 a 15 da Lei nº 12.462/2011 e	
Arts. 4º, 5º e 45 a 60 do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>Sérgio Ciquera Rossi</i>	857
Instrumento Convocatório	
Arts. 8º a 10 do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>André Saddy</i>	877
Publicação, Fase Externa, Apresentação das	
Propostas ou Lances e Participação em Consórcio	
Arts. 11, 13 a 17 e 51 do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>Rafael Wallbach Schwind</i>	899
Modos de Disputa	
Arts. 16 e 17 da Lei nº 12.462/2011 e	
Arts. 18 a 24 do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>Christian Fernandes Gomes da Rosa</i>	923
Critérios de Julgamento das Propostas	
Arts. 18 a 23 da Lei nº 12.462/2011	
<i>Sylvio Toshiro Mukai</i>	937
Análise e Classificação das Propostas,	
Negociação e Encerramento do Procedimento	
Arts. 24 a 28 e 38 da Lei nº 12.462/2011 e	
Arts. 25 a 44 e 59 a 62 do Decreto federal nº 7.581/2011	
<i>Christianne de Carvalho Stroppa</i>	947

Comissão de Licitação e Contratações Diretas Arts. 34, 35 e 41 da Lei nº 12.462/2011 e Arts. 6º e 7º do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Luiz Tarcísio Teixeira Ferreira</i>	979
Condições Específicas e Vedações Arts. 36 e 37 da Lei nº 12.462/2011 e Art. 3º do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Cláudio Ferraz de Alvarenga</i>	999
Contratos (Anulação e Revogação) – Arbitragem Arts. 39, 40 e 42 a 44-A da Lei nº 12.462/2011 e Arts. 63 a 67 e 69 do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Odete Medauar Juliana Bonacorsi de Palma</i>	1013
Pedidos de Esclarecimento, Impugnações e Recursos Arts. 45 e 46 da Lei nº 12.462/2011 e Arts. 12, 52 a 58 e 68 do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Alécia Paolucci Nogueira Bicalho</i>	1029
Procedimentos Auxiliares, Pré-qualificação e Cadastramento Arts. 29 a 31 da Lei nº 12.462/2011 e Arts. 77 a 86 do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira</i>	1047
Sistema de Registro de Preços Art. 32 da Lei nº 12.462/2011 e Arts. 87 a 108 do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Remilson Soares Candeia</i>	1061
Catálogo Eletrônico de Padronização Art. 33 da Lei nº 12.462/2011 e Arts. 109 e 110 do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Eduardo dos Santos Guimarães</i>	1089
Sanções Administrativas e Disposições Finais Art. 47 da Lei nº 12.462/2011 e Arts. 111 a 114 do Decreto federal nº 7.581/2011 <i>Ricardo Marcondes Martins</i>	1099

Catálogo Eletrônico de Padronização. In: PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres (Coord.). Comentários ao Sistema Legal Brasileiro de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: NDJ, 2016. P. 1089-1098

Comentários sobre Art. 33 da Lei 12.462/2011 e arts. 109 e 110 do Decreto 7581/2011.

Ao comentar sobre a Lei 12.462/2011, BARROS (2011, p. 719) afirma:

A lei é, em verdade, inovadora. Apresenta alternativas que podem tornar mais ágeis e eficazes a aquisição de bens e a execução de obras e demais serviços por órgãos e entidades da Administração Pública.

O Regime Diferenciado de Contratações, instituído exatamente pela necessidade de tornar os processos de contratação pública mais céleres e eficazes, traz uma série de inovações que acabam por flexibilizar o procedimento tradicional, rigidamente embasado pela Lei Federal nº 8.666/93.

Para isso, a lei do RDC apresenta em seu art. 4º algumas diretrizes a serem observadas nas licitações e contratos, das quais destacamos especificamente a padronização do objeto da contratação, assim como dos instrumentos convocatórios e das minutas dos contratos.

Em consonância com o referido dispositivo legal, o art. 33 da Lei 12.462/2011 apresenta como procedimento auxiliar das licitações no âmbito do RDC o catálogo eletrônico de padronização, como disposto a seguir:

Art. 33. O catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras consiste em sistema informatizado, de gerenciamento centralizado, destinado a permitir a padronização dos itens a serem adquiridos pela administração pública que estarão disponíveis para a realização de licitação.

O catálogo eletrônico tem como objetivo principal atender ao princípio da padronização de forma a racionalizar e tornar mais eficiente os processos de contratação pública. Mas a padronização não é uma inovação da lei do RDC.

Na verdade, o instituto da padronização tem como alicerce o inciso I do art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93, pelo qual as compras, sempre que possível, deverão:

atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas.

Sobre a padronização, BARROS (2011, p. 137) afirma:

A padronização das compras, desde que em situações adequadas, sem ofender o princípio da isonomia ou as peculiaridades regionais, é desejável e, mais do que isto, obrigatória, pois, normalmente, reduz custos de aquisição e manutenção e simplifica a mão de obra na operação do bem.

Após uma breve leitura do texto do inciso I do art. 15 da lei federal 8.666/93, é possível concluir, assim como o fez o autor retro citado, que a legislação apresenta quase que como obrigatória a padronização para a realização de compras governamentais.

Tal mecanismo se compatibiliza perfeitamente com os objetivos dos órgãos e entidades públicas que, em regra, precisam licitar para adquirir bens que serão úteis às suas finalidades. Para adquiri-los, certamente a padronização facilitará os processos de compra, tendo em vista que especificações básicas já estabelecidas proporcionarão aquisições mais céleres e com maior qualidade.

Apesar de tal dispositivo legal fazer menção tão somente às compras, o princípio da padronização se aplica também às contratações de obras e serviços, como muito bem explicitado no texto do art. 33 do RDC.

Ao padronizar especificações técnicas e de desempenho, busca-se facilitar o trabalho de detalhamento e delimitação do escopo do objeto a ser licitado, principalmente no que tange aos requisitos mínimos de qualidade, de forma a tornar mais simplificada a caracterização do objeto e, conseqüentemente, mais célere a fase interna do procedimento licitatório.

Para JUSTEN FILHO e PEREIRA (2012, p. 44), “a padronização destina-se a ampliar a eficiência da atividade administrativa, tendo em vista que reduz o tempo e os esforços da Administração por ocasião da contratação.”

Na fase interna do processo de contratação pública diversas atividades administrativas sequenciadas devem ser executadas com vistas à consecução da licitação e à consequente assinatura do contrato. De acordo com GUIMARÃES (2015, p. 35) são requisitos básicos da fase interna de uma licitação a caracterização do objeto, a definição das quantidades, o estabelecimento da forma de entrega ou do regime de execução, a formação do preço estimado, a verificação da disponibilidade orçamentária e a elaboração do instrumento convocatório do certame.

Esse processo se inicia com a identificação de uma necessidade de contratação, cabendo à Administração dedicar-se aos estudos técnicos preliminares com vistas à redação das especificações do objeto. Tal tarefa não é simples e a padronização pode facilitar o processo, reduzindo os esforços da Administração nesse sentido.

Ao padronizar especificações de referência para distintos objetos deve a Administração buscar as soluções mais adequadas para atender às suas necessidades, sem olvidar da garantia da isonomia, do princípio da economicidade bem como dos critérios básicos de sustentabilidade, de forma a respeitar os objetivos legais de uma licitação pública, insculpidos no art. 3º da Lei federal de Licitações.

Quanto à isonomia, deve ser ressaltado que a padronização de especificações de um objeto não tem como objetivo privilegiar determinados fornecedores em detrimento de outros, prejudicando a livre concorrência. Pelo contrário, o que se espera da padronização é apresentar os requisitos básicos de qualidade essenciais para uma contratação que realmente atenda à necessidade da Administração. Para isso, deve ser estimulada a participação do maior número possível de interessados com condições de fornecer aquele objeto.

Com o catálogo eletrônico de padronização contendo elementos diversos do planejamento de uma licitação, surge a importante questão acerca da restrição de competitividade no certame.

As especificações do objeto não devem servir para restringir a competição. Sobre o tema, JUSTEN FILHO e PEREIRA (2012, p. 359) discorrem:

Haverá casos em que a padronização do objeto não acarretará qualquer efeito restritivo da competição. Tal se passará nos casos em que forem estabelecidos requisitos genéricos e abstratos, que possam ser atingidos por um número indeterminado de sujeitos. Nesse caso, a padronização terá muito mais a natureza de definição dos requisitos mínimos de qualidade. Assim, por exemplo, poderão ser estabelecidos os requisitos padronizados para canetas esferográficas.

Então podemos afirmar que a padronização deverá definir os requisitos mínimos de qualidade do objeto, não tendo como objetivo a restrição da competitividade do certame. Na verdade, deverão estar contidas no catálogo as especificações genéricas, mas essenciais para atender à necessidade da Administração no caso concreto.

Segundo BARROS (2011, p. 138):

Não é, entretanto, a padronização uma panaceia. Deve a Administração sempre estar atenta para questões de inadequação e de restrição indevida do universo de fornecedores e para questões relativas ao avanço tecnológico que podem produzir a rápida obsolescência do objeto padronizado, e determinar, conforme o caso, sua anulação ou sua revogação, formalizadas as justificativas.

O autor também destaca a questão da restrição indevida da competitividade, evidenciando que a Administração deve se preocupar com esse fator ao padronizar as especificações de um bem. Ademais, ressalta a preocupação com a obsolescência das especificações padronizadas, já que, se tratando de bem ou serviço da área de tecnologia, pode afetar negativamente a contratação. Para evitar tal situação deve a Administração acompanhar de perto o mercado e analisar se é necessária a atualização de alguma especificação já padronizada no catálogo.

O catálogo pode ser muito útil para distintos casos mas, sobretudo, na contratação de bens e serviços comuns, isto é, de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei federal 10.520/2012 (Lei do Pregão), “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Os bens e serviços comuns licitados pela modalidade de Pregão possuem especificações usuais de mercado e, por isso, de padronização mais simplificada. Para eles, a adoção do catálogo é ainda mais interessante e pode maximizar a eficiência desse tipo de contratação.

Nesta seara, o catálogo como procedimento auxiliar do RDC deverá apresentar as especificações básicas dos objetos a serem licitados contendo os requisitos mínimos de qualidade de forma que seja garantida a contratação de serviço ou a aquisição de produto que atenda ao interesse da Administração e permita a ampla competitividade que se espera de um procedimento licitatório.

Não menos importante para a padronização do objeto a ser licitado, é a escolha da solução que apresentará a melhor relação custo-benefício, em respeito ao princípio da economicidade. Ao padronizar as especificações mínimas de qualidade dessa solução, deverá a Administração envidar esforços para selecionar a proposta mais vantajosa para sua contratação.

Essa escolha da solução mais adequada sob a ótica econômico-financeira demanda trabalho prévio bastante árduo de forma que o gestor, além de conhecer muito bem a necessidade da Administração, possa realizar os devidos estudos preliminares no mercado em busca das especificações mais adequadas para o objeto pretendido. Uma vez feita a padronização dessa solução, a cada nova necessidade de contratação bastará aproveitar aquelas especificações já padronizadas e, se for o caso, adaptá-las à nova realidade.

Para exemplificar podemos citar a necessidade de um órgão público compor sua frota de veículos. Os estudos preliminares sob a ótica da economicidade devem propor a solução mais adequada entre locação ou aquisição dos veículos. Ultrapassada a questão, em ambas as soluções deverão ser padronizadas as especificações técnicas mínimas do veículo para atendimento à necessidade do órgão. Sendo mais vantajosa a locação, caberá ainda na padronização do serviço especificar detalhes como a inclusão ou não de motorista e/ou combustível. A partir de então, em contratações futuras será observada tal padronização com base nesses estudos outrora realizados. Por óbvio, com o passar do tempo, caberá à Administração realizar novos estudos a fim de verificar se aquela padronização necessita de atualização.

Na padronização das especificações deve também a Administração ficar atenta aos critérios de sustentabilidade já que desde 2010, por intermédio da lei federal 12.349, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável foi inserida no texto da norma geral de licitações como um dos objetivos a serem perseguidos, se tratando, portanto, de uma obrigatoriedade em todo e qualquer procedimento licitatório.

Diante dessa obrigatoriedade, as especificações básicas devem apresentar requisitos mínimos de sustentabilidade de forma a não agredir o meio ambiente, evitando desperdícios e proporcionando, sempre que possível, o desenvolvimento sustentável. Não pode ser esquecido o importante e fundamental papel que possui a Administração Pública na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, utilizando as contratações públicas como um relevante mecanismo impulsionador dessa política.

O governo federal editou em 2010 a Instrução Normativa 01 cujo teor dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Essa norma federal pode ser adotada como uma referência na padronização de especificações, principalmente porque apresenta de forma bastante simplificada, por tipo de contratação, as exigências que devem ser feitas no que tange à adoção de requisitos de sustentabilidade nas contratações públicas.

Destarte, a padronização das especificações do objeto deve ser feita com antecedência, mediante procedimento próprio, considerando todos os relevantes aspectos da solução a ser escolhida para uma contratação pública. Somente após a realização dos devidos estudos técnicos preliminares deverão ser inseridas no catálogo as especificações padronizadas do objeto a ser contratado.

Neste sentido, HEINEN (2013) afirma que o catálogo eletrônico de padronização:

Destina-se a permitir a padronização dos itens a serem adquiridos pela Administração Pública que estarão disponíveis para a realização de licitação. Cabe fazer a ressalva no sentido de que a padronização aumenta a otimização dos recursos, conferindo praxes importantes a se ganhar celeridade e uma maior qualidade nos certames licitatórios.

Portanto, ao instituir o catálogo eletrônico de padronização, a lei 12.462/2011 caminha ao encontro da norma geral de licitações e contratos ao apresentar procedimento auxiliar com vistas a padronizar os objetos a serem contratados pela Administração Pública por intermédio de licitação, buscando maior celeridade do processo e a obtenção de objetos bem definidos qualitativamente.

De acordo com JUSTEN FILHO e PEREIRA (2012, p. 357):

O Catálogo Eletrônico de Padronização é uma solução para reduzir as dificuldades da Administração Pública no tocante à produção de licitações e contratações públicas. Envolve a fixação de soluções predeterminadas, a serem adotadas pelos órgãos administrativos no curso de sua atividade concreta.

Uma vez feita a padronização, ficam preestabelecidas as especificações técnicas de determinado objeto, reduzindo-se assim as dificuldades inerentes ao planejamento e consecução da licitação pública. Não é raro encontrar editais de licitação com deficiências nas especificações do objeto ou com detalhamento demasiado, de forma a reduzir a competitividade e prejudicar a eficiência do processo de contratação. Nesta esteira, o catálogo eletrônico de padronização aparece como um instrumento facilitador do processo já que a tarefa de caracterização do objeto é ponto sensível da fase interna, como citado por GUIMARÃES (2015, p. 38):

Pode parecer bastante simples, mas a caracterização do objeto é um dos pontos mais sensíveis do planejamento de uma licitação. A tarefa de expressar o que a Administração pretende contratar não é fácil, pois existe uma série de impedimentos legais, como a vedação à indicação de marca e ao direcionamento da contratação.

Nesta linha, a padronização das especificações do bem ou serviço a ser contratado é ótimo procedimento para facilitar o processo de contratação já que torna mais simples a atividade de caracterização do objeto inerente à fase preparatória de uma licitação pública, tornando-a mais célere e reduzindo a possibilidade de erros.

A Administração não pode se afastar do ponto principal relativo à caracterização do objeto, isto é, deve buscar detalhar o seu escopo de forma a deixar bem descrito os requisitos essenciais para consecução da contratação.

De acordo com o art. 33 da lei, o catálogo eletrônico de padronização consiste em sistema de gerenciamento centralizado, ou seja, a legislação dispõe que a gestão do catálogo será centralizada, sem, todavia, detalhar o assunto.

Sobre o tema, o governo federal regulamentou o regime diferenciado de contratações (RDC) por intermédio do decreto federal 7581/2011. O dispositivo legal regulamentador apresenta um capítulo específico (CAPÍTULO V) sobre o catálogo eletrônico de padronização, cujo art. 109 transcrevemos a seguir:

Art. 109. O Catálogo Eletrônico de Padronização é o sistema informatizado destinado à padronização de bens, serviços e obras a serem adquiridos ou contratados pela administração pública.

Parágrafo único. O Catálogo Eletrônico de Padronização será gerenciado de forma centralizada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Pelo regulamento, fica estabelecido que, em âmbito federal, cabe à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão o gerenciamento do catálogo eletrônico.

Sobre o assunto, JUSTEN FILHO e PEREIRA (2012, p. 358) afirmam que:

Segundo o art. 109, parágrafo único, do Regulamento, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão é competente para gerir centralizadamente o catálogo eletrônico. Isso não significa, no entanto, que incumba à mesma autoridade a competência para impor a padronização. Existem duas figuras distintas. Há a decisão de padronizar e de estabelecer modelos.

Não cabe à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação impor a padronização para os demais órgãos e entidades públicas. Na verdade, compete àquela secretaria apenas a gerência

do catálogo, ou seja, disponibilizar e gerenciar o sistema informatizado que conterà as informações relativas ao catálogo de padronização.

Cada Administração tem sua autonomia para decidir acerca dos objetos a serem padronizados e quais serão as especificações mínimas definidas como padrão para cada licitação a ser realizada, de acordo com suas singularidades.

Então a Secretaria indicada no regulamento terá como função o gerenciamento do sistema informatizado que conterà o catálogo eletrônico de padronização. Compete a ela gerenciar esse sistema no intuito de tornar o catálogo disponível a todos os órgãos e entidades interessados, trabalhando para que seja fácil sua operacionalização e fortalecendo sua disseminação para a crescente adoção do catálogo.

O parágrafo único do art. 33 do RDC dispõe o seguinte:

Parágrafo único. O catálogo referido no caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja a oferta de menor preço ou de maior desconto e conterà toda a documentação e procedimentos da fase interna da licitação, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

Esse dispositivo legal correlaciona a utilização do catálogo de padronização ao critério de julgamento da licitação, ao estabelecer que poderá ser utilizado quando da oferta de menor preço ou de maior desconto.

Neste ponto merece destaque o art. 18 do RDC, que delimita os diferentes critérios de julgamento a serem adotados nas licitações sob a égide do Regime Diferenciado de Contratações, a saber:

Art. 18. Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento:

I - menor preço ou maior desconto;

II - técnica e preço;

III - melhor técnica ou conteúdo artístico;

IV - maior oferta de preço; ou

V - maior retorno econômico.

Logo, ainda que a própria lei do RDC disponibilize cinco diferentes possibilidades para o julgamento de uma licitação, o catálogo somente deverá ser utilizado nos casos de licitação com julgamento pelo menor preço ou maior desconto.

Quando necessário adotar licitação com critério de julgamento diverso, estará afastada a utilização do catálogo já que, principalmente quando o objeto demanda uma análise técnica mais apurada para julgamento do certame, torna-se ainda mais complexo padronizar suas especificações.

De acordo com JUSTEN FILHO e PEREIRA (2012, p. 359):

As soluções contempladas no catálogo podem nem sempre ser adequadas, em vista das peculiaridades das necessidades administrativas. Por isso, a disciplina normativa reconheceu que as informações contempladas no catálogo são destinadas especificamente a licitações de menor preço ou maior desconto (art. 33, parágrafo único, da lei do RDC). Nesses casos, existem licitações que versam sobre objetos sem características diferenciadas em face do caso concreto. Então, soluções gerais e abstratas podem ser aplicadas sem risco de sacrifício dos interesses públicos.

Parece realmente mais adequado que o catálogo de padronização seja adotado para especificações de objetos menos complexos, sem especificidades e que possam efetivamente ter suas características técnicas padronizadas.

Importa ainda salientar que a adoção de licitação com critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto não significa buscar a contratação de objeto tão somente pela vantagem econômica sob qualquer pretexto.

Pelo contrário, observando o disposto no art. 19 do RDC, “O julgamento pelo menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a administração pública, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no instrumento convocatório.”

Assim, interessante refletir acerca da importância da padronização das especificações de determinado objeto já que, ao adotar o critério de julgamento pelo menor preço ou maior desconto, os parâmetros mínimos de qualidade definidos previamente serão fundamentais

para a obtenção de uma contratação que atenda aos anseios da Administração, ou seja, o catálogo torna-se um ótimo procedimento auxiliar para atingir tal finalidade.

O retro citado parágrafo único também apresenta outro ponto bastante interessante ao dispor que o catálogo conterá toda a documentação e procedimentos da fase interna da licitação, além das especificações do respectivo objeto.

Significa afirmar que o catálogo não se presta somente às especificações padronizadas do objeto, mas também a disponibilizar modelos padronizados de instrumentos relativos ao planejamento da licitação.

Segundo BARROS (2011, p. 778), o catálogo:

Representará uma espécie de manual de grande utilidade para os servidores responsáveis pela elaboração dos editais, pois conterá, na forma regulamentar, as especificações dos respectivos objetos, a documentação exigível e os procedimentos que deverão ser adotados pelos órgãos e entidades responsáveis pela licitação durante a fase interna da licitação.

Assim, resta evidenciado que o objetivo principal do catálogo eletrônico de padronização é facilitar a atuação dos gestores na execução das atividades administrativas relativas ao planejamento de uma licitação. Existindo o catálogo, poderá sê-lo utilizado como um manual de forma a orientar a caracterização do objeto pretendido, bem como a redação do edital da licitação e da minuta contratual.

Neste ponto, importa trazer o art. 110 do decreto federal regulamentador, como transcrito a seguir:

Art. 110. O Catálogo Eletrônico de Padronização conterá:

- I - a especificação de bens, serviços ou obras;
- II - descrição de requisitos de habilitação de licitantes, conforme o objeto da licitação; e
- III - modelos de:
 - a) instrumentos convocatórios;
 - b) minutas de contratos;
 - c) termos de referência e projetos referência; e

d) outros documentos necessários ao procedimento de licitação que possam ser padronizados.

§ 1º O Catálogo Eletrônico de Padronização será destinado especificamente a bens, serviços e obras que possam ser adquiridos ou contratados pela administração pública pelo critério de julgamento menor preço ou maior desconto.

§ 2º O projeto básico da licitação será obtido a partir da adaptação do “projeto de referência” às peculiaridades do local onde a obra será realizada, considerando aspectos relativos ao solo e à topografia do terreno, bem como aos preços dos insumos da região que será implantado o empreendimento.

Então, de forma a não restar qualquer resquício de incerteza, o catálogo eletrônico deverá conter, além das especificações do objeto, os requisitos de habilitação a serem exigidos no certame, bem como os modelos de instrumento convocatório, minutas de contratos, termos de referência e projetos referência.

Certamente, com todos esses elementos contidos no catálogo, a fase interna de uma licitação será facilitada, minimizando a possibilidade de equívocos e proporcionando maior celeridade e qualidade ao processo de contratação.

Ora, se as especificações básicas do objeto já estão padronizadas, é esperado que a Administração, quando realizou os estudos preliminares de padronização, tenha pesquisado no mercado as adequadas exigências de capacidade técnica e demais documentos de habilitação a serem estabelecidos como obrigatórios no edital da licitação vindoura. Portanto, como preceituado no decreto regulamentador, padronizadas também devem ser as exigências de habilitação para o certame.

Na prática, as minutas de editais de licitação e de contratos já são usualmente padronizadas nos diferentes órgãos e entidades da Administração Pública, sendo que, com a adoção do catálogo eletrônico de padronização, deseja-se que tal padronização seja oficializada de acordo com o objeto a ser licitado, trazendo características singulares de cada tipo de contratação a ser efetivada.

A padronização do instrumento convocatório deverá utilizar como base o art. 40 da lei federal 8.666/93 que apresenta os requisitos obrigatórios de um edital de licitação. Assim, caberá à Administração apenas padronizar o texto do instrumento de acordo com suas singularidades e

as peculiaridades do objeto. Raciocínio idêntico deve ser aplicado na padronização das minutas contratuais, observando-se as cláusulas obrigatórias previstas no art. 55 da lei federal de licitações.

Em ambas as situações, necessária se faz a aprovação prévia da assessoria jurídica, em consonância com o disposto no parágrafo único do art. 38 da mesma lei, que consideramos como uma atividade de controle preventivo de legalidade, já que acontece em fase prévia à realização do certame licitatório.

Sobre o catálogo, ZYMLER e DIOS (2014, p. 257) afirmam:

Trata-se de importante instrumento de padronização de especificações técnicas e dos documentos pertinentes ao procedimento licitatório. A efetiva utilização desse procedimento permitirá uma maior agilidade para a realização das contratações públicas e evitará a realização de retrabalhos pelos diversos órgãos, pois muitas das suas necessidades já estarão atendidas pelo sistema.

Uma vez que já existem os modelos dos instrumentos iniciais para realização do certame, assim como a padronização das especificações do objeto, a cada licitação realizada tais modelos e especificações serão testados e deverão ser aperfeiçoados em busca de contratações eficientes, aumentando a qualidade com que a Administração Pública aplica os seus recursos.

O art. 110 do decreto também traz como novidade no parágrafo segundo a forma de confecção do projeto básico a ser utilizado para contratações de obras. O instrumento deverá ser elaborado a partir da adaptação do projeto de referência, contemplando as peculiaridades do local de realização da obra, bem como aspectos relativos a solo e topografia do terreno e preços dos insumos da região de implantação do empreendimento.

Desta forma, o projeto de referência deverá apresentar informações básicas padronizadas que sejam comuns àquele tipo de obra, cabendo à Administração proceder às necessárias adaptações para elaborar seu projeto básico com base nas peculiaridades de cada obra a ser efetivamente contratada.

Certamente com um projeto de referência padronizado será muito mais simples elaborar o projeto básico exigido pela lei federal 8.666/93 para contratação de obras públicas. Sem a padronização, a cada obra a ser licitada a Administração inicia a elaboração do projeto básico do ponto zero, ou seja, sem qualquer documento anterior como base. Doravante, com o projeto de referência incluído no catálogo de padronização, os gestores já terão um ponto de partida para elaboração desse fundamental documento que subsidiará a contratação de uma obra pública.

Apesar de ter aplicação inicial bastante restrita, o RDC ganhou amplitude ao ser expandido para áreas como educação e saúde, sendo uma realidade em diversas contratações executadas não só pelo governo federal, mas também por diversos órgãos e entidades estaduais e municipais.

Em auditorias executadas por órgãos fiscalizadores, é possível encontrar decisões com orientações sobre a adoção do RDC, inclusive acerca do catálogo eletrônico de padronização, como é o caso do **Acórdão TCU 1101/2014 – Plenário**, pelo qual a Corte de Contas federal recomendou ao Ministério da Saúde a avaliação da adoção do catálogo para contratações inerentes à implantação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs).

A padronização recomendada pelo TCU pode ser ótima medida para alavancar a implantação das UPAs e facilitar sua expansão em território nacional, uma vez que especificações padronizadas, bem como a disponibilização de modelos de editais e minutas contratuais facilitará as contratações. O Tribunal de Contas assevera que a elaboração de projetos padronizados para as UPAs “deve mitigar a deficiência de projeto das obras futuras”. Afirma ainda que a elaboração de minuta de edital e do contrato “aumenta a segurança quanto à contratação das futuras unidades”.

Logo, ficam bastante claros os benefícios da padronização e, mais especificamente, a adoção do catálogo eletrônico para esse tipo de contratação que demanda um certo padrão a ser seguido pelas diferentes unidades hospitalares a serem instaladas em municípios diversos.

Por óbvio, no caso em questão, o catálogo eletrônico de padronização poderá ser utilizado por diferentes órgãos e entidades públicas como um modelo a ser seguido, mas com as devidas

adaptações com vistas a contemplar as especificidades e singularidades de cada região onde será instalada a unidade de pronto atendimento.

A adoção do catálogo eletrônico de padronização significa um aperfeiçoamento do processo de contratação pública e sua disseminação pode proporcionar uma série de benefícios para a Administração Pública. Ademais, apesar de estar formalmente disposto apenas na lei do RDC, o catálogo está em consonância com o art. 15 da lei federal 8.666/93 e sua utilização poderia ser expandida para as demais licitações, não devendo ficar atrelado somente àquelas sob a égide do Regime Diferenciado de Contratações.

Para concluir, ressaltamos que o catálogo eletrônico de padronização ora instituído consiste em sistema informatizado. Tal informação não pode passar despercebida vez que caminha em paralelo com o grande esforço adotado pela Administração Pública nas últimas décadas no sentido de incentivar a adoção de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e reforçar no âmbito público a governança eletrônica.

Para PEREIRA JUNIOR e DOTTI (2009, P. 66):

A governança eletrônica deve transformar a qualidade das relações de poder existentes. Constituindo tarefas essenciais as de explorar e disponibilizar oportunidades.

...

Na seara das licitações e contratações da Administração Pública, quantos erros de perspectiva e desencontros de prioridades teriam sido evitados, ou corrigidos com transparência em tempo hábil, se já houvesse maior participação dos cidadãos no controle de projetos e editais, antes do certame, e, após, no acompanhamento da execução dos contratos de obras e serviços que implicam atendimento direto à população.

Portanto, ter o catálogo disponibilizado em sistema informatizado é apenas o primeiro passo para torná-lo transparente, possibilitando fácil acesso aos demais órgãos e entidades públicas que poderão adotá-lo como parâmetro.

Ademais, em futuro breve, poderá até disponibilizar para a sociedade as informações do catálogo, de forma que qualquer cidadão possa alimentar o sistema com suas observações

com vistas ao aperfeiçoamento das especificações padronizadas. Tal mecanismo reforçaria a adoção do catálogo eletrônico e tornaria ainda mais legítima as informações nele contidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Márcio dos Santos. *502 Comentários sobre Licitações e Contratos Administrativos*. 2.ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora NDJ, 2011.

GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. *Manual de Planejamento das Licitações Públicas*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2015. 178p.

HEINEN, Juliano. Procedimentos auxiliares no Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/11). *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 80, p. 125-138, jul./ago.2013.

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). *O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 489p.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. *Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 436p.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. *Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. 3.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 348p.