LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

HELY LOPES MEIRELLES *

1. Licitações. 1.1. Considerações gerais. 1.2. Conceito de licitação. 1.3. Modalidades de licitação. 1.4. Redução de limites de valôres. 1.5. Dispensa de licitação. 1.6. Habilitação nas licitações. 1.7. Registros cadastrais. 1.8. Procedimento da licitação. 1.9. Edital. 1.10. Julgamento das propostas. 1.11. Anulação e revogação da licitação. 2. Contratos Administrativos. 2.1. Conceito e normas que os regem. 2.2. Cláusulas necessárias. 2.3. Vigência e prorrogação dos contratos. 2.4. Formalização dos contratos. 2.5. Alteração dos contratos. 2.6. Execução dos contratos. 2.7. Inexecução e rescisão dos contratos. 3. Recursos Administrativos e Vias Judiciais. 3.1. Recursos Administrativos. 3.2. Vias judiciais. 4. A Lei de Licitações e contratos do Estado de São Paulo. 4.1. Orientação geral. 4.2. Inovações da Lei Paulista. 4.3. Aplicação aos Municípios. 4.4. Quadro demonstrativo das licitações em salários-mínimos.

A Administração Pública, por suas entidades estatais — União, estados, territórios, Distrito Federal e municípios — e autárquicas, realiza obras e serviços públicos, faz compras e aliena bens. Para essas atividades precisa contratar, mas os seus *contratos* dependem de um procedimento seletivo prévio, que é a *licitação.*

Nesta exposição, vamos examinar, em linhas gerais, o procedimento da licitação, a formalização e a execução dos contratos administrativos, bem como os recursos e as vias judiciais admissíveis para

* Professor da Universidade de São Paulo e Advogado em São Paulo.

a sua impugnação. Advertimos, ainda, que para os objetivos práticos dêste trabalho, abandonamos as discussões acadêmicas e comentamos a legislação vigente sôbre a matéria, sem descurar da doutrina e da jurisprudência pertinentes ao assunto.

1. *LICITAÇÕES*

1.1 *Considerações Gerais.* As licitações estão hoje regidas pelo Decreto-lei federal n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que em seus artigos 125 a 144 estabelece normas para as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração centralizada e autárquica. Posteriormente, a Lei federal n.º 5.456, de 20 de junho de 1968, determinou a aplicação dessas normas no Decreto-lei n.º 200/67 aos estados e municípios, possibilitando, ainda, a fixação dos limites para as diversas modalidades de licitação, por lei estadual. Diante disso, é de se considerar revogadas as disposições do Código de Contabilidade Pública da União e de seu Regulamento, que regiam anteriormente as concorrências e tomadas de preços, assim como as demais normas incompatíveis com a atual disciplina do instituto.

As normas estabelecidas no Decreto-lei n.º 200/67 só alcançam os estados e municípios e suas autarquias, ficando, portanto, excluídas as entidades paraestatais (sociedades de economia mista, emprêsas públicas, fundações), por serem pessoas jurídicas de direito privado, embora a serviço do poder público. Mas nada impede que a lei estadual ou municipal determine que essas entidades realizem suas licitações e contratações pelas normas pertinentes do Decreto-lei n.º 200/67, no que couberem, obrigando a inclusão de dispositivos expressos para êsse fim, em seus estatutos.

Além das disposições normativas do Decreto-lei n.º 200/67, o estado e o município podem editar, por lei ou decreto, disposições regulamentares para as suas licitações e contratações, desde que não contrariem os princípios da Lei federal. E é natural que as entidades menores regulamentem suas licitações e contratações, atendendo às peculiaridades locais e à especificidade de suas obras, serviços, compras e alienações. O essencial é que não quebrem o princípio da igualdade dos licitantes, nem retirem das licitações o seu caráter seletivo das propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Na aplicação da Lei federal e na elaborção das normas estaduais ou municipais complementares das licitações, deve-se levar em consideração que os preceitos que regulam o procedimento visam sempre à moralidade dos negócios públicos e, por isso mesmo, as exigências para o contrato podem ser aumentadas no âmbito estadual e municipal, mas não podem ser relegados os mínimos exigidos pela União para seus contratos, como também não podem ser ampliados os casos de dispensa de licitação. Feitas essas considerações preliminares, ve-

jamos o procedimento das licitações e, após, a formalização dos contratos administrativos, bem como a sua execução e inexecução, e os casos de rescisão.

1.2. *Conceito de Licitação.* Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interêsse. Destina-se a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões prèviamente estabelecidos pela Administração e atua como fator de moralidade e eficiência nos negócios administrativos, traduzidas na escolha da melhor proposta. Realiza-se através de uma sucessão de atos vinculantes para a Administração e para os proponentes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento da licitação e o contrato subseqüente (Cf. nosso *Direito administrativo brasileiro,* 2.ª ed., 1966, p. 250 e seg.).

1.3. *Modalidades de Licitação.* A licitação compreende as seguintes modalidades: *concorrência, tomada de preços, convite, leilão* e *concurso.* A licitação, portanto, é o *gênero,* do qual as modalidades referidas são *espécies.* Por isso mesmo os preceitos genéricos da Lei abrangem tôdas as espécies e os específicos contemplam cada uma delas em particular. Não se confunda, pois, licitação com concorrência; nem com tomada de preços; nem com convite. Tôdas são *formas de licitação;* constituem espécies do gênero licitação. Mas cada uma se destina a um tipo de contratação, como veremos a seguir.

a) Concorrência. *Concorrência* é a licitação para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer licitantes que satisfaçam as condições do edital, convocados com a antecedência mínima de 30 dias (passível de redução, pelos estados e municípios, à metade) e com ampla divulgação pelo órgão oficial e pela imprensa local ou da região. É obrigatória a concorrência: para a União, quando o valor da *obra* a realizar fôr igual ou superior a 15.000 salários-mínimos, ou o valor do *serviço* ou da *compra* fôr igual ou superior a 10.000 salários-mínimos; para os estados, suas capitais e municípios com mais de 200.000 habitantes, quando o valor da *obra* a realizar fôr igual ou superior a 7.500 salários-mínimos ou o valor do *serviço* ou da *compra* fôr igual ou superior a 5.000 salários-mínimos; para os demais municípios, êsses limites se reduzem a 3.750 e 2.500 salários-mínimos, respectivamente. A publicação do edital pode ser feita na íntegra ou resumidamente, desde que se indique onde os interessados podem obter o edital completo. Na concorrência, haverá, obrigatòriamente, uma fase de *habilitação preliminar,* em que os concorrentes devem comprovar sua qualificação para a execução de seu objeto, de acôrdo com as condições especificadas no edital. Após essa qualificação é que se examinam as propostas, como veremos adiante.

As concorrências internacionais, além das normas rotineiras da licitação, ficam sujeitas às diretrizes estabelecidas pelos órgãos federais, responsáveis pela política monetária e pela política de comércio exterior (Decreto-lei n.º 200/67, art. 142), ou seja, às normas expedidas pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central do Brasil, já se podendo indicar a Portaria n.º 6, de 14 de janeiro de 1969, daquele Ministério que, presentemente, regula a matéria. Para o contrato respectivo, há necessidade, ainda, para os estados e municípios, de autorização do Senado Federal (Constituição da República, art. 42, IV). Êsse tipo de concorrência admite uma pré-qualificação e é disputada geralmente em consórcio de firmas nacionais e estrangeiras.

b) Tomada de preços. *Tomada de preços* é a licitação entre interessados prèviamente registrados na repartição interessada ou em outro órgão da administração estadual ou municipal, conforme o caso, observada a necessária qualificação e convocados com a antecedência mínima de 15 dias (passível de redução até a metade), mediante afixação de edital em local acessível e comunicação às entidades de classe que representem os interessados (art. 129, II). Os limites para a tomada de preços, observados os da concorrência, sãos os seguintes: na União e suas autarquias, para *obras* de valor igual ou superior a 500 salários-mínimos, e *serviços* ou *compras* de valor igual ou superior a 100 salários-mínimos; nos estados, suas capitais e municípios com mais de 200.000 habitantes, para *obras* de valor igual ou superior a 250 salários-mínimos e *serviços* ou *compras* de valor igual ou superior a 50 salários-mínimos; nos demais municípios, êsses valôres são de 125 e 25 salários-mínimos, respectivamente.

c) Convite. *Convite* é a licitação realizada entre, pelo menos, três interessados no ramo pertinente, registrados ou não, escolhidos pela unidade administrativa interessada e convocados por escrito, com a antecedência mínima de três dias úteis. Observados os limites da tomada de preços, o convite será obrigatório: na União e suas autarquias, para *obras* de valor igual ou superior a 50 salários-mínimos e para *serviços* ou *compras* de valor igual ou superior a 5 salários-mínimos; nos estados, suas capitais e municípios com mais de 200.000 habitantes, para *obras* de valor igual ou superior a 25 salários-mínimos e para *serviços* ou *compras* de valor igual ou superior a 2,5 salários-mínimos; para os demais municípios, êsses valôres são de 12,5 e 1,25 salários-mínimos, respectivamente.

Observe-se que, de acôrdo com o Decreto-lei n.º 200/67, o salário-mínimo usado para a aferição de valôres é o maior vigente no País. Observe-se, ainda, que a Lei não permite o uso de uma das modalidades de licitação, mais cara e complexa, por outra, mais barata e simples, salvo no caso de tomada de preços, em que é facultado à Administração valer-se da concorrência (art. 127, § 7.º).

Paralelamente à concorrência, à tomada de preços e ao convite, o Decreto-lei n.º 200/67 admite mais duas modalidades de licitação: o *leilão* e o *concurso* (arts. 143 e 144).

d) Leilão. O *leilão*, facultado apenas para as *alienações*, é regido pela legislação federal pertinente, a que estão sujeitos todos os órgãos públicos (Decreto n.º 21.981, de 19 de outubro de 1932 e Decreto-lei n.º 9.588, de 16 de agôsto de 1946).

e) Concurso. O *concurso* é admitido para a *aquisição de projetos*, caracterizando-se pela atribuição de prêmio ao vencedor. Depende de regulamentação local mas, como modalidade de licitação, deverá atender aos seus princípios básicos, essencialmente o da igualdade entre os concorrentes. A Lei federal n.º 5.194, de 24 de dezembro de 1966, que regula as profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, proíbe a escolha de projetos relacionados com essas especialidades por meio de outra forma de licitação que não o concurso (art. 83).

1.4. *Redução de Limites de Valôres.* Os estados podem, por lei, reduzir os limites de valôres acima referidos (item 3, *a*, *b* e *c*), para si e para seus municípios, mas não podem ampliá-los nos seus mínimos divisórios entre uma modalidade e outra de licitação, isto é, não podem elevar os mínimos que obrigam sucessivamente ao *convite*, à *tomada de preços* e à *concorrência*, nos têrmos do Decreto-lei número 200/67. Por outras palavras, não é permitido elevar o mínimo de valor, de modo que o contrato para o qual a lei federal exige *concorrência* passe, na lei estadual, a ser de *tomada de preços;* o desta a ser de *convite;* e o dêste a ser de *dispensa* de licitação. Se fôsse lícito ao estado agir dêsse modo, ficaria burlado o rigor da norma federal e as entidades menores teriam maiores limites que os da União para seus contratos, com exigências menores na licitação.

O que a Lei federal n.º 5.456/68 concede aos estados é a possibilidade de reduzirem os limites iniciais de valôres de licitação, para o convite, para a tomada de preços e para a concorrência. Assim sendo, para o que na União está na faixa da dispensa, pode ser exigido o convite; para o que está na alçada do convite, pode ser exigida a tomada de preços; para o que está no âmbito da tomada de preços, pode ser exigida a concorrência.

Entretanto, como o art. 2.º da Lei n.º 5.456/68 já fixou os índices iniciais de redução para os estados, suas capitais e seus municípios de mais de 200.000 habitantes em 50%, e para os demais municípios em 25%, resulta que a faixa de redutibilidade facultada aos primeiros é de 50% para menos e, a dos segundos, de 75% para menos Qualquer outra interpretação nos conduziria ao absurdo de que as entidades menores teriam maiores limites de licitação, quando o espírito da Lei Federal é o de proporcionar os valôres das várias modalidades de licitação às dimensões da entidade contratante: para as en-

tidades maiores, limites de valôres mais amplos; para as menores, limites mais reduzidos.

É de se reconhecer, porém, que o legislador federal não foi feliz na redação do art. 2.º da Lei n.º 5.456/68, o que tem ensejado interpretações diversas e contrárias aos objetivos moralizadores daquela norma. Entendemos, ainda, que no tocante aos valôres das licitações, a Lei federal tem o caráter de norma geral de direito financeiro, razão pela qual se enquadra na competência normativa da União mas, na parte meramente administrativa, remanesce, para os estados e municípios, a faculdade de legislar sôbre a matéria, no que fôr de seu peculiar interêsse. É inegável a vantagem de um texto único da União, como diretriz, para os estados e municípios harmonizarem sua legislação específica.

Finalmente, lembramos que a Lei federal permite à estadual a redução dos prazos para as convocações até à metade dos fixados para a União, pelo Decreto-lei n.º 200/67, medida de alta prudência, para que as entidades menores não estabeleçam prazos tão exíguos que dificultem o oferecimento das propostas.

1.5. *Dispensa de Licitação.* A licitação (concorrência, tomada de preços, convite, leilão ou concurso) pode ser dispensada exclusivamente nos seguintes casos, previstos na Lei federal (art. 126, §§ 1.º e 2º):

a) *em caso de* guerra, *grave perturbação da ordem ou de calamidade pública,* em face da anormalidade da situação, de que decorre perigo de dano generalizado a pessoas e bens;

b) *quando a realização da licitação comprometer a segurança nacional,* para a qual o sigilo é, muitas vêzes, de suma importância; nessa hipótese, a decisão, proibindo a licitação em casos futuros ou dispensando-a em cada caso presente, é do Presidente da República;

c) *quando não acudirem interessados à licitação anterior,* caso em que deverão ser mantidas, na contratação, as mesmas condições estabelecidas no edital ou convite;

d) *para a compra de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, emprêsa ou representante comercial exclusivo,* pela impossibilidade de escolha, uma vez que, em razão da exclusividade, sòmente um interessado atenderia à convocação e, ainda, *para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização;* a dispensa, neste caso, é justificada pela subjetividade que caracteriza êsses serviços e pela confiança que deve existir entre contratante e contratado;

e) *para a aquisição de obras de arte e objetos históricos,* pois é inadmissível a licitação para a aquisição de coisa certa e única;

f) *quando a operação envolver concessionário de serviço público ou, exclusivamente, pessoas de direito público interno ou entidades sujeitas ao seu contrôle majoritário;* a dispensa, nessa hipótese,

decorre da presunção de que as partes contratantes visam a um mesmo fim — o bem estar dos usuários ou administrados — sem qualquer interêsse particular;

g) *para aquisição ou arrendamento de imóveis destinados ao serviço público,* pela razão de que a escolha é da Administração e, se recai em determinado e único imóvel, não é passível de outras ofertas;

h) *nos casos de emergência, em que se caracterize a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, bens ou equipamentos;* a situação de emergência diferencia-se da de guerra, de grave perturbação da ordem ou de calamidade pública, por ser local e restrita, e independer de ato declaratório do poder público, daí a cautela do legislador ao exigir que o responsável pela dispensa a justifique perante seu superior, responsabilizando-se por evetual desacêrto da medida (art. 126, § 3.º);

i) para obra, serviço ou compra cujo valor seja inferior ao limite mínimo fixado para o convite (v. item 1.3).

A Lei local poderá restringir os casos de dispensa de licitação, mas não ampliá-los.

1.6. *Habilitação nas Licitações.* Embora haja grande interêsse para a Administração no comparecimento do maior número possível de interessados na licitação, o exame das propostas deve restringir-se às que realmente possam ser aceitas, em razão da pessoa do proponente. Isso porque a Administração não pode contratar com qualquer um mas, sòmente, com aquêles que tenham *capacidade jurídica* para contratar; *condições técnicas* para a execução do objeto da licitação, e *idoneidade financeira* para assumir os encargos e responsabilidades decorrentes do contrato.

Êsses elementos são verificados através da documentação que o proponente deve apresentar, para habiltar-se, de acôrdo com o edital, sendo vedada a exigência de qualquer outra documentação além da relacionada com a personalidade jurídica, a capacidade técnica e a idoneidade financeira dos licitantes, salvo quanto ao comprovante da prestação de garantia inicial (arts. 131 e 135).

Na concorrência, a habilitação se faz através de um procedimento preliminar, bem destacado, que se encerra com o julgamento por uma comissão de, pelo menos, três membros, cuja função é examinar a documentação apresentada pelos concorrentes e decidir quais os que atendem às condições prescritas no edital (arts. 127, § 2.º, e 141).

Na tomada de preços, a habilitação é anterior à abertura da licitação e genérica, isto é, o interessado se inscreve no *registro cadastral* e é qualificado consoante a sua especialização profissional e os limites de sua capacidade técnica e idoneidade financeira, valendo a

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

prova do registro como documento hábil para a habilitação no caso concreto.

No convite, a habilitação é procedida *a priori* pela Administração que só convoca aquêles que julga capacitados e idôneos, o que não impede exija dos convocados o comprovante de sua personalidade jurídica, bem como documentação relativa à sua disponibilidade técnica e à sua situação financeira atuais, se fôr o caso.

Observamos, ainda, que o requisito da habilitação não deve ser dispensado mesmo quanto ao concurso e ao leilão, devendo os interessados comprovar a sua personalidade jurídica em ambos os casos, e, ainda, no concurso, a capacidade técnica, e, no leilão, a idoneidade financeira mediante o depósito de quantia garantidora da formalização da venda.

1.7. *Registros Cadastrais.* Registros cadastrais são assentamentos que se fazem na repartições que realizam licitações, para fins de qualificaçao e classificação dos interessados em contratar com a Administração, no ramo de suas atividades. Os registros cadastrais devem consignar a situação jurídica, técnica, econômica e financeira dos interessados, qualificando-os e classificando-os em categorias, segundo as suas atividades profissionais e possibilidades de execução de obras e serviços, e de realização de fornecimentos.

Feitos os registros, serão fornecidos os respectivos certificados, que darão a exata posição do inscrito, possibilitando a sua participação em futuras licitações, na categoria de seu registro, independentemente de habilitação individual em cada caso. Essa a grande vantagem dos registros cadastrais, que representam uma qualificação prévia dos futuros contratantes com a Administração. Para tanto, os registros cadastrais devem ser periòdicamente atualizados, consignando-se as mutações verificadas e reclassificando-se os cadastrados em função de suas condições operativas. O julgamento dos pretendentes ao registro cadastral há de ser feito por comissão de, no mínimo, três membros (artigo 141). As repartições que não tiverem registro cadastral poderão socorrer-se de outra (artigo 128, § 2.º).

O registro cadastral é indispensável para a *tomada de preços* (que veio substituir com vantagem a antiga *concorrência administrativa*), porque nesta modalidade de licitação só podem participar "interessados prèviamente registrados, observada a necessária habilitação" (artigo 127, § 3.º). O *registro prévio* de que fala a Lei é o do cadastro; a *necessária habilitação* é a que decorre da sua classificação cadastral, desde que relacionada com o objeto da licitação e com as condições prefixadas no edital.

A orientação do Decreto-lei n.º 200/67 é a de que o *certificado de registro* deve ser admitido em substituição aos documentos comprobatórios da personalidade jurídica, da capacidade técnica e da idoneidade financeira (artigo 131), até mesmo na concorrência. O que não é

lícito à Administração é exigir registro para os participantes de concorrência mas, os que tiverem êsse registro cadastral, ficam dispensados da comprovação dos requisitos do artigo 131. Adotando essa diretriz, a recente Lei de Licitações do Estado de São Paulo — Lei n.º 10.395, de 17/12/1970 — já declarou expressamente que o certificado de registro substitui os documentos de habilitação (artigo 30, § 3.º). Com isto simplifica-se a participação dos interessados nas licitações, aliviando-os de uma documentação complexa e onerosa.

Os administradores públicos devem ter presente que o formalismo inútil e as exigências de uma documentação custosa afastam muitos licitantes e levam o poder público a contratar com uns poucos, em piores condições para a Administração. O que propicia o bom contrato não são as exigências burocráticas mas, sim, a capacitação dos licitantes e o criterioso julgamento das propostas.

1.8. *Procedimento da licitação.* O procedimento da licitação deve iniciar-se na repartição interessada com a abertura de um processo, no qual a autoridade competente autorizará a sua realização, definirá o seu objeto e indicará os recursos hábeis para a despesa. Em se tratando de licitação para obras, o processo deverá ser instruído com o anteprojeto e as especificações necessárias ao perfeito entendimento de seu objeto (artigo 139). Êste é o procedimento *inicial interno* da licitação.

Nos mesmos autos, desenvolver-se-á a licitação no seu procedimento *externo,* através dos seguintes atos e fases, nesta seqüência:

— *convocação dos interessados,* por meio de *edital,* na concorrência e na tomada de preços, e de *carta-convite,* no convite;

— *recebimento das propostas* e documentos pertinentes;

— *habilitação,* em que se examina a qualificação dos proponentes, segundo as exigências do edital ou do convite; essa fase, na concorrência, é bem marcada e definida, encerrando-se com um julgamento; é *prévia,* na tomada de preços; é *a posteriori,* no convite;

— *exame e julgamento das propostas,* por comissão de três membros, pelo menos, na concorrência e na tomada de preços; e por um único responsável, no convite, se a Lei local assim o determinar;

— *classificação dos proponentes e adjudicação* do objeto da licitação ao vencedor.

Para garantia da lisura da licitação, a abertura dos documentos e propostas deve ser feita em ato público, facultando-se o seu exame e rubrica pelos interessados presentes, mas o julgamento das propostas é ato interno da comissão, na concorrência ou na tomada de preços, ou do responsável pelo convite, pelo que pode ser feito reservadamente, publicando-se o resultado na imprensa oficial. De ambos os atos, lavrar-se-á ata circunstanciada.

1.9. *Edital.* O *edital* é o documento pelo qual a Administração torna pública a abertura da concorrência ou da tomada de preços e fixa as

condições de sua realização. O edital vincula a Administração e os licitantes, de modo que nada se pode exigir e decidir além ou aquém de suas cláusulas, e o futuro instrumento do ajuste será elaborado de acôrdo com os seus têrmos e os da proposta vencedora, exclusivamente. O edital é a lei interna da concorrência (Cf. nosso *Direito administrativo brasileiro*, 1966, p. 255).

Consoante o artigo 130 do Decreto-lei n.º 200/67, o edital deve indicar, obrigatòriomente:

a) a data, hora e local para a apresentação das propostas e para a abertura dos envelopes contendo a documentação e as propostas;

b) quem receberá as propostas;

c) as condições de apresentação das propostas, isto é, o modo pelo qual estas deverão ser levadas ao conhecimento da Comissão Julgadora;

d) as condições de participação na licitação: as categorias profissionais admitidas, mínimos de capacidade técnica, elementos para aferição da idoneidade financeira, prestação de garantia para a participação etc.;

e) critério de julgamento das propostas;

f) descrição sucinta e precisa da licitação;

g) local em que serão prestadas informações e fornecidas plantas, instruções, especificações e outros elementos necessárias ao perfeito conhecimento do objeto da licitação;

h) prazo máximo para o cumprimento do objeto da licitação;

i) natureza da garantia, quando exigida, nos têrmos do art. 135.

Além dessas, o edital deverá conter tôdas as indicações específicas ou peculiares da licitação, tais como: condições de execução, entrega e recebimento e respectivos prazos; condições de pagamento e de reajustamento de preço, quando admitido; etc.

O convite, que se assemelha ao edital, no tocante à fixação das condições da Administração, e tem o mesmo caráter vinculatório, deve conter, pelo menos, as indicações referidas nas letras *a, b, e, f, h* e *i,* bem como as relacionadas especìficamente com o seu objeto.

Tôda proposta que se afastar ou desatender aos têrmos do edital ou do convite é inaceitável e assim deve ser declarada pela Comissão Julgadora.

1.10. *Julgamento das propostas.* O inciso IV do artigo 130, do Decreto-lei n.º 200/67, determina que o edital indique "o critério de julgamento das propostas" e o artigo 133 do mesmo diploma legal estabelece que "na fixação de critérios para julgamento das licitações levar-se-ão em conta, no interêsse do serviço público, as condições de qualidade, rendimento, preços, condições de pagamento, prazos e outras pertinentes, estabelecidas no edital", obrigando o seu parágrafo único a justificação escrita da autoridade competente, "sempre que não fôr escolhida a proposta de menor preço" (artigo 133, parágrafo único).

O Código de Contabilidade da União e seu Regulamento consideravam o *menor preço* como fator preponderante para a adjudicação do objeto da concorrência. O legislador de 67, atendendo aos reclamos da doutrina * e da jurisprudência, realçou o *interêsse do serviço público*, mas o edital deve ser claro quanto ao critério adotado, tendo em vista os fatôres enumerados no artigo 133 e outros que especifica, não podendo o julgador deixar de considerá-los ou levar em consideração outros que não os previstos.

A finalidade do julgamento, que deve ser feito com o máximo rigor técnico na apreciação das vantagens, é apontar a proposta mais vantajosa para a Administração, de acôrdo, é bom repetir, com o critério fixado no edital ou convite, adjudicando-se o objeto da licitação ao propnente vencedor. Ao mesmo tempo, classificam-se os licitantes pelas vantagens oferecidas em suas propostas, indicando-se o vencedor, e desclassificam-se aquêles cujas propostas não atendam às condições do edital, ou se apresentem manifestamente inexeqüíveis, diante de seus próprios têrmos.

O resultado do julgamento constará de minucioso relatório ou do despacho adjudicatório, justificando-se a escolha da proposta mais vantajosa, principalmente quando não fôr a de menor preço, de modo a evidenciar os motivos da preferência e permitir o confronto com as cláusulas do edital e com as normas legais disciplinadoras da licitação.

O julgamento que se afastar dos têrmos do edital ou dos critérios estabelecidos é nulo, e assim pode ser declarado pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, como veremos a seguir.

1.11. *Anulação e revogação da licitação.* A licitação, como todo ato administrativo, pode ser *anulada* ou *revogada* pela própria Administração, ou invalidada pelo Poder Judiciário, que sòmente pode *anulá-la.*

Anulação é a invalidação da licitação por motivo de ilegalidade no seu procedimento.

Revogação é a invalidação da licitação por conveniência da Administração, embora legal o seu procedimento.

Anula-se o que é ilegítimo; revoga-se o que é legítimo, mas inconveniente ou inoportuno. Os podêres de *revogação e de anulação administrativa* são inerentes à Administração Pública, constem ou não constem de lei. Quando o Decreto-lei n.º 200/67 referiu-se ao poder de anulação (artigo 138), deveria ter mencionado, também, o de revogação; mas a omissão não exclui tal poder, que é ínsito e irretirável da Administração Pública. Pois não seria concebível que o poder público fôsse obrigado a manter o que é contra o interêsse público. Na inconveniência do ato administrativo é que está o fundamento para a sua *revogação.*

* Cf. nosso *Direito administrativo brasileiro*, 2. ed., 1966, p. 258-60.

Anulando ou revogando a licitação, a Administração Pública estará exercitando normalmente o seu poder administrativo, desde que fundamente a decisão anulatória ou revocatória, demonstrando a ilegalidade ou a inconveniência do ato ou do procedimento invalidado. O que a Administração Pública não pode é anular ou revogar a licitação, ou qualquer fase de seu procedimento, sem motivar o despacho. Isto porque, em se tratando de licitação, a revogação ou a anulação ficam sempre vinculadas à existência dos motivos autorizadores da invalidação.

Observamos, finalmente, que a lei estabeleceu que a anulação pode ser feita por iniciativa da autoridade imediatamente superior àquela que realizou a licitação (artigo 138). Isto significa que a anulação ou a revogação também podem ser efetivadas de ofício, pela autoridade imediatamente superior, não excluindo o poder invalidatório da própria autoridade que realizou o procedimento licitatório, nem a possibilidade de anulação em razão de recurso administrativo manifestado pela parte prejudicada.

Além da invalidação administrativa, por anulação ou revogação, a licitação fica sujeita ao contrôle judicial de legalidade, através das vias próprias para anulação — mandado de segurança, ação popular e ação ordinária (v. item 3.2.).

2. *CONTRATOS ADMINISTRATIVOS*

2.1. *Conceito e normas que os regem. Contrato administrativo* é todo o ajuste celebrado pela Administração Pública, agindo nessa qualidade, com particular ou com outra entidade administrativa, para a realização de serviço, execução de obra, fornecimento de materiais, gêneros ou equipamentos, ou qualquer outra prestação de interêsse público. O contrato administrativo é bilateral comutativo, oneroso, formal, realizado *intuitu personae* e destinado a satisfazer um interêsse público caracterizado. Isto quer dizer que as obrigações assumidas devem ser recíprocas, equivalentes, remuneradas, expressas num instrumento escrito, para cumprimento pessoal do obrigado e atendimento de finalidade pública específica indicada no ajuste (Cf. nosso *Direito administrativo brasileiro*, 2.ª ed., 1966, p. 227 e seg.) Daí a impropriedade do artigo 134 do Decreto-lei n.º 200/67, ao dizer que as obrigações decorrentes de *licitação ultimada* constarão de *contrato bilateral* ou *outros documentos hábeis*, como se *carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra e ordem de execução de serviço* não fôssem ajuste bilateral. O equívoco da lei é evidente, pois em tôda licitação há manifestação de vontade de ambas as partes. Embora o proponente não possa fugir aos têrmos do edital ou convite, é livre para manifestar-se quanto ao que lhe fôr permitido, de modo que o instrumento do ajuste deverá conter tudo o que a Administração

pediu no edital ou convite e tudo o que o licitante ofereceu na proposta vencedora, vinculando-se ambos pelo contrato. Assim sendo, a expressão constante do inciso I do artigo 134 deve ser entendida como significando "têrmo de contrato", como, aliás, ficou expresso na Lei n.º 10.395/70, do Estado de São Paulo.

O que caracteriza o contrato administrativo é a supremacia da vontade da Administração sôbre a do contratante, que a ela deve curvar-se desde o momento em que aceita os têrmos do edital ou convite, ou, ainda, do ato que autorizou a contratação direta, quando dispensada a licitação. Assim, embora a realização do contrato administrativo se opere segundo os princípios obrigacionais do direito privado, no que tange à formalização do ajuste e ao objeto da prestação avençada sujeita-se às normas do direito público e às condições especiais ditadas pela Administração, quanto:

— ao modo e forma do ajuste;

— à aprovação pelo órgão fiscalizador ou autoridade superior, se fôr o caso;

— à maneira específica de sua execução e condições de entrega e recebimento de seu objeto;

— á possibilidade de rescisão, não só no caso de inadimplência como quando o interêsse público o exigir;

— às penalidades aplicáveis ao inadimplente;

— às condições que justificam a mora da Administração e a não-incidência na multa contratual.

Quando o Estado editar legislação própria, como ocorre com São Paulo, os seus contratos e os de seus municípios serão regidos por essa legislação e pelos preceitos do direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, as disposições cabíveis do direito privado (artigo 41 da Lei Paulista n.º 10.395/70).

2.2. *Cláusulas necessárias.* São cláusulas necessárias em todo contrato administrativo, as que definam o seu objeto com a devida minúcia e as que fixem as obrigações das partes, notadamente as que estabeleçam:

a) o regime de execução (artigo 132 do Decreto-lei n.º 200/67) ou a forma de fornecimento;

b) o preço, as condições de pagamento e, quando fôr o caso, os critérios de reajustamento;

c) os prazos de início, de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, bm como o de vigência, conforme o caso;

d) o valor do contrato e os recursos existentes para o atendimento das despesas;

e) as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução;

f) as responsabilidades das partes, penalidades e valor da multa;

g) os casos de rescisão;

h) as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando fôr o caso;

i) a competência do fôro brasileiro para dirimir qualquer questão originada dos contratos celebrados com pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no estrangeiro.

O preâmbulo do contrato conterá, ainda, o nome das partes contratantes, sua finalidade, o número do processo e o ato que autorizou a sua lavratura.

Êsses requisitos devem constar não só do "têrmo de contrato" mas, ainda, dos demais instrumentos mencionados no inciso II do artigo 134 do Decreto-lei n.º 200/67, no que couber.

2.3. *Vigência e prorrogação dos contratos.* Os contratos administrativos não admitem vigência por tempo indeterminado, nem mesmo os de concessão de serviço público, salvo os de *concessão de direito real de uso,* conforme disposição expressa do Decreto-lei federal n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967. Assim sendo, a sua vigência é fixada de acôrdo com os prazos previstos para a execução de seu objeto.

A *prorrogação do contrato administrativo,* isto é, a sua continuação nas mesmas condições anteriores, é admissível desde que observados os requisitos estabelecidos pela lei local (a de São Paulo, por exemplo, proíbe a prorrogação, salvo nas circunstâncias especialíssimas enumeradas no § 1.º do seu artigo 44). Vedada é a *renovação* do contrato, isto é, a sua inovação no todo ou em parte, sem nova licitação, salvo, evidentemente, nas hipóteses previstas no § 2.º do artigo 126 do Decreto-lei n.º 200/67.

2.4. *Formalização dos contratos.* Não se admite contrato administrativo verbal porque as obrigações assumidas pelo poder público dependem de comprovação perante os órgãos responsáveis pela fiscalização financeira e orçamentária. Como única exceção a essa regra, apontam-se as pequenas compras de pronto pagamento, para as quais a lei orçamentária destina comumente verbas próprias. Por seu ínfimo valor, inferior ao mínimo fixado para o convite, podem ser autorizadas verbalmente e comprovadas pela nota emitida pelo vendedor.

De acôrdo com o artigo 134 do Decreto-lei n.º 200/67, as obrigações decorrentes de licitação ultimada constarão de:

a) *contrato formal.* ou melhor, *têrmo de contrato,* obrigatório no caso de concorrência e facultativo nos demais, a critério da autoridade administrativa (dentro dos limites que a lei local fixar, naturalmente);

b) *outros documentos hábeis,* aos quais o contratante deve manifestar sua aceitação, expressa ou tácita, tais como:

— *carta-contrato,* pela qual se dá ciência ao vencedor do convite das condições do ajuste, e que deve ser confirmada pelo contratante;

— *nota de empenho de despesa,* documento emitido pela Administração, geralmente impresso, no sentido de vincular determinada parcela dos recursos próprios disponíveis a uma obra, serviço ou fornecimento;

— *autorização de compra,* documento pelo qual a Administração autoriza determinada compra pelo preço e nas condições estipuladas no próprio documento;

— *ordem de execução de serviço,* documento pelo qual se determina ao interessado a execução de determinado serviço, de acôrdo com os preços e condições que o mesmo documento especificar.

Na redação do artigo 134, o legislador federal não foi feliz ao empregar a expressão "licitação ultimada", o que pode levar à interpretação de que, quando fôr dispensada a licitação, poderá ser dispensado o contrato formal, ou substituído por outro instrumento. Não é assim, porque o inciso I do mesmo artigo torna obrigatório o "contrato bilateral", ou seja, o *contrato formal,* nos casos de concorrência, tenha ela sido realizada ou dispensada. Desde que o valor da contratação se enquadre, em tese, nos casos de concorrência, torna-se necessário o *contrato formal,* ainda que dispensada a concorrência.

Assinalamos, finalmente, que o contrato administrativo só se aperfeiçoa com o atendimento de tôdas as exigências legais estabelecidas para a sua formação. Faltando qualquer dos atos preparatórios que o devem preceder — autorização, licitação etc. — ou dos atos complementares que hão de suceder à sua assinatura — aprovação ou registro por órgão superior — o contrato torna-se inválido e inoperante, passível de anulação pela própria Administração ou pelo Judiciário.

2.5. *Alteração dos contratos.* O contrato administrativo pode ser alterado *unilateralmente,* pela Administração, e *bilateralmente,* por mútuo acôrdo entre as partes, sempre que o exigir o interêsse coletivo, dentro dos limtes que a lei fixar e desde que as alterações não acarretem modificação essencial do seu objeto ou valor.

Alteração unilateral é a que a Administração, por ato próprio, procede nas *cláusulas de serviço,* que são as referentes às condições técnicas de execução do contrato, sem que o contratante possa se opor ou pleitear a rescisão, *desde que mantida a situação econômica estabelecida originàriamente entre as partes.* Êsse poder de alteração unilateral é inerente e indissociável da Administração Pública que, por isso mesmo, não pode renunciar prèviamente à faculdade de exercê-lo, como muito acertadamente sustentam Jèze e Bonnard. * A lei local deve fixar os casos de rescisão unilateral e os limites em que o objeto

* JÈZE, Gaston. *Principes généraux du droit administratif* v. 4, 1904, p. 224 e seg.; BONNARD, Roger. *Précis de droit administratif.* 1943, p. 620 e segs.

do contrato pode sofrer alteração quantitativa, para mais ou para menos, como já o fêz a Lei paulista (artigo 51, I e § 1.º).

A *alteração bilateral* pode atingir as *cláusulas contratuais* pròpriamente ditas, ou seja, as que fixam os direitos do contratante perante a Administração e estabelecem as condições financeiras para a execução do contrato, nas hipóteses e nas condições que a lei local estabelecer, observado o que dissemos no início dêste item sôbre a inalterabilidade do objeto e do valor do ajuste. A Lei paulista, por exemplo, admite a alteração bilateral para substituição de garantia contratual; modificação do regime de execução ou modo de fornecimento, em face da verificação técnica da inaplicabilidade do estabelecido no contrato; modificação da forma de pagamento, em face de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial; reajustamento do preço, nas condições e de acôrdo com os critérios estabelecidos (artigo 51, II).

2.6. *Execução dos contratos.* A *execução do contrato administrativo,* tanto pelo contratante como pela Administração, deve atender fielmente às cláusulas avençadas e às normas legais pertinentes, respondendo cada qual pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial. A Administração é impessoal e, por isso, deve designar um representante para acompanhar e fiscalizar a execução e com o qual o contratante possa entender-se. Já observamos que o contrato administrativo é realizado *intuitu personae,* pelo que sua execução deve ser feita pelo contratante ou seus prepostos, constituindo a subcontratação parcial, fora dos limites estabelecidos em lei, ou a subcontratação total, a cessão e a transferência, total ou parcial, motivos para a rescisão.

É de tôda conveniência que a lei local estabeleça, com precisão, os casos que caracterizam a inexecução e ensejam a rescisão do contrato, não só para a orientação das partes, como para garantia do próprio contratante, cujo comportamento influirá na apreciação de sua capacidade técnica em futuras licitações ou na sua classificação cadastral.

2.7. *Inexecução e rescisão dos contratos. Inexecução* é o descumprimento do ajuste por qualquer dos contratantes, ou o seu cumprimento em desacôrdo com o pactuado e as normas legais e pertinentes. Pela inexecução, total ou parcial, sujeita-se o inadimplente à rescisão e ao conseqüente pagamento das perdas e danos ocasionados à outra parte. Para o particular, entretanto, a inexecução do contrato administrativo acarreta outras conseqüências, *patrimoniais* (multa) e *pessoais* (suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade), expressamente previstas no artigo 136 da Lei federal. Além dessas, admite-se, ainda, o *rebaixamento no registro cadastral,* como decorrência do disposto no artigo 140 da mesma normal legal. Por outro lado, a doutrina e a jurisprudência cristalizaram a regra de que o particular não pode suspender a execução do contrato invocando o artigo 1.092 do Código Civil (*exceptio non adimpleti contractus*), em razão do *princípio da continuidade do serviço público,* essência de todo

contrato administrativo. Diante da inadimplência da Administração, o contratante deve pleitear, amigável ou judicialmente, a rescisão do contrato e a indenização que lhe fôr devida, prosseguindo na sua prestação, sob pena de se tornar também inadimplente.

Rescisão é o desfazimento do contrato por ato unilateral da Administração (rescisão administrativa), por ato bilateral das partes (rescisão amigável) ou por decisão da Justiça (rescisão judicial), em razão do descumprimento do ajuste por um dos contratantes, ou por conveniência de ambos, ou por conveniência exclusiva da Administração. A rescisão é, assim, a conseqüência natural da inadimplência ou inexecução do contrato, ou, ainda, do desinterêsse de sua execução para a Administração. Quando a inadimplência fôr da Administração, o contratante poderá obter a rescisão amigàvelmente ou por via judicial; nunca por ato próprio e unilateral. Nem poderá, o particular, cessar ou abandonar a obra, o serviço ou o fornecimento antes de efetivada a rescisão por qualquer dos modos acima indicados.

A *rescisão administrativa* pode operar-se em decorrência da inexecução do contrato por parte do contratante, ou por conveniência da Administração, embora o contrato esteja em normal execução. No primeiro caso, a Administração nada terá que indenizar e poderá, ainda, cobrar do faltoso os prejuízos que a inexecução do contrato lhe causou; no segundo caso, torna-se devida a indenização ao contratante pelos prejuízos suportados com o desfazimento do contrato, uma vez que tal rescisão decorre exclusivamente da conveniência do poder público em não prosseguir na execução do ajuste. Não se pode negar o direito de a Administração fazer cessar a obra, o serviço ou o fornecimento que não mais lhe convenha, mas é inegável, também, o direito do particular de se ressarcir dos danos que o rompimento do contrato lhe causou. Se o particular não pode, impunemente, causar prejuízos à Administração, por igual, não pode a Administração prejudicar o particular com quem contratou e que executava fielmente o contrato.

Rescindido administrativamente o ajuste, o contratante, se não concordar, pode demandar a Administração mas esta, em razão do *princípio da continuidade do serviço público*, pelo qual lhe incumbe zelar, assumirá imediatamente o objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, prosseguindo na sua execução, direta ou indiretamente. Por essa razão é importante que cláusula contratual ou, preferentemente, a legislação específica enumere os direitos da Administração, no caso de rescisão administrativa, principalmente os relacionados com a ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos e pessoal empregados na execução do contrato, mediante pagamento dessa utilização, *a posteriori*, e com possibilidade de compensação pelos prejuízos causados ao serviço público, como já o fêz a Lei paulista (artigo 67, I e II e §§).

3. *RECURSOS ADMINISTRATIVOS E VIAS JUDICIAIS*

3.1. *Recursos administrativos.* As decisões relacionadas com as licitações e contratações administrativas são inteiramente vinculadas à legislação pertinente e seus efeitos atingem diretamente os interessados em contratar com a Administração. Daí a necessidade do seu contrôle, mediante recursos administrativos regulamentados pela Administração interessada, como prevê o artigo 137 do Decreto-lei n.º 200/67. Tais recursos podem ser definidos em lei ou decreto, para segurança da Administração e de seus contratantes.

A decisão sem recurso é contrária à índole dos Estados de Direito, como o nosso. A regra é a decisão — administrativa ou judicial — passível de recurso para a instância superior; a exceção é a decisão única, irrecorrível. Mas como os recursos ficam sujeitos a prazos e a um processamento formal, é necessário que sejam regularmente instituídos e definidos os seus efeitos e a sua tramitação.

Em matéria de licitação, entendemos que, por sua relevância e conseqüências, deve ser instituído *recurso administrativo hierárquico*, nos seguintes casos:

a) *com efeito suspensivo,* das decisões referentes à habilitação; à classificação das propostas e adjudicação do objeto da licitação; ao indeferimento do pedido de inscrição, à classificação ou ao rebaixamento no registro cadastral;

b) *sem efeito suspensivo,* das decisões que anulem ou revoguem a licitação, apliquem penalidades ou rescindam administrativamente o contrato.

Entendemos ainda que, por suas graves conseqüências para o contratante, a aplicação da pena de *declaração de inidoneidade,* prevista no Decreto-lei n.º 200/67 (artigo 136, III), deve competir ùnicamente aos Ministros de Estado, aos Governadores de Estado e aos Prefeitos Municipais, possibilitando-se ampla defesa e *pedido de reconsideração.*

3.2. *Vias judiciais.* Como qualquer decisão administrativa, as concernentes às licitações e execução dos contratos administrativos estão sujeitas à correção judicial, dentro dos limites fixados pela lei, pela doutrina e pela jurisprudência,* através dos meios que a legislação processual põe ao alcance dos interessados: *mandado de segurança, ação popular* e *ações ordinárias* (anulatórias, indenizatórias etc.).

O *mandado de segurança* é a via judicial que a Constituição da República (artigo 153, § 21) prevê para a proteção de direito próprio, líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus,* quando violado ou ameaçado por ato abusivo ou ilegal de qualquer autoridade. Dêle pode

* Consulte-se, sôbre o assunto, o nosso *Direito administrativo brasileiro,* 2. ed., p. 547 e seg.

lançar mão qualquer pessoa, física ou jurídica, órgão com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei, direta ou indiretamente atingida pelo ato impugnado. O essencial é que o impetrante tenha *direito próprio, líquido e certo,* a defender em Juízo (Cf. nosso *Mandado de segurança e ação popular,* 2.ª ed., 1969, p. 11 e seg.).

Já a *ação popular,* também assegurada pela Constituição da República (artigo 153, § 31), presta-se à invalidação de atos ou contratos administrativos — ou a êstes equiparados — lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos. Pode ser usada por qualquer pessoa no gôzo de seus direitos cívicos e políticos, tenha ou não interêsse pessoal e direto na decisão. Pela *ação popular* defende-se o direito do povo e não o direito próprio do autor; por ela anulam-se atos e contratos lesivos do patrimônio público (Cf. nosso *Mandado de segurança e ação popular,* 2.ª ed., 1969, p. 53 e seg.).

As *ações ordinárias* constituem o meio judicial comum de defesa de direitos perante o Poder Judiciário. Aliás, como já vimos ao tratar da inexecução e rescisão dos contratos, a via judicial é o único meio de que dispõe o contratante para obter a rescisão contratual e a satisfação de seus prejuízos, quando não quiser, não puder ou não conseguir compor-se amigàvelmente com a Administração.

4. *A LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO ESTADO DE SÃO PAULO*

4.1. *Orientação geral.* As obras, serviços, compras e alienações da Administração centralizada e autárquica do Estado de São Paulo são, atualmente, regidas pela Lei n.º 10.395, de 17 de dezembro de 1970, cujo projeto foi elaborado por uma Comissão de Secretários de Estado, da qual fomos Presidente e relator do texto que, com pequenas alterações da Assembléia Legislativa, converteu-se na Lei em exame.

A orientação adotada pela Comissão e mantida pelo Legislativo foi a de reunir, num só diploma legal, tôdas as normas vigentes no Estado, adaptando-as aos preceitos do Decreto-lei n.º 200/67, complementando-os com preceitos novos, necessários a um estatuto orgânico e sistemático, e revogando expressamente tudo aquilo que se mostrou desnecessário, defasado ou conflitante com os novos princípios consagrados pela legislação federal.

Dentro dessa orientação, a Lei paulista se constitui numa complementação do Decreto-lei federal n.º 200/67, cujas normas gerais foram desdobradas em dispositivos especiais, atendendo às peculiaridades do Estado de São Paulo e de seus municípios. Para tanto, separou os assuntos em capítulos, partindo do geral para o especial,

e repartindo a matéria em seções, segundo a importância e o destaque que passou a exigir, como segue:

I — Das obras, Serviços, Compras e Alienações: — Disposições Preliminares. — Das Obras e Serviços. — Dos Serviços Técnicos Profissionais Especializados — Das Compras — Das Alienações.

II — Da Licitação: — Das Modalidades, Limites e Dispensa. — Da Habilitação. — Dos Registros Cadastrais. — Do Procedimento e Julgamento.

III — Dos Contratos: — Disposições Preliminares. — Da Formalização dos Contratos. — Da Alteração dos Contratos. — Da Execução dos Contratos. — Da Inexecução e Rescisão dos Contratos.

IV — Disposições Gerais.

4.2. *Inovações da Lei paulista.* Dentre as inovações introduzidas pela Lei paulista n.º 10.395/70, destacam-se a *padronização* nas obras e serviços de rotina e a *centralização* das compras (observada, também, a padronização), além da sistematização e simplificação do procedimento das licitações, em tôdas as suas fases, e instituição dos recursos administrativos cabíveis.

Dentro da orientação geral de implificar rotinas e dispensar exigências formais inúteis, que só representam embaraço, desestímulo e despesas desnecessárias para as partes, a Lei traça regras comuns a tôdas as modalidades de licitação, enumerando o conteúdo do respectivo processo (artigo 33), os requisitos essenciais do edital e do convite (artigo 34) e estabelece as diretrizes para os critérios de julgamento, tendo em vista os fatôres que enumera (artigos 36 e §§, e 37).

Por outro lado, a Lei define com precisão a competência das autoridades para a abertura da licitação ou sua dispensa, possibilitando a delegação a subordinados, salvo quanto à concorrência (artigo 32 e §§); restringe a exigência de documentos aos estritamente necessários para a comprovação da personalidade jurídica, da capacidade técnica e da idoneidade financeira, enumerados no texto (artigo 24 e §§); estabelece os principais requisitos para a constituição de consórcios (artigo 26); veda a exigência de prestação de garantia na fase de habilitação (artigo 27); e, finalmente, traça um roteiro simplificado para o procedimento da concorrência, aplicável, no que couber, à tomada de preços e ao convite (artigo 38 e §§).

No que tange aos recursos, a Lei enumera os casos em que têm cabimento, traçando para todos um procedimento único, em que a autoridade recorrida tem a faculdade de reconsiderar o seu ato ou de fazer subir o recurso à apreciação de seu superior (artigo 69 e seu parágrafo).

4.3. *Aplicação aos municípios.* A Lei paulista admite a legislação municipal específica, determinando sua aplicação, no que couber, ùnicamente aos municípios que não possuam normas próprias, observados os limites de licitação estabelecidos na Lei Orgânica dos Municípios (artigo 82).

QUADRO DEMONSTRATIVO DOS LIMITES DAS LICITAÇÕES EM SALÁRIOS-MÍNIMOS *

	CONVITE		ISENÇAO		TOMADA DE PREÇOS		CONCOR-RÊNCIA	
	Obras menos de	S & C	Obras igual ou mais	S & C	Obras igual ou mais	S & C	Obras igual ou mais	S & C
UNIÃO	50	5	50	5	500	100	15.000	10.000
Estados, capitais, municípios com mais de 200.00 h.	25	2,5	25	2,5	250	50	7.500	5.000
Demais municípios	12,5	12,5	12,5	12,5	175	25	3.750	2.500

* O Decreto-lei n.º 200/67 fala em *maior salário-mínimo;* logo, deve-se entender que é o maior salário-mínimo vigente no País. A Lei n.º 5.456/68 não muda essa orientação; o Estado pode fixar em salários-mínimos da Capital ou da Região, se quiser.
A redução prevista para os estados é da metade, o mesmo ocorrendo para suas capitais e municípios com *mais* de 200.000 habitantes. Para os municípios com até 200.000 habitantes, a redução é de *um quarto.*
O limite de isenção, para os estados e municípios, *é também reduzido,* porque influi no limite do convite; a Lei n.º 5.456/68 faz remissão aos §§ 5.º e 6.º do artigo 127, do Decreto-lei n.º 200/67 que, por sua, remetem ao artigo 126, § 2.º, *I,* dêste mesmo diploma legal que trata dos limites de isenção.