Enap Escola Nacional de Administração Pública

Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços

Módulo 11 Os Autos do Processo de Licitação

Brasília 2015

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota

Conteudista: Edson Seixas Rodrigues(2005); *Revisores*: Henrique Savonitti (2008), Walter Salomão (2011), Hanna Ferreira (2013).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2014

Enap Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1.1. Objetivos do Módulo 5

1.2. Abertura de Processo Administrativo 5

1.3. Autuar, protocolar e numerar o processo 6

1.4. Autorização e Recursos Orçamentários 6

1.5. Documentos Juntados ao Processo 7

1.6. Documentos Previamente Examinados 10

1.7. Ponto Polêmico 10

1.8. Finalizando o Módulo 11

Módulo 11 Os Autos do Processo de Licitação

1.1. Objetivos do Módulo

Ao final desse módulo, espera-se que você seja capaz de:

- identificar os procedimentos para uma licitação, mencionando os documentos que devem ser juntados ao processo.

1.2. Abertura de Processo Administrativo

O procedimento da licitação será iniciado com abertura de processo administrativo[1], devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente os documentos enumerados nos incisos de I a XII do art. 38.
Art. 38, *caput*

SAIBA MAIS

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO.

INDEXAÇÃO: Processo Administrativo. Instrução. Autuação. Sequência Cronológica. Numeração. Rubrica. Termo de abertura. Termo de encerramento.

REFERÊNCIA: art. 38, caput, e 60 da Lei no 8.666 de 1993; art. 22 da Lei 9.784 de 1999; Portarias Normativas SLTI/MP no 05, de 2002 e 03 de 2003; Orientações Básicas sobre Processo Administrativo do NAJ/PR; Decisão TCU 955/2002-Plenário e Acórdãos TCU 1300/2003-Primeira Câmara, 216/2007-Plenário, 338/2008-Plenário. Fonte: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/ListarAtos.aspx?TIPO_FILTRO=Orientacao

1. Isso significa que não existe licitação se não for por intermédio de um processo administrativo específico para aquele objeto que se pretende licitar.
A hipótese de uma licitação feita sem processo, qualquer que seja a sua modalidade, caracteriza nulidade total do procedimento, respondendo a autoridade que deu causa por crime de responsabilidade.

1.3. Autuar, protocolar e numerar o processo

Quem autua, protocoliza e enumera?

Autuar, protocolizar e numerar é atividade específica de um setor próprio da administração, comumente chamado de "Setor de Protocolo", que é uma unidade da administração encarregada do recebimento, registro e tramitação de documentos.

Art. 38

O Setor de Protocolo dá forma processual[2] aos documentos recebidos. Esses documentos podem ter origem em setores internos da Administração Pública ou ser encaminhados por particulares que tenham interesses públicos junto às organizações públicas.

SAIBA MAIS

Como é autuado um processo? Com quantas páginas se abre um novo volume? Como se numeram as páginas de um processo? O que é juntada ou apensação ou anexação de documentos e processos? Como deve ser um carimbo de recebimento ou de remetente ou de "confere com o original"? Essas e outras orientações encontram-se na **Portaria Normativa 05 de 19 de dezembro de 2002** (alterada pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 12 DE 23 DE NOVEMBRO DE 2009) que dispõe sobre os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo, no âmbito da Administração Pública Federal, para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. **Endereço:** www.comprasnet.gov.br > Legislação > Portarias.

1.4. Autorização e Recursos Orçamentários

Na autorização, a indicação sucinta do objeto e o recurso próprio para despesa são pressupostos indispensáveis para a validade de um processo de licitação, qualquer que seja a modalidade.

A inexistência de recursos orçamentários disponíveis para fazer face às obrigações assumidas na licitação, bem como a falta da autorização expressa da autoridade competente criam vícios insanáveis, levando a licitação à nulidade total.

Ademais, o Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012, determinou no âmbito do Poder Executivo Federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, determinando a competência em razão dos valores contratados.

2. Dar forma processual ao documentos significa dar os seguintes passos:

- colocar uma capa nos documentos recebidos;
- preencher os espaços dessa capa que identificam o histórico dos documentos encaminhados (Exemplo: Interessado: Escola Nacional de Administração Pública ; Objeto: Licitação Pública por meio da modalidade convite);
- numerar e rubricar todos os documentos encaminhados;
- fazer constar a assinatura do servidor do protocolo, historiando e se responsabilizando pelo processo autuado.

1.5. Documentos Juntados ao Processo

Quais documentos serão juntados ao processo de licitação?

I - Edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso.

Pode-se dizer que o edital (ou a carta-convite) é a peça mais importante do processo de licitação. Conforme já vimos no seu conceito, o edital é a lei entre os licitantes e a administração e nada pode alterá-lo. É a garantia de ambas as partes de que ele será fielmente cumprido.

Em algumas licitações, principalmente de obras e serviços, há a necessidade de se juntar ao edital o projeto básico, as planilhas estimadas de custo e a minuta de contrato. Esses documentos constituem os anexos do edital.

II - Comprovantes das publicações do edital resumido ou da entrega do convite

Quando a licitação for executada nas modalidades concorrência ou tomada de preços, necessário se torna que o edital seja publicado na imprensa oficial em forma de aviso resumido, nos termos do art. 21 da Lei de Licitações.

Uma cópia desse aviso, comprovando a sua publicação, deverá ser juntada ao processo.
Se a modalidade for convite, o que se deve juntar é o comprovante de que a carta-convite foi entregue para um mínimo de três fornecedores escolhidos pela Administração.

Art. 21

III - Ato de designação da Comissão de Licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite

A licitação, qualquer que seja a modalidade, estará sendo conduzida por um representante da administração.

Se concorrência ou tomada de preços, por uma comissão de licitação; se convite, ou por uma comissão ou por servidor devidamente designado.
Essas designações são feitas por portaria da autoridade competente. Cópia dessa portaria deverá constar dos autos do processo, dando legitimidade aos atos do representante.

IV - Original das propostas e dos documentos que as instruírem

Deverão ser juntados no processo todos os documentos de habilitação (inclusive dos inabilitados), bem como as propostas originais dos participantes que foram habilitados (as propostas dos inabilitados serão devolvidas).

SAIBA MAIS

Convém ressalvar que os incisos do art. 38 não correspondem à lógica sequencial das atividades da administração. Indicam apenas a necessidade da juntada dos documentos que mencionam.

Enap

Enap

IMPORTANTE

Deve ser observado o fiel cumprimento do art. 38, *caput* e seus incisos, e art. 40, § 1º, da Lei n.º 8.666 de 1993, relativos à regular autuação e constituição dos processos licitatórios, em especial quanto à numeração das folhas e aposição da rubrica imediatamente após a juntada dos documentos da licitação ao processo.

Decisão 955/2002 Plenário

V - Atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora

Todas as manifestações e decisões relevantes feitas pela Comissão de Licitação devem ser juntadas por cópia no processo.

VI - Pareceres técnico ou jurídico emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade

Um processo de licitação deve conter, necessariamente, a manifestação técnica (quando a natureza do objeto o exigir) e a jurídica, sendo esta última a segurança de que dispõe a instituição de estar procedendo em conformidade com o que determina a Lei.

Assim, um processo pode até não ter manifestação técnica em função de seu objeto, mas se não tiver manifestação jurídica cria vícios que podem levar à sua nulidade.

VII - Atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação

Adjudicação é o ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação, para subsequente efetivação do contrato administrativo.

Homologação é o ato pelo qual a autoridade superior confirma o julgamento das propostas e, consequentemente confere eficácia à adjudicação.

(*Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo Brasileiro, pág. 278 e 279*).

Dessa forma, após a homologação, o licitante vencedor já pode firmar contrato com a administração do objeto em que saiu vencedor.
Esses dois atos, tanto de adjudicação quanto o de homologação, devem ser juntados por cópia nos autos do processo de licitação.

VIII - Recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões

Somente após concluído o exame dos recursos administrativos se dará ou não razão para o recorrente.

SAIBA MAIS

Os recursos administrativos e as peças decorrentes do recurso deverão ser juntadas ao processo de licitação. Para um melhor entendimento sobre os recursos administrativos, faça o curso Gestão de Contratos que também integra o Programa de Capacitação em Gestão da Logística Pública.

IX - Despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente

Os atos de anulação ou de revogação da licitação decorrem de fatos devidamente justificados que determinam essa tomada de decisão.

A anulação de uma licitação ocorre quando houver em seu bojo um vício insanável, caracterizando um ato de ilegalidade. A anulação pode ser feita em qualquer fase da licitação e deve ficar bem demonstrada. Se não houver justa causa, qualquer interessado pode buscar a sua invalidação no Judiciário.

A revogação, diferentemente da anulação, não depende de ilegalidade no procedimento. A sua justificativa decorre da oportunidade e conveniência da administração, a qual deve estar bem evidenciada sob pena de se tornar inválida.

Tomemos como exemplo o caso de corte de orçamento feito pelo Governo Federal. Tal corte obriga as administrações a refazerem as suas programações. Muitas licitações, porventura, em pleno desenvolvimento, tem que ser revogadas em função da oportunidade e conveniência claramente demonstrada (inexistência de verba no orçamento).

SAIBA MAIS

Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

X - Termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso

O termo de contrato (se houver) deverá também constar no seu original nos autos do processo de licitação.

XI - Outros comprovantes de publicações

O comprovante de toda e qualquer publicação que, durante o curso da licitação, houve necessidade de se efetivar, deverá ser juntado por cópia no processo de licitação.

Ensina Marçal que “As publicidades e intimações constituirão condição de validade ou de eficácia dos atos integrantes da licitação. Por isso, todas as publicações e todos os atos de comunicação deverão ser comprovados por meio de documentos trazidos aos autos.”

Enap

XII - Demais documentos relativos à licitação

Outros documentos que não são elencados no art. 38 e que, a juízo da Comissão de Licitação, merecem relevância, deverão ser juntados nos autos do processo de licitação.

1.6. Documentos Previamente Examinados

As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas[3] e aprovadas por assessoria jurídica[4] da administração.

Art. 38, § único

Decisão do TCU: Submeta as minutas de editais de licitação, de instrumentos contratuais e de seus aditivos ao prévio exame e aprovação da assessoria jurídica, conforme preceitua o art. 38, § único, da Lei no 8.666/1993, incluindo o parecer devidamente assinado no processo correspondente. Decisão 955/2002 Plenário

1.7. Ponto Polêmico

[Levantamento. Petrobras. obra de construção de terminal e base de distribuição segregada no Complexo Industrial e Portuário do Pecém/CE. Numeração e rubrica em todas as páginas que compõem os processos.]

[ACÓRDÃO]

9.3. [...], determinar à Presidência da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras - que, **para o caso de processos ainda em papel, e visando ao resguardo dos princípios da transparência e da moralidade, expeça orientação aos setores competentes da empresa, a fim de que todos passem a observar a necessidade de numeração sequencial e de rubrica das folhas dos processos**;

[VOTO]

26. Terceiro: ausências parciais de rubrica em algumas páginas e total de numeração no processo relativo ao Convite nº 0.375.780.07-8, contrariando, respectivamente, o estatuído nos arts. 40, inciso X, 23, § 1º, e 38 do referido diploma, bem como no disposto no art. 22, § 4º, da Lei nº 9.784/99:

[...]

29. Essa matéria mereceu análise do Ministro Ubiratan Aguiar, no voto que fundamentou o Acórdão nº 1.261/2004 - TCU - Plenário, nos seguintes termos:

"5. Em relação ao mérito da falha em tela, apesar de sua aparente singeleza, há que se ressaltar que a organização dos documentos em processos numerados sequencialmente é uma medida básica de controle, com o objetivo de proporcionar que se saiba exatamente quais foram os atos praticados no processo, na ordem em que eles ocorreram, evitando também que documentos sejam retirados ou incluídos nos processos extemporaneamente."

3. Esse exame e aprovação devem estar bastante evidentes nos autos do processo de licitação, a fim de não dar margens para vícios processuais.
4. O assessor jurídico que proceder o exame deverá datar e assinar a sua manifestação, submetendo-a à autoridade imediatamente superior para fins de aprovação.

30. Destaco que a numeração das folhas de um processo e a sua rubrica não configura medida de burocrata, mas sim medida de prudência necessária à concretização e à proteção dos princípios da transparência e da moralidade, porquanto dificultam a fraude.

31. E nesse particular, ainda que a Lei nº 9.784/1999, invocada pelo Tribunal como fundamento das suas decisões não trouxesse a previsão contida no art. 22, §4º, quanto à necessidade de numeração e de rubrica, não estaria a Petrobras dispensada dessa providência como forma de resguardar a lisura dos seus processos, cujos interesses são múltiplos, tanto por parte do Poder Público, seja na perspectiva do interesse público primário, seja na do interesse público secundário, quanto por parte dos particulares que contratam ou pretendem contratar com a Petrobras.

32. Nesse sentido, entendo, assim como entendeu o Ministro Augusto Nardes, a impertinência de se buscar a responsabilidade dos empregados da Petrobras, quando da inobservância desse procedimento. Isso porque compete à alta administração da Companhia adotar as devidas providências para regulamentar a questão internamente, promovendo a devida divulgação da mudança de rotina.

33. Por essa razão, entendo que o TCU deve, nesta oportunidade, reiterar a determinação para que se adote as devidas providências para o resguardo dos princípios da transparência e da moralidade, consistente na expedição de orientação aos setores competentes da empresa, a fim de que todos passem a observar a necessidade de numeração e de rubrica das folhas dos processos, para, naturalmente, os casos de processos que ainda utilizarem papel, uma vez que os processos eletrônicos fazem tal numeração de forma automática. AC-1394-21/12-P Sessão: 06/06/12 Grupo: II Classe: V Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO - Fiscalização – Levantamento (grifos nossos).

1.8. Finalizando o Módulo

Terminamos o módulo 11. Volte à tela inicial do curso e faça o **Exercício Avaliativo** do módulo.

No próximo módulo, você terá oportunidade de conhecer Julgamento e Encerramento da Licitação.