

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**ALONSO RICARDO FURTADO DA SILVA**

**CÓDIGO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO ESTADO DO MARANHÃO:**  
Inovações e benefícios nas contratações públicas estaduais

São Luís  
2014

**ALONSO RICARDO FURTADO DA SILVA**

**CÓDIGO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO ESTADO DO MARANHÃO:**  
Inovações e benefícios nas contratações públicas Estaduais

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. José de Ribamar Caldas Furtado

São Luís  
2014

Silva, Alonso Ricardo Furtado da

Código de licitações e contratações do estado do Maranhão: inovações e benefícios nas contratações públicas estaduais / Alonso Ricardo Furtado da Silva. – São Luis, 2014.

52f.

Orientador: Prof. Dr. José de Ribamar Caldas Furtado

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão- Curso de Direito, 2014.

1. Administração pública - contratos 2. Contratações – Lei Estadual 9579/12 3. Licitações – Código de Licitação 4. Administração pública - princípios I. Título

CDU 351.712.2.02

**ALONSO RICARDO FURTADO DA SILVA**

**CÓDIGO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO ESTADO DO MARANHÃO:**  
Inovações e benefícios nas contratações públicas estaduais

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em:    /    /

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof. José de Ribamar Caldas Furtado** (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

**1º Examinador**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**2º Examinador**  
Universidade Federal do Maranhão

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelo poder da vida.

A minha querida esposa Carla Rabelo pela compreensão nas horas ausentes e pela doce e agradável companhia ao longo de toda essa jornada.

A minha Mãe Suely aos meus irmãos Louise e Danilo pela formação humana proporcionada.

A minha querida Léo por todo carinho.

Ao Prof. Caldas Furtado pela orientação deste trabalho.

Aos amigos, professores e funcionários do CBMMA, em especial a Comissão Setorial de Licitação pelos momentos únicos e enriquecedores, proporcionados durante a graduação.

“A crítica de fundo, em verdade, parece residir na adoção de um regime excepcional e temporário para a solução episódica de problemas pontuais em projetos específicos.”

Ricardo Barretto de Andrade e Vitor Lanza Veloso.

## RESUMO

O objeto de estudo deste trabalho é uma análise do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão (CLC/MA), introduzido pela Lei Estadual n.º 9.579 de 12 de Abril de 2012, em nosso ordenamento jurídico. O CLC/MA apresenta uma gama de inovações e benefícios para as contratações públicas estaduais, ao mesmo tempo, que se opõe em muitos aspectos ao sistema de licitações atualmente vigente. A proposta do CLC/MA é integrar dentro do estado do Maranhão uma política articulada e voltada para as necessidades locais nas aquisições públicas. Assim, além dos entes da administração direta outras entidades das demais esferas administrativas podem utilizar essa ferramenta nas suas aquisições, tal inovação se mostra eficiente, no momento em que existem entre os órgãos a possibilidade de uma articulação nas compras públicas, evidenciando assim um compartilhamento não só de informações relacionadas a legislação em si, mas de informações preciosas que vão fazer grande diferença no resultado final de uma compra. A abordagem inicia-se a partir da análise do regramento conferido pelo regime geral de licitações e contratações públicas disciplinado pela Lei n.º 8.666/1993, em seguida, busca-se o ensejo da criação da Comissão Central Permanente de Licitação, demonstrando sua estrutura organizacional. No capítulo seguinte, aborda-se, de forma, sistemática a aplicação do CLC/MA dando ênfase as suas inovações e benefícios. Por fim, destaca-se as principais alterações no CLC/MA que contribuíram para tornar a legislação que rege o regime de compras do Estado do Maranhão mais prático e eficiente possível.

**Palavras-chave:** Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão. Regime geral de licitações. Contratações públicas. Princípios da administração pública.

## ABSTRACT

The object of this work is an analysis of the Bids and Contracts Code of the State of Maranhão (CLC / MA), introduced by State Law No. 9579 of April 12, 2012, in our legal system. The CLC / MA presents a range of innovations and benefits for public contractions state, while opposed in many respects to the bidding system currently in effect. The proposed CLC / MA is integrated within the state of Maranhão an articulate and focused on local needs in procurement policy. Thus, besides the ones of direct administration of other entities other administrative spheres can use this tool on their purchases, such innovation is efficient, when the organs that exist between the possibility of a joint in public procurement, thus evidencing a share not information concerning the legislation itself, but valuable information that will make a big difference in the end result of a purchase. The approach starts from the analysis of regramento conferred by the general rules of public procurement bids and disciplined by Law No. 8.666 / 1993, then looking up the opportunity of creation of the Permanent Central Tender Committee, demonstrating its structure organizational. In the next chapter, we discuss, in order, the systematic application of CLC / MA emphasizing its innovations and benefits. Finally, we highlight the main changes in CLC / MA who helped make the laws governing the system of purchases of Maranhão the most practical and efficient as possible.

**Key - words:** Code for Tenders and Contracts in the State of Maranhão. General scheme of bidding. Public contracting. Principles of public administration.

## SUMÁRIO



<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 CONCEITO DE LICITAÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>3 ANÁLISE TÉCNICO-LEGAL INSTITUÍDO PELA LEI Nº 8.666/1993.....</b>	<b>13</b>
<b>4 ASPECTOS POLÍTICOS DO CLC/MA E SUAS IMPLICAÇÕES.....</b>	<b>22</b>
<b>4.1 – Da Constituição do CLC/MA Maranhão.....</b>	<b>23</b>
<b>4.2 – Do Sistema integrado de licitação do estado do Maranhão.....</b>	<b>25</b>
<b>4.3 – Da abrangência do CLC/MA.....</b>	<b>26</b>
<b>5 - ANÁLISE TÉCNICO-LEGAL DO CÓDIGO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO ESTADO DO MARANHÃO: INOVAÇÕES E BENEFÍCIO.....</b>	<b>29</b>
<b>5.1 – Dos princípios acrescentados pelo CLC/MA.....</b>	<b>29</b>
5.1.1 – Princípio da Eficiência.....	30
5.1.2 – Princípio da Padronização.....	31
5.1.3 – Princípio da Segurança Jurídica.....	31
5.1.4 – Princípio da Celeridade.....	32
<b>5.2 – Os procedimentos da licitação na aquisição de bens e a possibilidade da exigência de amostra e indicação de marca.....</b>	<b>32</b>
<b>5.3 – Das modalidades de licitação adota pelo CLC/MA.....</b>	<b>36</b>
<b>5.4 – O julgamento das propostas.....</b>	<b>38</b>
<b>5.5 – A possibilidade de remuneração variável.....</b>	<b>40</b>
<b>5.6 – Do sistema de registro de preço do CLC/MA.....</b>	<b>42</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O regime de licitações brasileiro é um instituto regulamentado pela Lei n.º 8.666/1993, decorreu de uma imposição constitucional, conforme exigência do art. 37, XXI, da Constituição Federal. Tal dispositivo contém comandos que introduzem importantes balizamentos a quaisquer normas infraconstitucionais que regulem licitações e contratos administrativos no País (MELLO, 2010).

A Lei n.º 9579 de 12 de Abril de 2012, instituiu o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão - CLC/MA, com o objetivo de legislar sobre as aquisições públicas dos órgãos da administração direta do Estado, cuja aplicabilidade, está pautada pelos princípios elencados na Constituição Federal e pela própria Lei n.º 8.666/1993.

O Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, objeto de estudo deste trabalho, foi um dos primeiros códigos de licitações estadual a ser lançado no país. Ou seja, o Estado do Maranhão passou a dar um tratamento diferenciado às suas contratações públicas, como o próprio nome identifica, voltado principalmente para as principais características e análises do mercado local. O CLC/MA se apresenta como uma legislação completa, dinâmica e evoluída, contempla todo os quesitos de uma aquisição pública, desde a compra de materiais simples até a construção de obras de alta complexidade e execução.

Neste sentido, é preciso identificar, compreender e analisar, político e juridicamente, as implicações em torno do CLC/MA no que tange as contratações públicas, que modificou e mitigou algumas exigências do regime constitucional de licitações brasileiro, para aquisição, execução de obras e serviços públicos.

As profundas inovações e benefícios nas licitações estaduais advindas do CLC/MA sobrelevam a importância do tema, já que se trata de discussão acerca de normas cogentes, posto que versam sobre o interesse público, notadamente em relação à contratação de bens e serviços para a Administração Pública do Estado sob um campo de atuação a priori reservado aos órgãos da administração direta do Estado, mas que ao longo do tempo vem ganhando espaço no cenário municipal, no que tange aos convênios celebrados entre o Estado e municípios, ou seja, anuncia uma provável extensão de sua incidência.

A Lei n.º. 9.579, de 12 de abril de 2012, instituiu o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, sancionada pela Governadora Roseana Sarney Murad. O referido Código visa implantar no Estado um novo sistema de gestão pública, a partir da

melhoria das normas de seleção de licitantes e futuros contratos, resultando num aumento da eficiência da Administração Pública.

Tem como objetivo mediato responder de forma eficaz e efetiva aos anseios da sociedade na atual conjuntura dos negócios públicos, com transparência, celeridade e segurança. O Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão é o quarto Código Estadual implantado no Brasil, e poderia ter sido o primeiro, uma vez que a primeira versão que o projeto de Lei já havia sido encaminhado à Assembleia legislativa, estava pronta em 2006, não tendo acolhida no Estado, mas serviu de base para o Código do Estado da Bahia.

## 2 CONCEITO DE LICITAÇÃO PÚBLICA

O Estado, em muitos momentos, necessita do fornecimento de certos materiais ou da prestação de serviços oferecidos pelo setor privado, no entanto, a escolha de um particular para celebrar algum contrato com a Administração Pública exige a observância do princípio fundamental constitucional da igualdade, insculpido nos arts. 5º, *caput*,<sup>1</sup> e 37, XXI<sup>2</sup>, da Constituição Federal. Portanto, a seleção deste contratado não poderá ser feita aos alvedrios dos agentes públicos, mas através de um procedimento concorrential em que seja garantida a transparência e a igualdade na competição.

Tal procedimento, no ordenamento jurídico brasileiro, é denominado de licitação e está instituído em forma de normas gerais, pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, XXI, da Carta Magna nacional.

A licitação pública é um procedimento administrativo concorrential, em geral, anterior à formalização contratual e, se baseia na seleção da proposta mais vantajosa para a consecução dos interesses públicos. Visa informar a execução de obras, serviços, compras de materiais, alienações, locações, concessões ou permissões de bens públicos, da Administração Pública direta e indireta, quando forem contratadas com terceiros, para garantir o direito de todos os interessados em participar do certame, de acordo com as regras estabelecidas no edital, evitando assim, favoritismos ou escolhas subjetivas dos agentes públicos, e ainda, limitando a discricionariedade administrativa, a fim de se escolher, de forma objetiva, a melhor proposta.<sup>3</sup>

Tem-se por procedimento administrativo concorrential, a licitação, pois, garante a participação de todos os interessados em contratar com a Administração em um procedimento que evidencia as melhores propostas de uma maneira objetiva, excluindo a discricionariedade do administrador, assegurando as bases para uma competição igualitária.<sup>4</sup>

Em geral, a formalização contratual “é o antecedente necessário do contrato administrativo [...], a Licitação é o procedimento administrativo preparatório do contrato; é a condição para

<sup>1</sup> “**Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade [...]” BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 5º, *caput*. Grifos nossos.

<sup>2</sup> “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** [...]”. Ibid. Art. 37, XXI. Grifos nossos.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993, republicada em 06 jul. 1994. Arts. 1º, 2º e 3º

<sup>4</sup> Ibid. Art. 3º.

sua formalização” (MEIRELLES, 2006. p. 26). Desta feita, via de regra, a licitação é obrigatória para a formalização de qualquer contrato administrativo, no entanto, nem sempre será um procedimento prévio ao contrato, tendo em vista as ressalvas ao procedimento licitatório contidas na Lei nº 8.666/93, admitidas pela Carta Maior no art. 37, XXI<sup>5</sup> e que Lucas Rocha Furtado classifica em licitação dispensada, dispensável e inexigível. (FURTADO, 2007. p. 66-67).

As hipóteses de licitação dispensada são aquelas direcionadas a alienação de bens móveis e imóveis, definidas nos incisos I e II do art. 17 da Lei 8.666/93; já a dispensa de licitação é definida por Benjamin Zymler “como o instituto jurídico que permite ao administrador deixar de realizar o certame licitatório, conforme critério de conveniência e oportunidade, nas hipóteses expressamente previstas em lei,” (ZYMLER, 2009. p. 91), às quais estão alocadas no art. 24 da lei em comento; a inexigibilidade de licitação ocorre quando houver inviabilidade de competição, nos moldes do art. 25 dessa mesma lei.

Portanto, a regra de licitar decorre dos princípios da isonomia e da impessoalidade insculpidos nos arts. 5º e 37 da Lei Maior, no entanto, o próprio texto constitucional, como já exposto, conjecturou a existência de situações nas quais estes princípios devem ser afastados para a consecução de outros legítimos interesses públicos e delegou ao legislador a tarefa de estabelecer tais hipóteses sob a sentinela dos paradigmas constitucionais.

A seleção da proposta mais vantajosa, objetivo maior da atividade licitatória, faz-se através de um julgamento objetivo e, em regra, envolve a vantagem econômica, mas também pode ter relação com a capacidade técnica, qualidade e a produção. (MOTTA, 2002. p. 101-102.)

O julgamento objetivo, assim como a vinculação ao instrumento convocatório são princípios previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>6</sup> e possuem uma relação bastante significativa, tendo em vista que por meio da vinculação dos procedimentos do certame ao edital, seguramente, se terá um julgamento objetivo:

O procedimento da licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. [...] Vence a licitação a proposta que se configura como a mais conveniente para a concretização dos interesses coletivos e supra-individuais, segundo critérios objetivos. A liberdade de escolha vai sendo suprimida na medida em que o procedimento avança. Ao final, a regra é a ausência de espaço para uma decisão discricionária. Isso significa que ainda que se mudassem os julgadores, a decisão adotada na última fase teria de ser a mesma. (JUSTEN FILHO, 2005. p. 47-48.)

<sup>5</sup> “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 37, XXI.

<sup>6</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993, republicada em 06 jul. 1994. Art. 3º, *caput*.

Diante do exposto, nota-se que a licitação é um procedimento concorrencial que visa reduzir ao máximo o arbítrio do agente público, tornando o julgamento das propostas totalmente objetivo, de modo a extirpar os interesses pessoais e garantir os interesses públicos, selecionando a proposta mais vantajosa para a Administração e garantindo a igualdade entre os interessados.

### 3 ANÁLISE TÉCNICO – LEGAL INSTITUÍDO PELA LEI Nº 8.666/1993

O regime jurídico de direito público é composto por normas jurídicas que disciplinam o desempenho de atividades e de organizações de interesse coletivo, sendo caracterizado pela ausência de disponibilidade e pela vinculação à satisfação de certos fins. Neste contexto, o regime jurídico dos procedimentos licitatórios guarda relação direta com os fins almejados pelo regime jurídico de direito público, quais sejam a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e a observância aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, probidade, publicidade, legalidade e eficiência, dentre outros (JUSTEN FILHO, 2010).

A razão de existir da Lei n.º 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, pauta-se fundamentalmente na necessidade de se prevenir eventuais condutas de improbidade por parte dos gestores públicos, que em alguns casos direcionados por interesses diversos que não o interesse público e coletivo, contrata com o particular sem primar pela melhor proposta que atenda aos interesses da Administração. Tal prevenção dá-se por meio de um procedimento anterior ao próprio contrato administrativo, que permite a participação de múltiplos interessados, estimulando a competitividade, e, conseqüentemente, a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Esse procedimento administrativo vinculado é a licitação (CARVALHO FILHO, 2011).

No mesmo sentido, ensina Mello (2010, p. 524):

Ao contrário dos particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento denomina-se licitação.

A Lei n.º 8.666/1993 ou *Estatuto dos Contratos e Licitações* (CARVALHO FILHO, 2011) é constituída por normas gerais que estabelecem os requisitos mínimos e indispensáveis à validade da contratação administrativa, as hipóteses de obrigatoriedade e não obrigatoriedade da licitação, as modalidades e tipos de licitação, bem como o regime jurídico da contratação administrativa, o que a caracteriza como parâmetro legal existente sobre licitações e contratos administrativos. Conforme bem assinalou Carvalho Filho (2011, p. 220):

Consagrando princípios gerais, como autorizado na Constituição, o Estatuto é, por assim dizer, a fonte legislativa primária disciplinadora das licitações. Por isso, nele foram estabelecidas algumas vedações também a Estados, Distrito Federal e Municípios, destacando-se, dentre elas, a que proíbe a ampliação dos casos de dispensa e inexigibilidade, e dos limites de valor para cada modalidade de licitação, bem como a redução dos prazos de publicidade e dos recursos.

O *princípio da licitação pública* tem fundamento constitucional e encontra-se albergado no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e implica dizer que nas contratações de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público há a sujeição, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, representando, portanto, princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público (SILVA, 2013).

Um ponto fundamental do estudo das licitações e contratos administrativos está na análise de formalidades de cumprimento obrigatório elencadas nos artigos 7º e 14 da Lei n.º 8.666/1993, que representam condições necessárias à instauração da licitação. Justen Filho (2010, p. 444) afirma que a imposição dessas condições visa evitar contratações: “a) não antecedidas de planejamento; b) cujo objeto seja incerto; c) para as quais inexista previsão de recursos orçamentários; ou d) incompatíveis com as programações de médio e longo prazo”.

Na realidade, essas limitações se coadunam com o regime de gestão fiscal responsável instituído a partir da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que atua sob duas frentes: a contenção da expansão descontrolada da despesa e a busca por evitar a queda permanente da receita, tudo em prol do equilíbrio fiscal (FURTADO, 2012).

Neste sentido, tratando-se de licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços, é imprescindível que a Administração elabore projeto básico, que será aprovado pela autoridade competente e estará disponível para exame dos interessados em participar do certame (art. 7º, § 2º, I, da Lei n.º 8.666/1993). É o projeto básico que apresenta as informações essenciais à demonstração da viabilidade técnica, disponibilidade financeira e conveniência da execução do empreendimento. O projeto executivo, por sua vez, sucede o projeto básico e diferencia-se deste em relação ao nível de detalhamento, representando, na realidade a operacionalização do projeto básico (BARROS, 2011).

Com relação aos projetos básico e executivo, é preciso destacar o que dispõe a Súmula nº 261, de 30 de junho de 2010, do Tribunal de Contas da União (TCU):

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.



Logo, evidencia-se que esses documentos (projetos básico e executivo) são de extrema relevância para a correta condução da licitação e execução do respectivo contrato. Sendo razoável concluir que a realização de licitações sem a correta elaboração do projeto básico ou a sua modificação injustificada no curso do procedimento constitui falha grave a ensejar até mesmo a paralisação do contrato (FURTADO, 2007).

Outro ponto fundamental na realização de licitações para obras e serviços está no detalhamento do orçamento e a sua disponibilização para todos os interessados. A importância dessa previsão legal (art. 7º, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/1993) é feita por Barros (2011, p. 109):

É com base neste orçamento detalhado, com composição dos custos unitários, que, por um lado, os futuros licitantes adquirem maior conhecimento sobre o objeto da licitação (podendo até questionar ou impugnar as estimativas) e, por outro, a Administração estabelece a modalidade de licitação, determina o valor máximo da proposta de preços e obtém dados para eventual exclusão de licitante em face da inexequibilidade de sua proposta.

A Lei n.º 8.666/1993, em diversos dispositivos<sup>7</sup>, define obrigações específicas de publicidade e ampla divulgação do orçamento estimado elaborado pela Administração, em quaisquer das modalidades licitatórias previstas na Lei (CARDOSO, 2012).

Deve-se destacar, contudo, que, tratando-se da modalidade pregão, a Lei n.º 10.520/2002, que o instituiu, não contém nenhum dispositivo que obrigue a divulgação prévia do orçamento estimado, tal como ocorre na Lei n.º 8.666/1993, e, em razão dessa ausência de previsão normativa expressa, o TCU tem entendido ser desnecessária a divulgação do orçamento estimado juntamente com o edital, mas esse dado deve estar contido nos autos do respectivo processo licitatório, cabendo aos gestores/pregoeiros, no caso concreto, avaliar a oportunidade e conveniência de incluir tais orçamentos no edital. Esse posicionamento tem sido questionado pela doutrina já que não se pode afastar a incidência no pregão das normas gerais constantes da Lei n.º 8.666 – inclusive daquelas atinentes à divulgação do orçamento estimado, conforme dispõe o art. 9º da Lei n.º 10.520 (CARDOSO, 2012).

<sup>7</sup> O art. 6º, IX, f, define que o projeto básico deverá conter “orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados”;

O art. 7º, § 2º, II, por sua vez, determina que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”;

O art. 7º, § 8º, dispõe que “qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada”;

O art. 40, § 2º, II, contempla, como anexo do edital, o “orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários”;

O art. 44, § 1º, por sua vez, estabelece que “é vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”.

Fixadas essas premissas, temos que o procedimento da licitação compreende duas fases: uma fase interna e uma fase externa. A fase interna antecede a abertura da licitação, que se inicia pela convocação dos interessados por meio do instrumento adequado. Essa fase engloba os atos preparatórios para a realização do referido procedimento, sendo composta pelos atos de autorização, indicação sucinta do objeto e do recurso próprio para a despesa, nos termos do art. 38 da Lei n.º 8.666/1993. A segunda fase, chamada de fase externa, compreende as etapas de publicação do edital ou do ato convocatório pertinente, habilitação, classificação, homologação e adjudicação<sup>8</sup>. É por meio do edital que a Administração divulga a abertura da licitação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas.

A fase de habilitação compreende a abertura dos envelopes contendo a documentação exigida no edital referente à habilitação dos licitantes e a proposta (art. 43, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993). A terceira fase externa é a classificação em que a Administração faz o julgamento das propostas, classificando-as de acordo com a ordem de preferência, conforme os critérios objetivos constantes do edital. O julgamento das propostas deve ser realizado de acordo com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos (art. 45 da Lei n.º 8.666/1993). A fase final do procedimento licitatório compreende a homologação e a adjudicação. A primeira equivale à aprovação do procedimento após avaliação de toda a sua regularidade formal e material e a segunda é o ato pela qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação (DI PIETRO, 2012).

É na fase de classificação, conforme exposto, que se dará o julgamento das propostas de acordo com os tipos de licitação. Os tipos de licitação encontram-se enumerados taxativamente<sup>9</sup> no art. 45, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 e representam na realidade critérios fundamentais de julgamento estabelecidos pela lei para obras, serviços e compras, sendo os seguintes: (I) de menor preço, que representa a regra geral e cujo critério de seleção da proposta mais vantajosa é o da menor oferta (art. 45, § 1º, I, da Lei n.º 8.666/1993); (II) de melhor técnica, cuja seleção da proposta mais vantajosa resulta de uma negociação pela escolha daquela que, tendo alcançado índice técnico comparativamente mais elevado do que o

---

<sup>8</sup> Deve-se observar que a sequência de ocorrência dessas etapas dependerá da modalidade de licitação que estiver sendo aplicada. Por exemplo, enquanto na modalidade concorrência a habilitação é posterior à publicação do edital, na modalidade tomada de preços a habilitação antecede a publicação do edital.

<sup>9</sup> Art. 45. [...] § 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

de outras, seu proponente concorde em rebaixar a cotação que havia feito até o montante da proposta de menor preço dentre as ofertadas, estando claro que nem sempre será escolhida a proposta de melhor técnica, ao contrário do sugere a denominação dada pela lei; (III) a de técnica e preço, cujo critério de seleção da melhor proposta é o que resulta da média ponderada das notas atribuídas aos fatores técnica e preço, valorados na conformidade dos pesos e critérios estabelecidos no ato convocatório; (IV) de maior lance ou oferta, nas licitações para alienação de bens ou concessão de direito real de uso (MELLO, 2010).

A escolha do tipo de licitação a ser adotado, ou seja, a escolha dos critérios de julgamento das propostas consagra o princípio do julgamento objetivo, que retira do administrador, salvo exceções, toda a subjetividade possível. O julgamento objetivo, além de afirmar que os critérios devem ser objetivos, determina que eles devam estar previamente definidos no edital. Logo, não pode a comissão de licitação, durante a realização do certame, modificar ao seu alvedrio os critérios de julgamento das propostas não previstos no edital. Decorre, ainda, desse princípio os critérios para desempate de propostas, podendo-se utilizar tão somente aqueles estabelecidos na Lei (art. 3º, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993)<sup>10</sup> (FURTADO, 2007).

Há, ainda, as modalidades de licitação, que indicam cada uma das espécies de procedimentos licitatórios, os quais se diferenciam no tocante à estrutura e ao critério de vantajosidade escolhido. As diferenças procedimentais de cada uma das modalidades retratam a necessidade de adequação às características do objeto a ser contratado e do critério de julgamento escolhido (JUSTEN FILHO, 2010).

A Lei n.º 8.666/1993 contempla cinco modalidades de licitação, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, cuja distinção conceitual encontra-se no próprio texto legal (art. 22, § 1º ao § 5º)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Art. 3º. [...] § 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - (Revogado pela Lei nº 12.349, de 2010);

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras;

IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

<sup>11</sup> Art. 22 [...]

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

A Lei n.º 10.520/2002 instituiu uma nova modalidade de licitação denominada pregão, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, cujas propostas e lances ocorrem em sessão pública, presencial ou à distância, por meio de recursos de comunicação pela internet (JUSTEN FILHO, 2010).

A doutrina aponta, ainda, o regime diferenciado de contratações públicas (RDC), instituído pela Lei n.º 12.462/2011, como nova modalidade de licitação<sup>12</sup>. Os dispositivos dessa nova modalidade e suas implicações no ordenamento jurídico brasileiro já estão inseridos e foram os dispositivos utilizados em grandes eventos como a Copa do Mundo e Olimpíadas.

A regra geral é a obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório para contratação de obras e serviços pela Administração Pública, conforme preceito constitucional inserto no art. 37, XXI. Contudo, existem hipóteses legais em que se admite a contratação direta. Essas hipóteses encontram-se nos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/1993. A contratação direta pode se dar por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A diferença básica entre essas duas hipóteses reside na possibilidade ou não de se realizar a licitação. Com efeito, na dispensa, cujos casos encontram-se previstos taxativamente no art. 24, a licitação é materialmente possível, mas em regra é inconveniente; já na inexigibilidade, cujos casos encontram-se previstos apenas a título exemplificativo no art. 25, a própria competição é inviável e, conseqüentemente, a licitação (CARVALHO FILHO, 2011).

Uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação se dá no caso de fornecedor exclusivo (art. 25, I, Lei n.º 8.666/1993). Esse caso ocorre quando há unicidade de produtor, fornecedor ou representante de tal forma que os materiais, equipamentos ou gêneros somente podem ser fornecidos por uma única pessoa, tornando absolutamente inviável qualquer tentativa de se obter mais de uma proposta. Deve-se destacar que há a vedação à preferência

---

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

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

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

<sup>12</sup> Este é o posicionamento de Andrade; Veloso (2012); Di Pietro (2012); Barros (2011); Nester (2012). Não foi identificado nenhum entendimento diverso na doutrina consultada.

de marca para que não fique caracterizada a exclusividade à marca, mas sim ao tipo de produto. Caso existam mais de uma marca de um mesmo tipo de produto, a competição torna-se possível e a licitação, conseqüentemente, exigível (FURTADO, 2007).

Furtado, L. (2007, p. 95) explica que:

Em algumas situações [...] tem sido admitida, não para fins de justificar a inexigibilidade, mas para facilitar no edital a descrição do objeto a ser licitado, a indicação de marca, como parâmetro, mas sempre sendo admitidas outras que sejam “equivalentes”, “similares” ou até mesmo “de melhor qualidade”.

Outro ponto que merece destaque nessa seara diz respeito ao processo de padronização de que trata o art. 15, I, da Lei n.º 8.666/1993. Esse dispositivo determina que 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”.

Logo, a decisão da Administração Pública pela padronização visa evitar que esta tenha que manter diversos contratos de assistência técnica dos bens que adquire, assim como evita que se tenha que manter diversos estoques de diferentes peças de reposição, tudo em observância ao princípio da eficiência. Destaque-se que a padronização não objetiva definir determinada marca como padrão, mas apenas indicar as especificações do produto que o definem como o padrão a ser licitado por determinada unidade administrativa. A invocação do princípio da padronização como argumento para restringir o campo da competição requer justificção circunstanciada e objetiva dos motivos e condições que, no caso concreto, conduzem a Administração Pública à conclusão de que sua preservação não se compatibiliza com a realização do certame, ou que este, se realizado, deva limitar-se a equipamentos ou produtos de determinada procedência (FURTADO, 2007).

No tocante aos recursos administrativos cabíveis dos atos decorrentes da licitação e do contrato, o art. 109 da Lei n.º 8.666/1993 reputa como admissíveis o recurso, a representação e o pedido de reconsideração. O recurso (em sentido estrito) ou recurso hierárquico tem suas hipóteses elencadas no inciso I do referido artigo<sup>13</sup> (DI PIETRO, 2012).

---

<sup>13</sup> Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

- a) habilitação ou inabilitação do licitante;
- b) julgamento das propostas;
- c) anulação ou revogação da licitação;
- d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa.

Quando não couber recurso, o interessado poderá interpor representação no prazo de cinco dias a contar da intimação do ato (art. 109, II). Discorrendo sobre o tema, Jessé Torres Pereira Junior (*apud* BONAVOLONTÁ, 2012) enuncia que:

O recurso de representação é o interponível para denunciar, perante instância administrativa superior, qualquer irregularidade ou ilegalidade praticada contra o objeto da licitação ou do contrato, que não se inclua nas alíneas do inciso I, seguindo-se ser meio de reexame hierárquico de largo alcance para coibir abuso ou desvio que se localize nos atos convocatórios, nas decisões das comissões de licitação, na atuação dos fiscais da execução dos contratos, entre outros. (BONAVOLONTÁ, 2012)

O pedido de reconsideração, por seu turno, será admitido com relação a ato de Ministro de Estado ou Secretário estadual ou municipal, no caso de aplicação de pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração (art. 109, III). Nas esferas dos Poderes Legislativo e Judiciário, a penalidade de inidoneidade deverá ser aplicada pela mais alta autoridade desses Poderes, no caso concreto, o presidente do Senado, da Câmara dos Deputados, da Assembleia Legislativa, da Câmara Municipal ou do Tribunal de Justiça (BONAVOLONTÁ, 2012).

Em se tratando dos regimes de execução indireta de contratos de obra pública, ou seja, o modo pelo qual o contratado compromete-se com a Administração a realizar a obra e a receber a remuneração ajustada, são admissíveis pela Lei n.º 8.666/1993 os seguintes regimes: empreitada e regime de tarefa (MEIRELLES, 2006).

O contrato de empreitada tem como características marcantes a prévia especificação do que será executado pelo empreiteiro (particular), a prefixação do preço unitário ou global do empreendimento, a autonomia do empreiteiro na condução da obra, bem a sua completa responsabilidade técnica e econômica por toda a execução do objeto contratado. A empreitada quanto ao modo de pagamento pode ser por preço global ou por preço unitário. A empreitada por preço global é a aquela em que a Administração ajusta a remuneração do empreiteiro para a obra concluída na sua totalidade, podendo, contudo, o pagamento ser efetuado parceladamente. A empreitada por preço unitário, por sua vez, é aquela em que se contrata a execução de unidades ou etapas de uma obra, por remuneração certa para essas frações ou partes do todo, diferenciando-se da empreitada por preço global, pois nesta fixa-se antecipadamente o custo final de conclusão da obra, enquanto que naquela o custo final resulta do que for realizado, medido e pago na base do preço unitário contratado. Uma última espécie do gênero contrato de empreitada é a empreitada integral, que se caracteriza pela contratação de um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do

contratado até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação (art. 6º, VIII, “e”, da Lei n.º 8.666/1993), diferenciando-se das outras espécies por nesta estar abrangida também as instalações necessárias ao funcionamento da obra, de forma que o Poder Público venha a recebê-la para entrar em operação (MEIRELLES, 2006).

No regime de tarefa, a Administração incumbe aos particulares a execução de pequenas obras ou partes de uma obra maior, por preço certo, global ou unitário, por meio de simples ordem de serviço ou contrato precário (art. 6º, VIII, “d” e art. 10, II, “d”, ambos da Lei n.º 8.666/1993). Em regra, o tarefeiro concorre com mão de obra e instrumentos de trabalho, podendo, eventualmente, fornecer também o material. Admite-se tal regime para os casos em que o valor da obra ou de suas partes não exige qualquer modalidade de licitação, tal como ocorre, geralmente, com pequenas reparações ou ampliações de pouco vulto (MEIRELLES, 2006).

Até a edição da Lei nº 9.579 de 12 de abril de 2012, podia-se afirmar que a Lei n.º 8.666/1993, juntamente com a Lei n.º 10.520/2002<sup>14</sup>, eram os únicos paradigmas legais do regime de licitações e contratações públicas do ordenamento jurídico brasileiro e do Estado do Maranhão. Contudo, com o advento do CLC/MA, foi instituído o regime de contratações públicas específico voltado para as características locais, que em alguns aspectos contrapõe-se aos comandos normativos emergentes do regime geral da Lei n.º 8.666/1993, conforme se observará nos capítulos seguintes.

---

<sup>14</sup> Lei responsável pela instituição da modalidade de licitação denominada pregão.

#### **4 ASPECTOS POLITICOS DA COMISSÃO CENTRAL PERMANENTE DE LICITAÇÃO CLC/MA E SUAS IMPLICAÇÕES**

A Comissão Central Permanente de Licitação – CCL/MA é o órgão do Governo do estado responsável pela política de licitações e contratos do Estado do Maranhão. Seu objetivo, dentre outros, é padronizar e simplificar os métodos de compra do poder público estadual, tendo em vista, os princípios da legalidade, da igualdade, da publicidade, da impessoalidade e da celeridade. Criada em 22 de maio de 1995, sob a administração da Governadora Roseana Sarney.

No ano de 2007, após doze anos de funcionamento, a Comissão Central de Licitação teve seus trabalhos interrompidos, tendo sido extinta por meio da Medida Provisória de nº. 18 do dia 18 de janeiro do referido ano, ficando suas competências e atribuições transferidas às Comissões Setoriais de Licitação de cada órgão. Com a volta da Governadora Roseana Sarney, a Comissão Central Permanente de Licitação foi recriada através da Lei nº. 9.340 de 28 de fevereiro de 2011.

Em 10 de março de 2011, através do Decreto Estadual nº. 27.269/2011, que regulamentou as competências e atribuições do Sistema Integrado de Licitações do Estado do Maranhão, a Comissão Central Permanente de Licitação teve sua finalidade estabelecida, sendo de realizar os procedimentos licitatórios de interesse de órgãos e entidades da administração estadual, adjudicar o objeto dos certames, expedir normas específicas para a instauração dos processos e elaboração dos atos convocatórios, delegar competências às comissões setoriais de licitação, supervisionando, avaliando e controlando os atos por elas praticados, dispensar e inexigir licitações na forma e nas hipóteses previstas na legislação pertinente, gerenciar o sistema de registro de preços, acompanhar a execução dos contratos administrativos, bem como opinar sobre a celebração de termos aditivos, subcontratações, rescisões e aplicação de sanções administrativas.

##### **4.1 Da constitucionalidade do código de licitações do estado do Maranhão.**

Como é sabido, o sistema normativo pátrio estabelece procedimentos e competências para um diploma normativo adentrar validamente o ordenamento jurídico. Caso contrário, existe o controle de constitucionalidade de modo a anular os diplomas que se consideram inválidos.



Neste passo, dentro do complexo sistema de controle de constitucionalidade das leis brasileiras, as próprias Casas Legislativas tratam de fazê-lo num momento anterior, enquanto acontece a metamorfose do projeto numa lei ou qualquer outro ato normativo.

Assim, fundamental o trabalho das consultorias legislativas no sentido de fazer com que os aludidos projetos obedeçam a Constituição Federal, a Constituição Estadual e ao devido processo legislativo. Portanto, torna-se obrigatório que o processo de produção legiferante observe, estritamente, as regras constitucionais e legais.

DECISÃO PL-TCE Nº 63/2013

A repartição de competências é fundamental para a manutenção do pacto federativo. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a concentração da competência legislativa na União poderia causar graves prejuízos, pela impossibilidade de atender às peculiaridades regionais e locais;

A União detém competência privativa para legislar sobre licitações e contratos, conforme o art. 22, XXVII, Constituição Federal/1988. Os demais entes poderão legislar apenas de modo suplementar, completando eventuais lacunas deixadas pela União ou adaptando as normas gerais aos aspectos regionais e locais (art. 24, § 2º, e art. 30, II, da Constituição Federal/1988);

Os Estados e Municípios, ao exercerem sua competência suplementar, estão impedidos de invadir a competência privativa da União, modificando o que já foi regulamentado em norma geral; (...)

(DECISÃO PL-TCE Nº 63/2013. Rel. Conselheiro-Substituto: Osmário Freire Guimarães. Julgado em 11.09.2013)

A Lei n.º 9579/2012 entrou em vigor em 12 de Abril de 2012 e teve origem a partir do Projeto de Lei de Conversão nº. 001/12, oriundo da Medida Provisória nº. 117/12, do Poder Executivo, que institui o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão. Neste ponto, deve-se destacar que em nenhum momento do seu texto legal a referida Lei foi alvo de ADI (ação direta de inconstitucionalidade).

Evidencia-se que o pilar principal que motivou a instituição do CLC/MA é a busca pela eficiência da atuação estatal, no sentido de fazer cumprir os procedimentos licitatórios de forma clara e objetiva visando sempre buscar a melhor forma de contratar os serviços indispensáveis a população.

Decorre do princípio da eficiência a vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação das necessidades coletivas, ou seja, é necessário que se obtenha o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolsos. Contudo, destaca-se que a eficiência administrativa não se confunde com a eficiência econômica. Enquanto a última, em termos simplistas, pode ser considerada como a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados, a primeira envolve a ponderação de interesses e de valores de distinta natureza, sem eleger o lucro e a rentabilidade econômica como princípio único ou fundamental (JUSTEN FILHO, 2010).

Complementando tal constatação, enuncia Furtado, J. (2012, p. 544) que se deve

[...] fixar uma acepção útil ao princípio constitucional da eficiência dentro do sistema normativo que possa orientar a definição das políticas públicas, guiar a execução dos programas estatais e qualificar os atos dos gestores públicos. O certo é que o princípio constitucional da eficiência não pode ficar adstrito ao que pode ser medido pela economicidade; sua compreensão deve contemplar a efetividade das políticas públicas em toda a sua plenitude, buscando-se, concomitantemente, o máximo alcançável de resultados positivos e o mínimo possível de custos incorridos.

Depreende-se, por conseguinte, dos elementos até então abordados, que a instituição do CLC/MA deu-se visando simplificar e agilizar o procedimento licitatório, notadamente em razão da necessidade de se aplicar a integração das compras públicas entre os órgãos da administração direta do Estado, de forma que o código de licitações estadual passasse a oferecer soluções voltadas à obtenção de um procedimento mais célere, de modo a garantir que as contratações possam cumprir seus objetivos de forma concreta e integrada.

Essa celeridade e a eficiência propagadas para justificar a instituição do CLC/MA não deve se dar de maneira predominante, uma vez que toda e qualquer norma vigente deve harmonizar-se com o texto constitucional. Conforme Silva (2013, p. 46), “todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal”.

Sob esse prisma, deve-se ter em conta sempre que o princípio da eficiência jamais poderá ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade, posto que justificar a postergação daquele que é o dever administrativo por excelência em favor de uma suposta busca por eficiência jamais se admitirá em nosso ordenamento jurídico (MELLO, 2010).

Com estas considerações pretende-se dizer que em um sistema de normas que compartilham da mesma hierarquia, jamais a interpretação poderá ser no sentido de que uma norma derogue, cancele, neutralize, exclua ou deixe sem efeito as outras, porque todas se integram coerentemente e devem manter seu significado e alcance em harmonia recíproca e compatibilidade dentro do conjunto e disto decorre o princípio da unidade da Constituição (BIDART CAMPOS, 1995, apud MAZZUOLI, 2009).

O regime geral de licitações e contratações públicas brasileiro (Lei n.º 8.666/1993), como já mencionado, fora o único instrumento utilizado pela administração pública para aquisições de bens e serviços. Dentro do território nacional é quase unânime a utilização dessa legislação, porém o que é interessante destacar é que o legislador na criação da renomada lei vislumbra a adaptação desse instrumento de acordo com necessidades de cada esfera administrativa, logicamente, mantendo todos os preceitos legais dentro do conjunto.

Assim, analisando a Lei 8.666/93, pode-se perceber que o legislador abre a possibilidade dos Estados e Municípios de fazerem as adaptações e adequações que julgarem necessárias para tornar seus procedimentos licitatórios mais eficientes. Desta forma convém destacar o art. 118 da Lei 8.666/93<sup>15</sup>. Nessa contexto, o que o legislador do Estado Maranhão fez foi obedecer um dispositivo previsto na lei geral de licitações, logicamente, buscando sua melhor adaptação e eficiências nas contratações públicas

Desta forma, primando pela celeridade e eficiência, alterou alguns institutos jurídicos e normas procedimentais inerentes às licitações e contratações públicas, com enfoque naqueles que não foram previstos pelo regime geral de licitações e contratações públicas brasileiro (Lei n.º 8.666/1993) ou que receberam tratamento diverso daquele conferido pelo regime geral, sempre se verificando a adequação da previsão legal ao regramento constitucional, ou seja, da compatibilidade entre o princípio constitucional invocado e os demais preceitos constitucionais.

#### **4.2 Do sistema integrado de licitações do estado do Maranhão**

O Sistema Integrado de Licitações do Estado é previsto na Lei Estadual n.º. 9.579 de 12 de abril de 2012, que institui o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, disposto no capítulo II. O referido Sistema é composto pelos seguintes órgãos: a Comissão Central Permanente de Licitação – CCL, as Comissões Setoriais de Licitação CSL's, os pregoeiros e as respectivas equipes de apoio e as Comissões Especiais de Licitação – CEL's, cuja composição, competência e funções estão especificadas na aludida lei.

A estrutura organizacional da Comissão Central de Licitação, publicada no Diário Oficial do Estado do Maranhão em 10 de março de 2011 é composta pelos seguintes níveis e órgãos:

I – nível de Administração Superior:

- a) Presidência;
- b) Câmaras de Julgamentos.

II – nível de Assessoramento:

- a) Gabinete da presidência;
- b) Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas;

---

<sup>15</sup> Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

c) Assessoria Jurídica.

III – nível de Suporte Operacional:

a) Supervisão Administrativo-Financeira:

1. Serviço de Gestão de Recursos Humanos;
2. Serviço de Material, Patrimônio e Serviços Gerais;
3. Serviço de Atendimento ao Público;
4. Serviço de Execução Orçamentária e Controle Contábil- Financeiro;

b) Supervisão de Informática:

1. Serviço de Desenvolvimento e Implantação de Sistemas;
2. Serviço de Operação e Suporte;

IV – nível de Atuação Programática:

a) Superintendência de Registro de Preços

1. Departamento de Controle de Registro de Preços;
2. Departamento de Comunicação e Editoração;

b) Superintendência de Licitações e Contratos: 1. Departamento de Normatização;

2. Departamento de Cadastro de Fornecedores;
3. Departamento de Controle de Contratos.

#### **4.3 Da Abrangência do CLC/MA.**

Tratando-se de dispositivo concebido dentro da esfera estadual o CLC/MA fica obrigatório para os órgãos pertencentes à administração do Estado do Maranhão, assim ficam subordinados ao regime da Lei 9.579/2012, conforme o dispositivo abaixo:

Art. 1º Esta Lei estabelece o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão.

§ 1º Subordinam-se ao regime deste Código:

I - os órgãos da Administração Direta do Poder Executivo;

II - as autarquias, inclusive as em regime especial, as agências executivas e reguladoras, os consórcios públicos organizados como associações civis ou públicas, as fundações públicas;

III - as empresas públicas e as sociedades de economia mista;

IV - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado;

V - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado.

Os municípios também podem adotar o CLC/MA como legislação para suas licitações, ou seja, o município pode utilizar a Lei 9.579/2012 para executar suas compras

públicas. Logicamente, que os municípios não são obrigados a fazer suas licitações tendo como fundamento o Lei 9.579/2012. Porém, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão<sup>16</sup> determinou que os municípios estaduais por meio de convênios ou contratos de repasse deverão utilizar o CLC/MA, devendo atender as normas e princípios estabelecidos por essa lei. A decisão consta de resposta do órgão e consulta da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão – Famem, por intermédio do município de São José de Ribamar, ao Tribunal.

O objetivo era uma definição sobre a obrigatoriedade da observância da Lei nº 9.579/2012. Os conselheiros do TCE, em sessão plenária ordinária realizada no dia 11 de setembro, apoiados no art. Nº 269, I, do Regimento Interno do TCE e no art. 1º, XXI, e no art. 59 da Lei nº 8.258, de 6 de Junho de 2005 - Lei Orgânica, decidiram que os municípios deverão utilizar o código Estadual de Licitações e Contratos quando tiverem que aplicar recursos estaduais por meio de convênios ou de repasses, por força do art. 1º, parag. 2º, do referido código.

De acordo com a decisão, não há necessidade de norma municipal específica para a aplicação da Lei Estadual nº 9.579/2012, visto que os municípios já se encontram obrigados a utilizar o CLC/MA, em virtude do que dispõe o art. 1º, parag. 2º, da referida lei, quando da aplicação de recursos oriundos do tesouro estadual. Este é o entendimento reiterado do Tribunal de Constas do Estado do Maranhão, nestes termos:

DECISÃO PL-TCE Nº 63/2013

Vistos, relatados e discutidos estes autos, referentes à consulta formulada pelo Senhor Gilliano Fred Nascimento Cutrim, Prefeito de São José de Ribamar e Presidente da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão, de acerca da obrigatoriedade da utilização da Lei Estadual nº 9.579/2012, nos casos de convênios ou de repasses firmados entre os Municípios e o Estado do Maranhão e sobre a necessidade de o município editar norma específica para esse fim e qual seria o ato normativo apropriado.

b.1) a repartição de competências é fundamental para a manutenção do pacto federativo. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a concentração da competência legislativa na União poderia causar graves prejuízos, pela impossibilidade de atender às peculiaridades regionais e locais;

b.2) a União detém competência privativa para legislar sobre licitações e contratos, conforme o art. 22, XXVII, Constituição Federal/1988. Os demais entes poderão legislar apenas de modo suplementar, completando eventuais lacunas deixadas pela União ou adaptando as normas gerais aos aspectos regionais e locais (art. 24, § 2º, e art. 30, II, da Constituição Federal/1988);

b.3) os Estados e Municípios, ao exercerem sua competência suplementar, estão impedidos de invadir a competência privativa da União, modificando o que já foi regulamentado em norma geral;

---

<sup>16</sup> Órgão de controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 5.531, de 05 de novembro de 1992, alterada pela Lei 5.764, de 12 de agosto de 1993.

- b.4) os Tribunais de Contas, para exercício de suas atribuições constitucionais, também podem afastar a incidência de leis e atos normativos quando entenderem que tais normas ofendem a Constituição Federal/1988 (Súmula 347-STF);
- b.5) os Municípios deverão utilizar o Código Estadual de Licitações e Contratos – CLC/MA quando tiverem que aplicar recursos estaduais por meio de convênios ou de repasses, por força do art. 1º, § 2º, do referido código;
- b.6) **não há necessidade de norma municipal específica para a aplicação da Lei Estadual nº 9.579/2012**, visto que os municípios já se encontram obrigados a utilizar o CLC/MA, em virtude do que dispõe o art. 1º, § 2º, da referida lei, quando da aplicação de recursos oriundos do Tesouro Estadual;
- b.7) o Município poderá exercer sua competência legislativa suplementar e editar norma específica sobre licitações e contratos, com base no art. 30, II, da Constituição Federal/1988, no entanto não pode transbordar os regramentos definidos nas normas gerais estatuídas na Lei nº 8.666/1993 e, quando da utilização dos recursos estaduais, deverá atender aos princípios estabelecidos no Código Estadual;
- b.8) a competência suplementar dos Municípios, se for o caso, deverá ser exercida mediante lei ordinária específica para esse fim (art. 37, XXI, da Constituição Federal/1988).
- b.9) importante observar que, caso os gestores municipais identifiquem no Código Estadual de Licitações alguma norma que extrapole a competência suplementar do Estado, é prudente que evitem a utilização da referida norma, socorrendo-se na Lei nº 8.666/1993, visto que, nos casos concretos, esta Corte de Contas poderá afastar a aplicabilidade da norma manifestamente contrária à Constituição da República. (...) (DECISÃO PL-TCE Nº 63/2013. Rel. Conselheiro-Substituto: Osmário Freire Guimarães. Julgado em 11.09.2013) (grifo nosso)

## 5 - ANÁLISE TÉCNICO-LEGAL DO CÓDIGO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO ESTADO DO MARANHÃO: INOVAÇÕES E BENEFÍCIOS

### 5.1 Dos princípios acrescentados pelo CLC/MA

Os princípios constituem o início de toda a legislação a eles vinculada, são o ponto de partida, as ideias essenciais de um ordenamento. As normas lhes devem obediência e adequação para que sejam válidas no corpo jurídico. Além disso, os princípios também delimitam o espaço vago deixado pela lei ou pelo decreto e, ainda, atalham o conflito entre normas, balizando a vontade do administrador a fim de se garantir o interesse público. No mesmo sentido, convém citar os renomados Alexandrino e Paulo em um dos seus muitos trechos excepcionais:

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa. (ALEXANDRINO; PAULO, 2008. P. 141.)

A CF, no art. 37, *caput*, dispõe sobre alguns princípios<sup>17</sup> que, por estarem contidos no capítulo em que trata sobre a Administração Pública, devem disciplinar toda a matéria administrativa, inclusive o SRP.

Como o CLC é um procedimento especial de licitação, aplicável para compras, execução de obras e serviços, deve seguir os princípios voltados para as licitações arrolados na Lei nº 8.666/93, especialmente, nos seus arts. 3º, 4º e 15<sup>18</sup>. No entanto, assim como o texto constitucional, a Lei em evidência não os abaliza de forma exaustiva, isto é, a indicação dos princípios não é taxativa, portanto, apenas exemplificativa. Inclusive o art. 3º em alusão, depois de enumerar os princípios, complementa referindo-se a outros “que lhes são correlatos”<sup>19</sup>, dando margem ao entendimento exposto.

Destarte, a seguir tratar-se-á de alguns princípios estabelecidos no CLC/MA e suas relações com o tema em análise.

<sup>17</sup> São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

<sup>18</sup> Além dos já citados princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, a Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, dispõe sobre os princípios da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo; em outros dispositivos, aplica também princípios do procedimento formal (art. 4º), da padronização e do parcelamento (art. 15).

<sup>19</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993, republicada em 06 jul. 1994.

### 5.1.1 Princípio da Eficiência.

A Administração, não pouco, e em setores variados, é apelidada de morosa, ineficiente, é criticada por ter uma baixa produtividade e um elevado desperdício se comparada aos empreendimentos dos particulares. Neste cenário de descontentamento, as produções normativas mais modernas têm nos mostrado que a eficiência administrativa deve se aproximar aos padrões dos setores privados<sup>20</sup>, exigindo um melhor desempenho do agente público e organizando a Administração de modo a atender sua finalidade: o interesse público.

O princípio da eficiência assegura a adequação dos serviços públicos às necessidades sociais, almeja por uma relação custo/benefício satisfatória, nesse sentido, destaca-se a judiciosa definição de Alexandre de Moraes:

*Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. (MORAES, 2006. p. 302. )*

Criar um sistema administrativo eficiente não é uma tarefa impossível, mas requer muito esforço dos administradores. O Sistema de Registro de Preços exprime a base de um procedimento de compras e de prestação de serviços eficiente, uma vez que produz soluções eficazes aos problemas rotineiros da Administração,<sup>21</sup> portanto, é imperiosa a ampliação da adoção deste sistema, capacitando os administradores públicos e dando-lhes condições de aplicabilidade do SRP, com vistas a melhorar o atendimento dos órgãos públicos frente aos interesses sociais.

Ressalta-se como uma tentativa bem sucedida no tocante à eficiência, *data venia* a posição de alguns doutrinadores, as adesões às Atas de Registro de Preços, uma vez que transpõem várias fases de um procedimento normal de licitação, desburocratizando a aquisição e facilitando a atividade administrativa.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> A exemplo temos a CF, art. 37 e a Lei nº 8.666/93. Art. 15, III.

<sup>21</sup> **Cf., item 3.3.**

<sup>22</sup> Cf., capítulo 4.



### 5.1.2 Princípio da Padronização

Visa definir as características referentes às especificações técnicas e de desempenho de determinado gênero de produtos que são almejados pela Administração Pública.

A padronização<sup>23</sup> “quer dizer: adoção de um estander, um modelo [...] que, vantajosamente, possa satisfazer às necessidades das atividades que estão a seu cargo”, (GASPARINI, 1995. p. 288.) efetua-se como forma de garantir um maior desempenho dos aparelhos e dos serviços.

Enquanto o princípio do parcelamento está intimamente ligado à competitividade, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo fazê-lo em referência a itens ou unidades autônomas. No entanto é importante registrar que a Administração não pode dividir o objeto em partes economicamente inviáveis e também que deve atentar para as vantagens da economia de escala. (FERNANDES, p. 63-64. )

### 5.1.3 Princípio da segurança jurídica

Este princípio tem por finalidade assegurar e fomentar a confiança legítima dos atos administrativos e aplicação de normas, tendo por base a certeza jurídica e estabilidade do ordenamento, assim como, a confiabilidade na efetividade de direitos e liberdade como direito público fundamental.

Trata-se do princípio da segurança jurídica, em seu conteúdo material, impondo limites à autotutela administrativa. Como já decidiu o colendo Superior Tribunal de Justiça:

O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, de índole constitucional, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada da autotutela do Poder Público. (STJ, RMS 25652/PB, 5ª T., Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, J. 16.09.2008, DJe 13.10.2008)

Portanto, do princípio da segurança jurídica vão gerar possíveis regras de atuação para a Administração Pública que darão limites ao poder-dever do Estado de exercício da

---

<sup>23</sup> TCU decidiu: “(...) a indicação de marca na especificação de produtos de informática pode ser aceita frente ao princípio da padronização previsto no art. 15, I, da Lei 8.666/93, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa a opção, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração.” TCU. Processo nº TC-003.789/1999-3. Acórdão nº 1.521/2003 – Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 2003. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 out 2003.

autotutela, entre as quais se passa a analisar o dever de proteção à confiança legítima, a teoria dos atos próprios e o dever de respeito aos precedentes, sejam eles administrativos ou judiciais.

#### 5.1.4 Princípio da celeridade

O princípio da celeridade tenta otimizar as ações dentro dos procedimentos licitatórios, ou seja, busca simplificar procedimentos, de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias.

Todos os atos administrativos que são executados no dia do certame, preferencialmente, devem ser decididos na própria sessão, diminuindo assim o processo de compra de materiais que por sua vez são extremamente necessários para a funcionalidade dos serviços públicos, conseqüentemente, para o bem estar social.

Tal princípio adquiriu estatura constitucional com a EC 45/04<sup>24</sup> senão vejamos o que nos diz o art. 5º, LXXVIII, da CF/88: “Art. 5º. [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

### **5.2 Os procedimentos da licitação na aquisição de bens e a possibilidade da exigência de amostra e indicação de marca.**

O art. 19º, § 5º, da Lei n.º 9.579/2014 estabelece a possibilidade de exigência de amostra nas licitações realizadas pelo CLC/MA para a aquisição de bens, desde que justificada a necessidade da sua apresentação. Tal exigência, não possuía nenhuma previsão legal, apesar de excepcionalmente ser admitida em algumas hipóteses.

Com a edição da Lei do Pregão (Lei n.º 10.520/2002), houve aumento da competitividade entre os licitantes com a conseqüente redução dos preços somado à perda da qualidade dos bens objeto da licitação. Visando solucionar esse “efeito colateral”, a exigência de amostra foi o meio encontrado pela Administração Pública, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade na aquisição de bens e zelar pela adequação e satisfatoriedade da proposta escolhida (ROST, 2012).

O art. 62, §3º, a, b e c, da Lei do 9.579/12 estabelece três momentos em que pode ser exigida amostra: com antecedência à entrega das propostas, para exames pela

---

<sup>24</sup> Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004

Administração, na forma prevista no edital; no ato do julgamento, para atender diligência; após o julgamento da proposta, como condição para firmar o contrato. Ou seja, no procedimento de pré-qualificação e na fase de julgamento das propostas ou lances.

A pré-qualificação permanente<sup>25</sup>, conforme denominado pelo art. 29, LXV, do CLC/MA, constitui, nas palavras de Justen Filho (2012, p. 312)

[...] um ato administrativo declaratório do preenchimento de requisitos determinados de qualificação técnica por um sujeito e (ou) do atributo mínimo de qualidade por um objeto, produzindo efeito em procedimentos licitatórios ou contratações administrativas futuras.

As vantagens desse procedimento auxiliar das licitações do CLC reside na: (a) produção de uma única decisão administrativa com eficácia para um número indeterminado de futuras licitações ou contratações; (b) redução dos custos dos licitantes, que comprovarão qualificação técnica ou qualidade mínima do produto em uma única oportunidade; (c) eliminação do risco de decisões contraditórias, ampliando a segurança dos licitantes e a previsibilidade das decisões administrativas futuras (JUSTEN FILHO, 2012).

Desta forma, a exigência de amostra no procedimento de pré-qualificação pela Administração Pública visa avaliar de forma específica e aprofundada a aceitação de um bem, devendo para tanto prever todas as regras do respectivo procedimento desde a apresentação até a sua avaliação. Por esta razão, a exigência de amostra só afigura-se pertinente na pré-qualificação objetiva, que visa identificar bens que atendam às exigências técnicas e de qualidade da Administração Pública.

Com relação à exigência de amostra na fase de julgamento das propostas ou de lances, o art. 62º, §3º, “a”, “b”, “c” da Lei 9.579/2012 determina que, quando for o caso, o edital deverá prever todo o procedimento para a apresentação da amostra, desde logo determinando prazos e contemplando os critérios de análise da amostra. A exigência de amostra, por força dos princípios da razoabilidade, celeridade e economicidade, deverá recair tão somente sobre o licitante classificado em primeiro lugar, ou seja, que preencher todos os requisitos para contratação e caso haja sua desclassificação, a exigência recairá sobre o segundo colocado e assim por diante (ROST, 2012).

Por fim, convém destacar que, nos termos do art. 4º do Decreto Federal n.º 7.581/2011, é dever da Administração Pública elaborar os atos e expedir os documentos

---

<sup>25</sup> Essa pré-qualificação não se confunde com a pré-qualificação prevista no art. 114 da Lei n.º 8.666/1993, já que no regime geral a pré-qualificação é realizada com vistas a uma licitação específica, cujo objeto recomende a análise mais detida da qualificação técnica dos interessados, enquanto que no CLC/MA a pré-qualificação, conforme enuncia o próprio nome, é permanente, com validade de um ano para cada fornecedor ou cada bem, admitindo-se a atualização a qualquer tempo (DI PIETRO, 2012).

necessários para caracterização do objeto a ser licitado e para definição dos parâmetros do certame, assim como a justificativa para a exigência de amostra. Nestes termos, a Administração deve demonstrar motivadamente que a avaliação de amostras é essencial à aferição das características mínimas a serem observadas pelos licitantes com relação aos produtos ofertados, notadamente quando o produto ou bem não puder ser demonstrado por prova documental ou apresentação de certificados de qualidade (ROST, 2012).

Outra inovação no CLC/MA é possibilidade de se colocar a marca do produto que a administração pública deseja adquirir, como prevê o art.20 da Lei 9.579/2012, que assim dispõe:

Art. 20. A indicação de marca é permitida quando:  
 I - decorrente de pré-qualificação de objeto;  
 II - indispensável para melhor atendimento do interesse público, comprovado mediante justificativa técnica;  
 III - o consumo do material no exercício for inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e a marca estiver disponível em mais de um fornecedor.

Nesse contexto, toda vez que se trata da indicação de marca no edital, surge a polêmica acerca de eventuais direcionamentos, que fulminam a ampla competitividade e a isonomia, além de não cumprirem com a finalidade do certame, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A Lei nº 8.666 no seu art.15, I, deixa claro essa vedação:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:  
 [...] § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:  
 I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca.

A inserção de marcas nos editais é um assunto que tem sido amplamente estudado. E, seu entendimento, como não poderia deixar de ser, já está consolidado, de que a indicação de marca nos editais é constitucional e legal, desde que observados certos requisitos. É à análise desses requisitos que ora se dedica, com base na doutrina e na jurisprudência, sobretudo dos tribunais de contas.

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União já firmou entendimento reiteradas vezes pela possibilidade de indicação de marca no edital de licitação. Contudo, o TCU confere caráter de excepcionalidade à citada conduta. Assim, a orientação é no sentido de que há necessidade de apresentação, em uma decisão prévia e fundamentada do gestor público, de elementos técnicos e/ou econômicos que justifiquem a indicação da marca. Nesse sentido, confira-se o seguinte aresto:

Esta Corte de Contas, em diversos julgados, tem se manifestado pela possibilidade excepcional de indicação de marca em licitações, desde que fundadas em razões de ordem técnica ou econômica, devidamente justificadas pelo gestor, hipóteses nas quais não há ofensa ao princípio da isonomia, nem tampouco restrições ao caráter competitivo do certame (Decisão n. 664/2001 - Plenário; Acórdão n. 1.010/2005 - Plenário e Acórdão n. 1.685/2004 - 2ª Câmara). (TCU, Acórdão 1.122/2010, Primeira Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, DOU 12/03/2010).

O legislador do CLC/MA atende na íntegra o entendimento do TCU, a única opção que poderia fugir ao entendimento é pela opção do valor do objeto que no caso foi fixado em R\$ 5.000,00, Porém, tal opção pode ser enquadrado dentro rol de ordem econômica, fato este que deverá ser justificado pelo gestor do contrato.

Assim, desde que para fins de padronização, é lícito indicar marca no instrumento convocatório, quando isso se prestar à identificação do objeto do certame e representar vantagem para a Administração. Para tanto, exige-se do gestor público prévia e devida justificativa, que aponte razões de ordem técnica e/ou econômica, as quais devem ser aptas a fundamentar a escolha pela marca. Além disso, o edital deve consignar, além da marca, a aceitação de outros objetos similares, equivalentes ou de igual ou melhor qualidade.

### **5.3 Das modalidades de licitação adotada pelo CLC/MA**

Ao analisar a Lei 9.579/2012 na sua íntegra, percebe-se mudanças na sua estrutura legislativa em detrimento ao aqui nos remete a Lei nº 8.666/93, algumas são sensíveis aos olhos dos aplicadores do referido código, outras apresentaram modificações relevantes nas licitações do Estado do Maranhão.

Com certeza, uma das modificações mais enfatizadas entre os aplicadores do CLC/MA tange no que diz respeito às modalidades<sup>26</sup> de licitação prevista na Lei nº 9.579/2012. O legislador adotou quatro modalidades de licitação, a saber: concorrência, pregão, leilão e concurso. Ou seja, apenas somente essas modalidades de licitação foram disponibilizadas para que os órgãos realizassem seus processos licitatórios para aquisição de bens e construção de obras públicas.

---

<sup>26</sup> Art. 32. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - pregão;
- III - concurso;
- IV - leilão.

Nesse contexto, se polemizou sobre a inconstitucionalidade da referida lei, nesse quesito, tais questionamentos foram sanados, ao longo deste trabalho. Como já foi explanado, o legislador restringiu o uso das modalidades convite e tomada de preço, ou seja, não existiu um conflito entre a Lei Geral de Licitações e a Lei nº 9.579/12. Isso pode ser constatado a partir do momento em que a própria Lei nº 8.666/93 abre possibilidade para os entes federados fazerem adaptações necessárias nos procedimentos licitatórios, logicamente, com observância a lei de licitações.

Na verdade, o legislador maranhense buscou foi otimizar seus processos licitatórios pautado na transparência e no interesse público. Pois ao adotar, somente, as modalidades mencionadas, o legislador reduziu as chances dos aplicadores do CLC/MA cometerem ações corruptivas e que não atendam ao interesse público.

No Brasil, os sucessivos casos de corrupção se destacam pelas dimensões imodestas e pelo suprapartidarismo. As principais brechas utilizadas pelos corruptos, no entanto, não variam tanto: licitações direcionadas, formação de cartéis e contratos fraudulentos entre o poder público e empresas privadas. A discussão sobre as raízes históricas e sociológicas da corrupção vai longe: já as causas administrativas do problema têm alguns culpados mais claros. Duas modalidades de licitação prevista na Lei nº 8.666/93, carta-convite e tomada de preço apresentam grandes fragilidades na sua aplicação. Criadas com o nobre objetivo de assegurar o uso responsável dos recursos públicos, a medida acabou por criar barreiras burocráticas a obras importantes sem, entretanto, barrar a corrupção.

Os procedimentos licitatórios estipulados pela Lei 8.666/93 conhecido como carta convite<sup>27</sup> e tomada de preço<sup>28</sup> apresentam pontos frágeis na sua execução e sua aplicação requer atos discricionários do poder público quanto ao seu cadastramento.

A carta-convite apresenta ainda, uma gama de ataques aos princípios constitucionais. Fica bem claro que o princípio da igualdade tendo atrelado a este o princípio da competitividade não é exercido, pelo fato de somente três licitantes serem convidados,

---

<sup>27</sup> Art. 22. São modalidades de licitação

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

<sup>28</sup> § 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

tratando de maneira desigual os não convidados já que os mesmos não possuem meios razoáveis de pesquisa para tomar conhecimento da licitação pública.

A mais gritante agressão seja ao princípio publicidade, pelo fato da administração apenas fixar cópia do instrumento convocatório em um quadro de avisos, ficando bem claro que não atinge uma devida publicidade do acontecimento que poderia favorecer a própria administração, com um possível número maior de licitantes interessados e com um valor no contrato muito mais vantajoso para a mesma.

Esta falta de publicidade gera uma facilidade para possíveis negociações externas a fim de efetuar uma fraude. Com intuito de não ferir este princípio, alguns estados como Rio de Janeiro e Pernambuco já instituíram em decreto estadual o dever de publicar o convite na imprensa oficial, a fim de garantir uma devida publicidade para o mesmo.

Outro ponto a se destacar é a redução do prazo mínimo para a realização do pregão presencial. Pela Lei nº 10.520/2012, os pregões para serem realizados deveriam obedecer o prazo mínimo de 08 (oito) dias antes a publicação e o dia do certame. Já pelo CLC/MA, o prazo mínimo entre a publicação e o dia da realização do certame são de 05(cinco) dias, para os pregões com valores estimados até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), como dispõe o art. 12 do Decreto Estadual nº 28.790, de 19 de dezembro de 2012

Art. 12. Na modalidade pregão, o edital deverá prever o prazo para entrega das propostas pelos licitantes, contado da publicação do edital, não inferior a 5 (cinco) dias úteis.

Parágrafo único. O prazo não será inferior a 8 (oito) dias úteis quando:

I - utilizar recursos federais;

II - o valor da contratação for superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e não tiver havido pré-qualificação.

Tal inovação, aparentemente, causou estranheza aos operadores do CLC/MA, porém cabe enfatizar que a Lei geral de licitação prevê em seu bojo a modalidade carta-convite com o prazo mínimo de cinco dias uteis entre a publicação e a realização do certame. Ou seja, o que o legislador maranhense idealizou foi a realização de uma modalidade mais célere e transparente, acabando de vez com a escolha da modalidade carta-convite sob alegação de tempo.

Verificando a concorrência, em relação aos prazos mínimos para publicação dos avisos de licitações, merece total atenção o art. 11º do Decreto nº 28.790/12, que estabelecem mínimo de 30 (trinta) dias consecutivos para a concorrência de grande vulto até 05 (cinco) dias úteis para serviços de baixa complexidade e de até R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).

A inversão de fases foi outro ponto inovador no CLC/MA, essa característica era exclusiva da modalidade pregão em nível nacional. Com o advento do CLC/MA, conforme previsão no art. 3º § 2º, incisos I e II do Decreto nº 28.790/12, o legislador trouxe para a modalidade concorrência essa possibilidade, assim, com essa alternativa a concorrência torna-se mais célere uma vez que analisa-se a documentação somente da proposta mais vantajosa, tornando a procedimento licitatório mais objetivo e menos burocrático. Ainda em relação à concorrência, o gestor deve enviar o aviso do edital de licitação à associação sindical correspondente ao ramo de atividade que comercialize o objeto do certame, conforme preceitua art. 50, inciso III da lei estadual.

Outra inovação bastante significativa é a possibilidade de preferência para as empresas locais, microempresas e empresas de pequeno porte, cooperativas e microempreendedor individual, conforme se observa na redação dos arts. 4º, XIV, alíneas ‘a’ a ‘c’, bem como art. 19, inciso II e seu parágrafo primeiro.

O parcelamento oferece mais oportunidades à microempresa, uma vez que ela possivelmente “não teria acesso a uma empreitada ou fornecimento global e de grande vulto. O dispositivo em pauta, portanto, estimula a competitividade na faixa das micro e pequenas empresas e amplia o âmbito de possíveis licitantes.” (MOTTA, 2002. p. 183.)

As modalidades apresentadas seguem o mesmo direcionamento estipulado na Lei Geral de Licitação, com mudanças significativas que foram expostas.

#### **5.4 O julgamento das propostas**

No CLC/MA, os critérios de julgamento das licitações, encontram-se previstos no art. 63 da Lei n.º 9.579/2012, que elenca os seguintes: (a) melhor preço; (b) técnica e preço; (c) maior lance; (d) menor lance (e) melhor projeto.

O primeiro critério de julgamento, pautado no menor dispêndio como gênero, é a espécie melhor preço, caracterizado quando é declarado vencedor da licitação o proponente que, atendendo às condições de habilitação e aos requisitos mínimos do objeto, cotar o menor preço tal qual se dá no regime geral pela maior vantagem conferida à Administração, na medida em que a proposta vencedora é aquela com o menor valor possível, desde que atendidos os aspectos técnicos mínimos exigidos no edital, ou seja, de qualidade compatível com a necessidade exigida.

O critério de julgamento técnica e preço somente pode ser utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos



mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração Pública, ou seja, aplica-se nos casos em que o aspecto técnico se mostra tão ou mais relevante do que o preço gasto pela Administração, e destinar-se-á exclusivamente a objetos de natureza predominantemente intelectual e de inovação técnica ou tecnológica, ou que possam ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado, pontuando-se as vantagens e qualidades que eventualmente foram oferecidas para cada produto ou solução (art. 63, § 2º, Lei n.º 9.579/2012).

Na contratação integrada será obrigatória a utilização do critério de julgamento técnico e preço (art. 48º, § 1º, III, Lei n.º 9.579/2012). Isso se justifica em razão da complexidade e amplitude desse regime de execução, em que o contrato a ser firmado com o licitante vencedor deverá compreender “regime de contratação e execução que compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto” (art. 4º, XXVII, Lei n.º 9.579/12).

Enquanto nas licitações do tipo técnica e preço do regime geral, o critério de seleção da melhor proposta é o que resulta da média ponderada das notas atribuídas aos fatores técnica e preço, valorados na conformidade dos pesos e critérios estabelecidos no edital (art. 46, § 2º, Lei n.º 8.666/1993), do qual deve constar critérios claros e objetivos para identificação de todos os fatores pertinentes que serão considerados para a avaliação da proposta técnica, no critério de julgamento técnico e preço do CLC/MA também se admite a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as propostas técnicas e de preço, contudo o percentual de valoração de ponderação mais relevante o fator técnica não poderá ser inferior a 30% e nem ultrapassar 70% do resultado (art. 63, § 1º, Lei n.º 9.579/2012).

O critério do maior lance de preço assemelha-se com a licitação do tipo maior lance ou oferta do regime geral, com algumas peculiaridades. A licitação do tipo maior lance ou oferta vincula-se aos casos de alienações de bens ou concessão de direito real de uso, o art. 7º do decreto estadual 28.790/2012 vincula a utilização da maior oferta de preço a qualquer contrato que resulte em receita para a Administração Pública, inclusive, mas não somente, nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Os bens arrematados devem ser pagos a vista ou a prazo com entrada no percentual estabelecido no edital, o que não poderá ser inferior a 5% do valor do lance. Essa garantia prestada pelo licitante vencedor reverterá para a Administração Pública caso o pagamento não seja efetivado no prazo previsto no ato convocatório (art. 6º, § 3º, dec. Estadual 28.790/12)

Por último, tem-se o critério de julgamento do maior retorno econômico, que não se encontra previsto no regime geral e representa uma inovação instituída pelo CLC/MA. Esse critério tem aplicação nas hipóteses em que o objeto licitado será prestado mediante contrato de eficiência. Barros (2011, p. 758) explica que,

Os contratos de eficiência terão por objetivo a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes (relacionadas com a utilização ou a manutenção do bem ou, então, com critérios de sustentabilidade, p. ex.), sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada. Nesses casos o instrumento convocatório deverá prever parâmetros objetivos da mensuração da economia gerada com a execução do contrato, que servirá de base de cálculo da remuneração devida ao contratado (§ 3º do art. 36 do Decreto nº 7.581/11).

Desta forma, é com base nos citados parâmetros objetivos que será realizado o julgamento das propostas, obtendo-se o retorno econômico pelo resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço.

Por esta razão, os licitantes devem apresentar uma proposta de trabalho (composta pelas obras, serviços ou bens, com respectivos prazos de realização ou fornecimento; bem como a economia que estima gerar, expressa em unidade de medida associada à obra, bem ou serviço e expressa em unidade monetária) e uma proposta de preço (que corresponderá a um percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período, expressa em unidade monetária), sendo considerado vencedor aquele que oferecer a maior economia para a Administração Pública, em consonância com o objetivo da eficiência (NESTER, 2012).

## **5.5 A possibilidade de remuneração variável**

Outra verdadeira inovação em face do que dispõe o regime geral de licitações e contratações públicas brasileira (Lei n.º 8.666/1993), a possibilidade de remuneração variável do contratado encontra-se prevista no art. 4, XXXI do CLC/MA, que assim dispõe:

Art. 4º, XXXI - contrato de eficientização - contrato que tem remuneração variável estabelecida sobre parcela de ganhos de produtividade gerado para a Administração, redução de custos diretos ou indiretos;

Esse dispositivo evidencia um mecanismo pelo qual se pretende subordinar a remuneração do particular à obtenção de um resultado futuro predeterminado acerca do qual não se tem certeza sobre sua ocorrência. Trata-se, em realidade, de um contrato de risco, em que o particular tem parte de sua remuneração vinculada diretamente à obtenção de certos resultados, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos regidos pela Lei n.º 8.666/1993, em que a Administração Pública se preocupa normalmente com o controle

dos meios, na remuneração variável do CLC/MA há o controle de resultados, que se dá por meio da remuneração do particular (SCHWIND, 2012).

A remuneração variável representa, na hipótese, verdadeiro “bônus” ao contratado, que terá sua remuneração incrementada caso consiga alcançar as metas determinadas. Deve-se destacar que essas metas não devem ser essenciais para a qualidade das obras e serviços desempenhados, mas tão somente vantagens adicionais à Administração Pública que não são essenciais à boa execução do objeto contratual (SCHWIND, 2012).

Esse incremento da remuneração do contratado depende de definição prévia da Administração acerca da utilidade e relevância do cumprimento das metas fixadas, ou seja, é indispensável que as exigências estabelecidas resultem em benefícios efetivos e úteis aos interessados da coletividade, já que o alcance de tais exigências resulta em maiores dispêndios de recursos públicos, devendo, por conseguinte, o estabelecimento dessa forma de remuneração ser sempre motivado (SCHWIND, 2012).

Ainda que haja incerteza quanto à remuneração efetivamente devida ao contratado, em razão de não se saber se as metas estabelecidas serão alcançadas, deverá haver um limite orçamentário para o dispêndio de recursos públicos, é o que determina o art.19, IV, c, do CLC/MA. Essa determinação decorre exatamente do regime de gestão fiscal responsável, cuja definição pode ser extraída do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nestas palavras:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de renúncia, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Desta forma, evidencia-se que o mecanismo de remuneração variável não pode resultar em contratações absolutamente incertas quanto ao montante de recursos públicos empregados, de sorte que a incerteza é inerente a esse tipo de contratação, mas deve haver um limite de dispêndio previamente estabelecido (SCHWIND, 2012).

## 5.6 Do Sistema de Registro de Preço do CLC/MA

O Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública<sup>29</sup> cuja ideia foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio, em 1922, com um Decreto Federal, o Código de Contabilidade Pública da União<sup>30</sup>, que dispunha, de maneira superficial, sobre as licitações e contratos administrativos. Esta norma não tratou de uma indicação procedimental aprofundada da matéria, assim como não há indícios de que, na época, o registro de preços tenha sido posto em prática, contudo já acusava uma vinculação dos inscritos ao fornecimento do objeto registrado e que o preço deveria ser mantido por pelo menos quatro meses.<sup>31</sup>

Com o passar do tempo, sugeriram alguns dispositivos legais tratando do tema, no entanto, somente em 1990, no Município de São Paulo, é que surgiu o primeiro meio de utilização concreta do SRP, através de regulamentação estipulada pelo o Decreto nº 29.347/90<sup>32</sup>. A partir de então, com o uso prático do sistema, as compras e os serviços contratados por meio do Sistema de Registro de Preços foram se aperfeiçoando, tornando a atividade administrativa mais célere e eficiente.<sup>33</sup>

Com o advento da Lei nº 8.666/93, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o SRP foi consolidado, no art. 15 deste instituto legal, e passou a ser regra nas contratações administrativas, pois, sempre que possível, a Administração deve processar as compras por meio de tal sistema.<sup>34</sup>

Atualmente define-se o Sistema de Registro de Preços como um instrumento jurídico aplicado na Administração Pública em favor da atividade licitatória que seleciona a proposta mais vantajosa, por meio do pregão ou da concorrência, e que a registra em Ata para

---

<sup>29</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 25.

<sup>30</sup> BRASIL. Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4536.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2010. Art. 52.

<sup>31</sup> LEÃO, Eliana Goulart. **O Sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 16-17.

<sup>32</sup> SÃO PAULO. Decreto nº 29.347 de 23 de novembro de 1990. Regulamenta os artigos 9º e 13 da Lei nº 10.544/88, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, São Paulo, SP, 24 nov. 1990.

<sup>33</sup> LEÃO, op. cit., p. 20.

<sup>34</sup> O TCU recomendou que “sempre que possível, processe as compras através do Sistema de Registro de Preços, consoante estabelece a art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93, regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001”. TCU. Processo nº TC-014.662/2001-6. Acórdão nº 2.521/2003 – 1ª Câmara. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, DF, 2003. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 29 out. 2003.

a celebração de futuros e eventuais contratos, dentro de um prazo de validade não superior a um ano.<sup>35</sup>

Joel de Menezes Niebuhr explica que “o registro de preços é o conjunto que abrange essas três etapas: licitação, ata de registro de preços e contrato.” (GUIMARÃES; NIEBUHR, op. cit., p. 24-25.) Isto porque, o primeiro passo para o registro dos preços é a seleção da proposta mais vantajosa, através do pregão ou da concorrência, para a formulação de uma ata que deve mencionar os preços, fornecedores, órgãos participantes e demais disposições estabelecidas no instrumento convocatório, afim de que futura e eventualmente, se celebre os contratos de acordo com as demandas que cada órgão participante.

Porém, o registro de preços condiciona-se a uma ampla pesquisa de mercado<sup>36</sup>, a qual deve ser realizada antes mesmo da primeira etapa do SRP, qual seja, a fase competitiva<sup>37</sup>.

Nesse sentido, afirmou Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

A ampla pesquisa é requisito essencial de validade do SRP. A ausência desta, pode ensejar a nulidade do SRP ou a obrigatoriedade de demonstrar a regularidade dos preços contratados. A primeira consequência é inexorável quando não tiver sido realizada pesquisa; a segunda, quando essa foi realizada, mas não abrangeu determinado item.<sup>38</sup>

Na primeira fase, o SRP “efetiva-se por concorrência ou pregão *sui generis*”<sup>39</sup> uma vez que, normalmente, a Administração é obrigada a adquirir determinados produtos ou realizar certos serviços frutos de alguma licitação, porém, o SRP desobriga a Administração de adquirir uma unidade sequer do objeto licitado, pois ela o faz de acordo com as suas necessidades e ao que está estabelecido no edital, o agente público deixa, portanto, de efetuar compras desnecessárias, sem qualquer referência segura, para comprar de acordo com as necessidades diretas.

Por conseguinte, a Administração não é obrigada a adquirir o objeto da licitação, embora o licitante esteja vinculado ao preço que ofertou em sua proposta. Conforme ensina o pré-citado autor, há então uma relação de equilíbrio e reciprocidade de obrigações. Nesta

<sup>35</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 29-36.

<sup>36</sup> BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993, republicada em 06 jul. 1994. Art. 15, § 1º.

<sup>37</sup> TCU recomendou: “[...] realize, ao ensejo das licitações, pesquisa de preços em mais de uma empresa, a fim de obter amostragem mais representativa dos preços de mercado dos bens adquiridos, nos termos do art. 15, § 1º, da Lei nº 8.666/93”. TCU. Processo nº TC-16.105/2003-8. Acórdão nº 1.920/2003 – Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, DF, 2003. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 dez 2003.

<sup>38</sup> FERNANDES, op. cit., p. 187-188.

<sup>39</sup> Ibid. p. 31.

medida a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar; de outro lado, o licitante admite a certeza de que o compromisso assumido não é eterno,<sup>40</sup> uma vez que a validade da ARP é de apenas um ano.

Esse procedimento licitatório, entretanto somente foi introduzido, na concorrência e no pregão, pois estas modalidades detêm a máxima publicidade, competitividade e formalismo e, ainda, não possuem limites de valores no momento da escolha da modalidade a ser empregada, de modo a tornar o SRP um instrumento de grande valia para as contratações públicas.

O segundo passo do sistema em referência é a composição da Ata de Registro de Preços, que, como dito, deve registrar os preços, fornecedores, órgãos participantes e demais disposições estabelecidas no edital.<sup>41</sup>

A terceira e última etapa para composição do Sistema se dá com a casual celebração do contrato que segue sempre as demandas da Administração, ou seja, em caso de necessidade, ou de acordo com o cronograma estabelecido no edital, hipóteses em que são efetuadas as contratações.

É importante ressaltar que o agente público não se obriga a efetuar determinada compra ou a exercer certo serviço apenas porque realizou um registro de preços, nem tão pouco, em caso de necessidade de alguma compra ou da prestação de algum serviço, é forçado a contratar com o(s) fornecedor(es) registrado(s), uma vez que este(s) apenas detém(êm) o direito de preferência. A Administração poderá realizar outro certame licitatório, ou ainda utilizar outros meios de aquisição, como a dispensa ou a inexigibilidade, para o mesmo objeto registrado. Naquele caso, por exemplo, se o preço conseguido for menor que o da Ata de Registro de Preços, dele será advindo o contrato, no entanto, caso o preço alcançado no novo certame seja igual ou superior ao registrado, prevalece este em detrimento daquele.

Muito se discutiu se o Sistema de Registro de Preços também seria aplicável aos serviços, ou somente para as compras, tanto pela sua “posição geográfica”, uma vez que ele está disposto na “Seção V - Das Compras” da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, como pela dificuldade da descrição de objetos que visam contratar certos tipos serviços a serem prestados à Administração Pública.

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 33.

<sup>41</sup> Cf., item 4.1.2.

Todavia, o Decreto Federal 3.931/01, art. 1º, *caput*, veio por fim a este debate, visto que, acertadamente, contempla a contratação de serviços por meio do Sistema de Registro de Preços.<sup>42</sup>

O CLC/MA também apresenta essa ferramenta para facilitar o planejamento de compras da administração pública, para isso existe dentro da Comissão Central Permanente de Licitação - CCL a superintendência de registro de preço, setor responsável pela execução e planejamento das aquisições por meio do registro de preços.

Cabe ressaltar que a CCL é o único órgão responsável por executar compras por meio do sistema de registro de preços dentre aqueles órgãos que são abrangidos pelo CLC/MA. Além disso, o CLC/MA apresenta o Sistema de Registro de Preços - SRP e o Sistema de Registro de Preços Permanentes – SRPP.

Sistema de Registro de Preços é caracterizado por um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, aquisição e locação de bens para contratações futuras, enquanto, o Sistema de Registro de Preços Permanente é o sistema de registro de preços que permite a atualização anual de preços, a inclusão de novos licitantes e modificações de quantidades e condições do objeto.

A vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, ou seja, é permitido a prorrogação da ata desde que as mesmas não ultrapassem os doze meses de vigência. Quanto aos acréscimos quantitativos fixados pela ata de registro de preços de que trata os incisos III e IV do §1º do Art. 91 do CLC/MA é dedado, salvo no caso Registro de Preços Permanente, como dispõe os arts. 30 e 31 do Decreto Estadual 29.919/2014<sup>43</sup>:

Art. 30. A inclusão de novos itens e de novos beneficiários, bem como as alterações quantitativas, no curso do SRPP, deverão observar procedimento licitatório próprio e, ainda:

I - o ramo de atividade pertinente dos beneficiários;

II - a Ata de Registro de Preços resultante deste procedimento licitatório deverá integrar o SRPP;

III - o término do prazo de vigência desta ARP deverá ser compatível com as demais Atas integrantes do SRPP.

Art. 31. A atualização do SRPP será precedida de nova licitação, observados os seguintes critérios:

---

<sup>42</sup> O TCU entendeu que a Administração Pública Federal, ao regulamentar o Sistema de Registro de Preços, através do Decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001, estendeu a possibilidade de sua utilização também para os casos de contratação de serviços. TCU. Processo nº TC-012.835/2002-9. Acórdão 1.365/2003 – Plenário e 1.805/2004 – Plenário. Relator: Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, DF, 2003. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 set. 2003.

<sup>43</sup> Regulamenta o Sistema de Registro de Preços disciplinado no art.39, § 1º, do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, e dá outras providencias.

I - pode ser realizada nos mesmos autos ou em autos apartados, instruídos com base no mesmo edital inicial e nas respectivas atas vigentes;

II - a mesma publicidade, mesmos critérios de cotação de preços, de habilitação e prazo para apresentação de propostas conferidos à licitação que precedeu o registro de preços inicial;

III - a Administração Pública poderá convidar, por meio eletrônico, todos os cadastrados e os licitantes do certame inicial.

§ 1º A Administração deverá previamente consultar o atual beneficiário do item, para verificar o interesse de manutenção do registro, mediante apresentação de nova proposta no prazo estabelecido.

§ 2º Na hipótese de concordância do beneficiário do item, o preço atualmente registrado será considerado como preço máximo para efeito de formulação de proposta para o respectivo item.

§ 3º Em caso de discordância ou ausência de resposta pelo beneficiário e não ocorrendo alguma das condições previstas no Art. 20, incisos I e II, deste Decreto, a Administração poderá utilizar o preço registrado como valor de referência para a licitação.



## 6 CONCLUSÃO

O Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão - CLC/MA, instituído pela Lei Estadual 9.579 de 12 de Abril de 2013, completou dois anos em abril de 2014. Durante esse período, o CLC/MA sofreu alterações e acréscimos instituídos pela Lei nº 9.990 de 13 de Fevereiro de 2014.

A Lei n.º 8.666/1993 é a fonte legislativa primária quando se trata de licitações e contratações públicas e é a partir dela que se extraem os requisitos mínimos e indispensáveis à validade da contratação administrativa. Foi observado que o CLC/MA não sofreu nenhuma ação direta de inconstitucionalidade, fato este que colaborou para o grande sucesso da aplicação desse código no cenário estadual.

Foi observado que o instituto da Licitação Pública se configura como um procedimento concorrencial que visa selecionar a proposta mais vantajosa à administração para a consecução de qualquer contrato administrativo, ressalvadas as exceções legalmente determinadas, assegurando a isonomia entre os concorrentes.

Destaca-se que as boas práticas administrativas implementadas com o Sistema Integrado e o Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão são uma referência nacional para lidar com os desafios vindouros.

Verificamos que o Código apresenta uma sistematização de tal forma que permite ao seu aplicador uma visão completa sobre o sistema de compras no Estado do Maranhão, além disso, o mesmo vislumbra as peculiaridades, as características singulares a fim de fomentar a economia local a partir do momento em que coloca dispositivos com o intuito de abranger preferencialmente empresas oriundas do Estado.

Outro fator de destaque é a preocupação do legislador com a coisa pública, ou seja, de empregar os recursos de forma adequada e planejada, sem desperdício, sem corrupção, sem má vontade. Fazer seus aplicadores aptos a exercer e operar o CLC/MA.

Várias foram as inovações e benefícios trazidos pela implantação do CLC/MA, merecendo destaque:

- a) Redução das modalidades de licitação em apenas quatro: concorrência, pregão, leilão e concurso;
- b) Quebra do paradigma de que a administração busca sempre a menor proposta, mostrando que o melhor preço é o objetivo ideal;
- c) Institucionalização dos contratos de racionalização ou efficientização, que exigem uma regulamentação mais específica, dirimindo dúvidas e otimizando

- ações, esclarecendo e oferecendo oportunidade de ganho real para toda a sociedade, garantindo a promessa de redução de custos com metas qualitativas sobre o risco de transferência para o contratado;
- d) Enfrenta a questão da indicação da marca, a inclusão e exclusão de amostras, as alterações qualitativas do objeto e a licitação deserta ou fracassada;
  - e) A celeridade e eficiência propagadas pela instituição do CLC/MA não deve afrontar os demais princípios basilares da Administração Pública, mas com eles harmonizar-se, de forma que não haja supressão de quaisquer deles em benefício do outro;
  - f) Ao contrário da Lei nº 8.666/93, que definiu os prazos em razão da modalidade, o CLC/MA optou por definir em razão do objeto e complexidade na elaboração da proposta, imprimindo celeridade ao procedimento, o que representa ganhos para a sociedade, pelo atendimento imediato das necessidades;
  - g) Adotou, além do Sistema de Registro de Preços, o Sistema de Registros de Preços Permanentes;

As boas práticas administrativas implementadas com o Sistema Integrado e Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, são uma referência nacional para as compras públicas, pois apresenta adaptações peculiares ao sistema administrativo do Estado abordando seus aspectos sociais e culturais. Toda sua base se respalda na transparência e celeridade dos procedimentos administrativos, fazendo com que as compras e serviços públicos sejam aplicados de forma correta e com um único objetivo, o interesse público.

## REFERÊNCIAS

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

BONAVOLONTÁ, Renata Lopes de Castro. Fase recursal nos procedimentos licitatórios. **Revista Licitações e Contratos**, n. 57. Brasília: Consulex, jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14. nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.931 de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 20 set. 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 29.919, de 1º de Abril de 2014**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços disciplinado no art. 39, § 1º, do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 28.888, de 21 de fevereiro de 2013**. altera e acrescenta dispositivos ao decreto nº 28.790, de 19 de dezembro de 2012, que regulamenta as modalidades de licitação do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 28.790, de 19 de dezembro de 2012**. regulamenta as modalidades de licitação do Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.990, de 13 de fevereiro de 2014**. altera, acrescenta e revoga dispositivos da lei nº 9.579, de 12 de abril de 2012 - Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 16. nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20. nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 20. nov. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.579, de 12 de abril de 2012. Código de Licitações e Contratos do Estado do Maranhão.** São Luis, MA. Disponível em: [www.ccl.ma.gov.br/legislação](http://www.ccl.ma.gov.br/legislação). Acesso em 05. Nov. 2014

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 7.ed. rev. e atual. de acordo com a EC n. 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24.ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2011.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo.** 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Direito Financeiro.** 3.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 6.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

\_\_\_\_\_. Procedimentos auxiliares das licitações e a pré-qualificação. *In:* JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC):** comentários à Lei n.º 12.462 e ao Decreto n.º 7.581. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. **Revista Direito e Justiça – reflexões sociojurídicas**, ano IX, n. 12, p. 235-276. Porto Alegre: EdiPUCRS, mar. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo.** 14.ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo.** 27.ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 7.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as Leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e pregão eletrônico; Impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência. 9. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 101-102.

NESTER, Alexandre Wagner. Os critérios de julgamento previstos no regime diferenciado de contratações públicas. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC):** comentários à Lei n.º 12.462 e ao Decreto n.º 7.581. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito.** 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle.** 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 91.