

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS – IBRAOP

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB / COMITÊ OBRAS PÚBLICAS

PROC-IBR-GER 009/2016
Análise do procedimento licitatório

Primeira edição válida a partir de: ___/___/_____

www.ibraop.org.br

irbcontas.org.br

1. OBJETIVOS/JUSTIFICATIVAS

O procedimento tem por objetivo verificar se os procedimentos administrativos para licitação de obras e serviços de engenharia estão de acordo com a legislação.

Este procedimento não tratará da análise do conteúdo (mérito) dos documentos técnicos relativos à licitação (edital, projeto básico, projeto executivo, minuta contratual, entre outros), que será abordada em procedimentos específicos.

A verificação se faz necessária na medida em que existe risco do não atendimento ao previsto nos artigos 3º, 7º, 9º, 21, 22, 32, 38, 39, 43, 44, 45, 46, 48, 51 e 109 da Lei Federal nº 8.666/93, art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101/2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e demais legislações aplicáveis.

2. EQUIPAMENTOS/INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS

-

3. PROCEDIMENTO

A Equipe de Auditoria deverá verificar:

a) a regularidade na comissão de licitação designada para conduzir o procedimento licitatório, avaliando se:

- os membros da comissão de licitação não estão impedidos nos termos do art. 9º caput e §§ 3º e 4º;
- a comissão é composta de pelo menos 3 membros, sendo, ao menos, 2 deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, nos termos do art. 51, *caput*;
- a investidura dos membros não excedeu a 1 ano e não houve a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente, conforme vedado pelo art. 51 § 4º da Lei Federal nº 8.666/93;
- no caso de concurso, o julgamento é realizado por Comissão Especial composta por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento do objeto, servidores públicos ou não (art. 51, § 5º).

b) o cumprimento das seguintes formalidades para iniciar o procedimento licitatório, conforme estabelece o art. 38, *caput* da Lei Federal nº 8.666/93: abertura de processo administrativo; autuação do processo; protocolo do processo; numeração do processo; autorização da licitação; indicação sucinta do objeto; indicação de recurso orçamentário para a despesa.

c) se constam no procedimento administrativo, de acordo com o estágio em que se encontrar a licitação correspondente, os documentos exigidos no art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93:

- edital/convite e anexos, quando for o caso (inciso I);
- comprovante de publicação de resumo de edital ou da entrega do convite (inciso II);
- ato de designação da comissão de licitação, ou do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite (inciso III);
- original das propostas e documentos que as instruem (inciso IV);
- atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora (inciso V);
- pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade (inciso VI);
- ato de homologação da licitação (inciso VII);
- ato de adjudicação do objeto (inciso VII);
- recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões (inciso VIII);
- despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente (inciso IX);
- termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso (inciso X);

- exame prévio, pela assessoria jurídica da Administração, de minutas de editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes (§ único).

d) se a obra ou serviço licitado acarreta aumento da despesa, ocasião em que deverá observar as exigências previstas no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro desse aumento de despesa no exercício em que deveria entrar em vigor e nos dois subsequentes (I);
- declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (II);
- premissas e metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto orçamentário-financeiro (§ 2º).

e) para os serviços que representam criação ou aumento de despesa de caráter continuado, se foram elaboradas/observadas as seguintes exigências constantes no art. 17 da Lei Complementar nº 101/2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro desse aumento de despesa no exercício em que deveria entrar em vigor e nos dois subsequentes (LRF, art. 17, §1º);
- demonstração da origem dos recursos para seu custeio (LRF, art. 17, §1º);
- comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais referido no § 1º do art. 4º da LRF, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas (LRF, art. 17, §§ 2º e 4º);
- compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 17, § 4º).

f) se foram observadas as exigências de publicidade aos editais, conforme estabelece o art. 21 da Lei Federal 8.666/93:

- publicação do edital com antecedência, pelo menos por uma vez - exceto para convite (art. 21, caput): no DOU - para entidade da Administração Federal e para obras financiadas por recursos federais ou garantidas por instituições federais (I); no DOE - para entidades da Administração Estadual ou Municipal (II); em jornal diário de grande circulação no Estado e, caso haja, no município ou região (III);
- tendo havido modificação no edital que afetasse a formulação das propostas, houve divulgação pela mesma forma anterior e reabriu-se o prazo inicialmente estabelecido (art. 21, § 4º);
- aviso do edital publicado que contenha o local no qual se pode ler e obter o edital e todas as informações sobre a licitação (art. 21, § 1º);
- cumprimento do prazo mínimo para publicação do aviso do edital antes de receber a proposta ou realizar o evento (art. 21 § 2º): de 30 dias no caso do tipo de licitação ser “melhor técnica” ou “técnica e preço” (II, b); de 15 dias nos demais casos (III);
- cumprimento do prazo mínimo para publicação do aviso do edital antes de receber a proposta ou realizar o evento (art. 21, § 2º): de 45 dias quando for regime de empreitada integral ou o tipo de licitação for “melhor técnica” ou “técnica e preço” (I, b); de 30 dias nos demais casos (II, a).

g) se na realização de licitação na modalidade convite foram atendidos os requisitos descritos a seguir, estabelecidos no art. 22 da Lei Federal 8.666/93:

- interessados são do ramo pertinente ao objeto (art. 22, § 3º);
- escolha e convite de no mínimo de 3 interessados (art. 22, § 3º). Caso não, se há o enquadramento no art. 22, § 7º - limitação de mercado ou manifesto desinteresse devidamente justificado no processo (art. 22, § 7);
- afixação de cópia do convite num local apropriado (art. 22, § 3º);
- demais interessados são cadastrados e manifestaram seu interesse com antecedência de até 24h da apresentação da proposta (art. 22, § 3º);
- respeitou-se o prazo mínimo de 5 dias úteis para recebimento da proposta (art. 21, § 2º, IV);

- a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou assemelhado ao de convite(s) anterior(es), e havendo cadastrados não convidados nas últimas licitações, convidou-se, no mínimo, mais um interessado (art. 22, § 6º);
- interessado é cadastrado ou atendeu às exigências do cadastro até o 3º dia anterior à data do recebimento das propostas (22, § 2º);
- interessados foram habilitados conforme requisitos do edital (art. 22, § 1º).

h) se na realização de concurso foram atendidos os requisitos descritos a seguir, previstos no art. 22 da Lei Federal 8.666/93:

- objeto se refere a trabalho técnico, científico ou artístico (art. 22, § 4º);
- houve instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores (art. 22, § 4º);
- existência de critérios constantes no edital para os vencedores (art. 22, § 4º);
- houve publicação do edital na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias (art. 22, § 4º).

i) se na licitação foi utilizado um dos tipos previstos no art. 45, § 1º da Lei Federal 8.666/93;

j) se a modalidade de licitação adotada obedeceu aos limites estabelecidos no art. 23, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93 para obras e serviços de engenharia, conforme abaixo:

- convite: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- tomada de preços: até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

k) se foram observados os procedimentos de abertura e julgamento de licitação do tipo melhor técnica e preço estabelecidos no art. 46 da Lei Federal 8.666/93:

- adoção dos procedimentos prescritos nos incisos I a IV do § 1º do art. 46;
- caso o tipo de licitação seja “técnica e preço”, se foi feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório e se a classificação dos proponentes ocorreu de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório (art. 46, § 2º);
- instrumento convocatório que explicita os procedimentos exigidos no art. 46, § 1º, I e no art. 46, § 2º, I e II.

l) no caso do valor estimado para a licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas ter sido superior a 100 vezes o limite de concorrência (art. 23, I, c da Lei Federal 8.666/93), se atenderam às exigências do art. 39 da Lei Federal 8.666/93;

m) se a licitação foi processada e julgada nos termos elencados a seguir e estabelecidos no art. 43 da Lei Federal 8.666/93:

- todos os documentos e propostas foram rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão (art. 43, § 2º).
- houve lavratura de ata circunstanciada referente à abertura dos envelopes com a habilitação e com as propostas, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão (art. 43, § 1º).
- após a fase de habilitação não houve desistência de proposta, a não ser por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão (art. 43, § 6º).
- após a fase de habilitação e abertas as propostas, se não houve desclassificação de concorrentes por motivo de habilitação; caso haja, se deu em razão de fatos supervenientes ou conhecidos depois do julgamento (art. 43, § 5º);
- as propostas estavam em conformidade com o edital/convite e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais foram devidamente registrados na ata de julgamento (art. 43, IV);
- a Comissão considerou os critérios objetivos definidos no edital ou convite (art. 44, *caput* e art. 43, V);

- houve deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto (art. 43, VI).

n) se os documentos para habilitação foram apresentados em original ou em cópia autenticada (por cartório ou por servidor) ou em publicação na imprensa oficial, atendendo a todos os requisitos estabelecidos no art. 32 da Lei Federal 8.666/93:

- quando apresentado o certificado de registro cadastral - § 1º do art. 36 – se foi observado o disposto no art. 32, § 2º: substituição dos documentos enumerados nos art. 28 a 31, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta; indicação do sistema informatizado de consulta no edital e; a parte que o apresentou declarou a superveniência ou não de fato impeditivo da habilitação;

- caso a documentação exigida na licitação tenha sido substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública - art. 32 § 3º e art. 34, § 2º, se foi observado: previsão no edital (art. 32, § 3º); validade é de um ano (art. 34, *caput*); os inscritos foram classificados por categorias, tendo-se em vista sua especialização, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos art. 30 e 31 (art. 36, *caput*).

o) se houve observância aos prazos e procedimentos no recebimento e processamento de recursos administrativos relacionados à licitação conforme estabelece o art. 109 da Lei Federal nº 8.666/93, nos termos indicados abaixo:

- caso tenha havido recurso por habilitação ou inabilitação de licitante, se foi observado o cumprimento do prazo de 5 dias úteis do ato da Administração, contados da intimação do ato ou da lavratura da ata (art. 109, I, a), exceto no caso de convite, onde o prazo é de 2 dias úteis (art. 109, § 6º);

- no caso de recurso, se foi observado sua aplicação em decorrência de: habilitação ou inabilitação do licitante; julgamento das propostas; anulação ou revogação da licitação; indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento; rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 e aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa (art. 109, I);

- se houve comunicação aos demais licitantes do recurso interposto (art. 109, § 3º);

- no caso de recurso motivado por habilitação ou inabilitação do licitante ou por julgamento das propostas, se houve efeito suspensivo (art. 109, § 2º);

- caso o recurso interposto tenha sido impugnado pelos demais licitantes, se a impugnação se deu no prazo de 5 dias úteis (art. 109, § 3º), exceto no caso de convite, onde o prazo é de 2 dias úteis (art. 109, § 6º);

- se o recurso foi dirigido à autoridade superior, por intermédio da autoridade que praticou o ato recorrido; se a autoridade superior reconsiderou a decisão de quem praticou o ato recorrido, ou fê-lo subir, devidamente informado, no prazo de 5 dias úteis; no caso do recurso ter subido, a decisão final foi proferida no prazo de 5 dias úteis, contados a partir do recebimento do recurso (art. 109, § 4º);

- no caso de representação (quando não caiba recurso hierárquico), observou-se o prazo de 5 dias úteis contados da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato (art. 109, II), exceto no caso de convite, onde o prazo anterior é de 2 dias úteis (art. 109, § 6º);

- no caso de pedido de reconsideração de decisão de Ministro de Estado ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, em decorrência de declaração de inidoneidade (§ 3º do art. 87), se foi observado o prazo de 10 dias úteis contados da intimação do ato (art. 109, III);

- se houve a devida publicidade da intimação dos atos referidos no art. 109, § 1º;

- se qualquer prazo de recurso, de representação ou de pedido de reconsideração iniciou-se ou correu sem que os autos do processo estivessem com vista franqueada ao interessado (art. 109, § 5º).

p) a existência de proposta que apresentou preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos (exceto se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renunciou a parcela ou à totalidade da remuneração) em contrariedade ao estabelecido no art. 44, § 3º da Lei Federal nº 8.666/93.

q) se eventuais propostas desclassificadas se enquadravam em uma das hipóteses previstas no art. 48, incisos I e II da Lei Federal nº 8.666/93:

- não atendimento às exigências do ato convocatório da licitação;
- aquelas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação;
- para os efeitos do disposto acima consideram-se manifestamente inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou b) valor orçado pela administração;
- dos licitantes classificados na forma citada acima, cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b" acima, deverá ser exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta;
- quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, verificar se foi observada a fixação, aos licitantes, do prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

r) se no julgamento das propostas e sua classificação, foi observado, nos termos do art. 44 da Lei Federal nº 8.666/93, o seguinte:

- não consideração de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa, ainda que indiretamente, ter elidido o princípio da igualdade entre os licitantes (art. 44, § 1º);
- não aceitação de qualquer oferta de vantagem não prevista no edital ou no convite, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes (art. 44, § 2º).

s) se o critério de desempate de propostas iguais atendeu ao previsto no art. 3º, § 2º e art. 45, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93, pela ordem:

- bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional - art. 3º § 2º, I;
- bens e serviços produzidos no país - art. 3º § 2º, II;
- bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras - art. 3º, § 2º, III;
- realização de sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes foram convocados - art. 45, § 2º.

t) se a licitação da obra obedeceu à seguinte sequência: projeto básico, projeto executivo, execução das obras, conforme exigido no art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93.

u) se foram observadas as etapas preliminares exigidas para a licitação da obra ou serviço no art. 7º, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93, quais sejam:

- projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório (inc. I);
- orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (inc. II);
- previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma (inc. III);
- obediência ao Plano Plurianual (art. 165, Constituição Federal), no sentido do produto da licitação estar contemplado naquele, quando for o caso (inc. IV).

Deverá ser realizada uma análise comparativa entre o conteúdo do procedimento administrativo de licitação e os dispositivos legais previstos na legislação, por meio de um “check list” contendo os possíveis achados de auditoria.

4. POSSÍVEIS ACHADOS DE AUDITORIA

- a) Irregularidade na comissão de licitação designada:** irregularidade na comissão de licitação designada para conduzir o procedimento licitatório, nos termos do art. 9º *caput*, §§ 3º e 4º, art. 51, *caput* e §§ 4º e 5º da Lei Federal nº 8.666/93;
- b) Irregularidade na formalização do procedimento administrativo da licitação:** descumprimento das formalidades para iniciar o procedimento licitatório, conforme estabelece o art. 38, *caput* da Lei Federal nº 8.666/93;
- c) Ausência de documentação obrigatória no procedimento administrativo da licitação:** ausência dos documentos exigidos no art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93;
- d) Aumento de despesa sem previsão quanto ao impacto orçamentário-financeiro:** inobservância às exigências previstas no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- e) Inobservância as exigências legais relativas às despesas de caráter continuado:** inobservância às exigências constantes no art. 17 da Lei Complementar nº 101/2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- f) Inexistência de parecer jurídico relativo à minuta do edital:** inexistência de parecer jurídico em relação à minuta do edital conforme prescreve o art. 38, § único da Lei Federal nº 8.666/93;
- g) Inobservância às exigências de publicidade do edital:** inobservância das exigências de publicidade aos editais conforme estabelece o art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93;
- h) Irregularidade na realização de licitação na modalidade Convite:** não atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 22, § 3º da Lei Federal nº 8.666/93;
- i) Utilização de modalidade de licitação irregular:** adoção de modalidade de licitação sem obedecer aos limites estabelecidos no art. 23, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93 para obras e serviços de engenharia;
- j) Utilização de tipo de licitação sem previsão legal:** utilização de tipo de licitação não previsto no art. 45, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93;
- k) Irregularidade no procedimento de abertura e julgamento de licitação do tipo melhor técnica e técnica e preço:** procedimentos de abertura e julgamento de licitação do tipo melhor técnica e técnica e preço em desacordo ao estabelecido no art. 46 da Lei Federal nº 8.666/93;
- l) Ausência de (ou irregularidade na) audiência pública obrigatória:** no caso do valor estimado para a licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas ter sido superior a 100 vezes o limite de concorrência (art. 23, I, c da Lei Federal nº 8.666/93), não foram atendidas as exigências do art. 39 da Lei Federal nº 8.666/93;
- m) Irregularidade no processamento e/ou julgamento da licitação:** licitação processada e julgada em desacordo com os termos estabelecidos no art. 43 da Lei Federal nº 8.666/93;

n) Irregularidade nos documentos apresentados para habilitação: documentos para habilitação (art. 27 a 30 da Lei Federal nº 8.666/93) foram apresentados em desconformidade ao estabelecido no art. 32 da Lei Federal nº 8.666/93;

o) Irregularidade no recebimento/processamento de recursos administrativos: inobservância aos prazos e procedimentos no recebimento e processamento de recursos administrativos relacionados à licitação conforme estabelece o art. 109 da Lei Federal nº 8.666/93;

p) Irregularidade no julgamento e classificação das propostas: utilização de qualquer elemento ilegal ou consideração de qualquer oferta de vantagem não prevista no edital no julgamento das propostas e sua classificação em contrariedade ao art. 44, §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

q) Irregularidade no julgamento de proposta: admissão de proposta em contrariedade ao estabelecido no art. 44, § 3º da Lei Federal nº 8.666/93;

r) Irregularidade na classificação das propostas: desclassificação de propostas fora das hipóteses previstas no art. 48 da Lei Federal nº 8.666/93;

s) Critério de desempate em desacordo com a legislação: aplicação de critério de desempate de propostas iguais sem atender ao previsto no art. 3º, § 2º e art. 45, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93;

t) Licitação de obra sem observância da sequência legal: licitação de obra sem obedecer à seguinte sequência: projeto básico, projeto executivo, execução das obras conforme exigido no art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93;

u) Licitação de obra sem a realização prévia de etapas obrigatórias: inobservância das etapas preliminares exigidas para a licitação da obra ou serviço no art. 7º, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93.

5. DOCUMENTOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL

a) Cópia integral do procedimento administrativo relativo à licitação.

6. NORMAS TÉCNICAS RELACIONADAS

-