



**PARECER Nº           , DE 2007**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 32, de 2007 (nº 7.709, de 2007, na Casa de origem), que *altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **EDUARDO SUPLICY**

**I – RELATÓRIO**

Encontra-se sob análise desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 32, de 2007 (nº 7.709, de 2007, na Casa de origem), que visa a promover atualizações na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sobretudo naquilo que se refere à ampliação da utilização dos sistemas de licitação eletrônica, entre eles o que ficou conhecido como pregão eletrônico.

O Projeto em tela foi proposto pelo Presidente da República no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento e foi aprovado na Câmara dos Deputados nos termos do substitutivo elaborado por comissão especialmente designada para discutir a Proposição.

Havendo sido recebido no Senado ainda sob os efeitos da urgência constitucional requerida por S.Exa. o Presidente da República, foi despachado para tramitação simultânea na CCT e CCJ, com o oferecimento de emendas apenas perante a primeira. Foram propostas 69 emendas ao texto da Câmara dos Deputados, muitas das quais acolhidas ou contempladas pelas emendas dos Relatores nas comissões, respectivamente, o Senador Romeu Tuma e o Senador Jarbas Vasconcelos, que realizaram trabalho louvável.



Após aprovação nas comissões, a matéria dirigiu-se ao Plenário do Senado, onde passou a sustar as deliberações, em virtude do esgotamento do seu prazo de tramitação. Por meio de solicitação de diversos senadores, no entanto, o Governo aceitou retirar a urgência atribuída ao projeto, de forma a possibilitar que ele viesse para análise nesta Comissão de Assuntos Econômicos, o que ocorreu em virtude da aprovação, em Plenário, de requerimento nesse sentido.

De fato, como se verá adiante, não há como negar a pertinência dessa matéria a esta Comissão, devida aos evidentes impactos econômicos que as compras públicas promovem no mercado brasileiro.

O Projeto apresenta-se disposto em seis artigos, dentre os quais o art. 1º, que modifica vinte artigos da Lei nº 8.666, de 1993, concentra a maior relevância. Entre as principais modificações ali realizadas, podemos destacar o acréscimo do pregão às modalidades de licitação previstas no art. 22 da Lei nº 8.666, de 1993, bem como a obrigatoriedade de sua utilização para todas as licitações do tipo menor preço inferiores a 51 milhões de reais; a possibilidade de aplicação de sanções pelos Tribunais de Contas às empresas que pratiquem condutas lesivas ao patrimônio público; o melhor controle sobre a elaboração de projetos básicos e executivos nas obras públicas; a diminuição das possibilidades de aditamento contratual e a possibilidade de utilização de sítio eletrônico oficial para dar publicidade às licitações e seus respectivos atos, eventualmente substituindo a imprensa oficial, a critério do Poder Executivo da respectiva esfera de governo.

Merece destaque, ainda nas normas contidas no art. 1º, a disponibilização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), administrado pela União, às unidades administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 34, § 3º).

O art. 2º inclui na Lei nº 8.666, de 1993, o art. 15-A, que determina a instituição do Cadastro Nacional de Registros de Preços, sob a responsabilidade da União, a ser disponibilizado às unidades administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso constituirá medida útil para evitar o superfaturamento, uma vez que os orçamentos realizados pelas diversas unidades da Administração Pública poderá basear-se nos preços médios praticados no país para os mesmos bens.

Por sua vez, o art. 3º determina que seja publicado, em até 30 dias da publicação das novas alterações, o texto consolidado da Lei nº 8.666, de 1993.

É criada, por meio do art. 4º, nova modalidade de dispensa de licitação, para aquisição e contratação, pelo Banco Central do Brasil, de bens e serviços necessários à execução dos serviços do meio circulante, quando a publicidade dos projetos, memoriais e termos de referência for prejudicial à segurança da atividade.



A cláusula de vigência, estabelecida no art. 5º, difere do habitual. Isso se deve ao impacto do projeto e à necessidade de adaptação de diversos procedimentos, em virtude do que a *vacatio legis* será de 30 dias a contar da publicação da Lei, podendo os Estados e o Distrito Federal, por meio de decreto do respectivo Poder Executivo, adiar o início da vigência da Lei para até 60 dias contados da sua publicação, e os Municípios, para até 120 dias.

Já o art. 6º revoga o § 4º do art. 41 da Lei nº 8.666, de 1993, uma adaptação necessária à modificação dos efeitos dos recursos em matéria de licitações.

Era o que havia a relatar. Passamos a emitir parecer.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, de acordo com o disposto no art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, analisar os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas, em especial aquelas atinentes às finanças públicas. Como já mencionamos anteriormente, a necessidade de que este Projeto passasse por discussão neste fórum qualificado deriva do próprio impacto que terá sobre as contas públicas a ampliação da utilização dos modernos mecanismos de licitação prevista na Proposição em tela.

Vale a pena citar trecho do Parecer da CCT, na qual funcionou como Relator o Senador Romeu Tuma:

*Esse projeto tem origem nas experiências de utilização do chamado pregão eletrônico, instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que trouxe excelentes resultados, especialmente no que tange à agilização dos certames de licitação, que tiveram seu prazo médio reduzido em 50%, bem como no que se refere à redução dos custos das contratações, diminuídos em 20%. Essa nova modalidade é agora incorporada ao texto da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*



De fato, o Presidente da República, neste seu segundo mandato, vem buscando imprimir novo dinamismo à economia do país, sobretudo a partir de uma postura mais proativa do Estado, destinada a gerar desenvolvimento econômico. O mecanismo adotado para isso, batizado de Plano de Aceleração do Crescimento (ou simplesmente PAC), engloba investimentos em infra-estrutura de transportes, energia e geração de empregos.

É evidente que, por se tratar de dinheiro público, não poderia ser gasto sem o devido processo licitatório. Isso constituiu o impulso que faltava à apresentação do presente Projeto, que vinha sendo gestado no Ministério do Planejamento desde o início de 2004. A necessidade de dinamizar os processos licitatórios tem, portanto, o principal objetivo de estimular o crescimento da própria economia do país.

A discussão realizada nas Comissões anteriores foi muito profícua: foram aprovadas mais de vinte emendas, que melhoraram substancialmente o texto oriundo da Câmara dos Deputados. Estou certo, aliás, que tais melhorias não de ser reconhecidas pelos nossos Pares na outra Casa do Congresso Nacional, que, espero, as aprovarão quando forem chamados a apreciá-las após as modificações que serão implementadas pelo Senado.

Assim sendo, acompanharemos os entendimentos fruto das deliberações da CCJ e da CCT, o que julgamos ser, além de um tributo aos trabalhos desenvolvidos pelos Senadores Romeu Tuma e Jarbas Vasconcelos, reconhecimento ao esmero com que se analisou o tema naquelas oportunidades. Dessarte, nossa posição quanto às emendas apresentadas é de aprovação daquelas já acolhidas pelas comissões e rejeição das demais, afastando-nos dessa orientação apenas quando as alterações ao projeto por nós preconizadas a seguir forem divergentes das conclusões da CCJ e da CCT. Para facilitar a identificação de nosso posicionamento relativamente a cada emenda, apresentamos manifestação pormenorizada no anexo que acompanha o relatório, sendo conveniente ressaltar que a grande maioria delas foi acolhida.

Cumprindo aduzir que a audiência pública realizada pela CAE no último de 7 de agosto foi muito proveitosa, proporcionando amplos esclarecimentos aos membros da Comissão a respeito dos pontos do projeto que ainda mereciam estudo mais aprofundado. Gostaríamos de consignar – e cremos que o fazemos em nome de todos os membros da CAE – nossos agradecimentos aos participantes da audiência, Drs. Rogério Santanna dos Santos, Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, André Kresch, Diretor da Secretaria de Fiscalização de Obras do TCU, Paulo Safady Simão, Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção, Marcos Túlio de Melo, Presidente do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Paulo Godoy, Presidente da Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústria de Base, e



Luiz Fernando Santos Reis, Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Pesada.

Feito esse registro e reiterando que concordamos com a maior parte das contribuições ofertadas pela CCJ e pela CCT, passamos a enumerar nossas propostas de alteração do projeto, nos itens 1 a 23 seguintes:

1. Entendemos que o valor de referência fixado na CCT a partir do qual será obrigatória a publicação de avisos de licitação nos jornais de grande circulação foi muito elevado. Se por um lado é verdade que assim a Administração economiza em gastos com anúncios, por outro lado há de se reconhecer que o princípio da economicidade, previsto em Lei, não pode superar o da publicidade, ao qual a Constituição atrela a gestão da máquina pública. Assim, propomos que, ao invés de seis vezes o valor do convite, ajustemos o referencial para duas vezes e meia o mesmo valor, retornando, portanto, ao valor proposto pela CCJ, no § 6º do art. 21 da Lei;

2. Julgamos que a necessidade de adaptar às novas disposições do Projeto os sistemas estaduais e municipais de licitação eletrônica exige um período maior que o estabelecido na cláusula de vigência do art. 7º do Projeto, motivo pelo qual facultamos um prazo de 12 meses para as eventuais adequações ao sistema de chaves públicas brasileiro (ICP-Brasil). O maior prazo se justifica também pela necessidade de adaptação dos diversos entes públicos ao uso do mecanismo denominado carimbo de tempo, imprescindível para atestar o cumprimento dos prazos de publicação dos atos oficiais relativos aos certames. Como se trata de instrumento essencial para garantir a correção dos processos licitatórios, havemos por bem, após análise detida do texto do projeto, prever, no inciso IV do art. 21 da Lei nº 8.666, de 1993, a obrigatoriedade de uso do carimbo de tempo nas licitações eletrônicas;

3. Por outro lado, já não faz mais sentido submeter a divulgação dos avisos de licitação ao bel-prazer dos administradores públicos que não queiram (ou, eventualmente, não possam) construir sítios eletrônicos oficiais nos moldes da ICP-Brasil. Propomos, pois, no § 8º do art. 21 da Lei, tornar obrigatória a divulgação na Internet, ressalvando a possibilidade de que tal publicação se dê no sítio do governo do Estado ou de grupo de municípios;

4. Buscando aumentar a competitividade e favorecer as melhores condições para a elaboração, por parte dos licitantes, das suas propostas técnicas e de preço, entendemos necessário aumentar de oito dias úteis para quinze dias a antecedência com a qual deverão ser publicados os avisos de editais de pregões de obras, bem como os dos pregões realizados no tipo “técnica e preço”, estes últimos incluídos na lei por sugestão do Governo do Estado de São Paulo, como veremos no item 13. Efetuamos o aumento do referido prazo por alteração do § 2º do art. 21 da Lei;



5. Pareceu-nos também que tornar o pregão obrigatório para todas as licitações do tipo “menor preço” de valor inferior a 51 milhões de reais (quinze vezes o valor do convite de obras) seria exagerado. Acreditamos que, tornando o pregão obrigatório até o valor de referência da tomada de preços para obras (3,4 milhões), facultando-o a partir daí, chegaremos a um compromisso ideal entre a Administração Pública e os princípios da economia e eficiência. Nesse sentido é a alteração do § 9º do art. 23 da Lei. Ainda nesse ponto, atendendo ao pleito do Senador Dornelles, eliminamos a parte final do referido parágrafo, que exigia justificativa por parte da autoridade responsável, sob pena de responsabilidade, quando promovesse licitações de valor acima de 3,4 milhões de reais, do tipo menor preço, por modalidade diversa do pregão. Com isso, a autoridade administrativa não se sentirá constrangida a adotar o pregão nesses casos, deixando-se claro o caráter facultativo de seu uso nas licitações de maior porte;

6. Para evitar que empresas aventureiras e sem experiência no ramo de engenharia se apresentem, com sucesso, em pregões de obras, aumentando os riscos de inexecução contratual ou execução deficiente, promovemos mudança, sugerida pelo senador Flexa Ribeiro, no art. 4º da Lei do Pregão, para dispor que do pregão de obras ou serviços de engenharia com valor orçado superior a 3,4 milhões de reais somente participem licitantes detentores de certificado de registro cadastral, nos termos do art. 36 da Lei nº 8.666, de 1993. Com o objetivo de eliminar discussões sobre a constitucionalidade de tal regra, baseadas no argumento da redução do universo de licitantes, resolvemos também abrir a possibilidade de que o objeto do certame seja adjudicado ao não cadastrado que oferecer a melhor proposta, desde que ele comprove, após o julgamento, preencher todos os requisitos estabelecidos para a obtenção do certificado de registro cadastral no ramo de atividade ao qual se refere o objeto do pregão, condicionando-se a celebração do contrato ao cadastramento do adjudicatário;

7. A obrigação de que licitações objetivando a celebração de contratos que envolvam recursos federais sejam também divulgadas no sítio oficial da União deve estender-se aos casos que envolverem recursos das entidades da administração indireta federal (p.ex. Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica, etc.). Ao lado disso, parece-nos necessário que, no caso de licitações para contratos que envolvam dispêndio de recursos dos Estados ou de entes de sua administração indireta, regra similar determinando a publicação dos editais no sítio oficial do Estado seja prevista. Nesse sentido, aperfeiçoamos a redação do § 7º do art. 21 da Lei;

8. A ampliação do uso do pregão, somada à nova limitação de que a proposta técnica num certame de “técnica e preço” supere os 50% da avaliação final, poderia prejudicar sobremaneira as licitações de informática de natureza predominantemente intelectual, motivo pelo qual julgamos



prudente vincular essa espécie de serviço às licitações do tipo “técnica e preço” ou de “melhor técnica”, por alteração no § 4º do art. 45 da Lei;

9. Na redação proposta ao § 6º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, julgamos que o melhor será permitir que a garantia adicional de até 10% do valor do contrato possa ser aplicada, a juízo da Administração, quando o valor proposto pelo licitante for inferior a 80% do valor orçado pela Administração, ao contrário dos 70% atualmente propostos. Essa alteração irá tornar mais difícil que “aventureiros” utilizem procedimentos indevidos para pressionar a Administração Pública a aceitar suas condições, pois, ao exigir-lhes uma garantia adicional, evita-se a participação, na licitação, de licitantes mal-intencionados;

10. Outrossim, entendemos que a forma proposta pela CCT, no § 7º do art. 87 da Lei, para imposição das penalidades a empresas que cometam irregularidades em contratos e licitações, diretamente pelo TCU, não é a ideal. Isso porque, segundo a emenda aprovada na CCT, o TCU teria que recorrer a um juiz de primeira instância para aplicar a sanção, o que no mínimo seria um desprestígio à atuação da mais alta Corte de Contas do País. Por outro lado, submetê-lo à autorização prévia do STF poderia sufocar ainda mais a atuação da Suprema Corte, que justamente se encontra buscando formas de aliviar-se da carga de processos sob sua análise. Assim, julgamos que sujeitar a aplicação da penalidade à deliberação de dois terços da composição do Tribunal de Contas competente seria uma forma de dar segurança contra arbitrariedades e ao mesmo tempo evitar os problemas apontados;

11. Tendo sempre em vista a necessidade de se evitar que prolongadas interrupções no curso dos processos licitatórios comprometam a implementação de projetos de notório interesse público, mas igualmente cientes do papel fundamental do TCU na fiscalização das licitações e contratos administrativos, entendemos deva ser promovida alteração no art. 45 da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443, de 1992), para se fixar prazo máximo de vigência das medidas cautelares concedidas pela Corte, suspensivas de ato ou procedimento administrativo, prazo esse que propomos seja de 90 dias. Com isso, ao lado de positivarmos uma prerrogativa do Tribunal que ainda não figura expressamente na sua Lei Orgânica, tendo sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como um dos poderes implícitos daquela Corte de Contas (MS nº 24.510), impediremos que, em virtude de mora no julgamento definitivo, processos licitatórios permaneçam por muitos meses (ou mesmo anos) pendentes de conclusão, em detrimento do bom funcionamento da Administração e, em última análise, em prejuízo à população destinatária dos serviços públicos;

12. Atendendo a solicitação do Governo do Estado de São Paulo, promovemos mudanças na disciplina da modalidade de leilão. Hoje, por força dos arts. 19 e 22, § 5º, da Lei Geral de Licitações, a alienação de bens imóveis por leilão só pode ocorrer quando eles tiverem sido adquiridos



pela Administração mediante procedimentos judiciais ou de dação em pagamento. Nos demais casos, a concorrência é a modalidade obrigatória. O desiderato do governo estadual é ampliar as possibilidades de alienação de bens imóveis por leilão, idéia à qual somos favoráveis. Acreditamos mesmo que o regramento hoje vigente para o leilão deveria não apenas ter seu âmbito de aplicação ampliado, para englobar a venda de imóveis, mas também ser aperfeiçoado, desdobrando-se, no caso de alienações de valor superior a 3,4 milhões de reais, a fase de julgamento em duas etapas, realizadas numa mesma sessão: a de oferecimento de propostas escritas em envelope fechado e a de apresentação de lances sucessivos pelos licitantes que oferecerem as melhores propostas na etapa anterior. Com isso, proporcionaremos ágios maiores em relação ao valor orçado pela Administração, pois o desconhecimento do teor das propostas escritas dos outros interessados, aliado à chance de ser excluído da fase de lances, estimula o licitante a apresentar sua proposta inicial em valores mais altos. Nesse sentido, procedemos, no texto do substitutivo, à revogação do § 6º do art. 17, à modificação do inciso I do art. 17, do § 5º do art. 22, do § 3º do art. 23 e ao acréscimo de parágrafos no caput do art. 53 da Lei, para tornar o leilão, em sua nova forma, uma modalidade passível de uso nas alienações de bens móveis ou imóveis;

13. O Governo de São Paulo solicita também seja permitido uso do pregão para as licitações do tipo “técnica e preço”, pleito que entendemos merecer acolhida. Com efeito, acreditamos não haver razões para se restringir a modalidade do pregão às licitações do tipo menor preço, pois é bem possível balancear a qualificação técnica, de um lado, com a discussão de preço por meio de lances regressivos, de outro. Assim, propomos a inclusão de parágrafo no art. 4º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, prevendo tal possibilidade.

13.1. Cumpre notar que essa mudança, para ser plenamente eficaz, exige adaptações no § 10 do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, incluído pelo projeto, para se permitir a contratação de serviços técnicos especializados pela modalidade do pregão do tipo “técnica e preço”. Como fruto de entendimentos mantidos com outros integrantes da CAE, o substitutivo que apresentamos exclui claramente a possibilidade de pregão quando tais serviços forem de natureza predominantemente intelectual. Na redação vigente do art. 13 da Lei, deve-se reconhecer que nem todos os serviços técnicos especializados nele previstos se revestem de grande complexidade no caso concreto. Por outro lado, há hipóteses em que, pela natureza predominantemente intelectual de determinado serviço, o uso do pregão será inadequado. Exemplo dessas diferenças encontra-se no patrocínio de causas judiciais. Ora, diferentemente de grandes e controvertidas questões jurídicas, não se afigura altamente complexa a mera execução ordinária da dívida ativa de um município, procedimento quase que cartorial. Qualquer escritório advocatício com um mínimo de estrutura e qualificação técnica facilmente verificável está apto a fazer tal cobrança judicial.





13.2. Entendemos que o art. 13 da Lei está a merecer alterações, para se deixar claro que os serviços enumerados em seus incisos somente devem ser considerados técnicos profissionais especializados quando exigirem de seus executores habilidades ou conhecimentos além daqueles ordinariamente detidos por quem seja habilitado a exercer a respectiva profissão. Ademais, o substitutivo estabelece que a modalidade de concurso será utilizada na seleção desses serviços quando as propostas dos licitantes consistirem no próprio trabalho – já pronto – a ser escolhido pela Administração. Nos casos de seleção de proposta para execução futura do serviço, quando o objeto principal do contrato for a prestação de serviços de natureza predominantemente intelectual, insuscetíveis de execução padronizada e de definição por especificação usual no mercado, deverá ser adotado o tipo de licitação “melhor técnica” ou o de “técnica e preço”, vedada a adoção da modalidade de pregão, por força da redação que estamos dando ao § 10 do art. 23 da Lei.

14. Outra modificação que fizemos no projeto, por sugestão da ABDIB e acolhendo a Emenda nº 3, do Senador Sérgio Guerra, foi a inclusão de parágrafo no art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, para facultar o uso da arbitragem pela Administração, na solução de conflitos decorrentes da execução do contrato. Se, quando da elaboração da Lei nº 8.666, de 1993, sequer existia um regramento detalhado para a arbitragem, o que veio a ocorrer com a aprovação da Lei nº 9.307, de 1996, a tendência hoje é de que o uso do juízo arbitral se intensifique, inclusive na resolução de controvérsias em contratos administrativos, em virtude das vantagens que apresenta, quando comparado aos morosos e dispendiosos processos judiciais. Nessa linha, a Lei nº 11.079, de 2004, já abriu a possibilidade de adoção da arbitragem para os contratos de parceria público-privada;

15. Merecem registro também as diversas modificações que propomos na disciplina dos projetos de engenharia. Uma das maiores causas de irregularidades na execução e aumento nos valores de contratos de obras reside na elaboração deficiente dos projetos básico e executivo, com o agravante de que a Lei permite atribuir ao executante da obra a elaboração do projeto executivo. Tal regra se nos afigura temerária, pois o executor é diretamente interessado no aumento dos custos da obra. Outrossim, a própria Lei fixa como forma de participação do autor do projeto o exercício de funções de fiscalização da execução da obra, a serviço do Poder Público. Ora, nada mais contraditório e ofensivo ao interesse público que incumbir o contratado de fiscalizar a si mesmo, como inclusive já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em questão sobre impedimentos à participação em licitações (ADInMC nº 1723, DJ de 19.12.2001);

15.1. A defesa de alterações na Lei para se determinar que licitações de obras só se iniciem após a conclusão do projeto executivo encontra eco nos mais variados setores. Autoridades do TCU foram enfáticas, tanto na audiência pública de 17 de julho passado na CPI do Apagão Aéreo, pelas declarações do Dr. Cláudio Sarian Altorian, da



Secretaria de Fiscalização de Obras da Corte, quanto na realizada pela CAE no último dia 7 de agosto, pelas palavras do Dr. André Kresch, da mesma Secretaria, no sentido de que os problemas descritos constituem verdadeiro calcanhar-de-aquiles das obras públicas, sendo mister, para reduzir os custos dos contratos e a ocorrência de irregularidades, realizar certames apenas após a conclusão do projeto executivo, vedando-se a sua elaboração pelo próprio executor da obra. No mesmo sentido e na mesma reunião da CAE se pronunciou o Dr. Marcos Túlio de Melo, Presidente do Confea, bem como, na reunião ocorrida em 7 de agosto, na CPI do Apagão Aéreo, o Dr. Hélio Telho Correa Filho, Procurador da República no Estado de Goiás. De resto, a própria ABDIB, em documento encaminhado a meu Gabinete, fez sugestão para que os projetos executivos sejam elaborados previamente à licitação de obras e serviços de engenharia, indicando, pois, que a proposta tem o apoio de entidade representativa do empresariado do setor de infra-estrutura;

15.2. Na doutrina pátria, colhemos incisivas advertências quanto aos riscos advindos da realização de licitações de obras antes mesmo que o projeto executivo esteja concluído. Poderíamos citar aqui os professores Antônio Carlos Cintra do Amaral (*Comentando as Licitações Públicas*, Série Grandes Nomes, vol. III, p. 69) e Marçal Justen Filho (*Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*, p. 213). Em sentido idêntico são as conclusões do Relatório do Projeto “Os serviços de engenharia no Brasil: Diagnóstico 2004”, elaborado pelo Instituto Militar de Engenharia e pela Academia Nacional de Engenharia.

15.3. Estamos convencidos da necessidade de mudança da Lei nesse ponto. Por isso, propomos alterações no § 1º e inciso I do § 2º do art. 7º, nos inciso IV do *caput* e I do § 2º do art. 40, bem como a revogação do § 2º do art. 9º e do inciso V do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993. Para que o projeto executivo prévio não represente embaraço a que as propostas adotem soluções tecnológicas mais avançadas para a execução da obra, inserimos parágrafo no art. 43 proibindo a desclassificação de proposta técnica que inclua tais inovações, bem como outras que contemplem os requisitos a serem observados na elaboração dos projetos executivos. E, por acreditarmos que mudança de tamanha envergadura não poderia ser implementada de forma imediata, sem gerar embaraços à atividade administrativa e ao planejamento já feito, optamos por estabelecer *vacatio legis* para as alterações propostas;

16. No conjunto de substanciais alterações na disciplina das licitações e contratos administrativos, não poderia faltar a adaptação da Lei Geral às recentes inovações promovidas pela Lei Complementar nº 123, de 2006, que, em cumprimento à determinação constitucional de tratamento favorecido às empresas de pequeno porte (art. 170, IX, da CF), previu regras de licitação que beneficiam as microempresas. Nesse sentido, modificamos o inciso II do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, para torná-lo



consentâneo com as recentes disposições legislativas favorecedoras dos pequenos empreendedores;

17. Por sugestão das entidades representativas da indústria da construção civil, promovemos alteração na alínea “f” do inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, para prever que o orçamento integrante dos projetos básicos de obras seja acompanhado das correspondentes anotações de responsabilidade técnica de quem o tenha elaborado. Com isso, torna-se desnecessária, por versar sobre a mesma matéria, a alínea “g” do referido inciso, a qual excluimos do substitutivo. Ainda por sugestão das mesmas entidades, para resguardar o interesse público e assegurar a fiel execução do contrato, alteramos a redação do § 3º do art. 56 da Lei, determinando que, em contratações envolvendo valores acima de 34 milhões de reais, caracterizadas pela alta complexidade técnica e por riscos financeiros consideráveis, a exigência de garantias de execução seja feita obrigatoriamente pela Administração, e não sendo mais facultativa, podendo o valor de tal garantia equivaler a até 10% do valor do contrato;

18. Entendemos, ainda, que a disciplina dos recursos administrativos está a merecer reparos. Com efeito, o art. 109 da Lei, ao dispor que os recursos não terão efeito suspensivo, pode levar à compreensão de que, inabilitado um licitante, ele estará impedido de participar de atos processuais na fase de julgamento, tais como a impugnação de propostas e de recursos de outros licitantes, ou mesmo a interposição de recurso contra decisão que desclassifique sua proposta. Cabe ressaltar que, apesar de a Lei negar efeito suspensivo aos recursos, o inabilitado recorrente terá examinada sua proposta pela Administração, por determinação expressa do inciso III do art. 43. Dessarte, não faz sentido, ao tempo em que se permite o exame da proposta do inabilitado recorrente, negar-lhe a participação em outros atos do processo licitatório. Por esse motivo, promovemos alteração no art. 109, para deixar claro que os recursos somente terão efeito suspensivo quando se dirigirem contra decisão que declare inabilitado o licitante ou desclassifique sua proposta, e, mesmo nesses casos, a atribuição de efeito suspensivo não terá por consequência a paralisação do processo, sendo julgados todos os recursos imediatamente antes da homologação e adjudicação, após exauridas as fases de habilitação e julgamento;

19. No concernente aos limites de aditivos contratuais, mantivemos o texto aprovado pela CCT, visando a buscar o caminho mais equilibrado entre diferentes pontos de vista. Diversos Senadores e várias manifestações de representantes do Ministério Público e dos Tribunais de Contas apontaram que os aditivos contratuais são um dos principais mecanismos para favorecer a corrupção em contratos públicos, pois licita-se um produto ou serviço, sabendo que seus quantitativos serão alterados logo em seguida, o que possibilita ao licitante oferecer preços diferenciados. Por esse motivo, havia diversos pleitos para eliminar por completo a possibilidade de aditar-se um contrato já firmado. Cabe recordar, ainda, que os aditivos



contratuais foram pensados para uma época em que licitar uma pequena quantidade adicional de uma obra, compra ou serviço tomava muito tempo e recursos humanos. Hoje, no entanto, com o advento do pregão eletrônico e sua celeridade, tornou-se bem mais fácil licitar uma quantidade adicional de qualquer serviço, motivo pelo qual os aditivos contratuais começam a perder o sentido.

19.1. No entanto, representantes dos municípios e de empresários convenceram-nos de que vedar totalmente qualquer alteração contratual poderia acabar sendo danoso à própria Administração, quando buscasse unicamente ajustar pequenas parcelas de um contrato. Além disso, temos de reconhecer que projetos básicos, quando mal feitos pela Administração, induzem a apresentação de propostas também mal elaboradas, as quais dão ensejo a adaptações no curso da execução dos contratos. Assim, ponderados os argumentos, vimos que foi sábia a decisão tomada pela CCT, de reduzir os limites dos aditivos contratuais para 5% no caso de compras e serviços em geral, 10% para obras e serviços de engenharia (para essas duas categorias o valor hoje vigente é de 25%) e para 25% a possibilidade de aditar contratos de reforma de edifícios e equipamentos (a legislação hoje prevê limite de 50% nesses casos). Todavia, como o aperfeiçoamento na elaboração de projetos de obras depende, entre outras coisas, de uma mudança na cultura institucional dos órgãos que promovem os certames, somos sensíveis à sugestão de se estabelecer uma *vacatio legis* de quatro anos para a entrada em vigor dos novos limites de aditivos contratuais, o que fazemos no § 2º no art. 7º do substitutivo.

20. Estamos acolhendo, também, sugestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de criar um procedimento de fixação prévia de especificações de produtos e serviços a serem fornecidos à Administração. Tal procedimento será amplamente divulgado e submetido a consulta ou audiência pública, para que as especificações sejam elaboradas na forma mais objetiva e satisfatória possível. Todos sabemos que um dos maiores problemas nos editais e na qualidade dos produtos e serviços licitados reside na deficiente especificação do objeto do edital. Ou ele está demasiadamente especificado e desfavorece a competição, pois a direciona para poucos concorrentes, ou a especificação é falha ao ponto de não serem atendidas as necessidades da Administração quando da execução do contrato. De nada adianta um ótimo processo licitatório se a especificação do seu objeto não for precisa e condizente com as necessidades da Administração e com o mercado. A especificação deficiente não permite a rejeição do produto, bem como impede a efetiva fiscalização do serviço contratado, se o mesmo não puder ser avaliado ou medido. A prévia análise e discussão ampla das especificações a serem adotadas nas licitações serviria para minimizar tais problemas;

20.1. A alteração que promovemos no art. 15 e no art. 114 da Lei nº 8.666, de 1993, dirige-se exatamente à previsão desse procedimento prévio de especificação de um mínimo de características que devem possuir os produtos ou serviços a serem licitados. Estabelecidas tais características, somente poderão participar das licitações futuras com esse objeto aqueles



concorrentes que, a qualquer tempo, desde que previamente ao certame, comprovem poder fornecer o bem ou ter condições de prestar o serviço, conforme as especificações aprovadas. Dessa forma, serão respeitados os princípios da publicidade, da transparência, da isonomia e igualdade entre os concorrentes bem como serão evitados dirigismos nas licitações ou especificações falhas nos bens ou serviços contratados pela Administração;

20.2. Ainda nessa mesma linha, e por sugestão dos Senadores Aloizio Mercadante, Romero Jucá, Sérgio Guerra e César Borges, introduzimos mudanças no art. 34 da Lei, que cuida do registro cadastral, para determinar que a União, os Estados e o Distrito Federal mantenham registros cadastrais próprios, para efeito de habilitação de fornecedores nas licitações que promoverem. Quanto aos Municípios, aqueles que não criarem seus registros cadastrais deverão se valer dos mantidos pela União ou pelo Estado onde estejam localizados. E, para garantir a legitimidade do cadastramento de fornecedores, cada ente deverá instituir uma comissão de fiscalização e acompanhamento, na qual será assegurada participação de representantes da sociedade civil, do tribunal de contas respectivo, dos conselhos fiscalizadores das profissões que integrem o ramo de atividade das empresas ou profissionais cadastrados, bem como das associações sindicais que representem os interesses da categoria econômica à qual pertençam os fornecedores dos produtos ou serviços. Com tais medidas, ficará sensivelmente diminuída a possibilidade de dirigismo por parte das comissões de licitação, no sentido de habilitar ou inabilitar licitantes contrariamente à lei e ao edital.

21. Diferentemente dos pareceres aprovados nas comissões anteriores, o substitutivo que apresentamos acolhe a Emenda nº 44, do Senador Renato Casagrande, que estabelece requisitos mais severos para a dispensa de licitação prevista no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, que trata da contratação de instituição brasileira incumbida estatutária ou regimentalmente da pesquisa, do ensino, do desenvolvimento institucional ou da recuperação social de presos. A emenda altera o dispositivo para excluir a hipótese de dispensa na contratação de entidade dedicada ao “desenvolvimento institucional”, expressão por demais vaga, bem como para determinar que os fins de pesquisa, ensino ou recuperação social de presos estejam previstos estatutariamente, já que a previsão apenas regimental é facilmente alterável pelos dirigentes da entidade. Por fim, a emenda estabelece que, na execução do serviço contratado, seja utilizado um mínimo de 60% de pessoal da própria instituição, impedindo, portanto, a criação de organizações não-governamentais com o fim único de captar recursos públicos sem licitação, terceirizando a execução do objeto do contrato a empresas. Pelo seu caráter nitidamente moralizador, incorporamos o texto da emenda no substitutivo.

22. Atendendo à solicitação de entidades representativas da indústria da construção civil, bem como dos Senadores Dornelles e César Borges, havemos por bem alterar o § 3º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, para estabelecer um piso de 2% do valor do contrato para a garantia de



execução que deverá ser exigida pela Administração em contratos de valor superior a 34 milhões de reais, que envolvam alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis. Embora a exigência de garantias em valores elevados seja tendencialmente mais prejudicial a empresas de menor porte, podendo contribuir para a redução do universo de licitantes, o vulto da contratação e os riscos de inexecução do objeto devem também ser levados em conta pela Administração. Por esse motivo, e para facilitar o entendimento no âmbito desta Comissão, acolhemos a sugestão.

23. Por fim, a multiplicidade de emendas aprovadas, muitas das quais com subemendas e prejudicando-se umas às outras, poderiam gerar uma votação tumultuada em Plenário. Assim sendo, como já antecipamos ao longo da exposição das alterações que propugnamos ao texto do projeto, julgamos prudente apresentar substitutivo integral, uma versão consolidada de todas as mudanças propostas nas comissões anteriores, bem como nesta CAE. Nesse substitutivo, aproveitamos para efetuar pequenas melhorias redacionais e ajustes de técnica legislativa sem alterações de mérito, inclusive quanto à redação defeituosa, com remissões claramente equivocadas, de dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993, hoje vigentes, como é o caso do inciso III de seu art. 109.

Foram-nos apresentadas diversas sugestões de alteração do substitutivo por parte das entidades representativas do setor da construção civil sobre as quais tecerei alguns comentários, que integram os itens 24 a 30.

24. A mudança sugerida para o art. 23, § 9º, da Lei de Licitações tem por escopo permitir o uso do pregão de obras apenas para aquelas com valor até 300 mil reais. Ou seja, a ser acolhida a sugestão, praticamente se eliminará a possibilidade de adoção do pregão no caso de obras. É uma situação que, além de desprestigiar o trabalho das comissões do Senado que já analisaram a matéria, retrocede até mesmo em relação ao texto da Câmara. O substitutivo propõe que o pregão seja obrigatório em obras até 3,4 milhões de reais e facultativo nas obras de valor superior. Não existe razão objetiva para se limitar o uso do pregão em obras. O TCU é favorável à sua adoção, já o utilizou em licitações por ele promovidas e já considerou legal o uso do pregão por órgãos da Administração Pública em diversos casos. A União Europeia adota modalidade semelhante ao pregão eletrônico no caso de obras, sem estabelecer limites de valores (Directiva 2004/18/CE, item 14). O pregão tem se revelado a modalidade mais vantajosa para a Administração, levando a substancial redução dos valores contratuais. Em sua modalidade eletrônica, ele torna ainda mais difícil a formação de cartéis, contribuindo para a concretização de uma efetiva concorrência entre os licitantes.

25. As alterações sugeridas para o art. 43, o § 2º do art. 109 e o art. 41 também não puderam ser acolhidas. Objetivam elas evitar a participação de licitantes que estejam com a habilitação pendente de



recurso, conferir efeito suspensivo aos recursos e eliminar a previsão de julgamento dos recursos após a conclusão das fases de habilitação e julgamento de propostas. Há que se ter presente, contudo, que o contraditório não é afetado pelo fato de os recursos serem julgados em uma mesma oportunidade, ao fim do processo. Os recursos já são julgados dessa forma no pregão e não se tem notícia de que o Judiciário esteja anulando pregões apenas porque o julgamento dos recursos ocorre ao fim do processo. Aliás, a própria previsão de recursos e do seu julgamento é uma prova de que o contraditório não foi eliminado. As medidas propostas no substitutivo destinam-se a trazer mais celeridade ao processo licitatório. A permissão de que o licitante que teve a sua habilitação impugnada participe das fases seguintes é uma garantia para a Administração contra a formação de cartéis. Em muitos casos, o licitante honesto, que não integra um cartel, é atacado de todas as formas pelos outros, na tentativa de excluí-lo do processo antes mesmo que sua proposta de preço seja examinada. Com isso, reduzem-se os riscos dos integrantes do cartel de terem suas propostas de preço contestadas ou de virem a perder a licitação em virtude da apresentação de uma proposta com valores mais baixos, pelo licitante não integrante do grupo. O substitutivo conta, nessa parte e em outras mais, com o apoio do TCU, que verifica constantemente a existência de práticas típicas de cartéis nas licitações de obras.

26. Quanto à sugestão de eliminar a possibilidade de inversão de fases, eliminando-se parágrafos no art. 43 da Lei, sob o argumento de que tal inversão contaminaria a fase de avaliação dos requisitos de habilitação do licitante, temos para nós que não resulta desse procedimento qualquer constrição à comissão de licitação. Como dito pelo representante do TCU na audiência pública realizada na CAE em 7 de agosto passado, o ato da comissão é vinculado, não havendo margem para a comissão habilitar licitante que não preencha os requisitos objetivos fixados na Lei. Se o fizer, estarão seus membros sujeitos à responsabilização administrativa, civil e penal. As discussões judiciais quanto à habilitação já existem hoje, sem inversão de fases, e continuarão a existir caso adotada a nova regra, porque é a própria Constituição Federal que confere esse direito de recorrer ao Judiciário a quaisquer pessoas que se sintam prejudicadas pela Administração (art. 5º, XXXV). Acrescente-se que a inversão de fases é uma alternativa mais racional, economiza tempo e recursos para a Administração e é saudada como uma inovação positiva pelo TCU, adotada com sucesso no pregão, além de já estar prevista até mesmo para as parcerias público-privadas (art. 12 da Lei nº 11.079, de 2004), que, certamente constituem a espécie contratual mais complexa e que envolve maiores valores, dentre as modalidades de contratos celebrados pela Administração Pública.

27. Outra sugestão do setor da construção civil refere-se à elevação, para 90% do valor orçado pela Administração, do valor da proposta vencedora a partir do qual se exigirá do licitante uma garantia adicional de execução do contrato. O acatamento das modificações



alvitadas teria como conseqüência diminuir o universo de licitantes, em ofensa ao princípio da isonomia e em prejuízo da própria Administração, cujas chances de obter uma proposta mais vantajosa se veriam reduzidas. Isso ocorre porque pequenas e médias empreiteiras têm maiores dificuldades de celebrar contratos de seguro-garantia do que as grandes. Além do mais, é ingenuidade acreditar que as empresas – cujo objetivo é o lucro – não repassaram para as suas propostas os custos de contratação de seguros. Assim, a exigência de garantias em valores excessivos, além de levar à redução do número de concorrentes, importará em elevação dos custos dos contratos para a própria Administração. Ademais, a garantia adicional propugnada é um desestímulo à inovação dos métodos de construção por parte dos empreiteiros e à redução dos custos, já que licitante algum se sentirá estimulado a oferecer uma proposta inferior em mais de 10% ao valor orçado pela Administração. Tais alterações são, em resumo, ao contrário do que uma leitura apressada possa sugerir, benéficas aos grandes empreendedores e prejudiciais à Administração.

28. As entidades representativas do setor da construção civil se insurgem contra a redação dada ao dispositivo que prevê o cadastramento dos licitantes no pregão de obras. Pedem a supressão da regra que permite a participação de licitante não-cadastrado que venha, caso seja o autor da proposta vencedora, a apresentar, no prazo de dois dias a contar do julgamento, prova de que preenche os requisitos de habilitação. Ora, cumpre indagar por que uma regra dessa natureza pode receber tanta oposição. Ficou evidente, na audiência pública realizada na CAE, que a preocupação das entidades centrava-se na possibilidade de que empresas aventureiras, sem as condições técnicas de execução do contrato, viessem a participar do pregão de obras. O substitutivo apresenta solução para isso. Somente celebrará contrato com a Administração a empresa que preencher tais requisitos. Pouco importa se a demonstração de que preenche os requisitos é feita 2 meses antes do julgamento das propostas ou dois dias depois. O essencial é que o contratante reúna tais condições. Evitamos exigir que só empresas cadastradas previamente participassem do certame, para dificultar a formação de cartéis e a combinação de preços por licitantes. Como ressaltou o representante do TCU na audiência pública nesta Comissão, saber exata e previamente quem serão os participantes da licitação é o primeiro e decisivo passo para permitir a fraude na licitação. O fator surpresa é o principal aliado da Administração no caminho de garantir certames nos quais haja efetiva disputa. Se o objetivo do cadastramento é inibir a participação de empresas inidôneas e incapazes de cumprir o objeto do contrato, o substitutivo apresentado se presta a realizar tal objetivo.

29. Pede-se a modificação do art. 28, § 1º, e do art. 87, § 4º, da Lei, para eliminar a vedação à participação, em certames, de empresas cujos diretores tenham sido punidos por fraudes em licitações ou contratos. Não podemos concordar, em absoluto, com essa sugestão. É comum vermos hoje pessoas que praticaram irregularidades e foram punidas, perdendo o direito de licitar ou contratar com a Administração por um determinado





tempo, fundarem novas empresas ou nelas exercer cargos de direção, sem que o Poder Público possa fazer qualquer coisa para impedi-las de participarem de novos certames ou celebrarem novos contratos. Os dispositivos cuja alteração é solicitada destinam-se exatamente a corrigir tal distorção. Resultam de sugestões do TCU, acatadas pela Câmara dos Deputados. Seria muito difícil a esta Casa justificar à sociedade a retirada desses artigos da Lei, os quais não têm outro objetivo senão o de moralizar as licitações e contratações públicas.

30. Quanto à sugestão de mudança da regra do § 8º do art. 87 da Lei, também não podemos acolhê-la. De acordo com a redação proposta pelas entidades representativas do setor da construção civil, a rescisão de contratos celebrados com empresas que venham a ser declaradas inidôneas passa a ser a exceção, ao passo que a redação aprovada pela CCT prevê excepcionalmente a manutenção do contrato, quando devidamente justificado pela autoridade competente e demonstrado que a rescisão do contrato seria menos vantajosa para a Administração do que o prosseguimento de sua execução. Acreditamos que a manutenção do contrato, no caso de ser o contratado declarado inidôneo, deve constituir exceção, devidamente justificada, e não a regra.

Após a reunião da CAE de 21 de agosto, foram apresentadas mais 53 emendas por membros da Comissão, as quais passamos a examinar.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, inclui o § 5º no art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, para proibir editais com exigências técnicas ou condições particulares que visem ao direcionamento da licitação. Entendemos pertinente inserir regra nesse sentido no artigo que trata do instrumento convocatório, em virtude de seu conteúdo moralizador. Desse modo, incorporamo-la no substitutivo, com algumas adaptações redacionais, preservando-lhe o conteúdo normativo, e determinando a punição dos responsáveis, na forma da Lei nº 8.429, de 1992, por ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da Administração Pública.

As seis emendas seguintes são de autoria do Senador Raimundo Colombo. A de nº 2 promove adequação de técnica legislativa, transportando o conteúdo do parágrafo único do art. 124 da Lei nº 8.666, de 1993, para o § 10 do art. 7º, que tem maior pertinência temática com a regra deslocada. Tal mudança aprimora o texto legal, tornando-o mais compreensível e sistemático. Por tal razão, merece ser acolhida, na forma do substitutivo.

A Emenda nº 3 pretende alterar o § 10 do art. 23 da Lei, para proibir o uso do pregão nas licitações do tipo “técnica e preço”, nas destinadas à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, bem como das que requeiram qualificação técnica dos licitantes. De acordo



com as últimas alterações promovidas no texto do substitutivo, a emenda é acolhida em parte, para se vedar o pregão nos serviços previstos no art. 13 da Lei que efetivamente se revelem de natureza predominantemente intelectual. Quanto à restrição ao pregão em licitações de técnica e preço, não vislumbramos razões para fazê-la. É perfeitamente possível conceber um certame desenvolvido segundo os procedimentos do pregão e no qual a análise da conformidade das propostas com o edital inclua uma atribuição de pontos, após o quê se passará à fase de lances. Ora, mesmo no pregão de menor preço não é dispensada a verificação da conformidade da proposta, nos aspectos relativos ao objeto, com os requisitos fixados no edital. Desse modo, é possível, além da simples verificação da conformidade, atribuir pontuação quanto aos aspectos técnicos da proposta, sem prejuízo do procedimento ulterior dos lances, fixando-se como pontuação final a soma dos pontos técnicos com os de preço.

A Emenda nº 4 cria nova hipótese de dispensa de licitação, para a compra de hortifrutigranjeiros, pão e outros alimentos perecíveis, para atender a hospitais e escolas públicas, pelo menor preço do dia, à vista de pelo menos três orçamentos. Entendemos que o estabelecimento dessa hipótese pode dar motivo a direcionamentos na contratação, sobretudo em pequenos municípios, com privilégio de aquisição de determinados produtores. Ademais, se a própria emenda faz referência à obrigatoriedade de apresentação de três orçamentos, ela cria exigências análogas à do convite. A ser desse modo, o ideal é realizar a licitação nessa modalidade, evitando questionamentos quanto à legitimidade do procedimento. Cumpre notar, ainda, que se há necessidade regular de fornecimento de tais gêneros alimentícios, o ideal é fazer contratos de prazo mais longo, com as vantagens advindas das compras em escala, e não contratações diárias repetidas, o que poderia inclusive ser caracterizado como fracionamento indevido. Por tais razões, somos pela rejeição da emenda.

A Emenda nº 5 corrige a atual redação truncada do § 2º do art. 41 da Lei e unifica o prazo de decadência do direito de impugnar o edital, para que seja de dois dias úteis antes da abertura do envelopes com os documentos de habilitação. Entendemos que a emenda pode ser acolhida, desde que se preveja outro prazo, para o caso de licitações nas quais não haja fase de habilitação. Apenas para citar dois exemplos, a modalidade de leilão não possui procedimentos de habilitação e na tomada de preços é possível não ocorrer tal fase, já que a disputa se dá entre licitantes cadastrados, desde que a documentação do registro cadastral seja considerada suficiente, pelo edital, para efeito de habilitação. Desse modo, incorporamos o texto da emenda no substitutivo, prevendo adicionalmente que o prazo em questão terá como referência a data de abertura das propostas, quando a licitação não previr fase de habilitação.

A Emenda nº 6 visa a modificar o § 5º do art. 43 da Lei, para permitir seja incluída, por ocasião de diligência, informação que deveria acompanhar originariamente a proposta, mantendo-se a vedação à



apresentação de documentos que já deveriam ter sido apresentados pelo licitante. Embora compreendamos os bons propósitos que animaram a apresentação da emenda, somos pela sua rejeição, por cremos que o substitutivo já oferece solução para o problema colocado, na medida em que a redação por ele dada ao art. 43, § 12, da Lei prevê que o pregoeiro ou o presidente da comissão de licitação, mediante decisão fundamentada e registrada em ata, possa sanar erro ou falha que não altere a substância das propostas ou dos documentos, nem sua validade jurídica.

A Emenda nº 7 prevê a modificação do art. 109, I, da Lei nº 8.666, de 1993, diminuindo para 3 dias úteis o prazo de recursos em geral. Já nos manifestamos negativamente a proposta dessa natureza, quando da tramitação do projeto nas comissões anteriores. Entendemos que reduzir o prazo de cinco dias, hoje estabelecido, redundará em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Destarte, somos pela rejeição da emenda.

As Emendas nº 8 a 12 são de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares. A de nº 8 altera o art. 21, § 6º, da Lei Geral de Licitações, para facultar a divulgação dos resumos de editais em jornal diário de grande circulação no Estado e, se houver, em jornal de circulação no Município ou região onde se dará a execução do contrato. A redação que propusemos no substitutivo deixa claro que a publicação do resumo do edital em jornal de grande circulação é obrigatória quando o valor estimado do contrato for superior a 375 mil reais, no caso de obras e serviços de engenharia, ou a 200 mil reais, no caso de outros serviços e compras. Nos termos em que foi redigida, a emenda em discussão tornaria facultativa, independentemente do valor, a publicação do edital em jornais de grande circulação. Entendemos que o substitutivo, por prever casos de publicação obrigatória, em razão do valor, atende melhor ao princípio da publicidade, o que nos leva a propor a rejeição da emenda.

A Emenda nº 9 desmembra o atual inciso II do art. 21 da Lei, para eliminar a obrigação de que os Municípios publiquem o resumo dos editais das licitações que promoverem no Diário Oficial do Estado. Na redação sugerida pela emenda, a publicação passaria a ser feita no Diário Oficial do Município ou na forma definida pela Lei Orgânica Municipal. Na visão do Senador Valadares, a regra atual fere a autonomia municipal. Entendemos que o substitutivo já contempla solução para o caso, ao estabelecer, no § 5º do art. 21 da Lei, que a publicação do edital na imprensa oficial poderá ser dispensada por decreto do Poder Executivo. Nessas condições, não há que se cogitar de ofensa à autonomia municipal. Sendo assim, rejeitamos a emenda.

A Emenda nº 10 atualiza a nomenclatura utilizada pelo art. 29, I, da Lei nº 8.666, de 1993, substituindo a referência ao “Cadastro Geral de Contribuintes” pelo “Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica”. Similarmente ao que fizemos com relação à referência à concordata, atualizando a Lei,



entendemos oportuna a alteração propugnada pelo Senador Valadares, pelo que a incorporamos ao texto do substitutivo.

A Emenda nº 11 altera o § 1º do art. 48 da Lei Geral de Licitações, para determinar que o critério de definição de uma proposta como inexeqüível, hoje utilizado para as obras e serviços de engenharia, seja aplicado também nos casos de outros serviços e compras. O uso do critério fixado no § 1º nos parece salutar, desde que não seja o único a guiar a comissão de licitação, pois, a depender do caso concreto, ele pode levar a que sejam consideradas exeqüíveis propostas muito inferiores ao valor orçado. Nesse ponto, é necessário alterar a Lei para afastar quaisquer dúvidas sobre estar caracterizada a inexeqüibilidade, tanto no caso de obras quanto no de serviços e compras, sempre que não demonstrada a viabilidade da proposta pela comprovação de que os custos e insumos são coerentes com os de mercado. Dessa maneira, incorporamos a Emenda nº 11 ao texto do substitutivo, com algumas poucas adaptações.

A Emenda nº 12 visa a corrigir um erro de remissão contido no § 1º do art. 109 da Lei nº 8.666, de 1993. O dispositivo trata da forma de intimação dos atos dos quais cabe recurso administrativo. Não é necessária maior reflexão, após uma simples leitura, para se perceber a ausência de remissão à alínea "f". Incorporamos, pois, o conteúdo da emenda ao texto do substitutivo, com as devidas adaptações.

O Senador Pedro Simon apresentou outras duas emendas. A de nº 13 estende a exigência de publicação de atos em jornais de grande circulação para situações em que a Lei não a previa originalmente. Na realidade, com a exigência de publicidade em sítios oficiais, além da imprensa oficial, a publicação de atos em jornais de grande circulação, até mesmo pelos custos que acarreta, perdeu muito de sua razão de ser. No substitutivo que apresentamos, reduzindo o limite fixado pela CCT, mantivemos tal exigência de publicação em jornais para os editais de licitações quando o custo estimado da contratação for superior a 375 mil reais, no caso de obras e serviços de engenharia, e de 200 mil reais, no caso de compras e serviços em geral. O acatamento da emenda em comento importaria um aumento considerável nos custos do processo licitatório, por exigir mais do que a Lei vigente exige em termos de publicidade em jornais de grande circulação. Devemos convir que, atualmente, é menos oneroso a uma empresa acessar a *Internet* regularmente, para verificar as licitações em curso, do que fazer a assinatura de um grande jornal com esse objetivo. Por tais razões, somos pela rejeição da emenda.

A Emenda nº 14 promove alteração no § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, para admitir o uso da arbitragem na resolução de conflitos contratuais, sem contudo eliminar a possibilidade de recurso à via judicial. Consideramos relevante a ressalva, haja vista a existência de interesses indisponíveis, cuja defesa não pode ser obstada, devendo-se garantir o



acesso ao Poder Judiciário. Isso nos leva a incorporar o texto da emenda no substitutivo.

As Emendas nº 15 a nº 17 foram apresentadas pelo Senador Raimundo Colombo. A de nº 15 colima alterar os §§ 1º e 2º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, para vedar a inversão de fases nas licitações de obras de valor superior a 3,4 milhões de reais, bem como no caso de compras e serviços de grande vulto, assim entendidos os de valor de 85 milhões de reais. As razões expostas no item 26 deste relatório nos conduzem a propor a rejeição da emenda. Não é demais, contudo, trazer à colação as palavras do Senador Heráclito Fortes, ao apresentar a Emenda nº 20, com o intuito de estender a inversão de fases a todas as modalidades de licitação, sem limite de valor:

*A possibilidade da inversão de fases facilita de forma significativa o processamento da licitação, visto que o gestor pode concentrar a análise dos requisitos estabelecidos na habilitação apenas para a empresa que apresentou a proposta válida com melhor preço, evitando, assim de ter que analisar a habilitação de todos os licitantes. Essa medida encontra-se em absoluta consonância com o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e conta com o acolhimento da doutrina predominante.*

Quanto à Emenda nº 16, que altera a alínea “a” do inciso I e os §§ 9º e 10 do art. 23 da Lei, também somos por sua rejeição. Tal emenda eleva para 340 mil reais o limite estabelecido para a modalidade convite, o que, por consequência, faz saltar o limite da dispensa de licitação para 34 mil reais, o que se nos afigura inadequado. De sua aprovação resultaria que os contratos referentes a obras e serviços de engenharia de valor inferior a 34 mil reais poderiam ser celebrados sem licitação prévia. Ademais, a emenda veda a possibilidade de uso do pregão para obras às licitações com valor estimado de contratação superior a 340 mil reais, bem como nos casos de serviços e compras de grande vulto e serviços técnicos profissionais especializados. Os motivos de rejeição da emenda encontram-se consignados nos itens 24 e 13.1 deste relatório.

A Emenda nº 17 pretende elevar para 90% o percentual previsto no § 6º do art. 56 da Lei, que, no substitutivo, foi fixado em 80%. Em sendo aprovada a emenda, a empresa que oferecer uma proposta com preço 10% inferior ao valor orçado pela Administração terá de fornecer, caso vença a licitação, uma garantia adicional de execução do contrato correspondente à diferença entre o valor orçado e o da proposta vencedora. As razões de rejeição da emenda encontram-se registradas no item 27 deste relatório. De qualquer modo, insta trazer à baila o ensinamento de Marçal Justen Filho sobre a matéria:



*A prestação de garantias representa um encargo econômico-financeiro para o particular. Para promover a garantia, é obrigado a desembolsar recursos. Em alguns casos, as dimensões desse encargo podem atingir valores muito elevados. Isso poderia inviabilizar a contratação porque o particular, muito embora em condições de desempenhar suas prestações, não disporia de recursos para arcar com o custo da garantia. Assim, a exigência de garantias vultosas poderia ser instrumento de impedimento à livre participação dos interessados. Como se não bastasse, o particular engloba, na formação de seus custos, os encargos necessários à obtenção da garantia. Sob essa abordagem, a garantia produz malefícios. Tanto reduz o número de licitantes como acarreta elevação dos custos para a Administração. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 498-9).*

As Emendas nº 18 a nº 21 foram apresentadas pelo Senador Francisco Dornelles. A Emenda nº 18, além de promover a mesma alteração pretendida pela Emenda nº 17, modifica o § 3º do art. 56 da Lei, para estabelecer percentual mínimo de 5% para a garantia exigida nos contratos de valor superior a 34 milhões de reais. O substitutivo acolhe em parte a emenda, para prever percentual mínimo de garantia nesses casos, apenas reduzindo para 2% dito percentual, conforme descrito no item 22 deste relatório.

A Emenda nº 19 tem por escopo vedar o uso do pregão nas licitações de obras, serviços de engenharia e fornecimento de equipamentos para entrega futura, com valores superiores a 375 mil reais, bem como para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados. À luz de todas as considerações feitas *supra*, não temos como acolher a emenda, conforme se pode depreender das razões expostas nos itens 24 e 13.1 deste relatório.

A Emenda nº 20 promove diversas alterações no art. 43 da Lei, bem como suprime a revogação do § 1º do art. 41, com a finalidade de eliminar a possibilidade de abertura do envelope do licitante inabilitado recorrente, pôr fim à inversão de fases e ao julgamento conjunto de todos os recursos ao fim do processo licitatório. Somos pela rejeição da emenda, pelos motivos declinados nos itens 18, 25 e 26 deste relatório.

A Emenda nº 21 pretende suprimir a alteração do § 2º do art. 109 da Lei, promovida pelo substitutivo, para que os recursos na fase de habilitação e julgamento continuem tendo efeito suspensivo em qualquer caso. As razões da rejeição dessa emenda encontram-se indicadas nos itens 18, 25 e 26 deste relatório.

As Emendas nº 22 a 25 foram apresentadas pelo Senador Antônio Carlos Valadares. A de nº 22 modifica o *caput* do art. 40, para



aperfeiçoar-lhe a redação, bem como para deixar claro que as exigências previstas nos incisos do dispositivo serão aplicáveis às licitações, no que couber no caso concreto. Faz sentido a modificação, pois algumas dessas exigências não se aplicam a todas as licitações, como é o caso do projeto básico no caso de compras. Sendo assim, por concordarmos com a emenda, promovemos, no texto do substitutivo, as devidas alterações no citado artigo.

Deixamos de acolher a Emenda nº 23 pelas razões que expomos. Tal emenda determina a especificação, no edital, do valor orçado pela Administração, em quaisquer situações. O valor orçado constitui informação presente nos autos do processo licitatório e acessível a qualquer interessado. A rigor, mesmo nos casos de inversão de fases, não seria necessária tal publicação. Ela foi prevista atendendo a pedido do setor da construção civil, que tem se revelado refratário à inversão de fases. A publicação do valor orçado, nessa hipótese, atuaria como mais um fator inibidor do “mergulho”, a prática de apresentação de propostas com valores exageradamente baixos e incondizentes com o mercado. De nossa parte, acreditamos que a Lei já prevê mecanismos suficientes para desclassificação de propostas por inexequibilidade, de que são exemplo o § 3º do art. 44, o inciso II e o § 1º do art. 48.

A Emenda nº 24 modifica o inciso VI do § 1º do art. 43, para prever que, nas licitações com inversão de fases, sejam devolvidos os envelopes aos licitantes inabilitados que não interpuseram recurso, ou cujos recursos tenham sido indeferidos. Não podemos acolher a emenda pela seguinte razão. Na forma do substitutivo, o inciso VI prevê a devolução apenas dos envelopes com documentos de habilitação não examinados. A regra se justifica porque, na inversão de fases, apenas a habilitação do licitante que ofertou a melhor proposta é examinada. Assim, após o julgamento de todos os recursos, não faz mais sentido a Administração manter consigo envelopes de habilitação ainda lacrados, que não foram objeto de exame. Quanto às propostas, todas elas são abertas na licitação com inversão de fases e devem permanecer como documentação do processo. A emenda labora equívoco quando prevê a devolução dos envelopes de licitantes inabilitados, pois parte do pressuposto de que o exame da habilitação foi feito previamente ao das propostas e envolveu todos os licitantes. Na inversão de fases, o envelope do licitante inabilitado deve permanecer como documentação do processo, pois a hipótese de inabilitação se configura após o julgamento das propostas: se o autor da proposta vencedora não demonstra preencher os requisitos de habilitação, a Administração passa a examinar os documentos de habilitação do autor da segunda melhor proposta, e assim sucessivamente. A documentação do inabilitado deve constar do processo para que a Administração possa provar as razões de ter sido inabilitado o ofertante da melhor proposta.

Não há como acolhermos também a Emenda nº 25. Ela altera o inciso III do art. 43 da Lei, para dispor que, na inversão de fases, os envelopes contendo as propostas dos licitantes inabilitados recorrentes só



sejam abertos caso o recurso contra a inabilitação tenha sido deferido. Ora, no certame com inversão de fases, o julgamento dos recursos se dá ao fim do processo. Portanto, não há como modificar o citado dispositivo nos termos pretendidos pela emenda.

A Emenda nº 26, da Senadora Kátia Abreu, visa a alterar o inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993, para aumentar de 500 hectares para 15 módulos fiscais, a área de imóvel público suscetível de transferência de propriedade ou de concessão de direito real de uso com dispensa de licitação, em benefício de pessoa física que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura e moradia sobre área rural situada na região da Amazônia Legal, definida no art. 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, superior à legalmente passível de legitimação de posse referida na alínea “g” do inciso I do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993, atendidos os limites de área definidos por ato normativo do Poder Executivo. A área de 15 módulos fiscais constitui o limite definido na Lei nº 8.629, de 1993, para caracterização de um imóvel rural como média propriedade. A área de um módulo fiscal varia grandemente, podendo ultrapassar, em algumas regiões, os 100 hectares. De acordo com o § 3º do art. 49 da Lei nº 4.504, de 1964, o número de módulos fiscais de um imóvel rural é obtido dividindo-se sua área aproveitável total pelo módulo fiscal do Município. A nosso ver, a aprovação da emenda redundaria em aumento considerável da área de imóveis públicos suscetíveis de alienação com dispensa do processo licitatório. O limite de 500 hectares hoje fixado na Lei já é bastante considerável. Cremos que mudança dessa envergadura exigiria um amplo debate nesta Casa, o qual inclusive escapa ao âmbito do projeto em análise, envolvendo delicadas questões fundiárias, a merecer exame mais aprofundado. Em virtude disso, somos pela rejeição da emenda.

A Emenda nº 27, do Senador Francisco Dornelles, modifica o art. 23, §§ 9º e 10 da Lei, para vedar o pregão nos casos de obras, serviços de engenharia e fornecimento de equipamentos para entrega futura nas contratações de valor estimado superior a 300 mil reais. Além disso, a emenda veda o pregão nas licitações do tipo melhor técnica e nas destinadas à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, quando se tratar de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias. Mais uma vez, remetemos aos itens 13.1 e 24 deste relatório, para concluirmos pela rejeição da emenda.

O Senador Renato Casagrande apresentou as emendas de nº 28 e nº 29. A primeira delas altera a redação do art. 87, § 8º, da Lei, para limitar aos casos de declaração de inidoneidade e suspensão temporária da participação em licitações, a aplicação da regra que permite, em caráter excepcional, a manutenção dos contratos celebrados com quem haja sofrido punição administrativa, quando presentes razões de interesse público a justificarem o prosseguimento da execução contratual. Entendemos





bem-vinda a mudança. Com efeito, na forma como estava redigida a versão anterior do substitutivo, o texto do dispositivo citado podia conduzir à interpretação errônea de que a rescisão do contrato seria possível, quando da aplicação de quaisquer das sanções previstas no art. 87, o que se nos afigura desarrazoado. Ocorrências de menor gravidade, que ensejem, por exemplo, a mera aplicação de uma advertência, não podem, por si só, constituir motivo para a rescisão contratual. Desse modo, o substitutivo incorpora ao texto a referida emenda.

A Emenda nº 29 modifica o art. 15-A da Lei nº 8.666, de 1993, introduzido pelo art. 2º do substitutivo, para prever regulamentação, por decreto do Poder Executivo Federal, do Cadastro Nacional de Registro de Preços. Não obstante a necessidade de regulamentação por decreto presidencial já estivesse implícita no preceito, entendemos, como o autor da emenda, ser mais recomendável deixar clara a exigência no texto legislativo. Em razão disso, alteramos a redação do citado art. 15-A.

O Senador Neuto de Conto apresentou a Emenda nº 30, que aumenta, para 20% do valor estabelecido para o convite, o limite de dispensa de licitação para obras, compras e serviços da Administração Direta, quando o órgão contratante realizar cotação eletrônica por meio do Sítio Oficial da Administração na *Internet*. A mesma emenda aumenta o limite de dispensa para 40% do valor estabelecido para o convite, nas contratações feitas por entidades da Administração Indireta, quando observados os mesmos procedimentos de cotação eletrônica. Caso aprovada a emenda, seriam dobrados os limites hoje fixados para a dispensa de licitação. No caso das fundações públicas e autarquias não qualificadas como agências executivas, esse limite seria quadruplicado. Somos refratários ao aumento desses limites, mesmo porque o princípio da licitação é uma imposição constitucional. Aprovada a emenda, grande parte das contratações realizadas no âmbito municipal escapariam ao regime licitatório. Se, por outro lado, se pretende exigir um processo seletivo por meio da “cotação eletrônica” à qual se refere a emenda, tanto melhor que seja feita com observância dos meios de publicidade previstos na lei, não apenas por se favorecer o aumento do universo de licitantes, mas também porque tal aumento induz à redução nos valores dos contratos. Observe-se, de resto, que, com a redação dada à Lei pelo substitutivo, os custos com divulgação de editais, nas licitações de menor monta, serão bastante reduzidos, ante a dispensa de publicação em jornais de grande circulação. Assim, somos pela rejeição da emenda.

O Senador Antônio Carlos Valadares apresentou outras três emendas, de nº 31 a 33. A primeira delas modifica o § 3º do art. 22 da Lei, para aumentar de três para seis o número de licitantes convocados na modalidade convite. Por se dirigir a aumentar a competição, entendemos meritória e digna de acolhimento a emenda, na forma da nova redação que propomos para o substitutivo. Cabe aduzir que a eventual inexistência de seis fornecedores na localidade onde se realizar o convite não causará



embaraços ao certame, ante o que dispõe o § 7º do mesmo artigo. Nesse caso, cumprirá à Administração apenas justificar essa circunstância no processo. De resto, convém assinalar que a alteração propugnada para o § 3º reclama seja feita outra no § 6º do art. 22, para adaptá-lo à nova regra.

A Emenda nº 32 cria um fator de correção geral dos contratos de obras, correspondente à variação do Índice Nacional da Construção Civil (INCC), mais 1% ao mês. Somos pela rejeição dessa emenda. Acreditamos que os critérios de reajuste devem ser previstos em cada contrato e não em um índice genérico. Os contratados têm a garantia constitucional de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Mesmo que o contrato não preveja critérios de reajuste, se a variação no preço dos insumos for impactante, o contratado pode pleitear a revisão. Demais disso, o INCC, além de ser calculado com base nos custos da construção civil em apenas 12 municípios, refere-se a construções habitacionais, não servindo para a maioria das obras públicas. Não bastasse isso, a emenda prevê, além da indexação ao INCC, que os contratos tenham uma correção de 1% ao mês. Significa dizer que, mesmo no caso de não se verificar inflação nos insumos, a aprovação da emenda garantirá um reajuste anual dos contratos acima da taxa Selic, maior do que boa parte dos investimentos financeiros hoje existentes. Não há, portanto, como acolher a emenda.

A Emenda nº 33 altera o art. 21 da Lei nº 8.666, de 1993, para prever que, na contratação de artista por inexigibilidade de licitação, sejam publicados, nos meios de divulgação oficial, os custos do contrato de forma detalhada (o que se pagou de cachê para o artista e músicos da banda, custos com hospedagem, transporte etc). Entendemos que a divulgação de minúcias dos contratos aumentaria os custos de publicação, sobretudo quando feita em jornais de grande circulação. A nosso ver, a divulgação do valor total da contratação já se revela satisfatória, como, aliás, ocorre com todos os outros contratos. Nada impede que aos interessados sejam fornecidas informações mais pormenorizadas, mesmo porque não há justificativa para que se mantenha sigilo nesses casos e o direito a obter informações de órgãos públicos tem sede constitucional (art. 5º, XXXIII, da Lei Maior). Por essas razões, somos pela rejeição da emenda.

As Emendas nº 34 e 35 são de autoria do Senador Jarbas Vasconcelos, tendo sido apresentadas por sugestão do Grupo Eletrobrás. A de nº 34 dá nova redação ao § 1º do art. 21 da Lei, para deixar claro que os certames realizados na modalidade do convite não terão sua divulgação por meio de edital. Na forma como estava redigido o substitutivo, devemos reconhecer que havia margem para dúvidas a esse respeito, apesar do que dispõe o art. 22, § 3º, da Lei, ao dizer que o convite deve ser divulgado pela afixação de cópia do instrumento convocatório em local apropriado, na unidade administrativa promotora da licitação. Por aperfeiçoar o texto anterior, merece acolhimento a emenda, tendo sido incorporada na nova redação que ora propomos para o substitutivo.



Outra correção ao texto do substitutivo é dada pela Emenda nº 35, que modifica o art. 87, *caput* e inciso II, da Lei. Com efeito, o texto anterior dispunha que seriam aplicadas penalidades ao contratado nos casos de inexecução total, parcial ou deficiente do contrato. Ora, há uma impropriedade no enunciado, ao aludir a “inexecução deficiente”. É necessário, portanto, corrigir o texto para dispor que as penalidades serão aplicadas nos casos de inexecução total ou parcial, bem como no de execução deficiente. Ademais, o percentual mínimo da multa aplicável ao contratado deve ter como base, via de regra, o valor total do contrato e não o valor orçado pela Administração, mesmo porque, na fase de execução contratual, não há mais que se cogitar do uso dos orçamentos elaborados previamente pela Administração como parâmetro para eventos ocorridos na vigência do contrato. Apenas nos casos de a multa ser aplicada ao licitante que não assinou o contrato é que se justifica o uso do valor orçado como parâmetro para a multa. Em vista disso, promovemos as devidas modificações no texto do substitutivo, na forma indicada pela emenda, com as devidas adaptações.

A Emenda nº 36, do Senador Antônio Carlos Valadares, modifica os incisos III e IV do § 1º do art. 43 da Lei, para deixar claro que, no caso de inversão de fases, o exame da conformidade da proposta com o edital se dê após a determinação do licitante classificado em primeiro lugar em função dos preços ofertados. O intuito é de evitar que a Administração tenha de examinar todos os aspectos de todas as propostas em licitações do tipo “menor preço”. Assim, seria determinada em primeiro lugar a proposta de menor preço e depois examinada apenas a documentação a ela referente. Entendemos os propósitos que motivaram a apresentação da emenda e acreditamos que o texto do substitutivo pode ser aperfeiçoado. Entretanto, como a inversão de fases pode ocorrer também nas licitações do tipo “técnica e preço”, é necessário mais do que modificar o texto no sentido propugnado, que tem em mira apenas as licitações do tipo “menor preço”. Em virtude disso, incorporamos a emenda ao substitutivo com as adaptações necessárias, de sorte a estabelecer procedimentos diferenciados para a inversão de fases nas licitações do tipo “menor preço” e “técnica e preço”, disciplinando o primeiro caso no § 1º do art. 43 e o segundo no § 14 do mesmo artigo.

A Emenda nº 37, de autoria do Senador Eduardo Azeredo, tem por escopo alterar o § 5º do art. 21 da Lei, para dispor que a publicidade em sítios oficiais da Administração Pública não substituirá a publicação na imprensa oficial. É importante notar que o texto aprovado pela Câmara dos Deputados já previa tal regra, apenas possibilitando a dispensa de publicação na imprensa oficial por determinação em contrário contida em decreto do Poder Executivo da respectiva esfera de governo. O substitutivo por nós elaborado manteve intacta a redação aprovada pela Câmara. Cremos ser essa a melhor solução a adotar. Uma vez criado o sítio eletrônico oficial, nos moldes indicados no substitutivo, as exigências de publicidade dos editais de licitação estarão plenamente atendidas. Nesse caso, é de



melhor alvitre deixar como opção de cada ente a publicação dos atos na imprensa oficial. Não podemos olvidar os custos assumidos pelos Municípios com a publicação de editais na imprensa oficial dos seus respectivos Estados. Na redação hoje vigente, a Lei estabelece uma reserva de mercado para as imprensas oficiais dos Estados. Não concordamos com tal reserva, tampouco entendemos que a publicidade dos atos estará prejudicada caso a lei permita aos entes dispensar a publicação na imprensa oficial, já que a publicação continuará obrigatória por outro meios. Desse modo, rejeitamos a emenda.

O Senador Marcelo Crivella apresentou a Emenda nº 38, que modifica o art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993, para nele inserir parágrafo determinando que, nas medições de execução obras e serviços, o representante da Administração proceda, sob pena de incorrer nas penas da Lei de Improbidade Administrativa, à conferência da documentação relativa aos materiais utilizados, atestando se observam as especificações técnicas, qualitativas e quantitativas indicadas no projeto executivo. A emenda é motivada pela constatação de que, na execução de obras, não é raro o contratado substituir os materiais originalmente previstos por outros mais baratos e de menor qualidade, em prejuízo à Administração. A expressa responsabilização do servidor público incumbido da fiscalização da execução do contrato, nos termos da Lei nº 8.429, de 1992, atuará – cremos nós – como elemento inibidor dos casos de desídia. Sendo assim, incorporamos a citada emenda no texto do substitutivo.

A Emenda nº 39, do Senador Dornelles, modifica os §§ 3º e 6º do art. 56 da Lei, elevando: (i) para 4% o piso da garantia exigida em contratos de valor superior a 34 milhões de reais, com alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis; (ii) e para 85% do valor orçado pela Administração o percentual abaixo do qual dever-se-á exigir garantia adicional do contratado, correspondente à diferença entre o valor orçado e o da proposta vencedora. Cremos que, diversamente das emendas anteriores sobre a mesma matéria, esta se revela consentânea com os princípios que regem as licitações públicas. Com efeito, se não parece sustentável que um desconto de 10% em relação ao valor orçado importe necessariamente riscos de inexecução contratual, a experiência de redução de preços obtida com o uso do pregão revela que os descontos alcançados pela Administração relativamente ao valor orçado tendem a diminuir com o tempo e se estabilizar em um percentual inferior a 20%. Demais disso, no tocante ao piso da garantia contratual, é importante frisar que o valor do contrato não é o único elemento determinante da situação ensejadora dessa exigência. Para que a Administração possa legitimamente exigir garantia em percentual igual ou maior que 4% do valor do contrato, deverá demonstrar que seu objeto é de alta complexidade técnica e envolve riscos financeiros consideráveis. Ausentes tais pressupostos, será descabida a exigência, assim como descabida será a garantia adicional antes referida, haja vista o princípio de que o acessório segue o principal. Assim, incorporamos a Emenda nº 39 ao texto do substitutivo, deixando claro que as garantias



referidas nos §§ 3º e 6º do art. 56 se aplicam aos casos de contratos de valor superior a 34 milhões de reais, de alta complexidade técnica e com riscos financeiros consideráveis.

A Emenda nº 40, do Senador Dornelles, altera o § 11, incluído no art. 43 da Lei de Licitações, para prever que nos certames de obras e serviços de engenharia se observe a seguinte ordem: 1ª fase: exame da habilitação técnica e econômico-financeira de todos os licitantes; 2ª fase: exame e julgamento das propostas de todos os licitantes que houverem sido habilitados na primeira fase; 3ª fase: exame da habilitação jurídica e da regularidade fiscal do primeiro classificado. Somos contra essa alteração, pois ela praticamente elimina a inversão de fases nas licitações de obras. Cria um procedimento burocrático como o hoje aplicado às concorrências. Desdobra a fase de habilitação em duas, inserindo no meio delas a fase de julgamento, com maior dispêndio de tempo e de recursos pela Administração. Segundo a emenda, na primeira fase seriam examinadas as habilitações técnica e econômico-financeira de todos os licitantes. Pois é esse exame que possibilita o maior número de chicanas e as tentativas, muitas vezes exitosas, de afastar da licitação a empresa que não integra o cartel.

A habilitação prévia ao julgamento tem servido para estimular a indústria de liminares, como recurso dos cartéis para afastar, com o apoio da Comissão de Licitação, concorrentes que não participem do conluio e que poderiam vir a apresentar propostas mais vantajosas para a Administração. O dirigismo que os críticos da inversão de fases apontam já existe na prática hoje, em licitações sem inversão de fases. Assim, a inversão de fases não propiciará a ocorrência de vícios além daqueles que já existem atualmente. Tudo o que se argumenta que poderia advir da inversão de fases já ocorre: direcionamentos, inexecução contratual, etc. O pior é que tudo isso ocorre conjuntamente com o sobrepreço e o superfaturamento, conforme apontou recentemente o TCU. Além de serem direcionadas as licitações e os contratos não serem totalmente executados, a Administração ainda paga preços acima dos de mercado para os contratados. A inversão de fases contribuirá para reduzir isso. As irregularidades em contratos de obras se proliferam em razão da impunidade. Quem deseja sinceramente que elas deixem de ocorrer deve pugnar por mecanismos mais efetivos de punição dos responsáveis e não por que seja proibida a inversão de fases, que aumenta a competição no mercado de obras em benefício da Administração.

A Emenda nº 41, do Senador Antônio Carlos Valadares, cria novo gênero de exigências de habilitação de licitantes, referente à sua regularidade trabalhista. A documentação exigida consistiria em certidão da Justiça do Trabalho referente à execução de crédito trabalhista, certidão da Delegacia Regional do Trabalho e declaração do próprio interessado de que não consta na lista suja do Ministério do Trabalho. Somos favoráveis à inclusão da exigência de certidão da Justiça do Trabalho, haja vista que as



execuções trabalhistas são justificáveis à luz do art. 37, XXI, da Lei Maior, pois podem interferir na capacidade da empresa de honrar seus compromissos com a Administração Pública. Já a chamada “lista suja” do Ministério do Trabalho ainda se encontra sub judice no STF (ADIn nº 3347), razão por que entendemos prudente não inseri-la no texto do projeto. Quanto à certidão da Delegacia do Trabalho, porque eventual punição desse órgão ainda pode comportar discussão no plano judicial, consideramos mais adequado não incluí-la entre as exigências de habilitação. Assim, somos pelo acolhimento parcial a Emenda, mediante incorporação, ao substitutivo, de novo inciso no art. 27 da Lei nº 8.666, de 1993, que preveja como requisito de habilitação que o licitante apresente certidão negativa de execução de crédito trabalhista, ou comprovação de que o crédito está judicialmente garantido.

As Emendas nº 42 a 45 foram apresentadas pelo Senador Flexa Ribeiro. A de nº 42 altera o art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993, para vedar o pregão de obras de valor superior a 3,4 milhões de reais, de contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual e nas licitações do tipo “melhor técnica” e “técnica e preço”, bem como para exigir, no pregão de obras, que: a participação no certame se restrinja a licitantes cadastrados ou pré-qualificados; não existam recursos pendentes de julgamento quanto a esse cadastramento ou pré-qualificação; o projeto executivo esteja disponível aos licitantes; haja garantia adicional correspondente à diferença entre o valor orçado e a proposta vencedora, quando esta for inferior a 85% daquela, independentemente de qual seja o valor orçado.

Somos contrários à Emenda nº 42, pelos seus efeitos redutores da concorrência. A diminuição injustificada do universo de licitantes, além de contrária ao princípio da isonomia, tem por consequência a obtenção de propostas menos vantajosas para a Administração, dadas as tendências de cartelização dos mercados onde há poucos competidores. Por que impedir a participação, no certame, de uma empresa que venha a comprovar estar apta a cumprir o contrato antes mesmo de sua celebração? Conforme acentua Adilson Dallari, é absurdo o procedimento que “proporciona meios de saber, antecipadamente, quais serão os possíveis licitantes, favorecendo o conluio ou pelo menos dando elementos para orientar a elaboração da proposta com menor proveito para a Administração”. Além disso, exigir garantias de valor elevado apenas porque o licitante ofertou um preço mais vantajoso para a Administração é um desestímulo à evolução tecnológica e à inovação das técnicas que barateiam o custo de execução das obras. A Lei de Licitações prevê claramente mecanismos de desclassificação de propostas inexeqüíveis. Quanto à vedação ao pregão nas licitações do tipo “técnica e preço”, será ele objeto de comentários na análise que faremos da Emenda nº 45, a qual foi formulada com esse único objetivo.

A Emenda nº 43 altera o art. 56, § 6º, da Lei para prever que o piso da garantia em contratos de grande vulto, alta complexidade técnica e riscos



financeiros consideráveis corresponda a 2% do valor do contrato e que a garantia adicional seja exigida sempre que o valor da proposta vencedora for inferior a 85% do valor orçado pela Administração. Relativamente a essas propostas, cabe-nos esclarecer que a última versão do relatório distribuída nesta Comissão já contemplava a elevação do percentual de 80% para 85%, no caso da garantia adicional, bem como uma elevação do piso da garantia em contratos de grande vulto de 2% para 4%. Todas essas modificações foram feitas para facilitar o consenso nesta Comissão, em atendimento a repetidas solicitações do Senador Dornelles e da CBIC para que tais pontos fossem contemplados no projeto. Desse modo, entendemos que a Emenda nº 43 já se encontra contemplada no texto do substitutivo.

A Emenda nº 44 suprime as alterações promovidas pelo substitutivo no art. 114 da Lei nº 8.666, de 1993, que trata da pré-qualificação, à exceção do § 3º do artigo. Segundo a justificção, o texto do substitutivo não é claro, somente se aplica às licitações para aquisição de bens ou prestação de serviços e revoga o § 2º do citado dispositivo, o qual prevê que as mesmas exigências da concorrência sejam feitas na pré-qualificação. A nosso ver, a pré-qualificação deve ser um procedimento desvinculado de certames específicos. De outro modo, os riscos de cartelização se farão sentir invariavelmente. Se, antes da apresentação das propostas já for possível identificar todos os participantes do processo, as chances de haver um acerto entre eles serão altíssimas. O procedimento de pré-qualificação do substitutivo será dissociado de licitações concretas e servirá para formar um cadastro de empresas habilitadas a fornecer produtos, prestar serviços ou executar obras, de acordo com as diversas categorias dos objetos licitáveis. O cadastro servirá para reduzir a possibilidade de ingresso de aventureiros nas licitações. E, como ele será permanente, não significando que todas as empresas que nele figuram se interessarão por participar de uma licitação específica, os riscos de acerto serão bastante inferiores aos da pré-qualificação entendida como fase prévia a um certame individualizado. Por essas razões, rejeitamos a emenda.

A Emenda nº 45 proíbe o pregão nas licitações do tipo “técnica e preço”. Não podemos concordar com ela. Para se evitar uma redução dos valores das propostas que importe riscos ao cumprimento das obrigações existem diversas regras objetivas na Lei de Licitações, tais como o § 3º do art. 44, o inciso II e o § 1º do art. 48. Como se encontra redigido o art. 3º do substitutivo, a análise dos aspectos técnicos da proposta é prévia ao exame das propostas de preço. Somente após a atribuição dos pontos referentes aos aspectos técnicos da proposta é que se abrirão as propostas de preço e se dará início à fase de lances. Cumpre assinalar que a legislação da União Européia permite a adoção de pregões eletrônicos nas licitações do tipo “técnica e preço”. Demais disso, é sabido que dentro das mais diversas categorias de produtos e serviços existem variações que permitem identificar diferenças de qualidade. É perfeitamente legítimo atribuir pontuação diferenciada às propostas quando os aspectos técnicos variarem a ponto de interferirem na relação custo/benefício. A introdução do fator “técnica” como



um dos critérios de avaliação atua exatamente no sentido de contribuir para que as propostas de melhor qualidade sejam vitoriosas. Isso é particularmente relevante quando à Administração não interessa apenas que as propostas atendam a exigências mínimas de qualidade. Por isso, somos pela rejeição da emenda.

A Emenda nº 46, do Senador Aloizio Mercadante, altera a Lei para permitir o oferecimento, como garantia nos contratos administrativos, de ações de companhias abertas negociadas na Bovespa e que, no momento da concessão, sejam classificadas como de risco mínimo. A nosso ver, não faz sentido aceitar como garantia bens que, quando de uma eventual execução, possam ter seu valor significativamente depreciado, tornando inócua essa mesma garantia. É contrário ao princípio da supremacia do interesse público permitir que o contratado ofereça, como garantia, ativos como as ações, que, por sua natureza, caracterizam-se pelo alto grau de volatilidade, comparados a outros tipos de bens. Se, nas relações que os particulares travam, é inusitado que aceitem ações negociadas em bolsa como garantia de cumprimento de um contrato, mais cautelosa deve ser a conduta do administrador público nos contratos administrativos. Proposta que preveja o oferecimento de ações como garantia se nos afigura incapaz de realizar o objetivo perseguido pela Lei quando permitiu ao administrador público exigir garantias de execução contratual. No limite, quando da execução da garantia, ela poderá se revelar irrisória relativamente ao valor inicialmente fixado.

A emenda não proíbe sejam dadas em garantia ações da própria empresa contratada. Verificada essa situação e incorrendo a empresa em inexecução contratual, punível com a declaração de inidoneidade, é de se presumir que tal punição tenha reflexos negativos sobre a avaliação que o mercado faz da empresa, refletindo-se em queda no preço de suas ações. Para se ter a idéia da gravidade de se aceitar ações como garantia, basta recordar o caso em que o BNDES recebeu como garantia de um empréstimo à AES as ações da Eletropaulo. Quando houve necessidade de executar a garantia, as ações já tinham se desvalorizado enormemente, o que resultou em ações de improbidade contra 4 ex-presidentes do Banco. Por fim, as aparências por vezes enganam, como revela o caso da Enron, empresa em cuja saúde financeira o mercado acreditava e que protagonizou uma das maiores farsas contábeis da história. Por isso, somos pela rejeição da emenda.

A Emenda nº 47, do Senador Pedro Simon, revoga o art. 67 da Lei nº 9.478, de 1997, e o Decreto nº 2.745, de 1998. Na justificação, argumenta que o substitutivo, ao prever diversas medidas simplificadoras do processo licitatório, inclusive o pregão eletrônico, torna obsoleta a regra da Lei nº 9.478, de 1997, a qual definiu que os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, fossem precedidos de procedimento licitatório simplificado, definido em decreto do Presidente da República. Tem razão o Senador Simon. Ademais, é de duvidosa constitucionalidade o art.





67 da Lei nº 9.478, de 1997, que remeteu a decreto presidencial a disciplina das licitações da Petrobras. Segundo os arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 173, § 1º, III, da Constituição, compete à União, por meio de lei – não de decreto – fixar normas gerais de licitação e contratação, inclusive para as sociedades de economia mista, como é o caso da Petrobras. Não pode a União, por lei específica, excluir empresas federais específicas do regime geral de licitações de que trata o art. 173 da Lei Maior. Por isso o Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão nº 663/2002 – Plenário, determinou à Petrobras que se abstinhasse de aplicar às suas licitações e contratos o Decreto nº 2.745 e o art. 67 da Lei nº 9.478, em razão de sua inconstitucionalidade, e observasse os ditames da Lei nº 8.666, de 1993. Acolhemos a emenda, incorporando-a ao texto do art. 8º do substitutivo, apenas excluindo da cláusula de revogação o Decreto nº 2.745, porquanto a lei não é meio idôneo para revogar decretos. É certo, de qualquer modo, que, revogado o artigo da lei com base no qual foi editado o Decreto, este se torna, insubsistente, perdendo a validade.

O Senador Francisco Dornelles é autor das Emendas nº 48 e 49. A primeira delas modifica o § 10 do art. 23 da Lei, com a redação dada pelo substitutivo, para vedar o pregão na contratação de serviços técnicos especializados. A redação que demos ao citado dispositivo veda o pregão quando os serviços técnicos especializados forem de natureza predominantemente intelectual. Entendemos deva ser ela mantida, rejeitando-se a emenda. Com efeito, nem todos os serviços enumerados no art. 13 da Lei revestir-se-ão de caráter predominantemente intelectual. As leis regulamentadoras de profissões muitas vezes estabelecem que determinados serviços somente possam ser realizados com a supervisão do respectivo profissional, mesmo que a maior parte da prestação material seja feita sem a necessidade de tal supervisão. Noutros casos, a atividade é reservada a determinado profissional, ainda que constitua apenas a execução material de algo sem caracterizar uma produção do intelecto.

Demais disso, o raciocínio de que não cabe pregão para serviços técnicos profissionais é fundado no pressuposto de que não se poderá realizar licitação do tipo menor preço para tal categoria de serviços. Ora, a prática administrativa demonstra o contrário, sem que disso advenha problemas para a Administração ou prejuízo para os licitantes. Apenas para citar alguns exemplos, trago à colação as contratações de serviços advocatícios feitas com base nos seguintes certames: Convite nº 175.2005, da Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco; Convite nº 01/2006, da Companhia Docas do Espírito Santo; Convite nº 05/2004, da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu; Pregão Eletrônico Conab Sureg-RO/AC nº 13/2007, da Companhia Nacional de Abastecimento. Não há como comparar os serviços de execução de dívida ativa de um município, por exemplo, uma atividade quase que cartorial e passível de ser desempenhada por qualquer escritório de advocacia minimamente organizado, com o parecer sobre uma questão constitucional controversa, como é a da perda de mandato de parlamentares que mudam de partido, recentemente julgada pelo STF. Dessarte, mantemos o substitutivo inalterado nesse ponto.



A Emenda nº 49 assemelha-se a outras duas já apresentadas pelo Senador Francisco Dornelles nesta Comissão, as de nº 19 e 27, bem como à Emenda nº 42, do Senador Flexa Ribeiro. Ela pretende vedar o pregão para obras e serviços de engenharia de valor acima de 3,4 milhões de reais, bem como para a contratação de serviços técnicos especializados, no que se assemelha também com a Emenda nº 48. Como razões para rejeitá-la, remetemos aos comentários feitos às citadas emendas, bem assim às considerações expendidas nos itens 13.1 e 24 deste relatório.

O Senador Garibaldi Alves Filho apresentou as Emendas nº 50 a 53. A de nº 50 altera o art. 43, § 1º, da Lei, incluído pelo substitutivo, para determinar que todo processo de licitação contenha justificativa circunstanciada da real necessidade do objeto licitado, bem como a especificação das características necessárias e suficientes para o atendimento do interesse da Administração. Consideramos positiva a Emenda. Discordamos apenas de sua localização no texto da Lei. O art. 34 cuida dos registros cadastrais. É de melhor técnica inserir o dispositivo no art. 38 da Lei, que cuida da abertura do processo licitatório, e isso é o que fazemos, incorporando a regra, com as devidas adaptações, como novo parágrafo do art. 38.

De seu turno, as Emendas nº 51 e 52 promovem mudanças no art. 44 da Lei, para permitir a indicação de marcas de produtos nos editais de licitação. Acreditamos que previsões como essas podem conduzir à restrição do caráter competitivo das licitações. Ademais, administradores ímprobos podem se valer da indicação de marcas para promover direcionamentos no processo licitatório. Dessarte, dados os riscos que as modificações aludidas envolvem, somos levados a rejeitar as duas emendas.

A Emenda nº 53, última apresentada, visa a alterar a redação do § 8º do art. 44 da Lei, para possibilitar que a Administração exija dos proponentes amostra ou protótipo do objeto licitado. Há um equívoco na Emenda, pois não existe tal parágrafo no citado artigo. A idéia, no entanto, é meritória. Aliás, a despeito da inexistência da regra, em alguns certames tem-se previsto a exigência de amostras do produto a ser fornecido, como forma de verificação de sua conformidade com os requisitos técnicos especificados no instrumento convocatório. O próprio TCU já entendeu admissível tal prática, desde que haja regras claras no edital quanto à análise das amostras e a exigência seja feita apenas ao licitante que houver ofertado a melhor proposta. Evidentemente, desclassificado o primeiro colocado, a exigência poderá ser feita ao segundo, e assim sucessivamente. Em vista disso, incorporamos a Emenda ao substitutivo, com as adaptações cabíveis, inclusive no tocante à sua localização no texto legislativo, como § 15 do art. 43, o qual trata dos procedimentos de julgamento.

O Senador Eliseu Resende, encaminhou-nos duas sugestões de modificação da Lei nº 8.666, de 1993, que passamos a analisar. A primeira sugestão visa a permitir aos órgãos e entidades da Administração Pública contratar entre si sem observar as formalidades da referida Lei, quando se



tratar de obras e serviços. Contudo, os órgãos e entidades da Administração Pública já se encontram autorizados a celebrar convênios entre si, para a realização de atividades de interesse comum. Nesses casos, a licitação é inexigível, conforme a doutrina majoritária e a prática administrativa. Entretanto, quando se verifica uma relação em que o prestador do serviço é remunerado pela outra parte, os interesses são contrapostos, não coincidentes. Nessa hipótese, é incabível o convênio, conforme a jurisprudência dos Tribunais de Contas. Como formulada, a sugestão da alteração da Lei permitiria a contratação de ente da Administração Indireta por outro ou mesmo pelo próprio ente político que o criou (União, Estado, DF ou Município), para execução de serviços ou obras, recebendo como contrapartida, uma remuneração. Salvo alguns casos bastante peculiares de dispensa de licitação para a contratação de entes da Administração Indireta, não é consentâneo com a Constituição Federal abrir a possibilidade desse tipo de contratação direta, inclusive em virtude do imperativo constitucional de que as empresas estatais que exploram atividade econômica se submetam ao regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, III, da CF). Permitir a contratação direta em qualquer caso redundaria em privilégio para as empresas estatais incompatível com esse regime jurídico. Por isso, não acolhemos a sugestão.

Quanto à segunda sugestão, ela cria nova hipótese de inexigibilidade de licitação, quando o contrato tivesse por objeto a execução de programa de eficiência energética em prédios públicos por empresa de serviço de energia, utilizando contratos de desempenho mediante linhas de crédito, na situação em que o objeto da contratação envolvesse prestação de serviços técnicos profissionais especializados, e desde que o desembolso para pagamento se limitasse ao valor da economia obtida com o resultado do projeto, auferido dos benefícios financeiros obtidos da redução da despesa de energia. Também essa sugestão não pode ser acolhida. Ela visa a prever novo caso de inexigibilidade de licitação sem que os seus pressupostos caracterizadores se verifiquem. Se o caso descrito fosse de inexigibilidade, sequer seria preciso identificá-lo na Lei, já que a lista com tais casos (art. 25 da Lei) não é exaustiva, bastando, para caracterizá-los, que haja inviabilidade de competição. Como acreditamos existir no mercado uma pluralidade de empresas capazes de desempenhar a atividade descrita na sugestão, sua inclusão na Lei findará por ser artificial e de constitucionalidade duvidosa.

### **Complementação do Parecer ao PLC nº 32, de 2007**

Na reunião de 23 de outubro de 2007 da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, foi apreciado o PLC nº 32, de 2007, havendo a Comissão aprovado o substitutivo do Relator, com as seguintes alterações:



- 1) Retirou-se do substitutivo a modificação promovida no art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, de modo a que o dispositivo continue com a redação hoje vigente;
- 2) Foi aprovada, vencido o Relator, a Emenda nº 40, do Senador Francisco Dornelles, que dá nova redação ao § 11 do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, para prever o exame da habilitação técnica e econômico-financeira previamente ao julgamento das propostas, nas licitações para contratação de obras e serviços de engenharia com inversão de fases;
- 3) O Relator concordou em promover alteração no § 2º do art. 4º da Lei nº 10.520, de 2002, com a redação dada pelo art. 3º do substitutivo, para prever que dos pregões de obras de valor superior a 3,4 milhões de reais somente participem licitantes previamente cadastrados ou que comprovem preencher os requisitos de cadastramento até 48 horas antes do fim do prazo para entrega das propostas;
- 4) Também com a concordância do Relator, foi promovida alteração no § 2º do art. 7º do substitutivo, para reduzir de quatro para dois anos a *vacatio legis* prevista para a exigência de projeto executivo prévio às licitações de obras e para os novos limites de aditivos contratuais (nova redação do § 1º e § 2º, I, do art. 7º, do inciso IV do *caput* e § 2º, I, do art. 40, do § 1º do art. 65, e revogação do § 2º do art. 9º e do inciso V do *caput* do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993), estendendo-se esse prazo em mais um ano para municípios com população de até 100 mil habitantes.

Em virtude das modificações promovidas e em atendimento ao disposto no art. 128 do Regimento Interno do Senado Federal, apresentamos a seguir a redação final:

### III – VOTO

Concluimos, no tocante às emendas apresentadas por membros desta Comissão, pela aprovação integral ou parcial, das de nºs 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 12, 14, 18, 22, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 47, 50 e 53, sendo rejeitadas as demais.

Em face do que ficou evidenciado e justificado, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 32, de 2007, nos termos do seguinte substitutivo:



## EMENDA Nº 97-CAE (SUBSTITUTIVO)

### PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 32 (SUBSTITUTIVO), DE 2007

*Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que 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 e a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º.....

§ 1º.....

.....

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte, no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, e no Capítulo V da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

..... (NR)”

“Art. 6º.....



I – Obra – toda construção, fabricação, reconstrução, ampliação ou reforma que implique em substancial modificação do objeto;

II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, instalação, montagem, operação, conservação, conserto, reparação, restauração, manutenção, adaptação, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

.....  
IX- .....

f) orçamento detalhado do custo global da obra, com as devidas anotações de responsabilidade técnica (ARTs), fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

.....  
XVII – Sítio oficial da administração pública – local, na Internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual a Administração Pública disponibiliza suas informações e serviços de governo eletrônico.

*Parágrafo único.* A autoridade certificadora a que se refere o inciso XVII deverá ser credenciada no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP Brasil, no caso de sítio oficial da União, sendo facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a adoção de outros meios de comunicação oficial em forma eletrônica para comprovação da autoria e integridade de documentos, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade do ICP Brasil. (NR)”

“Art. 7º .....

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

§ 2º .....

I – houver projetos básico e executivo aprovados pela autoridade competente e disponíveis para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

.....



V – existir licença prévia ambiental, quando cabível.

.....

§ 10. As exigências contidas nos incisos II a IV do § 2º deste artigo serão dispensadas nas licitações para concessão de serviços com execução prévia de obras em que não forem previstos desembolsos por parte da Administração Pública concedente. (NR)”

“Art. 12. ....

*Parágrafo único.* Sem prejuízo de outros requisitos previstos por esta Lei, nas obras e serviços em que seja utilizada madeira, esta deve ser oriunda de reflorestamentos ou plano de manejo florestal sustentável, devidamente aprovado por órgão competente. (NR)”

“Art. 15. ....

.....

VI – adotar especificação do bem a ser adquirido que considere critérios ambientais;

.....

§ 5º O sistema de controle originado do cadastro do registro de preços, quando viável, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral e do cadastro do registro de preços em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

.....

§ 9º A Administração poderá, mediante edital, publicado na forma dos incisos I, II e IV do *caput* do art. 21 desta Lei, convocar consulta ou audiência pública, presencial ou à distância, na forma eletrônica, sobre proposta de especificações para um bem ou serviço, ou grupo de bens ou serviços que pretenda licitar ordinariamente, observando os seguintes procedimentos:

I – a especificação completa do bem ou serviço será disponibilizada pela Administração no seu sítio eletrônico oficial, sendo distribuída, na forma impressa, àqueles que manifestarem interesse, mediante pagamento do valor efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida;

II – no prazo e condições determinados no edital, os interessados poderão formalizar questionamentos, sugestões e



impugnações às especificações estabelecidas pela Administração;

III – encerrado o prazo para manifestação, a Administração publicará, na forma prevista neste parágrafo deste artigo, a versão final das especificações do bem ou serviço, fornecendo aos interessados cópia do relatório com as respostas fundamentadas às manifestações.

§ 10. Somente poderão participar das licitações que tenham por objeto os bens e serviços cujas especificações foram estabelecidas conforme o procedimento descrito no § 9º deste artigo, as empresas pré-qualificadas na forma do art. 114 desta Lei. (NR)”

“Art. 16. Será dada publicidade, mensalmente, através dos meios de divulgação oficial previstos nos incisos I, II e IV do *caput* do art. 21, observado o § 5º do mesmo artigo, ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

..... (NR)”

“Art. 17. ....

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência ou leilão, dispensada esta nos seguintes casos:

.....(NR)”

“Art. 20. As licitações serão efetuadas no local onde se situar a repartição interessada, salvo por motivo de interesse público, devidamente justificado, ou quando realizadas e processadas por meio de sistema eletrônico que promova a comunicação pela Internet em conformidade com o que dispõem o inciso XVII e o parágrafo único, ambos do art. 6º desta Lei, garantindo a qualquer interessado o acesso ao processo.

§ 1º O disposto neste artigo não impedirá a habilitação de interessados residentes ou sediados em outros locais.





§ 2º Ressalvado o disposto no § 10 do art. 23, qualquer modalidade de licitação poderá ser realizada e processada por meio de sistema eletrônico.

§ 3º O sistema referido no § 2º deverá utilizar recursos de criptografia e de autenticação que assegurem condições adequadas de segurança em todas as etapas do certame.

§ 4º Quando o processo licitatório for realizado e processado por meio eletrônico, os arquivos e registros digitais a ele relativos deverão permanecer à disposição das auditorias internas e externas, dispensada a guarda de documentos em papel.

§ 5º Os atos constantes dos arquivos e registros digitais serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas.

§ 6º Aplica-se o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a todas as modalidades de licitação referidas nesta Lei, facultando-se às bolsas de mercadorias a cobrança de taxas e emolumentos referentes ao fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia de informação. (NR)”

“Art. 21. A publicidade oficial das licitações será veiculada:

.....

IV – no sítio oficial da Administração Pública da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, devendo ser os atos assinados digitalmente, nos termos do parágrafo único do art. 6º desta Lei, e providos de carimbo de tempo nos padrões definidos pelo Observatório Nacional.

§ 1º O aviso contendo o resumo do edital, que deverá ser publicado nas hipóteses de concorrência, tomada de preço, pregão, concurso ou leilão, conterà a descrição do objeto, a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as demais informações sobre a licitação, e deverá ser veiculado com antecedência, conforme os prazos fixados no § 2º deste artigo.

§ 2º .....

.....

III – quinze dias para:

- a) tomada de preços, nos casos não especificados na alínea ‘b’ do inciso II;
- b) leilão;
- c) pregão de obras ou do tipo ‘técnica e preço’.



IV – oito dias úteis para o pregão, nos casos não especificados na alínea ‘c’ do inciso III;

V – cinco dias úteis para o convite.

.....  
§ 5º A publicidade em sítios oficiais da Administração Pública não substitui a publicação na imprensa oficial, salvo determinação em contrário contida em decreto do Poder Executivo da respectiva esfera de governo.

§ 6º Fica dispensada a Administração de efetuar a publicação prevista no inciso III do *caput* quando se tratar de licitação de obras, serviços e compras cujo valor seja inferior a duas vezes e meia o máximo previsto no art. 23 para a respectiva modalidade ‘convite’, devendo, nessa hipótese, realizar a publicação por meio da imprensa oficial, observado o disposto no §5º.

§ 7º Sem prejuízo dos demais meios de divulgação previstos neste artigo, a publicidade deverá ser feita:

I - no sítio oficial da União, quando se tratar de licitação cujo objeto seja financiado ou garantido, total ou parcialmente, com recursos da União ou de entidades da administração indireta federal;

II - no sítio oficial do Estado, quando se tratar de licitação cujo objeto seja financiado ou garantido, total ou parcialmente, com recursos do Estado ou de entidades da administração indireta estadual.

§ 8º A divulgação prevista no inciso IV do *caput* deste artigo poderá realizar-se, no caso de licitações promovidas pela Administração Pública Municipal, através do sítio oficial do Estado ao qual pertença o Município ou de sítio oficial mantido por grupo de Municípios de um mesmo Estado. (NR)”

“Art. 22. ....

.....  
VI – pregão.

.....  
§ 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 6 (seis) 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.



.....  
§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, destinada à venda de bens móveis ou imóveis, à concessão de direito real de uso ou à permissão de uso de bens imóveis, a quem fizer a maior oferta, igual ou superior ao valor da avaliação, em sessão pública presencial ou à distância, na forma eletrônica, mediante sistema que promova a comunicação pela Internet.

§ 6º Na hipótese do § 3º deste artigo, existindo na praça mais de 6 (seis) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

§ 7º Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de propostas válidas, observado o disposto no § 6º, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo ou repetido o convite.

.....  
§ 10. Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento ou prestação de serviço é feita por meio de proposta e lances em sessão pública presencial ou à distância, na forma eletrônica, mediante sistema que promova a comunicação pela Internet, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002. (NR)”

“Art. 23. ....

I – para obras e serviços de engenharia:

a) convite – até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços – até R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais);

c) concorrência – acima de R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais);

II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite – até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços – até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência – acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

.....



§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra, alienação ou permissão de uso de bens imóveis, ressalvado o disposto no § 5º do art. 22 desta Lei, quanto na contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País, ou ainda o pregão nos casos previstos no § 9º deste artigo.

.....  
§ 9º Observado o disposto no § 10 deste artigo, é obrigatória a adoção da modalidade pregão para todas as licitações do tipo 'menor preço', até o valor previsto no art. 23, inciso I, alínea 'b', desta Lei, podendo, a partir deste valor, ser utilizada outra modalidade de licitação.

§ 10. É vedada a adoção da modalidade pregão em licitações do tipo 'melhor técnica' e para a contratação dos serviços previstos no art. 13 desta Lei, quando forem de natureza predominantemente intelectual. (NR)”

“Art. 24. ....

.....  
XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida estatutariamente da pesquisa ou do ensino, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que, cumulativamente:

- a) a contratada detenha comprovada reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;
- b) o objeto do contrato figure entre os objetivos estatutários da instituição;
- c) seja utilizado, na execução do serviço ou na produção do bem, pelo menos 60% (sessenta por cento) de pessoal próprio da instituição.

.....  
XXIX – nas contratações visando ao cumprimento do disposto no art. 3º, no inciso I do art. 4º, no art. 5º e no art. 20, todos da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

..... (NR)”

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente



justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º, deverão ser comunicadas dentro de 3 (três) dias à autoridade superior, para ratificação e publicidade através dos meios de divulgação oficial previstos nos incisos I, II e IV do *caput* do art. 21, observado o § 5º do mesmo artigo, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição de eficácia dos atos.

§1º .....

§ 2º Aos acréscimos em obras e serviços, não previstos originalmente no contrato, aplica-se o disposto no § 2º do art. 25 e no *caput* e inciso III do § 1º deste artigo. (NR)”

“Art. 28. ....

VI – declaração do licitante, por si e por seus proprietários e diretores de que não está incurso nas sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 desta Lei.

§ 1º Não poderá licitar nem contratar com a Administração Pública pessoa jurídica cujos proprietários e diretores, inclusive quando provenientes de outra pessoa jurídica, tenham sido punidos na forma do § 4º do art. 87 desta Lei, nos limites das sanções dos incisos III e IV do mesmo artigo, enquanto perdurar a sanção.

§ 2º O impedimento de que trata o § 1º será também aplicado ao licitante que esteja manifestamente atuando em substituição a outra pessoa jurídica, com o intuito de burlar a efetividade das sanções previstas no art. 87, III e IV, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa. (NR)”

“Art. 29. ....

I – prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);  
.....(NR)”

“Art. 31. ....

II – certidão negativa de falência ou recuperação judicial expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física.  
..... (NR)”

“Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia



autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração, credenciado para tal, ou publicação em órgão da imprensa oficial ou impresso de sítios oficiais do órgão emissor.

.....  
§ 7º As consultas a documentos diretamente realizadas pela administração em sítios oficiais dos órgãos emissores substituirão quaisquer outros meios de prova para fins de procedimento licitatório.

§ 8º A autenticidade e validade do documento disponibilizado por meio eletrônico deverá ser certificada por membro da Comissão de Licitação, servidor público ou pregoeiro.

§ 9º A documentação de que trata o artigo 31 será dispensada em relação ao licitante que apresentar qualquer das modalidades de garantia previstas no art. 56 desta Lei no valor de 100% (cem por cento) do valor orçado pela Administração. (NR)”

Art. 34. Para os fins desta Lei, a União, os Estados e o Distrito Federal manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§ 1º O registro cadastral será amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se o ente responsável a proceder, no mínimo anualmente, através dos meios de divulgação oficial previstos nos incisos do *caput* do art. 21 desta Lei, observado o § 5º do mesmo artigo, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

§ 2º Quando não mantiverem registros cadastrais próprios, os Municípios deverão utilizar os registros cadastrais criados pela União ou pelo Estado onde estejam localizados.

§ 3º O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, instituído e sob responsabilidade da União, fica disponibilizado aos demais entes.

§ 4º Os entes deverão instituir comissão de acompanhamento e fiscalização do registro cadastral que houverem criado, na qual será assegurada participação de representantes da sociedade civil, do tribunal de contas respectivo, dos conselhos de fiscalização das profissões que integrem o ramo de atividade das empresas e profissionais cadastrados, bem como das associações sindicais que



representem os interesses da categoria econômica dos fornecedores do produto ou do serviço. (NR)”

“Art. 36. ....  
.....

§ 3º Nas licitações para compras de grande vulto os inscritos estarão obrigados à comprovação de qualificação econômico-financeira e, quando o objeto for de maior complexidade técnica, à comprovação de qualificação técnica específica. (NR)”

“Art. 38. ....  
.....

VII – atos de homologação e de adjudicação do objeto da licitação.

..... (NR)”

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome do setor e da repartição interessada, a modalidade, a forma de realização da licitação – presencial ou eletrônica, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início de sua abertura, e indicará, obrigatoriamente, sempre que cabível, o seguinte:

.....

IV – local onde poderão ser examinados e adquiridos os projetos básico e executivo;

.....

§ 2º .....

I – os projetos básico e executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

.....

§ 5º O edital poderá prever o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato, sem prejuízo dos mecanismos judiciais cabíveis.

§ 6º São nulas quaisquer cláusulas do instrumento convocatório que contenham exigências técnicas, econômico-financeiras ou outras condições particulares que visem ao direcionamento da licitação, sendo puníveis na forma



do art. 12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, aqueles que derem causa ao vício. (NR)”

“Art. 41. ....

§ 2º A impugnação dos termos do edital, feita administrativamente por licitante, deverá ocorrer, sob pena de preclusão, até o segundo dia útil anterior à abertura dos envelopes com os documentos de habilitação, ou, quando não prevista essa fase ou na hipótese do § 1º do art. 43 desta Lei, até o segundo dia útil anterior à abertura dos envelopes com as propostas.

..... (NR)”

“Art. 42. Nas licitações de âmbito internacional o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

..... (NR)”

“Art. 43. ....

II – devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso;

III – abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, bem como dos concorrentes inabilitados que tenham apresentado recurso;

VI – deliberação da autoridade competente quanto aos recursos interpostos;

VII – deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

§ 1º Obedecidos os princípios da eficiência e economicidade, e considerando as peculiaridades do objeto licitado, será facultado à Administração inverter as fases do processo licitatório, observado o seguinte procedimento nas licitações do tipo menor preço:

I – abertura dos envelopes contendo as propostas de todos os participantes, ordenando-as segundo o valor;

II – verificação da conformidade da proposta de menor preço com os critérios de classificação constantes do ato convocatório;





III – classificada a proposta de menor preço, abertura do envelope e verificação dos documentos de habilitação exclusivamente do licitante que a apresentou;

IV – não verificada a hipótese do inciso III, exame das propostas subseqüentes, na ordem estabelecida no inciso I deste parágrafo, até ser encontrada uma que atenda aos critérios estabelecidos no ato convocatório, verificando-se em seguida os documentos de habilitação do licitante que a apresentou;

V – inabilitado o primeiro classificado, repetição do procedimento descrito nos incisos anteriores relativamente aos demais licitantes até que se encontre um com proposta classificada e que atenda às condições de habilitação fixadas no ato convocatório;

VI – deliberação da autoridade competente quanto aos recursos interpostos;

VII – devolução, aos licitantes, dos envelopes contendo os documentos de habilitação não examinados; e

VIII – deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

§ 2º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 3º Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão.

§ 4º As licitações processadas por meio de sistema eletrônico observarão procedimento próprio quanto ao recebimento de documentação e propostas, sessões de apreciação e julgamento e arquivamento dos documentos, nos termos dos §§ 2º a 6º do art. 20.

§ 5º É facultada à Comissão, ao Pregoeiro ou a autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo licitatório, vedada a inclusão ou troca, posteriormente, de documento que deveria acompanhar originariamente a proposta.

§ 6º O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, no que couber, às demais modalidades de licitação.

§ 7º Ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes e abertas as propostas, não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.



§ 8º Não cabe desistência de proposta durante o processo licitatório, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão ou pelo pregoeiro.

§ 9º Quando a Administração adotar a inversão de fases deverá exigir do representante legal do licitante, na abertura da sessão pública, declaração, sob as penas da lei, de que reúne as condições de habilitação exigidas no edital.

§ 10. Na hipótese referida no § 9º deste artigo, se o licitante vencedor não reunir os requisitos de habilitação necessários a sua contratação, e ficando provada sua má-fé ou conduta temerária, será aplicada a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, nos termos do inciso III do art. 87 desta Lei.

§ 11. Nas licitações para obras ou serviços de engenharia será obrigatória a especificação, no ato convocatório da licitação, do valor orçado pela Administração, para efeito de identificação de propostas manifestamente inexeqüíveis, de acordo com o disposto no inciso II do caput e no § 1º do art. 48 desta Lei, e deverá ser observado o seguinte procedimento:

I – abertura dos envelopes contendo a documentação relativa às qualificações técnica e econômico-financeira, e sua verificação;

II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes não qualificados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação;

III – abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes qualificados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos;

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V – julgamento e classificação das propostas de acordo com critérios de avaliação constantes do ato convocatório;

VI – abertura do envelope e verificação da documentação relativa à habilitação jurídica e regularidade fiscal exclusivamente do primeiro classificado;

VII – inabilitado o primeiro classificado, a Administração analisará a documentação relativa à habilitação do segundo classificado, e assim sucessivamente, na ordem da classificação, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no ato convocatório;

VIII – deliberação da autoridade competente quanto aos recursos interpostos;



IX – devolução, aos licitantes, dos envelopes contendo os documentos de habilitação não examinados; e

X – deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

§ 12. O pregoeiro ou o presidente da comissão de licitação poderá, mediante decisão fundamentada e registrada em ata, sanar erro ou falha que não altere a substância das propostas ou dos documentos, nem sua validade jurídica.

§ 13. Não configura motivo de desclassificação, nos termos do inciso IV do *caput* deste artigo, a inclusão, supressão ou alteração, na proposta, de itens do projeto executivo, feita motivadamente para melhor contemplar os requisitos do art. 12 desta Lei, desde que o resultado não importe descaracterização do projeto.

§ 14. Obedecidos os princípios da eficiência e economicidade, e considerando as peculiaridades do objeto licitado, será facultado à Administração inverter as fases das licitações do tipo ‘técnica e preço’, observado o seguinte procedimento:

I – abertura dos envelopes contendo as propostas de todos os participantes, verificando sua conformidade na forma do inciso IV do *caput*, desclassificando as propostas desconformes ou incompatíveis;

II – julgamento e classificação das propostas de acordo com critérios de avaliação constantes do ato convocatório;

III – abertura do envelope e verificação da documentação relativa à habilitação exclusivamente do primeiro classificado;

IV – inabilitado o primeiro classificado, análise da documentação relativa à habilitação do segundo classificado, e assim sucessivamente, na ordem da classificação, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no ato convocatório;

V – deliberação da autoridade competente quanto aos recursos interpostos;

VI – devolução, aos licitantes, dos envelopes contendo os documentos de habilitação não examinados; e

VII – deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

“Art. 45. ....

.....

§ 4º Os serviços de informática de natureza predominantemente intelectual, devidamente comprovada,



deverão ser licitados no tipo ‘técnica e preço’ ou ‘melhor técnica’;

..... (NR)”

“Art. 46. ....

§ 2º .....

II – a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorações das propostas técnica e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório, não se admitindo critérios de valorização que tornem as propostas de preços menos relevantes que as propostas técnicas.

..... (NR)”

“Art. 48. ....

§ 1º Sem prejuízo da hipótese prevista no inciso II deste artigo, consideram-se manifestamente inexeqüíveis, no caso de licitações de menor preço, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

..... (NR)”

“Art. 53. ....

§ 5º No caso de bens imóveis, a transferência da propriedade fica condicionada ao completo pagamento do valor de arrematação.

§ 6º O edital do leilão poderá limitar a duração da etapa de oferecimento de lances, a qual terá início imediatamente após a classificação das propostas, bem como adotar intervalo mínimo de valor em relação ao maior lance registrado para que novo lance seja admitido.

§ 7º O leilão para a venda de bens móveis ou imóveis cujo valor de avaliação seja superior a R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais) observará os seguintes procedimentos:

I – apresentação das propostas de preço pelos interessados;

II – desclassificação das propostas com valor inferior a 80% (oitenta por cento) do constante na proposta de maior valor;



III - apresentação de lances pelos licitantes cujas propostas houverem sido classificadas, ou pelos que apresentarem as 3 (três) propostas de maior valor, se da aplicação do inciso II do deste parágrafo resultarem menos de 3 (três) competidores, sendo vedado ao edital limitar o número de lances;

IV – adjudicação do objeto ao licitante que oferecer o maior lance, superior ao valor de avaliação.

§ 8º A apresentação de propostas de que trata o inciso I do § 7º deste artigo será feita:

I – em envelope fechado, quando o leilão for realizado na forma presencial;

II – por mensagem cujo lacre será retirado automaticamente pelo sistema, quando o leilão for realizado na forma eletrônica. (NR)”

“Art. 56. ....

.....

§ 3º Para contratos de valor superior a 10 (dez) vezes o previsto no art. 23, inciso I, alínea ‘c’, que envolvam alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados mediante parecer técnico aprovado pela autoridade competente, a garantia prevista no § 2º deste artigo será obrigatória, no percentual mínimo de quatro e máximo de dez por cento do valor do contrato.

.....

§ 6º Quando o valor da proposta vencedora for inferior a oitenta e cinco por cento do valor orçado a que se refere o art. 40, § 2º, inciso II, desta Lei, exigir-se-á, na hipótese do § 3º deste artigo, uma garantia adicional em valor correspondente à diferença entre o valor orçado e o valor da proposta vencedora.

§ 7º O não-recolhimento, pelo adjudicatário, da garantia de fiel execução do contrato no prazo estabelecido no instrumento convocatório para assinatura do contrato caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às sanções correspondentes e à imediata execução da garantia de proposta. (NR)”

“Art. 61. ....

§ 1º A publicidade dos resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditamentos, através dos meios de divulgação oficial previstos nos incisos I, II e IV do *caput* do art. 21, observado o § 5º do mesmo artigo, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua



assinatura, para ocorrer até o final desse mês, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

§ 2º A publicidade de que trata o § 1º deste artigo, quando referente à contratação prevista no inciso III do art. 25 desta Lei, deverá identificar os custos do cachê individual do artista, dos músicos ou banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infra-estrutura, da logística do evento e demais despesas específicas. (NR)”

“Art. 65. ....

.....  
§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem durante a execução do contrato, respeitados os seguintes limites:

I – nas obras e serviços de engenharia, até 10% (dez por cento) do valor inicial atualizado do contrato;

II – no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, para os seus acréscimos; e

III – nos casos de compras e serviços diversos dos previstos nos incisos I e II, até 5% (cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

.....  
§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo e o disposto no § 2º do art. 25 e no *caput* e inciso III do § 1º do art. 26.

.....  
§ 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente ou diminua os encargos do contratado, a Administração deverá estabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

.....  
§ 9º Nas alterações contratuais previstas no § 1º deste artigo, será vedada, em qualquer dos casos, a compensação entre acréscimos e supressões para fins de cálculo do montante objeto da alteração.

§ 10. Serão igualmente vedados, nas alterações contratuais de que trata o § 1º deste artigo, os acréscimos de bens ou serviços diversos daqueles previstos na contratação. (NR)”



“Art. 67. ....  
.....

§ 3º Nas medições de execução dos contratos de obras e serviços, o representante da Administração procederá, sob pena de responsabilidade na forma da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, à conferência da documentação relativa aos materiais utilizados, atestando se eles observam as especificações técnicas, qualitativas e quantitativas estabelecidas no projeto executivo. (NR)”

“Art. 80. ....  
.....

§ 2º É permitido à Administração, no caso de recuperação judicial do contratado, manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais.  
..... (NR)”

“Art. 87. Pela inexecução total, parcial ou pela execução deficiente do contrato, a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

.....  
II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, em valor nunca inferior a 10% (dez por cento) do valor total da contratação, ou, para o licitante não contratado, do valor orçado pela Administração;

.....  
§ 4º As sanções previstas nos incisos III e IV aplicam-se também aos proprietários e aos diretores das pessoas jurídicas de direito privado contratadas, quando praticarem atos com excesso de poder, abuso de direito ou infração à lei, contrato social ou estatutos, bem como na dissolução irregular da sociedade.

§ 5º A sanção prevista no inciso III deste artigo poderá ser aplicada nas hipóteses dos incisos I a VIII e XI do art. 78 desta Lei, bem como na reincidência de conduta em virtude da qual já tenha sido aplicada qualquer das sanções previstas nos incisos I e II deste artigo.

§ 6º A sanção prevista no inciso IV deste artigo poderá ser aplicada na reincidência ou na recusa em reparar os vícios ou prejuízos decorrentes de conduta em virtude da qual já tenha sido aplicada a sanção prevista no inciso III deste artigo, como



também em qualquer dos casos previstos nos arts. 89 a 98 desta Lei, apurados em processo administrativo, independentemente do trânsito em julgado de sentença condenatória no âmbito penal.

§ 7º Sem prejuízo de outras disposições legais, poderá também o Tribunal de Contas competente proceder à aplicação das sanções estabelecidas nos incisos III e IV deste artigo, atendidas as seguintes condições:

I – prolação de decisão definitiva da Corte de Contas em processo no qual tenha sido concedido direito ao contraditório e ao término do qual foi apurada a devida responsabilidade;

II – comunicação do inteiro teor da decisão à autoridade administrativa competente para aplicação da sanção;

III – decorridos noventa dias improrrogáveis da comunicação referida no inciso II deste parágrafo, ausência de imposição das sanções pela autoridade competente; e

IV – decisão pela aplicação da sanção, a ser tomada por dois terços do pleno do Tribunal de Contas, seguida da devida divulgação nos meios de publicidade oficial previstos nos incisos I, II e IV do *caput* do art. 21 desta Lei.

§ 8º Os contratos vigentes, celebrados entre a Administração e o contratado ao qual forem aplicadas as sanções previstas nos incisos III e IV do *caput* deste artigo, somente poderão ser mantidos quando o prosseguimento de sua execução for mais vantajoso para a Administração, considerados os custos e prazos envolvidos em nova contratação, devidamente justificados pela autoridade competente para a assinatura do contrato.

§ 9º Havendo a Administração decidido manter vigente o contrato, nos termos do § 8º, não implicará tal ato na novação ou no impedimento de rescindi-lo unilateralmente, quando ausentes as condições para sua manutenção, pelos mesmos motivos que ensejaram a aplicação das sanções referidas neste artigo. (NR)”

“Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente, ou, ainda, para contratação de obra ou serviço de engenharia:

.....

IV – alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida ou de serviços executados;

..... (NR)”





“Art. 109. ....

.....  
III - pedido de reconsideração, de decisão de Ministro de Estado, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, na hipótese do inciso IV do art. 87 desta Lei, no prazo de 10 (dez) dias úteis da intimação do ato.

§ 1º A intimação dos atos referidos no inciso I, excluídos os de que trata a alínea “d” e os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III do *caput* deste artigo, será feita mediante divulgação nos meios de publicidade oficial previstos nos incisos I, II e IV do *caput* do art. 21 desta Lei, salvo para os casos previstos nas alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso I, se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata.

§ 2º Os recursos não terão efeito suspensivo, salvo os dirigidos contra decisão que declare inabilitado o licitante ou desclassifique sua proposta, não resultando de sua interposição, em qualquer desses casos, a paralisação do processo licitatório, constituindo o julgamento dos recursos previstos nas alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso I deste artigo a fase imediatamente anterior à de homologação e adjudicação do objeto do certame.

.....  
§ 4º Caso a autoridade que praticou o ato recorrido não reconsidere sua decisão no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, fará subir o recurso à autoridade superior, cuja decisão deverá ser proferida dentro do prazo de cinco dias úteis, contados do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.

..... (NR)”

“Art. 114. O sistema instituído nesta Lei não impede a pré-qualificação, a ser realizada sempre que o objeto da licitação recomende análise mais detida das condições da empresa em atender às especificações do bem ou serviço a ser executado.

.....  
§ 2º A pré-qualificação poderá ser utilizada nos casos previstos nos §§ 9º e 10 do art. 15 desta Lei, quando deverão os interessados comprovar estar aptos a entregar o bem ou a prestar o serviço, de acordo com especificações e condições estabelecidas.

§ 3º A pré-qualificação ficará permanentemente aberta e poderá ser utilizada em um ou mais procedimentos licitatórios. (NR)”



**Art. 2º** A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 15-A:

“Art. 15-A. Fica instituído o Cadastro Nacional de Registros de Preços, sob responsabilidade da União, a ser regulamentado mediante decreto do Poder Executivo, que será disponibilizado às unidades administrativas da Administração Pública.

*Parágrafo único.* Os órgãos ou entidades da Administração Pública que utilizarem o cadastro de que trata o *caput* deverão informar no sítio oficial da Administração Pública Federal os preços registrados em Atas e as contratações formalizadas.”

**Art. 3º** O art. 4º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º.....

I – a convocação dos interessados será efetuada na forma do art. 21 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

.....

§ 1º A modalidade de pregão poderá, mediante autorização prévia da autoridade competente, ser utilizada nas licitações do tipo ‘técnica e preço’, atendido o seguinte:

I – a classificação inicial das propostas observará o disposto no § 2º do art. 46 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – a seleção dos participantes da fase de que tratam os incisos VIII e IX do *caput* deste artigo levará em conta as melhores pontuações obtidas a partir da soma ponderada das notas atribuídas às propostas técnica e de preço;

III – os lances sucessivos referir-se-ão exclusivamente à proposta de preço, mantendo-se inalterada a proposta técnica;

IV – a classificação final será obtida a partir da soma ponderada da nota atribuída à proposta técnica com a da última proposta de preço apresentada.

§ 2º O pregão que tenha por objeto obras ou serviços de engenharia cujo valor orçado pela Administração seja superior ao limite constante do art. 23, I, ‘b’, da Lei nº 8.666, de 1993, será realizado entre interessados cadastrados na forma da Seção III do Capítulo I da referida Lei, permitida a participação



do licitante não cadastrado que, até 48 (quarenta e oito) horas antes do fim do prazo para apresentação das propostas, comprove preencher os requisitos estabelecidos para o registro cadastral na categoria, na especialização e no grupo de licitantes indicados no edital do certame, sem prejuízo de requisitos específicos fixados no instrumento convocatório.

§ 3º A celebração do contrato pelo licitante vencedor não cadastrado condiciona-se ao seu cadastramento na forma da Seção III do Capítulo I da Lei nº 8.666, de 1993. (NR)”

**Art. 4º** O Poder Executivo fará publicar no Diário Oficial da União, no prazo de trinta dias, a íntegra das Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, com as alterações anteriores e as resultantes desta Lei, ressalvadas as alterações decorrentes de medidas provisórias em vigor.

**Art. 5º** É dispensável a licitação para a aquisição e contratação, pelo Banco Central do Brasil, de bens e serviços necessários à execução dos serviços do meio circulante, quando a publicidade de projetos básicos e executivos, memoriais descritivos e termos de referência for prejudicial à segurança da atividade.

**Art. 6º** O art. 45 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 45.....

.....

§ 4º Quando o Tribunal, na apreciação de medida cautelar, determinar a suspensão de ato ou procedimento administrativo, deverá decidir o mérito da questão no prazo improrrogável de 90 (noventa) dias, findo o qual a decisão cautelar perderá eficácia. (NR)”

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor trinta dias após sua publicação, facultada a ampliação desse prazo, mediante decreto do respectivo Poder Executivo, para até sessenta dias após sua publicação, nos Estados e no Distrito Federal, e para até cento e vinte dias após sua publicação, nos Municípios.

§ 1º O disposto no parágrafo único do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, com a redação dada por esta Lei, não será exigível até decorridos doze meses de sua publicação.

§ 2º As alterações promovidas no § 1º e no inciso I do § 2º do art. 7º, no inciso IV do *caput* e no inciso I do § 2º do art. 40, no § 1º do art. 65, bem como a revogação do § 2º do art. 9º e do inciso V do *caput* do art.



40 da Lei nº 8.666, de 1993, somente terão efeito decorridos dois anos da entrada em vigor desta Lei, estendido esse prazo em mais um ano para as licitações promovidas por municípios com população de até cem mil habitantes, permanecendo vigentes, em sua redação atual, os referidos dispositivos até o atingimento do respectivo prazo.

**Art. 8º** Ficam revogados o § 2º do art. 9º, o § 6º do art. 17, o inciso V do *caput* do art. 40, o § 4º do art. 41 e o parágrafo único do art. 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2007.

, Presidente

, Relator