

PREFEITURA DE TELÊMACO BORBA

---

# MANUAL

## PARA O SETOR REQUISITANTE

### LEI N°. 14.133/2021

---



# Sumário

- 3 **1. O QUE É LICITAÇÃO E QUAIS SÃO OS SEUS OBJETIVOS?**
- 10 **2. QUAL A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES?**
- 12 **3. O QUE É E PARA QUE SERVE O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL?**
- 15 **4. E O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, PARA QUE SERVE?**
- 19 **5. POR QUE O TERMO DE REFERÊNCIA É TÃO IMPORTANTE?**
- 20 **5.1. É POSSÍVEL INCLUIR NA DESCRIÇÃO DO OBJETO EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS?**
- 24 **5.2. É POSSÍVEL INDICAR MARCA?**
- 25 **5.3. A SOLICITAÇÃO DE COMPRA DEVE INFORMAR A NATUREZA DO OBJETO?**
- 26 **5.4. PARCELAMENTO DO OBJETO EM ITENS OU LOTES**
- 31 **5.5. DEFINIÇÃO DE QUANTIDADES**
- 32 **5.6. FORMA DE CONTRATAÇÃO: COMO ENQUADRAR EM LICITAÇÃO, DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE?**



## 1. O QUE É LICITAÇÃO E QUAIS SÃO OS SEUS OBJETIVOS?

A Prefeitura gerencia recursos públicos que são indisponíveis e devem ser aplicados em benefício da população, em prol do interesse público. Para evitar que esses recursos sejam aplicados em atividades alheias à ao interesse público, sejam desviados ou mesmo repassados indevidamente a empresas privadas, é que o ordenamento jurídico estabelece um procedimento prévio às contratações, chamado de licitação, que tem por objetivos:

- (a) **selecionar a proposta mais vantajosa**, em face do dever do órgão de aplicar da melhor maneira possível os recursos que administra;
- (b) **assegurar igualdade de condições a todos os interessados no objeto licitado**, tendo em vista a ausência de liberdade de contratação, ou seja, salvo as exceções previstas em Lei, a Prefeitura não pode escolher com quem vai contratar, tampouco fazer exigências que direcionem a contratação a determinada empresa;
- (c) **evitar o sobrepreço e/ou o superfaturamento**, já que as contratações devem ser formalizadas por preços condizentes com a prática de mercado e o pagamento fica atrelado à satisfatória execução do objeto;
- (d) **promover o desenvolvimento nacional sustentável**, nos aspectos ambientais, econômicos e sociais, já que a licitação também é um instrumento de política pública e, como tal, contribui para o desenvolvimento do mercado fornecedor, fomenta o crescimento de microempresas e empresas de pequeno porte, de cooperativas, auxilia a geração de empregos e o surgimento de novos negócios.

Vamos entender um pouco melhor esses objetivos? Para tanto, é preciso conhecer o que dispõe o art. 11, da Lei n.º. 14.133/2021:

“**Art. 11.** O processo licitatório tem por objetivos:

I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.

## SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA.

O conceito de proposta mais vantajosa deve ser estabelecido em face de cada caso, com a definição de forma clara, adequada e justificada do objeto pretendido, com as especificações e características necessárias ao atendimento da finalidade visada.



**Atenção!** A proposta mais vantajosa não precisa ser, necessariamente, a de menor preço. Isso porque, além do aspecto econômico devem ser considerados os requisitos mínimos de qualidade que assegurem o atendimento satisfatório da necessidade.

Mesmo na licitação do tipo “menor preço”, no qual o valor é o quesito de salutar importância para a escolha da proposta mais vantajosa, a área demandante deve considerar os requisitos mínimos de qualidade do objeto. Ora, não atende a demanda proposta que, em que pese ser mais barata, não reúne os requisitos mínimos de qualidade, rendimento, etc., necessários para suprir a demanda da Prefeitura, conforme orienta o TCU:

“E o que é a proposta mais vantajosa para a Administração? É aquela que ofereça o bem ou serviço requerido na licitação pelo menor preço, **sem prejuízo da qualidade do produto ou serviço ofertado**. Mesmo que a maior vantagem oferecida à Administração não seja, necessariamente, o menor preço, um preço menor representará, inexoravelmente, uma vantagem maior, quando mantidas as demais condições”. (grifou-se) (Acórdão 1317/2013 – Plenário).

## PROPOSTA MAIS VANTAJOSA: CUSTO X BENEFÍCIOS

Para garantir a seleção da proposta mais vantajosa é imprescindível a adequada descrição do objeto no Termo de Referência, ou seja, é a especificação que vai delimitar a relação custo x benefício. Essa análise não cabe ao agente de contratação, pregoeiro, comissão ou a compras, pois, embora tais setores atuem na etapa de seleção do fornecedor, eles apenas podem exigir o que foi especificado pela área demandante.

E, para que tal objetivo seja alcançado, é de salutar importância o planejamento da contratação, para que a área demandante tenha tempo hábil de consultar o mercado, cotejar as soluções existentes e justificar aquela que representa a maior vantajosidade.

## PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

Isonomia significa tratar todo mundo igual? É possível ter tratamento diferenciado na licitação?

Igualdade significa conferir o mesmo tratamento àqueles que se encontram em uma mesma posição jurídica. Portanto, em licitação, não se veda o tratamento diferenciado. O que se proíbe é a diferenciação sem justificativa plausível. Quando o Termo de Referência especifica as exigências que o licitante,

o produto ou serviço ofertados devem atender, na verdade, a Prefeitura está fazendo uma distinção entre aqueles que estão aptos a atender a demanda e aqueles que não estão. Nesse sentido reconhece o TCU:

24. Neste ponto, é importante observar que toda licitação contém, em maior ou menor grau, restrição à ampla participação, eis que a escolha do próprio objeto a ser licitado já delimita o campo dos possíveis participantes do certame<sup>1</sup>.”

Exigências mínimas de qualidade não são proibidas, na medida em que é dever da Prefeitura buscar a melhor proposta para a consecução da finalidade almejada. O que o princípio da igualdade veda é a restrição imotivada, que não guarde qualquer pertinência com a demanda. Assim, todos aqueles que atenderem às condições estabelecidas no edital ou no processo de contratação direta devem ser tratados de forma isonômica e qualquer exigência que possa restringir e/ou afastar competidores deve ser acompanhada de justificativa técnica capaz de comprovar a essencialidade.



**ATENÇÃO:** O que é proibido e pode levar à responsabilização do setor demandante é a exigência de uma característica no objeto que possa restringir a competitividade, sem que a área consiga demonstrar a essencialidade para o atendimento satisfatório da demanda.

## EVITAR O SOBREPREGO E O SUPERFATURAMENTO.

A licitação visa evitar o sobrepreço e o superfaturamento, por isso a importância da ampla pesquisa de mercado na etapa de planejamento, além da cuidadosa fiscalização contratual. O sobrepreço caracteriza-se pela estimativa de preços acima da prática de mercado, ao passo que o superfaturamento requer a ocorrência de prejuízo ao erário (o que ocorre, por exemplo, com o pagamento por serviço não executado ou mesmo com o recebimento de produto de qualidade inferior à especificada pelo fornecedor na proposta).

1 TCU. Acórdão 679/2015. Plenário.

Para evitar o sobrepreço, é de suma importância a ampla pesquisa de mercado na etapa de planejamento, anexando-se ao processo as fontes previstas no art. 23, da Lei nº. 14.133/21), ao passo que para evitar o risco de superfaturamento, além da adequada pesquisa, é necessária a fiscalização contratual, para que a Prefeitura somente pague por serviço efetiva e adequadamente executado.

## DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL



### **COMO A PREFEITURA PODE CONTRIBUIR PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL?**

É preciso esclarecer que o desenvolvimento nacional sustentável não tem relação apenas aos aspectos ambientais, envolvendo também questões econômicas e sociais.

Considerando o poder de compra do Poder Público, a licitação contribui para o crescimento de empresas, geração de empregos e melhor distribuição da renda. Já vimos que isonomia não significa tratar todos de forma igual, mas sim reconhecer que eventuais diferenças justificam um tratamento desigual. É nesse sentido que algumas políticas públicas são definidas para diminuir desigualdades fáticas e, a partir de certos benefícios, tornar a disputa mais justa e isonômica, a exemplo do tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto na Lei Complementar 123/06 que, ao viabilizar o acesso ao mercado por pequenas empresas (que muitas vezes não conseguem concorrer com grandes empresas) acaba por propiciar o desenvolvimento nacional sustentável nos aspectos econômicos e sociais, já que tais negócios são responsáveis por parcela significativa dos empregos gerados no País.

Em suma, uma forma de contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é cumprir com o tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar 123/06 às pequenas empresas.

Já no aspecto ambiental, cabe a área demandante ponderar os impactos que a contratação pode trazer ao meio ambiente e buscar soluções no mercado que possam minimizar tal impacto, sempre atenta, porém, à economicidade da contratação e à competitividade da disputa. É importante, ainda, consultar a legislação aplicável ao objeto e ao ramo de atividade das empresas, a fim de identificar eventuais obrigações ambientais impostas.

No âmbito da Prefeitura de Telêmaco Borba, a questão foi regulamentada pelo Decreto Municipal n.º. 29.209/23:

**“Art. 1º.** Na etapa preparatória da contratação, o setor requisitante deve identificar, além dos custos econômicos diretos, também os custos indiretos durante o ciclo de vida do objeto, para assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração municipal, com menor dispêndio.

**§ 1º.** Os custos indiretos são relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impactos ambiental e social, dentre outros fatores, de acordo com as características do objeto da contratação.

**§ 2º.** Os custos de utilização previstos no § 1º, deste artigo, devem considerar, sempre que possível, o rendimento do produto e despesas de seguros, energia, serviços de terceiros e reposição de peças e de insumos, dentre outros aplicáveis.

**§ 3º.** Para mensurar objetivamente os custos indiretos o setor requisitante deve utilizar ferramentas e métricas usuais de mercado, considerando as características da contratação e o tempo de utilização do objeto.

**Art. 2º.** A análise do ciclo de vida do objeto também deve ser aplicada, sempre que possível, para mensurar os impactos sociais e ambientais do objeto, para promoção de escolhas sustentáveis em sua descrição e na execução contratual.

**§ 1º.** O ciclo de vida do objeto, para atendimento ao disposto no *caput*, deve considerar as seguintes etapas, sempre que viável:

- I – extração e qualidade da matéria-prima utilizada na fabricação;
- II – processo fabril;
- III – distribuição e logística;
- IV – utilização;
- V – disposição final; e,
- VI – possibilidade de retorno à cadeia produtiva.



**§ 2º.** Serão considerados, na análise do ciclo de vida do objeto, sob a dimensão ambiental da sustentabilidade, dentre outros, os seguintes aspectos ambientais:

- I- impactos à biodiversidade;
- II – alterações climáticas;
- III – poluição atmosférica e hídrica;
- IV – contaminação e degradação do solo;
- V – uso de energias não renováveis; e
- VI – esgotamento ou perecimento de recursos naturais.

**§ 3º.** Serão considerados na análise do ciclo de vida, sob a dimensão social da sustentabilidade, dentre outros, os seguintes aspectos sociais:

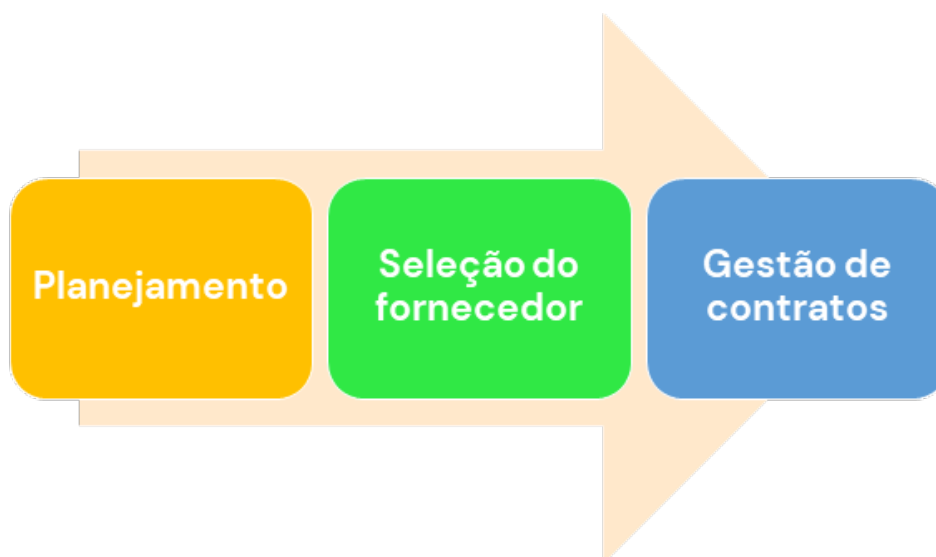
- I – ações de equidade de gênero;
- II – geração de empregos;
- III – emprego de mão de obra local;
- IV – inclusão social;
- V – diversidade;
- VI – geração de renda para pequenos empreendimentos urbanos, rurais ou industriais; e
- VII – engajamento e inclusão de minorias e de população vulnerável.

**§ 4º.** Os aspectos dispostos nos incisos dos §§ 2º e 3º deste artigo, devem ser aplicados de forma conjunta, sempre que possível”.



## 2. QUAL A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES?

O processo de contratação se divide em três etapas:



Embora sejam fases distintas, elas estão interligadas entre si, assim, um equívoco em qualquer etapa pode comprometer todas as demais.

Para garantir o sucesso da contratação é de suma importância o planejamento adequado, que parte justamente do conhecimento do fluxo do processo, da estimativa do tempo necessário para a conclusão de todas as etapas, o que deve ser definido conforme a complexidade do objeto da contratação e do próprio mercado.

Quando se fala em planejamento, é preciso ter em mente que o processo possui um fluxo, com etapas e prazos mínimos (divulgação do edital, impugnações, recursos, etc.). Muitas vezes, por desconhecer esse trâmite, o setor requisitante inicia o processo muito próximo da demanda, quando não há mais tempo hábil para uma ampla pesquisa de mercado, o que pode inviabilizar o conhecimento das soluções existentes no mercado e comprometer a descrição da necessidade e do objeto. Da mesma forma, a urgência criada pela falta de planejamento induz à estimativa de preços inadequada, falhas no edital que levam a impugnações e demandas judiciais, ou até mesmo contratações diretas indevidas, pela falta de tempo hábil para instaurar a licitação.

Na fase preparatória/planejamento são definidas as especificações da demanda (descrição do objeto, prazos, obrigações das partes, etc.), o valor estimado da contratação, o critério de julgamento das propostas, os requisitos de habilitação dos licitantes, dentre outros. Qualquer falha nessa etapa poderá comprometer a escolha satisfatória do fornecedor e, por consequência, conduzir à execução de um contrato desvantajoso.

Basta um exemplo para esclarecer essa relação: se a descrição do objeto fica muito genérica, isso pode resultar na apresentação de propostas discrepantes, posto que cada empresa interpretará o termo de referência de uma forma. E, considerando que o agente de contratação e/ou pregoeiro deve pautar seu julgamento em critérios objetivos, já previstos no edital e no termo de referência, esse servidor não terá subsídios para excluir eventuais objetos que não atendam a necessidade, o que pode comprometer a etapa de seleção do fornecedor. Do mesmo modo, a área demandante, ao receber o produto na etapa contratual também não terá subsídios jurídicos para recusá-lo, pois a descrição no termo de referência, extremamente genérica, não foi capaz de delimitar o que realmente a área almejava.



Em suma, se o processo não for bem instruído na fase preparatória, com a correta descrição do objeto, acabará por comprometer as subsequentes (seleção do fornecedor e gestão de contratos), podendo acarretar: não atendimento da demanda, prejuízo financeiro e, muitas vezes, a responsabilização dos envolvidos no processo.

A melhor forma de evitar a ocorrência desses problemas é por meio do adequado planejamento e, para tanto, as áreas demandantes devem:

- a) **contribuir com o levantamento das demandas para a elaboração do Plano de Contratações Anual**, no exercício anterior à necessidade, em consonância ao previsto no Decreto Municipal nº. 29.201/23;
- b) **realizar o estudo técnico preliminar e o termo de referência** (para contratações específicas) com a necessária antecedência, permitindo a ampla consulta das soluções existentes no mercado, utilizando como norte os prazos médios de instrução processual:

MODALIDADE/ENQUADRAMENTO	PRAZOS <sup>2</sup>
DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR	XX DIAS
DISPENSA – DEMAIS INCISOS	XX DIAS
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	XX DIAS
CONCORRÊNCIA MENOR PREÇO	XX DIAS
PREGÃO	XX DIAS
CONCORRÊNCIA TÉCNICA E PREÇOS	XX DIAS
PRORROGAÇÃO DE CONTRATO – PREGÃO	XX DIAS
PRORROGAÇÃO DE CONTRATO – CONCORRÊNCIA	XX DIAS



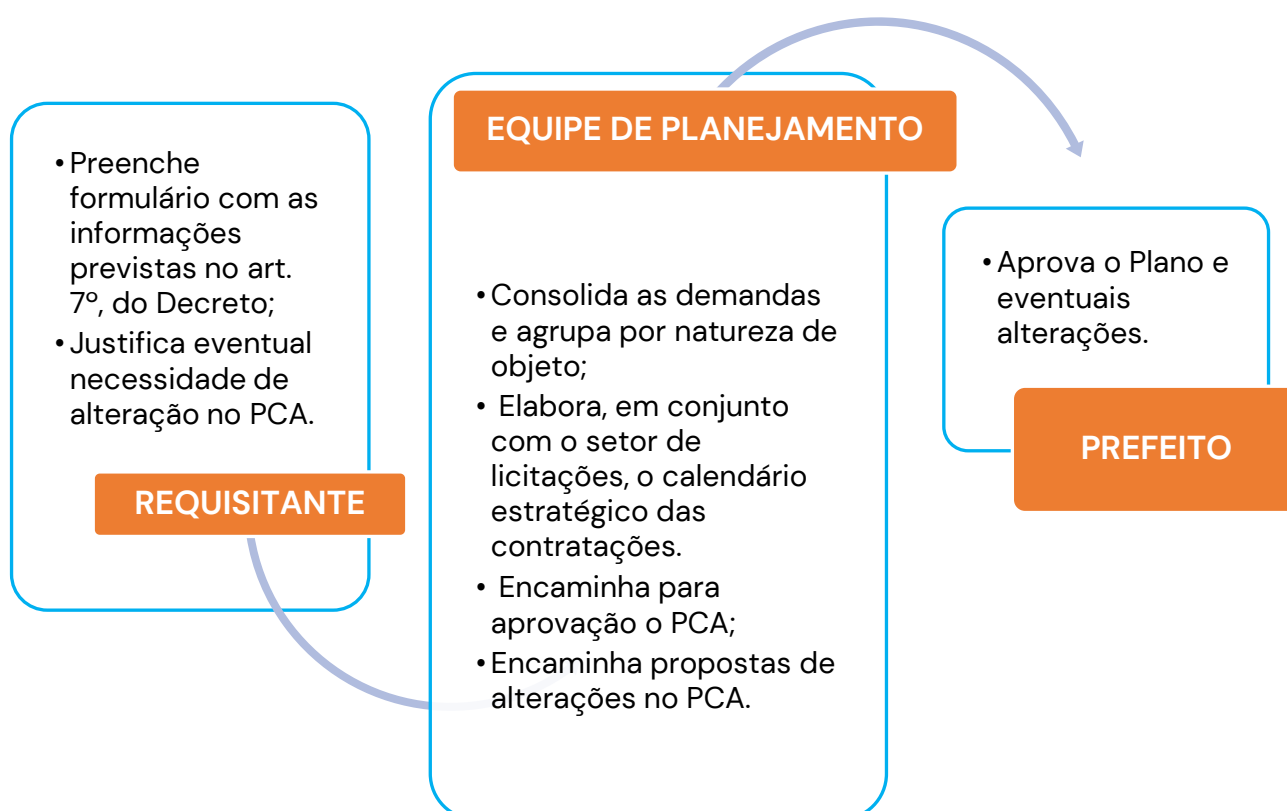
### 3. O QUE É E PARA QUE SERVE O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL?

O Plano de Contratações Anual visa consolidar todas as contratações que a Prefeitura pretende realizar ou prorrogar, no ano seguinte, e contempla bens, serviços, obras e alienações. Por meio dele, é possível consolidar as demandas, agrupá-las por natureza de objeto, realizar um cronograma estratégico das licitações e contratações diretas e comunicar ao mercado fornecedor o que o órgão pretende contratar no próximo exercício.

Tal plano, ao consolidar as demandas, contribui para reduzir o número de licitações, para a economia de escala (ao agrupar necessidades afins de diversos setores), e para evitar o fracionamento da despesa, na medida em que permite o levantamento de objetos de mesma natureza que serão contratados no decorrer do exercício. Além disso, com a definição das demandas, a equipe de planejamento, em conjunto com o setor de licitações, terá condições de estruturar um cronograma estratégico das contratações, sinalizando à área a antecedência necessária para iniciar o processo, o que afasta ou minimiza o risco de contratações emergenciais que decorram da falta de planejamento.

<sup>2</sup> Contam-se os prazos a partir do encaminhamento formal à Divisão de Materiais e Patrimônio da versão final da solicitação de compra e/ou termo de referência ou do documento final de solicitação do respectivo aditivo, conforme o caso.

Conforme disposto no Decreto Municipal n.º. 29.201/23, todas as áreas demandantes devem contribuir para a confecção do referido plano<sup>3</sup>, seguindo-se o seguinte fluxo:



3 O Decreto Municipal n.º. 29.201/23 estabelece as situações que não precisam ser incluídas no plano:

“Art. 6º. Ficam dispensadas de registro no Plano de Contratações Anual:

I – as informações classificadas como sigilosas, nos termos do disposto na Lei n.º. 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo;

II – as contratações realizadas por meio de concessão de suprimento de fundos;

III – as contratações realizadas com fundamento no inciso VIII do caput do art. 75, da Lei n.º. 14.133, de 2021; e

IV – as pequenas compras e a prestação de serviços de pronto pagamento, de que trata o § 2º, do art. 95, da Lei n.º. 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Na hipótese de classificação parcial das informações de que trata o inciso I do caput, as partes não classificadas como sigilosas deverão ser registradas no Plano de Contratações Anual, quando couber”.

A elaboração do plano deve respeitar o seguinte calendário:

### PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – DECRETO 29.201/23



### PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – DECRETO 29.201/23



Portanto, o setor requisitante deve preencher o formulário com as informações previstas no art. 7º, do Decreto Municipal nº. 29.201/23, informando, inclusive, contratações correlatas e objetos de mesma natureza<sup>4</sup>. A equipe de planejamento, por seu turno, deverá analisar as demandas encaminhadas pelos setores requisitantes promovendo diligências necessárias para a agregação, sempre que possível, de demandas referentes a objetos de mesma natureza; adequação e consolidação do PCA; construção do calendário de licitação e contratação em conjunto com a Divisão de Licitações. Após elaborado, o PCA deve ser encaminhado para aprovação pelo Prefeito e publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas.

Considerando que as demandas são dinâmicas, assim como o próprio mercado, o PCA poderá sofrer alterações tanto no ano de elaboração quanto no de execução, mediante justificativa da área demandante que comprove a superveniência da demanda e desde que aprovado pelo Prefeito. A alteração e respectiva aprovação devem ser feitas em tempo hábil de viabilizar o atendimento dos prazos definidos no item 3 deste manual.



## 4. E O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, PARA QUE SERVE?

Os Estudos Preliminares visam identificar com precisão a necessidade do órgão, bem como conhecer as soluções existentes no mercado, servindo de subsídio para a posterior elaboração do termo de referência. Esse documento deve ser elaborado pela área requisitante, em conjunto com a área técnica, se for o caso, e apresentar o seguinte conteúdo mínimo:

“§ 3º. Estudo Técnico Preliminar conterá os seguintes elementos:

- I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II – demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento do Município;
- III – requisitos da contratação;

4 Assim considerados aqueles usualmente comercializados pelas mesmas empresas de um segmento, a partir de consulta ao mercado.

**IV** – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

**V** – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis para a contratação, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades do Município; e

b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

**VI** – estimativa do valor da contratação, acompanhada, quando couber, dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

**VII** – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

**VIII** – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

**IX** – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

**X** – providências a serem adotadas pela Administração municipal previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual;

**XI** – contratações correlatas e/ou interdependentes;

**XII** – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e

**XIII** – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.



**§ 4º.** O Estudo Técnico Preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 3º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

**§ 5º.** A área requisitante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

**§ 6º.** A análise a que se refere o § 5º, deste artigo, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou fracassadas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento, formalizando no processo o relatório de riscos.

**§ 7º.** Desde que, conforme demonstrado em Estudo Técnico Preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

**§ 8º.** Entende-se por contratações correlatas, de que trata o inciso XI, do § 3º deste artigo, aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si e por contratações interdependentes, mencionadas no mesmo XI do § 3º, aquelas em que a execução da contratação tratada poderá afetar ou ser afetada por outras contratações do Município.

**§ 9º.** Ao final da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº. 12.527, de 2011.

**§ 10.** Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso V, do § 3º, deste artigo, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os, sempre que possível.

**§ 11.** Na hipótese de bens, quando houver a possibilidade de compra ou de locação, o Estudo Técnico Preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa”.

Após identificar a necessidade e as soluções existentes no mercado, a área requisitante deve demonstrar qual opção melhor atende a demanda. Nesse ponto, importa alertar que necessidade não se confunde com o objeto da contratação, pois enquanto a primeira consiste no problema a ser resolvido, o segundo refere-se à solução para tal problema. Um exemplo ajuda a esclarecer: imagine-se que a Prefeitura necessita de transporte para o deslocamento dos servidores (necessidade), o que pode ser suprido pela aquisição ou locação de um veículo, com ou sem motorista, ou mesmo pela contratação de serviços de aplicativo. Veja-se, portanto, que o mercado apresenta várias soluções (objetos) para o atendimento da necessidade. O estudo técnico preliminar visa comparar tais soluções e identificar aquela que melhor supre a necessidade.



Os estudos preliminares são relevantes principalmente para as demandas em que o setor requisitante não possui conhecimento especializado no objeto, pois nestes casos o próprio mercado dará subsídios para a definição das condições da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar deve ser elaborado nos processos licitatórios e nas contratações diretas, podendo ser dispensado nos seguintes casos, consoante previsão do Decreto Municipal n.º. 29.201/23:

“**Art. 15.** A elaboração do Estudo Técnico Preliminar:

I – é facultada nas hipóteses dos incisos I, II e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90, da Lei n.º. 14.133, de 2021; e

II – é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75, da Lei n.º. 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos”.



**ATENÇÃO: E no que o ETP difere do Termo de Referência?** Enquanto o ETP identifica as soluções disponíveis no mercado e justifica qual é a mais vantajosa, o Termo de Referência detalha a solução eleita.



## 5. POR QUE O TERMO DE REFERÊNCIA É TÃO IMPORTANTE?

Porque esse documento detalha e justifica a demanda e serve de orientação para as demais fases do processo. Equívocos neste documento poderão comprometer a contratação, por exemplo:

- a) quando a descrição do objeto não é suficiente para delimitar o que a área demandante necessita;
- b) os quantitativos não retratam a real necessidade;
- c) o preço estimado não condiz com a prática de mercado;
- d) o prazo de execução e/ou entrega é inexecutável em face do adotado pelas empresas do segmento;
- e) exigências de qualificação técnica são restritivas e impertinentes à execução do objeto;
- f) as obrigações das partes são mal definidas, a ponto de o fiscal de contratos não conseguir cobrar o atedimento satisfatório da demanda, dentre outros.

Tais equívocos, por evidente, comprometem o trabalho de todos os demais setores envolvidos no processo:

- a) do setor de licitações, porque elaborará o edital com base no termo de referência;
- b) da assessoria jurídica, já que o edital que deve ser aprovado por este setor é elaborado com base no termo de referência;
- c) do agente de contratação, pregoeiro, comissão de contratação, cujos atos decisórios – classificação das propostas e habilitação – vinculam-se estritamente ao disciplinado no edital e no termo de referência;
- d) do fiscal e gestor de contratos – que muitas vezes não conseguem exigir da empresa a execução satisfatória do contrato porque o objeto e as obrigações das partes não foram bem definidas no termo de referência.

Para evitar esses equívocos, o termo de referência deve conter as informações mínimas indicadas na minuta padronizada e aprovada pela Prefeitura.



## 5.1. É POSSÍVEL INCLUIR NA DESCRIÇÃO DO OBJETO EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS?

Um dos princípios aplicáveis às licitações é o da competitividade, por isso, na descrição do objeto, deve a área demandante indicar características comuns, que sejam usuais no mercado e que possam ser atendidas pela maioria das empresas do segmento. Porém, não se deve esquecer que a licitação visa a seleção da proposta mais vantajosa e, para alcançar tal objetivo, muitas vezes é preciso exigir certas características que poucas empresas atendam.

Conforme previsto na Lei nº. 14.133/21, na descrição do objeto não será admitida a indicação de características e especificações exclusivas ou marcas, salvo se justificada<sup>5-6</sup>.

Portanto, a legislação possibilita a inclusão na solicitação de compra e no termo de referência de condições restritivas desde que estas guardem pertinência com a necessidade a ser atendida. O que se proíbe são condições que frustrem a competitividade e não guardem pertinência com a finalidade que se almeja alcançar com a contratação, conforme orienta o TCU:

“24. Neste ponto, é importante observar que **toda licitação contém**, em maior ou menor grau, **restrição à ampla participação**, eis que a escolha do próprio objeto a ser licitado já delimita o campo dos possíveis participantes do certame.”<sup>7</sup>

5 “Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

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 pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei”.

(...)

6 Conforme art. 42.

7 TCU. Acórdão 679/2015. Plenário.

Mesmo nas licitações do tipo menor preço é necessário que o termo de referência contemple a descrição precisa do objeto, de modo que o agente de contratação possa, por ocasião do julgamento das propostas, avaliar se as ofertas formuladas atendem aos requisitos mínimos de qualidade exigidos.

O fato de o preço ser preponderante para fins de julgamento não significa que a Prefeitura possa deixar de especificar as condições mínimas que o objeto deva conter. Ao contrário, todas as condições mínimas e necessárias para a obtenção de um produto ou serviço de qualidade e que atenda a finalidade devem estar inseridas no termo de referência e as empresas interessadas em concorrer terão que atendê-las, sob pena de exclusão do processo.

Em virtude de problemas na descrição do objeto, muitas vezes, o setor requisitante não consegue identificar o que precisa e, ainda, não detém conhecimento específico no objeto e no mercado em que este está disponível. Sobre o tema, orienta o TCU:

“9.4. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Conselho Nacional que, no futuro:

9.4.1. realize estudos prévios, devidamente formalizados em documentos, que comprovem **a real necessidade das especificações definidas para equipamentos** que serão adquiridos;

9.4.2. efetue prospecção de mercado que aponte a existência de um **número razoável de fornecedores** aptos a atender todas as especificações técnicas do edital e entregar o equipamento especificado no prazo estipulado naquele documento, apensando aos autos do processo de contratação os resultados desse trabalho<sup>8</sup>.”

Assim, o responsável pela descrição do objeto deve evitar duas situações:

- a) descrição muito genérica, pois corre o risco de contratar qualquer coisa e;
- b) descrição muito específica, que pode acarretar o direcionamento da contratação.

8

TCU. Acórdão 1676/2019. Primeira Câmara.

Com efeito, para que a descrição do objeto atenda as necessidades e não restrinja indevidamente a competitividade, deve-se conhecer o que se pretende contratar por meio de pesquisa de mercado, comparando-se as diversas soluções existentes. Por isso a relevância do estudo técnico preliminar, que visa justamente permitir esse diagnóstico no mercado.



Em suma, na descrição do objeto deve o setor requisitante ponderar os objetivos que informam o dever de licitar, quais sejam, a contratação da proposta mais vantajosa, o que requer a especificação dos requisitos mínimos de qualidade (individualizando de forma precisa a demanda) e o respeito à isonomia, que proíbe a restrição imotivada.

Qualquer exigência que possa restringir a competitividade deve vir acompanhada de justificativa plausível, apta a comprovar a necessidade dessa exigência para o atendimento satisfatório da demanda. E, nesse mister, além de consultar os fornecedores do ramo do objeto, deve o setor requisitante buscar subsídios em eventuais normas que prescrevem um padrão mínimo de qualidade, a exemplo dos normativos da ABNT ou equivalentes.

Também em face das regras de mercado e da necessidade a ser suprida, deve-se identificar a pertinência de exigências relativas à garantia do produto e/ou serviço e apresentação de amostras pelo licitante primeiro colocado. Na hipótese de amostra, a área demandante deve ponderar o custo para o licitante, o prazo de apresentação e os critérios objetivos para a realização dos testes. Além disso, é de suma importância que a Prefeitura disponha de estrutura e equipe técnica qualificada para a realização dos testes, pois o julgamento da licitação deve ser objetivo. Caso não disponha de profissional qualificado nos quadros ou mesmo estrutura que viabilize tais testes, se não houver outra forma menos onerosa de aferir a qualidade do produto, é possível exigir do primeiro colocado a apresentação de laudo emitido por laboratório, conforme orienta o TCU:

“Boletim de Jurisprudência 400/2022

Acórdão 966/2022-TCU-Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Licitação. Habilitação de licitante. Exigência. Qualidade. Laudo. Certificado.

É ilegal, na fase de habilitação, a exigência de apresentação de laudos, testes ou certificados relativos à qualidade dos produtos

licitados, por não se inserir no rol do art. 30 da Lei 8.666/1993. **Admite-se tal exigência, desde que prevista no instrumento convocatório, somente na etapa de julgamento das propostas e apenas para o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar**, ao qual deve ser concedido prazo suficiente para a obtenção da documentação”.

(...)

“Boletim de Jurisprudência 373/2021

Acórdão 2129/2021-TCU-Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Licitação. Proposta. Certificação. ABNT. Qualidade. Declaração. Laudo. Justificativa.

É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto a ser contratado”.

No mesmo sentido, a Lei 14.133/21 estabelece os documentos que podem ser apresentados para comprovar a qualidade do produto:

“**Art. 42.** A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital **será admitida por qualquer um dos seguintes meios:**

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada”. (grifou-se)



## 5.2. É POSSÍVEL INDICAR MARCA?

Conforme já destacado, cabe ao setor demandante especificar na solicitação de compra o bem/serviço a ser contratado, definindo claramente as características essenciais desejadas, no intuito de que o objeto atenda plenamente às suas necessidades, sem o direcionamento ou imposição de condições restritivas à competitividade do certame, devendo a indicação de marcas se restringir aos casos em que houver justificativas técnicas, devidamente fundamentadas e formalizadas no processo, as quais demonstrem que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única capaz de atender a necessidade, conforme previsto no art. 41, da Lei nº. 14.133/21 e a pacífica jurisprudência do TCU:

“2. A indicação de marca no edital deve estar amparada em razões de ordem técnica, de forma motivada e documentada, que demonstrem ser aquela marca específica a única capaz de satisfazer o interesse público”<sup>9</sup>.

Portanto, a indicação de marca é medida excepcional e, como tal, deve vir acompanhada das justificativas necessárias que comprovem:

- a) que por questões técnicas somente uma marca é capaz de atender, o que se verifica em contratações que exijam a manutenção de um padrão ou mesmo interdependência entre soluções ou;
- b) a necessidade de definir um padrão referencial de qualidade, sendo possível no caso a apresentação de marca diversa, desde que similar. E, em razão de a marca indicada consistir em um mero referencial para a apresentação das propostas, o termo de referência deverá estabelecer os critérios de similaridade que serão aceitos, isto é, os requisitos mínimos que os produtos devem necessariamente conter para serem classificados.

Na visão do TCU, a indicação de marca sem justificativa caracteriza erro grosseiro (culpa grave) que leva à responsabilização do colaborador que a indicou na solicitação de compra, podendo culminar com a responsabilização dos servidores que atuam nos setores de compras, licitações e jurídico, caso não tenham alertado acerca da falha:

9

TCU. Acórdão 113/2016. Plenário.



“Boletim de Jurisprudência 268/2019

**Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário** (Representação, Relator Ministro Augusto Nardes)

Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Licitação. Marca. Indicação. Justificativa. Ausência.

Enunciado

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) **o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica**”.



### 5.3. A SOLICITAÇÃO DE COMPRA DEVE INFORMAR A NATUREZA DO OBJETO?

**SIM!** A solicitação deve indicar a natureza do objeto – bens e serviços comuns ou especiais – para viabilizar a escolha da modalidade de licitação, dentre concorrência ou pregão, por exemplo.

Bens e serviços comuns são aqueles cujas especificações podem ser definidas de acordo com as características usuais de mercado. Em outras palavras, bem ou serviço comum é aquele padronizado a partir de especificações usuais do mercado, ao passo que especial tem relação com a heterogeneidade das especificações (ou seja, cada empresa segue um padrão, uma metodologia). Portanto, para o adequado enquadramento no pregão, é necessário que a área demandante verifique se a necessidade pode ser suprida por objeto cujas características são usuais e padronizadas.

Ainda quanto à natureza do objeto, deve ser indicado se a demanda é por escopo (como obra, consultorias, pareceres, dentre outros) ou contínua, pois isso interfere na definição do prazo de vigência e na possibilidade de prorrogação.

Serviços ou fornecimentos contínuos são aqueles necessários “à manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”<sup>10</sup>. A respeito, válido colacionar a orientação do TCU:

<sup>10</sup> Art. 6º, XV, da Lei 14.133/21.

“Acórdão 10138/2017 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministra Ana Arraes)

**Contrato Administrativo. Prorrogação de contrato. Serviços contínuos. Caracterização.**

O caráter contínuo de um serviço (art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993) é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”.

Observa-se, dessa forma, que o que é contínuo para um órgão ou entidade pode não ser para outro, pelo que cabe à área demandante identificar tal natureza, frente as especificações do objeto.



## 5.4. PARCELAMENTO DO OBJETO EM ITENS OU LOTES

Inicialmente, é importante diferenciar o parcelamento do objeto do fracionamento da despesa. O primeiro consiste da divisão do objeto em contratações distintas, com o intuito de ampliar a competitividade, ao passo que o segundo resta caracterizado quando tal divisão é feita com o intuito de considerar apenas o valor isolado daquela contratação para enquadrar em dispensa em razão do valor, quando o total estimado para a unidade gestora no exercício financeiro, para objetos de mesma natureza, indica a necessidade de licitação. Sobre o fracionamento de despesa, já se manifestou a Controladoria Geral da União:

15. O que é o fracionamento de despesa?

O fracionamento de despesas é caracterizado pela divisão da aquisição em vários certames ou dispensas de licitação para compras, obras e serviços de mesma natureza e execução no mesmo local, que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, tais que somados seus valores, demandariam modalidade licitatória mais complexa. Geralmente,

o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do gasto, em determinado período, para a execução de obra, contratação de serviço, ou compra de determinado produto.

16. Quais aspectos são importantes para evitar o fracionamento?

Para evitar o fracionamento de despesas deve ser observada a natureza do objeto a ser licitado, pois para aqueles de natureza contínua deverá ser escolhida a modalidade que proporcione a ampla competitividade entre os diversos fornecedores e, conseqüentemente, selecionar a proposta mais vantajosa, observados os princípios constitucionais a que estão vinculadas.

Para a escolha da modalidade de licitação é imprescindível que haja um eficaz processo de planejamento quanto aos bens a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados pela entidade.

Assim, as aquisições de bens e contratações de serviços devem estar pautadas nos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, bem como sustentadas em instrumento de planejamento, que possibilite a escolha da modalidade adequada de licitação, inclusive o próprio registro de preços, fatores que, devidamente comprovados nos processos de contratação elidem a interpretação da ocorrência do fracionamento de despesas”.

Para um melhor aproveitamento do mercado e conseqüente ampliação da competitividade do certame, o parcelamento é a regra, sempre que o objeto da licitação for divisível ou complexo, composto por vários itens ou serviços de natureza diversa, que exijam fornecedores distintos ou prestadores de serviços com especialidades específicas.

Nesse sentido a Súmula 247 do TCU e a Lei nº. 14.133/21:

**“Súmula 247/TCU:** É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes** que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam

fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”. (grifou-se)

(...)

“Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

§ 4º Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades”.

Portanto, sendo técnica e economicamente viável, deve a área demandante parcelar o objeto, podendo realizar várias licitações para cada aquisição (respeitando o dever de licitar para a totalidade, no caso de objetos de mesma natureza) ou então, por economia processual, realizar um único procedimento dividido em itens ou em lotes.

A licitação dividida em itens nada mais é do que a concentração de várias licitações em um único processo, sendo cada qual autônoma e independente entre si, inclusive em relação ao seu julgamento. Cada item é um objeto distinto no que concerne aos requisitos de habilitação, julgamento, adjudicação, etc., pelo que haverá a possibilidade de os licitantes concorrerem em apenas um item, em alguns ou em todos eles, conforme possuam condições e tenham interesse.

Por sua vez, na licitação por lotes há o agrupamento de diversos itens que formarão o lote. Destaca-se que para a definição do lote a área deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive, as regras de mercado para a comercialização dos bens ou prestação dos serviços, de modo a manter a competitividade necessária à disputa.

Portanto, a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para o agrupamento de itens em lotes, bem como a demonstração da vantagem dessa, posto que, neste último, a competitividade, de certa forma, acaba sendo diminuída, porquanto impõe a um único licitante a cotação de preço global para todos os itens que compõem o lote. Mas, havendo justificativa, o agrupamento em lotes é possível, conforme jurisprudência do TCU:

**3. A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados.** Representação relativa a pregão eletrônico realizado pela Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas (Amgesp) para Registro de Preços, destinado à aquisição de kits escolares, apontara, dentre outras irregularidades, *'a adjudicação pelo menor preço por grupo de itens ou por módulo escolar, quando deveria ser por item que compõe cada grupo (...)*'. Em suas justificativas, a Amgesp defendeu que *'individualizar*

a compra de cada item do kit sobrecarrega a Administração Pública e encarece o produto final, enquanto que, se o objeto é o próprio kit, os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando grandes quantidades e variedades de material escolar’.

O relator, acolhendo essa tese, registrou que a **‘adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos’**. Acrescentou que **‘a Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor’**. Em relação ao alcance da Súmula nº 247 do TCU, destacou, amparado em deliberação do Tribunal, que ela pretendeu **‘consolidar o entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes (...)’**. Ponderou, contudo, que restou ausente nos autos a devida motivação para a opção eleita. O Tribunal, ao acolher o juízo de mérito formulado pelo relator, julgou parcialmente procedente a Representação e, confirmando a medida cautelar previamente adotada no processo, determinou que a Secretaria de Educação e do Esporte do Estado de Alagoas, na condição de órgão participante da mencionada Ata de Registro de Preço, se abstivesse **‘de realizar novas contratações com recursos federais, inclusive recursos do Fundeb, já que há complementação da União’** (TCU. [Acórdão nº 2796/2013 – Plenário](#), TC 006.235/2013–1. Rel.: Min. José Jorge, 16.10.2013).

Portanto, o agrupamento de itens em lote deve ser precedido de estudos e avaliação pela área de modo a justificar a vantajosidade da medida, a ausência

de prejuízo à competitividade e, quando adotado, deve considerar tão somente objetos de mesma natureza que guardem semelhanças entre si e possam, então, ser executados pelo mesmo licitante. Se a pesquisa de mercado comprova que os itens agrupados usualmente são fornecidos por empresas de um mesmo segmento (garantindo-se assim a competitividade) e que tal agrupamento acarretará vantagens técnicas, econômicas ou mesmo de logística à Prefeitura, é possível licitar por lotes.

#### EX. LICITAÇÃO POR ITEM – MATERIAL DE EXPEDIENTE

Item 01 – AQUISIÇÃO DE PAPEL

Item 02 – AQUISIÇÃO DE CANETA

OBS: Cada item é processado separadamente, de sorte que as empresas podem ofertar propostas apenas para um item ou para todos, conforme o interesse.

#### EX. LICITAÇÃO POR LOTE – AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO SOB MEDIDA

LOTE 01

Item 01 – MESA

Item 02 – CADEIRA

OBS: A empresa só pode participar do processo se ofertar proposta para todos os itens que compõem o lote.



## 5.5. DEFINIÇÃO DE QUANTIDADES

Outra informação indispensável diz respeito à estimativa dos quantitativos suficientes ao atendimento da demanda durante a vigência do contrato ou da ata, para que a necessidade seja suprida de forma eficiente e os licitantes interessados tenham parâmetros para elaborar propostas sérias e exequíveis. Esse quantitativo deve ser definido a partir do histórico das contratações anteriores realizadas para objetos similares e a demanda prevista para o exercício financeiro, conforme orienta a Controladoria Geral da União:

“Que aspectos devem ser observados na definição do objeto a ser licitado? É **condição necessária para a realização do processo licitatório, e consequente contratação, a definição precisa do**

objeto a ser adquirido, com todos os elementos necessários à sua caracterização. Portanto, deve-se observar que o objeto a ser contratado seja definido de forma precisa, tanto no edital de licitação quanto no contrato, a fim de possibilitar que haja efetiva competição entre os licitantes, em conformidade com o princípio da igualdade, bem como que o futuro fornecedor do bem ou serviço atenda fielmente às necessidades da entidade na execução do contrato. Dessa forma, não se admite a existência de contratos do tipo 'guarda-chuva', que possuam objetos com designações genéricas e amplas"<sup>11</sup>.

Destaca-se que as contratações por estimativa são admitidas apenas em caráter excepcional, para objetos cujos quantitativos são de impossível definição prévia, tais como contratos de fornecimento de passagem aérea, de energia elétrica e abastecimento de água, nos quais o pagamento é realizado por medição, em face do consumo efetivo no período<sup>12</sup>.

Nas hipóteses em que a área demandante não tem como definir a quantidade do objeto ou o momento de sua efetiva necessidade cabível será a adoção do Sistema de Registro de Preço, no qual as contratações ocorrem na medida da necessidade, sem que a Prefeitura esteja obrigada a contratar a totalidade do objeto, o que, porém, não afasta a necessidade de estimar o quantitativo mais próximo possível da necessidade.

Faz parte da descrição do objeto, ainda, a definição da unidade de medida que será adotada para a seleção da proposta mais vantajosa (quilograma, grama, litro, metro quadrado, etc.), posto que essa informação é indispensável para assegurar o julgamento objetivo na licitação.



## 5.6. FORMA DE CONTRATAÇÃO: COMO ENQUADRAR EM LICITAÇÃO, DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE?

As obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Prefeitura devem ser precedidas de licitação, excetuadas as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa previstas nos arts. 74 e 75, respectivamente, da Lei n.º. 14.133/21.

11 BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S". Perguntas e Respostas. Ed. Revisada. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemas.pdf>>.

12 TCU. Acórdão 197/2010. Plenário.



Embora a licitação seja a regra, ela pressupõe dois requisitos:

- a) **competitividade** – pluralidade de fornecedores/objetos e concorrência viável entre eles;
- b) **juízo objetivo** – critérios objetivos para comparar as soluções e/ou profissionais existentes no mercado.

Quando não houver competitividade e/ou juízo objetivo, a licitação será inviável, com fundamento no art. 74, da Lei nº. 14.133/21, que estabelece a inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição.

Por outro lado, mesmo quando viável a competição, a Lei nº. 14.133/21 definiu situações em que presumidamente entende-se que a licitação não é o procedimento mais vantajoso, em decorrência da natureza do objeto, das condições do contratado, do pequeno valor da contratação ou de situações fáticas (emergência, licitação anterior deserta, etc.). São as hipóteses de dispensa de licitação, previstas no art. 75 da Lei. Nesses casos, como há viabilidade de competição, cabe à autoridade competente verificar a opção mais vantajosa: licitação ou dispensa.

Nas situações de inexigibilidade, o procedimento licitatório é materialmente impossível, na medida em que não será eficaz para o atendimento da demanda, em virtude da inexistência de competitividade e/ou de juízo objetivo. A dispensa, prevista no art. 75, refere-se às hipóteses em que, embora seja possível a instauração de licitação, não é conveniente à Prefeitura. Saliente-se que a Lei elenca um rol taxativo para a dispensa, de sorte que somente nessas hipóteses poderá ser adotado referido procedimento.

Nas hipóteses de dispensa, cabe ao gestor, mediante juízo de oportunidade e conveniência, avaliar qual será a forma que proporcionará a contratação mais vantajosa: a instauração da licitação ou a contratação direta. Diversa é a situação da inexigibilidade que, por decorrer da inexistência de competitividade, pode ser adotada para outras hipóteses, que não as expressamente previstas nos incisos do art. 74, desde que seja demonstrada a ausência de competição.

HIPÓTESES	LICITAÇÃO	INEXIGIBILIDADE	DISPENSA
PREVISÃO	ART. 2º, da Lei	ART. 74, da Lei	ART. 75, da Lei
REQUISITOS	Competitividade Julgamento Objetivo	Ausência de competitividade e/ou de julgamento objetivo Rol EXEMPLIFICATIVO	Opção do legislador, para situações TAXATIVAS

Traçadas essas diferenças, uma vez descrito o objeto e estimado o valor da contratação, cabe avaliar se a situação se enquadra em dispensa, inexigibilidade ou licitação. Primeiro deve-se observar se o caso concreto não se enquadra nas hipóteses de inexigibilidade ou de dispensa. Como na dispensa a licitação é viável, esse procedimento só pode ser adotado quando o caso concreto se enquadrar em um dos incisos do art. 75, que contempla, portanto, um rol taxativo. Por outro lado, a inexigibilidade, que decorre da inviabilidade de competição, pode ser utilizada para outras hipóteses, que não as expressamente previstas nos incisos do art. 74, desde que seja demonstrada a ausência de competição (por exemplo, contrato de patrocínio). O art. 74, portanto, apresenta um rol exemplificativo. Não se enquadrando em dispensa ou inexigibilidade, a regra é a licitação.