

MANUAL DE ANÁLISE DE EDITAIS DE LICITAÇÃO DE COMPRAS E SERVIÇOS

Segundo a Lei nº 14.133/2021 e Jurisprudência do TCE/MT



2025





CIO MARECHAL RANULFO

CORPO DELIBERATIVO

Sérgio Ricardo de Almeida
Conselheiro Presidente

Guilherme Antonio Maluf
Conselheiro Vice-Presidente

José Carlos Novelli
Conselheiro Corregedor-Geral

Antonio Joaquim
Conselheiro Ouvidor-Geral

Waldir Júlio Teis
Conselheiro

Valter Albano
Conselheiro

Campos Neto
Conselheiro

Alisson Carvalho de Alencar
Procurador-Geral do Ministério
Público de Contas

IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

NEGÓCIO

Controle externo da gestão dos recursos públicos.

MISSÃO

Controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante fiscalização, orientação, avaliação de desempenho e julgamento, contribuindo para a qualidade do gasto e a efetividade na prestação dos serviços, no interesse da sociedade.

VISÃO

Ser um novo paradigma de Tribunal de Contas, por meio de sua missão, contribuindo para que as gestões públicas estadual e municipal de Mato Grosso sejam referência em administração pública em nosso país.

VALORES

• JUSTIÇA:

Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, correção, impessoalidade e imparcialidade.

• QUALIDADE:

Atuar de forma ágil, tempestiva, com eficiência, eficácia e efetividade, baseada em modelos de excelência e do conhecimento.

• LIDERANÇA:

Atuar com base nos princípios e valores éticos, de forma independente, técnica, responsável, proativa, leal, colaborativa e comprometida com a identidade institucional e com o interesse público.

• COLABORATIVIDADE:

Estabelecer parcerias com organizações governamentais e/ou não governamentais para somar competências, capacidades e recursos em ações que possibilitem a implementação e/ou a consolidação de políticas públicas, conforme a nova Visão Estratégica estabelecida para o TCE/MT.

TRANSPARÊNCIA:

Disponibilizar e comunicar tempestivamente, em linguagem clara e de fácil acesso, as ações, decisões e atos de gestão do TCE/MT, bem como as informações dos fiscalizados sob sua guarda, no interesse da sociedade.

RESPONSABILIDADE:

Atuar fundamentado estritamente na ordem legal e jurídica vigente, embasado em práticas de boa governança e assumir suas responsabilidades de ordem fiscal, gerencial, programática e de transparência.

INOVAÇÃO:

Estar permanentemente aberto para a adoção de medidas criativas e originais, utilizando os recursos humanos e tecnológicos disponíveis, no aprimoramento dos processos, programas, projetos, sistemas e serviços.

INICIATIVA:

Protagonizar a busca de soluções para as grandes questões públicas por meio de atitudes assertivas e propositivas.

DIVERSIDADE:

Buscar permanentemente a compreensão das diferenças e antagonismos na sociedade para propor soluções convergentes, inclusivas e capazes de contribuir no avanço do processo civilizatório.

EXCELÊNCIA:

Pautar-se pela busca permanente da excelência corporativa, mantendo-se como referência nas ações de controle e como organização essencial para o setor público.



Tribunal de Contas
Mato Grosso

PRODUÇÃO DE CONTEÚDO TÉCNICO

SUPERVISÃO

Patrícia Leite Lozich
Secretária-geral de Controle Externo

Bruno Alberto Zys
*Secretário-geral Adjunto
de Controle Externo*

PRODUÇÃO

Joel Bino do Nascimento Junior
Auditor Público Externo

Kleberson Roberto de Souza
Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU

Renan Godoi Ventura Menegão
Auditor Público Externo



PubliContas

EDIÇÃO

Secretaria de Comunicação Social

SUPERVISÃO

Raoni Pedroso Ricci
Secretário de Comunicação Social

PROJETO GRÁFICO

Tico Campos
Publicitário

Marcus Valentim
Coordenador da PubliContas

+55 65 3613-7561
publicontas@tce.mt.gov.br

INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS

ENDEREÇO

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, 01
Centro Político e Administrativo – Cuiabá-MT
CEP: 78049-915

CONTATO

+55 (65) 3613-7500
tce@tce.mt.gov.br
www.tce.mt.gov.br

HORÁRIO DE ATENDIMENTO

8h às 14h, de segunda a sexta-feira



Tribunal de Contas
Mato Grosso





SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO

MANUAL DE ANÁLISE DE EDITAIS DE LICITAÇÃO DE COMPRAS E SERVIÇOS



Tribunal de Contas
Mato Grosso

A CASA DO GESTOR PÚBLICO

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 16

2. DIRETRIZES PARA ANÁLISE DE EDITAIS 17

2.1. CONCEITOS BÁSICOS 21

3. EXAME DE CONFORMIDADE DE COMPRAS PÚBLICAS 22

3.1. ENVIO DE DOCUMENTOS 22

3.1.1 Todos os documentos da licitação foram encaminhados pelo fiscalizado em conformidade com os prazos e conteúdos exigidos nos normativos do TCE/MT? 22

3.2. PUBLICIDADE 23

3.2.1 - O edital ou seus resultados foram publicados nos meios de divulgação previstos em lei? 23

3.3. PUBLICIDADE ALTERAÇÕES 26

3.3.1 - O edital foi republicado após alteração que impacta a formulação das propostas? 26

3.4. PUBLICIDADE (FORMATO EDITÁVEL) 28

3.4.1 - O edital ou seus anexos foram disponibilizados em formato aberto que viabilize a pesquisa textual, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)? 28

3.5. PRAZOS PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS 29

3.5.1 - O prazo estabelecido no edital para apresentação das propostas e lances pelos licitantes está em conformidade com os prazos mínimos previstos na Lei nº 14.133/2021? 29

3.6. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES 30

3.6.1. O Estudo Técnico Preliminar descreveu apenas a necessidade da contratação, sem indicar previamente a solução a ser adotada? 30

3.7. ESTIMATIVA DE QUANTIDADE 32

3.7.1. Há memória de cálculo e documentos que dão suporte às estimativas de quantidades? 32

3.8. VINCULAÇÃO AO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL 35

3.8.1. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) indica o item correspondente do Plano de Contratações Anual (PCA), sempre que este houver sido elaborado? 35

3.9. DEFINIÇÃO IMPRECISA DO OBJETO 35

3.9.1 O objeto licitado foi definido de forma clara, precisa e suficiente, com todos os elementos necessários à elaboração das propostas? 35

3.10. PREGÃO (OBJETO USUAL DE MERCADO) 37

3.10.1 - Nos casos em que o objeto licitado possui padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por especificações usuais de mercado, foi adotada a modalidade pregão? 37

3.11. PREGÃO PRESENCIAL 38

3.11.1 Se a licitação foi realizada na forma presencial, existe justificativa no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência para a adoção dessa modalidade em detrimento da eletrônica? 38

3.12. OBJETO DE NATUREZA INTELECTUAL 39

3.12.1 Nos casos em que o objeto licitado envolve serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, a Administração absteve-se de utilizar a modalidade pregão? 39

3.13. ESPECIFICAÇÃO RESTRITIVA 39

3.13.1 As especificações do objeto foram definidas de forma a assegurar a competitividade, sem direcionar a contratação para fornecedor ou marca específica? 39

3.14. INDICAÇÃO DE MARCA SEM MOTIVAÇÃO 40

3.14.1. O Projeto Básico/Termo de Referência contém indicação de marca, fornecedor ou solução exclusiva com a devida justificativa técnica e legal? 40

3.15. VEDAÇÃO DE MARCA SEM MOTIVAÇÃO 41

3.15.1. Houve vedação de marca no Projeto Básico/Termo de Referência com prévia justificativa formal em processo administrativo? 41

3.16. PARCELAMENTO OU NÃO DO OBJETO 42

3.16.1. Nos editais de licitações com objeto divisível, a Administração avaliou e justificou o parcelamento em itens, lotes ou etapas, adotando adjudicação por item, salvo quando demonstrada a vantajosidade da adjudicação global? 42

3.17. CONDIÇÕES DE FORNECIMENTO 46

3.17.1 As condições de fornecimento estabelecidas no Termo de Referência são viáveis e proporcionais, sem impor ônus excessivo que restrinja a competição? 46

3.18. SOBREPREGO NA ESTIMATIVA DE PREÇOS 46

3.18.1 Os preços de referência foram elaborados com base em metodologia adequada e se encontram dentro da margem aceitável de mercado? 46

3.19. RESERVA PARA PCD 49

3.19.1 O edital exigiu declaração do licitante de que cumpre as exigências de reserva legal de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social? 49

3.20. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO 49

3.20.1 O edital veda a participação de consórcios com motivação formal no processo? 49

3.21. ACESSO AO EDITAL 50

3.21.1 O edital permite visualização sem registro, cadastro ou identificação para acesso? 50

3.22. EXIGÊNCIA DE AMOSTRA 51

3.22.1 O edital exige amostra de todos os licitantes com justificativa técnica prévia? 51

- 3.23. PARECER JURÍDICO 52**
3.23.1 A licitação conta com controle prévio de legalidade, mediante manifestação jurídica que atenda às exigências legais? 52
- 3.24. HABILITAÇÃO JURÍDICA 54**
3.24.1 As exigências para comprovação da habilitação jurídica previstas no edital estão em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021? 54
- 3.25 EXIGÊNCIA DE LOCAL DE FUNCIONAMENTO 55**
3.25.1 - O edital exige alvará de funcionamento sem impor localização específica do licitante? 55
- 3.26. REGULARIDADE FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA 55**
3.26.1 - O edital exige a comprovação de regularidade fiscal, em conformidade com a legislação, sem impor a exigência de quitação como condição de habilitação? 55
- 3.27. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL 56**
3.27.1 - O edital limitou-se a exigir apenas as certidões previstas em lei, sem incluir documentos como certidão de concordata, recuperação judicial ou extrajudicial não previstos na legislação? 56
- 3.28. EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO 57**
3.28.1 - O edital não exige capital social integralizado, limitando-se às exigências legais quanto à qualificação econômico-financeira? 57
- 3.29. ÍNDICES CONTÁBEIS 58**
3.29.1 - Os índices contábeis exigidos no edital estão dentro de parâmetros usuais de mercado, sem apresentar valores incomuns que possam restringir a competitividade? 58
- 3.30. LIVRO DIÁRIO 59**
3.30.1 - O edital não exigiu, como requisito de habilitação, a apresentação de cópia integral do Livro Diário, observando o rol taxativo da legislação? 59
- 3.31. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (LOTE) 60**
3.31.1 - Nas licitações por lotes ou grupos de itens, o edital exigiu qualificação econômico-financeira proporcionalmente ao valor de cada lote ou grupo, ao invés do valor global da contratação? 60
- 3.32. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (TEMPO) 61**
3.32.1 - Nas contratações com vigência inicial superior a 12 meses, o edital exigiu comprovação de capacidade econômico-financeira limitando-se ao equivalente a 12 meses de execução, ao invés do valor total do contrato? 61
- 3.33. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (ATESTADOS) 62**
3.33.1 - O edital exige apenas a comprovação da aptidão por meio de atestados de capacidade técnica, sem impor número mínimo, máximo ou fixo, em conformidade com a legislação? 62

- 3.34. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (QUANTITATIVO) 64**
3.34.1 - O edital exigiu, nos atestados de capacidade técnica, quantitativos mínimos superiores a 50% do objeto a ser contratado, com a devida justificativa técnica? 64
- 3.35. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (RELEVÂNCIA) 66**
3.35.1 - O edital deixou de exigir comprovação de qualificação técnica para parcelas pouco relevantes do objeto licitado (inferiores a 4% do valor estimado da contratação)? 66
- 3.36. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (PARÂMETROS) 67**
3.36.1 - O edital apresentou critérios objetivos e parâmetros claros para a avaliação dos atestados de capacidade técnica exigidos? 67
- 3.37. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (TEMPO) 68**
3.37.1 - O edital exigiu atestado de capacidade técnica sem limitação temporal? 68
- 3.38. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (SOMATÓRIO) 69**
3.38.1 - O edital permitiu o somatório de atestados para comprovação da quantidade mínima de serviço compatível com o objeto licitado? 69
- 3.39. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (VISITA TÉCNICA) 70**
3.39.1 - O edital deixou de exigir visita técnica obrigatória e realizada somente pelos responsáveis técnicos da licitante? 70
- 3.40. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (CREA) 72**
3.40.1 - O edital não exigiu, de forma indevida, visto do CREA da seção local? 72
- 3.41. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (ANVISA) 73**
3.41.1 - O edital não exigiu, de forma indevida, Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle emitido pela ANVISA em licitação de medicamentos? 73
- 3.42. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (CARTA DE SOLIDARIEDADE) 74**
3.42.1 - O edital não exigiu, de forma indevida, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, no caso de licitante revendedor ou distribuidor? 74
- 3.43. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (COMPROVANTES) 75**
3.43.1 - O edital não exigiu, de forma indevida, que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de notas fiscais ou contratos? 75
- 3.44. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (CERTIFICADOS DE QUALIDADE) 76**
3.44.1 - O edital não exigiu, de forma indevida, certificado de qualidade que não é obrigatório por lei como requisito de habilitação técnica? 76
- 3.45. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (PROPRIEDADE) 77**
3.45.1 - O edital não exigiu, de forma indevida, comprovação de propriedade, disponibilidade ou localização prévia de equipamentos ou outros elementos antes da licitação? 77

3.46. RECURSOS E IMPUGNAÇÕES 78

3.46.1 - O edital não exigiu, de forma indevida, que a apresentação de recursos e impugnações seja feita exclusivamente de forma presencial, sem admitir o envio por meio eletrônico? 78

3.47. GARANTIA 78

3.47.1 - O edital exigiu garantia de proposta em valor até o limite legal de 1% do valor estimado da contratação? 78

3.48. AGENTES PÚBLICOS 79

3.48.1 - Foram observados os requisitos legais quanto à designação dos agentes públicos responsáveis pelas funções essenciais da licitação, conforme previsto nos artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021? 79

3.49. AGENTES PÚBLICOS (PREGOEIRO) 81

3.49.1 - Foi verificado se o agente de contratação, ou pregoeiro, designado para conduzir o certame atuou em atividades da fase interna da licitação que possam comprometer a segregação de funções? 81

4. CONCLUSÃO 82

1. INTRODUÇÃO

A análise das licitações públicas exige não apenas conhecimento normativo, mas também domínio metodológico sobre os instrumentos de planejamento, seleção e execução contratual.

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) estabeleceu fundamentos de governança, gestão de riscos e controle das contratações públicas, impondo às unidades contratantes a adoção de práticas compatíveis com os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e isonomia, entre outros previstos em seu artigo 5º.

Nesse contexto, o papel do controle externo torna-se essencial para verificar se as contratações públicas observam esses princípios em todas as suas fases, da preparação e seleção do fornecedor até a gestão e fiscalização do contrato.

Com base em um modelo de auditoria orientado por riscos, o Tribunal de Contas do Estado do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) consolidou, neste *Manual de Análise de Editais de Licitação de Compras e Serviços*, um conjunto estruturado de testes voltado à avaliação da conformidade e da eficácia dos processos licitatórios.

Assim, esta análise adota uma abordagem integrada, considerando o macroprocesso da contratação pública e buscando identificar falhas estruturais e causas raízes que comprometam o resultado da aquisição.

Ao aplicar essa lógica, o TCE/MT contribui para o alcance dos objetivos definidos no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 e para o aprimoramento do desempenho da Administração Pública em benefício da sociedade.

2. DIRETRIZES PARA ANÁLISE DE EDITAIS

A compra pública¹, de modo geral, fundamenta-se na busca essencial por efetividade, competitividade, isonomia, melhor preço, qualidade, transparência e sustentabilidade, além da prevenção à corrupção e ao desperdício. Governos em diferentes partes do mundo buscam estabelecer estruturas normativas e práticas que promovam esses objetivos de maneira eficiente, o que constitui um dos maiores desafios da gestão pública.

No Brasil, com o intuito de maximizar esses objetivos, foi editada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Além da Lei nº 14.133/2021, outras normas relacionadas às contratações públicas devem ser consideradas, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 1: Normas de Licitações e Contratos

NORMAS GERAIS (Lei nº 14.133/21)	PRINCÍPIOS DA ADM. PÚBLICA + LEI ESPECÍFICA	PRINCÍPIOS DA ADM. PÚBLICA + REGULAMENTO PRÓPRIO	PRINCÍPIOS DA LEI Nº 14.133/21 + REGULAMENTO MINISTERIAL
Administração Direta, Autarquias e Fundações	Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	Entidades Paraestatais - OS/OSCIP/Sistema S	Repartições sediadas no exterior
NLL (Artigo 1º)	CF/88, artigo 173, III Lei nº 13.303/2016, Artigo 1º	Lei nº 9.637/98, Artigo 4, VIII; Lei nº 9.790/00, Artigo 14; Ac TCU 1.029/2011-P	NLL (Artigo 1º, §2º) Ac TCU 4.993/2019-2C

Fonte: TCE-MT, elaboração própria.

Na esteira dessas disposições normativas, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 11, estabelece os seguintes objetivos para os processos licitatórios e contratos:

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.

1. Por conveniência, as expressões "aquisições públicas", "contratações públicas" e "compras públicas" serão tratadas como sinônimas.

Por consequência, o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 determina que a alta administração do órgão ou entidade deve implementar processos e estruturas de governança, gestão de riscos e controles internos.

Para Marçal (20212), a Lei nº 14.133/2021 impôs, no parágrafo único do artigo 11, um dever jurídico de implantação de governança, gestão de riscos e controles internos em contratações. Não se trata de um conselho, de uma diretriz ou de uma orientação que possa ser adotada ou não segundo a conveniência discricionária da autoridade.

Esse entendimento foi reforçado pelo TCU no Acórdão nº 1.270/2023 - Plenário, em que a Corte de Contas deu ciência ao jurisdicionado que “a não resolução das recorrentes fragilidades constatadas ao longo de anos na governança das contratações (...) atrai diretamente para a alta administração do órgão a responsabilização pelas irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados.”

A ineficiência na governança das contratações, devido a ausência de implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos é tratada como irregularidade grave pelo TCE/MT (irregularidade GB 09, do Anexo Único da Resolução Normativa nº 2/2025).

Alinhado a esse comando, a Lei nº 14.133/2021 dispõe que as contratações se sujeitam às três linhas de defesa, tendo o Tribunal de Contas expressamente citado como terceira linha (art. 169, III).

Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCEMT) nas licitações e nos contratos administrativos visa mitigar os riscos que possam comprometer os objetivos da futura contratação, em conformidade com o § 3º do artigo 169 da Lei nº 14.133/2021.

Esse dispositivo orienta a atuação dos integrantes das linhas de defesa no âmbito das contratações públicas, estabelecendo diretrizes claras para a mitigação de impropriedades e irregularidades.

Além disso, a atuação preventiva do TCE/MT em auditoria de licitações e contratos encontra fun-

2. Justen Filho, MARÇAL. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

damento no artigo 71 da Constituição Federal, artigo 210 da Constituição Estadual, artigos 35 e 36 da Lei Complementar nº 269/2007, e aos artigos 137, 140, IV, §§ 5º e 6º, do Anexo Único da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2021.

No entanto, essa abordagem do TCE/MT não se confunde com aprovação ou homologação do procedimento licitatório realizado, visto que essa responsabilidade é exclusiva da gestão da unidade auditada.

Dessa forma, a fiscalização exercida pelo TCE/MT deve ser orientada com foco na emissão de recomendações estruturantes voltadas à melhoria das licitações e para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021. Sempre que possível, é recomendada a identificação da causa raiz das fragilidades, com o intuito de aprimorar não apenas o processo de contratação analisado, mas também todo o macroprocesso.

Esse macroprocesso é definido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) da seguinte forma³:

1. Planejamento: do insumo “necessidade”, gera-se o “edital”;
2. Seleção do fornecedor: do insumo “edital”, gera-se o “contrato”;
3. Gestão contratual: do insumo “contrato”, gera-se o “atendimento da necessidade”.

Figura 1: Macroprocesso de Contratação Pública



Fonte: adaptado de Riscos e Controles em Aquisições (RCA) do TCU.

3. Acórdão TCU nº 1.321/2014-P.

Todo processo de contratação nasce de uma necessidade, que deve ser oficializada e devidamente planejada, culminando na publicação do edital que definirá as regras para a seleção do fornecedor. Após a celebração do contrato, espera-se que os resultados atendam à necessidade originária, gerando valor público para a sociedade.

Para assegurar que esses resultados sejam atingidos, os servidores do TCE/MT analisam os documentos produzidos nas fases interna e externa da licitação, como o estudo técnico preliminar, o termo de referência, o edital, o parecer jurídico, as atas de julgamento, os documentos de habilitação, a proposta de preços, a homologação e a adjudicação.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, nas análises de licitações já concluídas, a hipótese de restrição à competitividade deve ser avaliada não apenas sob as perspectivas jurídica e teórica, mas também considerando os efeitos práticos. Ou seja, é essencial verificar se as cláusulas supostamente restritivas resultaram, de fato, em prejuízo concreto à competição (Acórdãos TCU nºs 3.306/2014 - Plenário, 2.066/2016 - Plenário, 1.497/2020 - Plenário, 2.601/2021 - Plenário, 756/2022 - Plenário e 9.162/2022 - 1ª Câmara).

Para tanto, recomenda-se avaliar se as empresas que apresentaram impugnação ao edital participaram da licitação e verificar, na ata de julgamento, o número de empresas participantes do certame em comparação com indicadores e tendências estatísticas de competitividade em certames de objetos e condições similares.

Além disso, destaca-se que a escolha administrativa do gestor está delimitada não apenas pela legislação infraconstitucional, como também por mandamento constitucional. O artigo 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988 somente admite exigências de **qualificação técnica e econômica** indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. E essas exigências devem estar motivadas na fase preparatória da contratação, nos termos do inciso IX do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Feitas essas considerações iniciais, são apresentados a seguir os principais fundamentos para análise do estudo técnico preliminar, pesquisa de preços, termo de referência, edital, parecer jurídico e publicação nas licitações realizadas pelos jurisdicionados do TCE/MT.

2.1. CONCEITOS BÁSICOS

Uma licitação somente pode ser realizada com especificação clara do que se pretende contratar. Na legislação de compras públicas, essa especificação é materializada, de modo geral, pelo **Projeto Básico** ou pelo **Termo de Referência**, conceitos semelhantes aplicados a contextos distintos.

Para obras, serviços comuns de engenharia e serviços especiais, adota-se o *Projeto Básico*, definido como conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar e dimensionar o objeto (art. 6º, XXV da Lei nº 14.133/2021).

No caso de bens e serviços comuns, adota-se o *Termo de Referência (TR)*, definido no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

Há, ainda, o Anteprojeto, aplicável a obras e serviços de engenharia em regime de contratação integrada ou semi-integrada. Nesse caso, a especificação é menos detalhada, pois os projetos complementares serão elaborados pelo próprio contratado.

Em sentido oposto, existe o Projeto Executivo, caracterizado por um nível máximo de detalhamento, contendo soluções previstas no Projeto Básico, este se aplica a obras e serviços de engenharia.

Antes do *Projeto*, que descreve a *solução* pretendida, encontra-se o *Estudo Técnico Preliminar (ETP)*, destinado a identificar e justificar a *necessidade* da contratação. Trata-se de conceitos distintos, que merecem ser devidamente compreendidos para evitar confusões.

3. EXAME DE CONFORMIDADE DE COMPRAS PÚBLICAS

A análise de editais e processos licitatórios de compras e serviços exige uma abordagem sistemática, capaz de identificar falhas formais e materiais que possam comprometer a legalidade, a competitividade e a economicidade da contratação. Para apoiar esse trabalho, este manual apresenta um conjunto estruturado de questões que servem como roteiro para a verificação dos principais aspectos previstos na Lei nº 14.133/2021, na jurisprudência do TCU e do TCE/MT, bem como em regulamentos aplicáveis.

Essas questões não devem ser vistas como um formulário meramente burocrático, mas como um instrumento de análise crítica. Cada pergunta busca direcionar a atenção para pontos sensíveis do processo, como a clareza da necessidade, a adequação do estudo técnico preliminar, a regularidade da pesquisa de preços, a definição do objeto e as condições de habilitação. A partir delas, é possível identificar indícios de irregularidade e, ao mesmo tempo, confirmar sua regularidade.

3.1. ENVIO DE DOCUMENTOS

3.1.1 TODOS OS DOCUMENTOS DA LICITAÇÃO FORAM ENCAMINHADOS PELO FISCALIZADO EM CONFORMIDADE COM OS PRAZOS E CONTEÚDOS EXIGIDOS NOS NORMATIVOS DO TCE/MT?

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), com fundamento nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, no artigo 47 da Constituição Estadual e na Lei Complementar Estadual nº 269/2007, exerce a competência de fiscalizar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública.

Para tanto, a Resolução Normativa nº 3/2020 estabeleceu a obrigatoriedade de remessa eletrônica, por meio do Sistema Aplic, das informações e documentos relacionados à execução da despesa pública, incluindo os processos de licitação. Essa exigência decorre do dever constitucional de prestar contas e possibilita ao Tribunal acompanhar de forma simultânea e tempestiva a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos (Artigo 145 da Resolução Normativa nº 16/2021 - Regimento Interno do TCE/MT).

No que se refere especificamente às informações sobre licitações, a Resolução Normativa nº

3/2020 fixou prazos para o envio dos dados ao TCE/MT, variando conforme a natureza do ato praticado (abertura, retificação, homologação, anulação, entre outros). O cumprimento desses prazos é condição essencial para assegurar a efetividade do controle externo e para permitir que o Tribunal adote providências preventivas sempre que necessário.

O quadro a seguir apresenta de forma resumida os principais prazos estabelecidos pela norma para o encaminhamento das informações obrigatórias.

Quadro 2: Prazos para Envio de Informações sobre Licitações

FATO	PRAZO
Cargas abertura e retificação do edital	Até o terceiro dia útil subsequente à ocorrência do fato
Cargas cancelamento, prorrogação, homologação, retificação da homologação, licitação fracassada, licitação deserta, anulação, revogação, suspensão/paralisação, adesão/participação de ata de registro de preço, prorrogação da validade (concursos/processos seletivos), cancelamento/anulação (concursos/processos seletivos), paralisação (concursos/processos seletivos) e homologação parcial (concursos/processos seletivos).	Até o quinto dia útil subsequente à ocorrência do fato

Fonte: TCE/MT, a partir da Resolução Normativa nº 3/2020.

3.2. PUBLICIDADE

3.2.1 - O EDITAL OU SEUS RESULTADOS FORAM PUBLICADOS NOS MEIOS DE DIVULGAÇÃO PREVISTOS EM LEI?

O artigo 37 da Constituição Federal estabelece os princípios que regem a Administração Pública, entre os quais se destacam, para o contexto das licitações, os princípios da publicidade e da isonomia. O princípio da publicidade impõe a divulgação ampla e transparente dos atos administrativos, garantindo o acesso da sociedade às informações e assegurando que todos os interessados tenham ciência das regras e resultados do certame. Já o princípio da isonomia veda qualquer tratamento privilegiado ou discriminatório entre os licitantes, assegurando igualdade de condições na disputa e permitindo que a seleção recaia sobre a proposta mais vantajosa para a Administração.

O artigo 13 da Lei nº 14.133/2021 reforça o princípio da publicidade ao dispor que todos os atos praticados no processo licitatório são públicos, assegurando transparência e controle social sobre a atuação administrativa. A norma ressalva apenas as situações em que o sigilo das informações seja

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, hipótese que deve estar expressamente prevista em lei. Dessa forma, a regra é a plena publicidade dos atos, admitindo-se o sigilo apenas como exceção justificada.

O artigo 17 da Lei nº 14.133/2021 define as fases do processo licitatório, dentre as quais se inclui, no inciso II, a fase de divulgação do edital. Essa etapa é essencial para assegurar a ampla publicidade e transparência do certame, permitindo que todos os potenciais interessados tenham ciência das regras, prazos e condições de participação. A divulgação do edital, portanto, constitui pressuposto para a garantia da isonomia entre os licitantes e para a efetividade da competitividade, em consonância com os princípios da publicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

O edital deve conter, de forma clara e completa, a definição do objeto da licitação, bem como as regras sobre convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização, gestão contratual, entrega do objeto e condições de pagamento. O § 3º do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021 reforça o princípio da publicidade ao determinar que todos os elementos do edital, incluindo minuta de contrato, termo de referência, anteprojeto, projetos e demais anexos, sejam divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data da publicação do edital, garantindo acesso público irrestrito, sem necessidade de registro ou identificação.

No que se refere ao leilão, deverá ser precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial (art. 31), contendo todas as informações necessárias para garantir transparência e competitividade, como a descrição detalhada dos bens, o valor de avaliação, o preço mínimo, as condições de pagamento e, quando cabível, a comissão do leiloeiro. O edital deve ainda indicar o local de guarda dos bens, o sítio eletrônico e o período de realização do leilão, ou, de forma excepcional, os dados da sessão presencial. O § 3º complementa a regra ao exigir a afixação do edital em local de ampla circulação na sede da Administração e facultar a divulgação por outros meios, de modo a ampliar a publicidade e assegurar a maior participação possível de interessados.

Nos casos de diálogo competitivo, a Administração deve divulgar em sítio eletrônico oficial suas necessidades e exigências já definidas, assegurando prazo mínimo de 25 dias úteis para manifestação de interesse (art. 32). É vedada a divulgação discriminatória de informações que possa favorecer de-

terminado licitante, devendo ser garantida a igualdade de condições entre todos os participantes. Concluída a fase de diálogo, a Administração deve registrar e juntar aos autos todas as gravações e documentos, iniciar a fase competitiva com a publicação de edital contendo a solução definida e abrir prazo mínimo de 60 dias úteis para a apresentação de propostas pelos licitantes pré-selecionados, assegurando transparência, isonomia e ampla competitividade.

Na contratação direta, que abrange hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deve ser devidamente instruído com documentos que justifiquem a escolha do contratado e a caracterização da hipótese legal (art. 72). O parágrafo único reforça o princípio da publicidade ao impor que o ato autorizativo da contratação direta, ou o extrato do contrato celebrado, seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, garantindo transparência e controle social mesmo nos casos em que não se realize procedimento licitatório.

Sobre o credenciamento, a Administração deve divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, o edital de chamamento de interessados (art. 79). Essa regra assegura o cadastramento permanente de novos participantes, garantindo transparência, igualdade de acesso e a ampliação da competitividade, em conformidade com os princípios da publicidade e da isonomia.

O artigo 43 da Lei nº 14.133/2021 define o processo de padronização. Este deve ser instruído com parecer técnico detalhado sobre o produto, abrangendo especificações técnicas e estéticas, desempenho, histórico de contratações, custos e condições de manutenção e garantia. O § 1º reforça o princípio da publicidade ao exigir que a decisão de adotar padronização de outro órgão ou entidade federativa seja devidamente motivada, com indicação das necessidades da Administração e dos riscos envolvidos, devendo ainda ser divulgada em sítio eletrônico oficial, de modo a assegurar transparência e controle social.

A publicidade do edital de licitação deve ser garantida pela divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme o artigo 54. Essa exigência assegura a transparência integral do procedimento, permitindo amplo acesso às informações por qualquer interessado, reforçando os princípios da publicidade, da isonomia e da competitividade que regem as licitações públicas.

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criado pelos artigos 174 e 175, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos previstos na lei. O PNCP representa um avanço significativo na transparência e no controle social das contratações públicas, ao concentrar em uma única plataforma as informações essenciais dos certames, garantindo maior visibilidade, acessibilidade e uniformidade na publicidade dos procedimentos licitatórios em todo o país.

Os entes federativos estão autorizados a instituir seus próprios sítios eletrônicos oficiais para divulgação e operacionalização de contratações públicas. Essa previsão não afasta a obrigatoriedade da divulgação centralizada no PNCP, mas possibilita publicidade suplementar em portais locais, ampliando a transparência, a acessibilidade e a eficiência na gestão das informações relativas às licitações e contratos.

A publicação no PNCP é obrigatória para os municípios com mais de 20.000 habitantes, conforme dispõe o artigo 176 da Lei nº 14.133/2021. Para os municípios com menos de 20.000 habitantes, não houve desobrigação, mas sim prorrogação do prazo: a lei estabeleceu a obrigatoriedade da publicação no PNCP apenas após o período de 6 anos. Nesse intervalo, a publicidade deve ocorrer por meio do diário oficial, devendo ainda ser disponibilizada a versão física dos documentos em suas repartições.

3.3. PUBLICIDADE ALTERAÇÕES

3.3.1 - O EDITAL FOI REPUBLICADO APÓS ALTERAÇÃO QUE IMPACTA A FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS?

Nos termos do § 1º do artigo 55 da Lei nº 14.133/2021, eventuais modificações no edital devem ser divulgadas na mesma forma da publicação inicial, com a reabertura dos prazos originalmente estabelecidos para a prática dos atos e procedimentos, salvo quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. Essa regra reforça a necessidade de garantir a igualdade de condições entre os licitantes e a transparência do certame.

A omissão em promover a republicação do edital, nas mesmas condições da divulgação inicial, viola os princípios da publicidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, além de restringir indevidamente a competitividade do certame.

Em situação semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso firmou entendimento de que a alteração de cláusulas do edital que impactem a formulação das propostas, sem a devida republicação e reabertura dos prazos, afronta os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia:

Licitação. Edital. Republicação. Reabertura de prazo. Publicação de resposta em plataforma virtual. Opção para oferta de produtos compatíveis com originais. 1) A simples publicação de resposta, em plataforma virtual, a pedidos de esclarecimentos ou a impugnações de licitantes não desobriga a Administração Pública de republicar o edital licitatório e abrir novo prazo, quando houver mudanças que possam afetar a formulação de propostas. 2) A opção, não prevista, para que os licitantes ofertem produtos compatíveis com os originais indicados em licitação deve constar de republicação do edital, com reabertura de novo prazo, por implicar em possível modificação de propostas. 3) A alteração de cláusula de edital licitatório que afete a formulação de propostas das licitantes sem respectiva republicação do edital e reabertura dos prazos afronta aos princípios da publicidade, vinculação ao instrumento convocatório e isonomia. (Acórdão TCE/MT nº 177/2024)

Na mesma linha, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União reconhece a irregularidade da ausência de republicação do edital e reabertura de prazos quando há alteração relevante em suas cláusulas. O Acórdão 2.032/2021 - Plenário, por exemplo, assentou que a modificação de cláusula capaz de afetar a formulação das propostas sem a devida republicação do edital e reabertura dos prazos afronta os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia. Esse entendimento foi reiterado em diversos julgados, entre os quais os Acórdãos 911/2024, 280/2024, 3.361/2015 e 1.608/2015, todos do Plenário.

Portanto, a ausência de republicação do edital e de reabertura dos prazos após alterações que impactem diretamente a formulação das propostas configura irregularidade grave, em afronta ao § 1º do artigo 55 da Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada dos tribunais.

Nos casos em que o edital não for alterado, a pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não foi identificada alteração, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.4. PUBLICIDADE (FORMATO EDITÁVEL)

3.4.1 - O EDITAL OU SEUS ANEXOS FORAM DISPONIBILIZADOS EM FORMATO ABERTO QUE VIABILIZE A PESQUISA TEXTUAL, DE ACORDO COM A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011)?

Nesse sentido, a utilização de arquivos em formato PDF não aberto compromete a transparência, uma vez que dificulta a busca e a extração de informações relevantes pelos licitantes e demais interessados. O documento deve ser disponibilizado em formato aberto (sem restrições proprietárias), editável (permitindo manuseio e reaproveitamento) e pesquisável (com reconhecimento de texto por OCR ou nativamente em texto digital).

Tal prática afronta o disposto no artigo 8º, § 3º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que determina que as informações disponibilizadas nos sites oficiais devem possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos, em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, de modo a assegurar efetividade ao princípio da publicidade.

Para o Tribunal de Contas da União, a inserção de documentos das licitações no portal *ComprasNet* em formato não aberto, que impeça a busca de conteúdo no arquivo, configura afronta ao disposto no artigo 8º, § 3º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Esse entendimento foi consolidado no Acórdão TCU nº 934/2021 - Plenário, no qual se ressaltou a obrigatoriedade de disponibilização das informações em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, a fim de garantir maior transparência e facilitar o acesso automatizado por sistemas externos.

Diante do exposto, a disponibilização de documentos licitatórios em formato não aberto mostra-se prática indevida, por afrontar o artigo 8º, § 3º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011, além de comprometer o princípio da transparência e restringir o acesso pleno e eficiente às informações pelos interessados, em desacordo com a jurisprudência consolidada do TCU.

3.5. PRAZOS PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS

3.5.1 - O PRAZO ESTABELECIDO NO EDITAL PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS E LANCES PELOS LICITANTES ESTÁ EM CONFORMIDADE COM OS PRAZOS MÍNIMOS PREVISTOS NA LEI Nº 14.133/2021?

O artigo 55 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os prazos mínimos que devem ser observados pelos editais de licitação para a apresentação de propostas e lances. Esses prazos são contados a partir da data de divulgação do edital e variam conforme a natureza do objeto a ser contratado (bens, serviços ou obras) e o critério de julgamento adotado. A definição de prazos mínimos busca assegurar condições adequadas de participação e garantir a isonomia entre os licitantes, evitando que prazos exíguos restrinjam a competitividade.

No caso de aquisição de bens, o prazo mínimo é de 8 dias úteis quando o critério de julgamento for menor preço ou maior desconto. Já quando forem utilizados outros critérios de julgamento, o prazo se amplia para 15 dias úteis. Essa diferenciação reconhece que os critérios de menor preço ou maior desconto demandam menos tempo de preparação das propostas, enquanto outros critérios podem exigir análise mais detalhada dos licitantes.

Para serviços e obras, os prazos variam de acordo com a complexidade do objeto. Nos serviços comuns e nas obras e serviços comuns de engenharia, o prazo mínimo é de 10 dias úteis quando se adotar julgamento por menor preço ou maior desconto. Já para serviços especiais e obras e serviços especiais de engenharia, esse prazo sobe para 25 dias úteis, refletindo a necessidade de maior tempo para elaboração de propostas consistentes.

Nos regimes de execução diferenciados, os prazos são ainda mais extensos. Para a contratação integrada, em que o contratado é responsável por todas as etapas, desde o projeto até a entrega final, o prazo mínimo é de 60 dias úteis, dada a complexidade dessa modalidade. Para a contratação semi-integrada, o prazo é de 35 dias úteis, assim como para as demais hipóteses não abrangidas nas alíneas anteriores. Essa gradação busca compatibilizar a complexidade da contratação com o tempo concedido aos licitantes.

Além disso, quando o critério de julgamento for de maior lance, como ocorre em leilões, o prazo mínimo é de 15 dias úteis. Já quando se adota o critério de técnica e preço, melhor técnica ou conteúdo

artístico, que demandam análises mais elaboradas e subjetivas, o prazo é de 35 dias úteis. Esses prazos reforçam o cuidado do legislador em vincular o tempo disponível à complexidade do critério de julgamento.

O § 1º do artigo 55 prevê ainda que qualquer alteração no edital exige nova divulgação e respeito aos mesmos prazos, salvo quando a mudança não afetar a formulação das propostas. Essa regra impede que modificações relevantes sejam feitas sem tempo hábil de adaptação pelos licitantes. O § 2º, por sua vez, prevê uma exceção: nas licitações do Ministério da Saúde no âmbito do SUS, os prazos podem ser reduzidos até a metade, desde que haja decisão fundamentada. Essa flexibilização reconhece a urgência que pode estar associada a contratações na área da saúde, sem renunciar à necessidade de motivação expressa.

3.6. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

3.6.1. O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR DESCREVEU APENAS A NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO, SEM INDICAR PREVIAMENTE A SOLUÇÃO A SER ADOTADA?

Toda aquisição de bens e contratação de obras e serviços deve ser fundamentada em necessidade real, devidamente comprovada nos autos do processo administrativo, em observância ao princípio da motivação.

A exigência de demonstração objetiva e fundamentada da necessidade decorre de disposição expressa no inciso I do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, transcrito a seguir:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do artigo 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

Nesse sentido, a exigência do inciso I reforça que toda contratação deve nascer de uma necessidade pública claramente identificada e devidamente justificada em estudo técnico preliminar. Esse documento não se limita a formalidade, mas constitui etapa essencial do planejamento, pois caracteriza o interesse público envolvido, orienta a definição do objeto e assegura a vinculação da contratação às políticas públicas e às diretrizes orçamentárias. Dessa forma, a Administração demonstra que a decisão de contratar é resultado de avaliação criteriosa, transparente e alinhada à busca da solução mais eficiente e vantajosa para a coletividade.

Nesse contexto, o § 1º do artigo 18 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, de forma a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

O conhecimento detalhado da necessidade constitui etapa fundamental para a definição da solução mais adequada, seja aquisição de bens, contratação de serviços ou execução de obras. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o instrumento que possibilita o aprofundamento desse conhecimento e assegura que a contratação esteja alinhada ao interesse público.

O artigo 44 da Lei nº 14.133/2021 introduz uma diretriz relevante para o planejamento das contratações, ao exigir que o estudo técnico preliminar avalie comparativamente os custos e benefícios da compra e da locação de bens, indicando de forma fundamentada a alternativa mais vantajosa para a Administração. Essa previsão assegura maior racionalidade e economicidade nas decisões, pois obriga o gestor a considerar não apenas o desembolso imediato, mas também aspectos relacionados à vida útil, manutenção, obsolescência e flexibilidade do bem. Assim, reforça-se a necessidade de contratações sustentadas por critérios objetivos, evitando escolhas intuitivas ou pouco justificadas, em benefício da eficiência e do interesse público.

A descrição da necessidade, conforme dispõe a legislação vigente, deve concentrar-se exclusivamente na caracterização da demanda, sem direcionar ou antecipar a escolha da solução. Exemplos de inadequação incluem a indicação prévia de modalidade específica de contratação, como a exigência de empresa para prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, situação que deve ser avaliada somente na etapa de levantamento de mercado.

A identificação prematura da solução pode restringir a análise de alternativas potencialmente mais vantajosas para a Administração Pública, comprometendo os princípios da economicidade e da eficiência previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União (TCU) orientou que as aquisições de bens pela Administração devem estar fundamentadas em estudos prévios que demonstrem a necessidade e a viabilidade da contratação, de forma a evitar o uso inadequado de recursos públicos e a não limitar o alcance dos objetivos pretendidos (Acórdão TCU nº 2.221/2012 - Plenário).

No mesmo sentido, ao avaliar contratação de serviços de segurança para salvaguarda de veículos, o TCU constatou a inexistência de estudo da necessidade, de análise de opção mais vantajosa e de motivação quanto ao quantitativo de postos, ao tipo de vigilância (armada e desarmada) e à escala de trabalho dos vigilantes (Acórdão TCU nº 2.917/2009 - Plenário).

Portanto, a indicação prematura da solução, em substituição à descrição detalhada da necessidade, compromete a eficiência e a economicidade do processo licitatório.

3.7. ESTIMATIVA DE QUANTIDADE

3.7.1. HÁ MEMÓRIA DE CÁLCULO E DOCUMENTOS QUE DÃO SUPORTE ÀS ESTIMATIVAS DE QUANTIDADES?

Conforme estabelecido no artigo 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, as seguintes informações devem ser elaboradas e registradas no Estudo Técnico Preliminar (ETP):

Art. 18 (...)

§1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

Nesse sentido, em relação às compras, o planejamento deve considerar a expectativa de consumo anual e observar a determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de con-

sumo e utilização prováveis, conforme estabelece o artigo 40, inciso III, da Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo.

Quanto aos serviços, deve ser demonstrada a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, cabendo à Administração definir o método de quantificação dos volumes demandados. A estimativa deve estar fundamentada no consumo e na utilização previstos, utilizando os melhores parâmetros e técnicas disponíveis.

Entre as principais fontes de informação para a elaboração dessa estimativa podem ser considerados: relatórios históricos de consumo, estatísticas setoriais, estudos e pesquisas acadêmicas, registros de demandas reprimidas, expectativas de alteração da demanda futura, estoque atual e referências técnicas de unidades compradoras similares.

Na esteira desse entendimento, recomenda-se que a equipe responsável pelo planejamento da contratação adote método estruturado para a estimativa das quantidades necessárias, registrando no processo administrativo a memória de cálculo, as premissas utilizadas e a documentação que fundamentou a escolha.

Em situação similar, o TCE/MT⁴ tem orientado que o Estudo Técnico Preliminar, como primeira etapa do planejamento da contratação, deve dimensionar os quantitativos necessários à aquisição, mensurar o custo provável e identificar possíveis riscos, de modo a demonstrar a viabilidade técnica e econômica do objeto a ser licitado.

A justificativa constante nesse estudo, contendo informações sobre demanda, quantitativos, necessidade e finalidade da aquisição, fundamentada em conhecimento técnico especializado, tem

4. Acórdão nº 78/2024 - PV.

por objetivo evitar compras em excesso ou em quantidade insuficiente, assegurando a adequada correspondência entre a necessidade administrativa e o objeto contratado.

Para o TCU, ao analisar pregão destinado à locação de equipamentos para eventos, constatou-se definição inadequada dos quantitativos, o que gerou risco à economicidade e à efetividade do controle na execução contratual. Nesse caso, a unidade jurisdicionada não apresentou séries históricas que fundamentassem o planejamento, comprometendo a motivação dos atos administrativos (Acórdão TCU nº 2.321/2020 - Plenário).

No mesmo sentido, no Acórdão TCU nº 989/2023 - Plenário, a Corte de Contas cientificou organização do setor público acerca do elevado grau de imprecisão na estimativa de quantitativos, em afronta aos princípios da isonomia, da competitividade, da transparência e da segurança jurídica⁵.

O dimensionamento de quantitativos deve apoiar-se em análise abrangente de séries históricas e projeções de necessidades futuras, devidamente documentadas nos autos da licitação (Acórdão TCU nº 1.728/2019 - Plenário). No mesmo sentido, destacam-se os Acórdãos TCU nº 1.508/2020, nº 1.262/2020, nº 916/2015, nº 2.155/2012 e nº 1.337/2021, todos do Plenário.

Como boa prática, o Acórdão TCU nº 980/2023 - Plenário recomendou a elaboração de memória de cálculo rastreável, contendo, no mínimo: (i) premissas de cálculo, com identificação de quem as elaborou e a forma como foram obtidas; (ii) fórmulas utilizadas para definição das quantidades; (iii) parâmetros empregados, acompanhados de suas fontes; (iv) cálculos efetuados e respectivos resultados; e (v) identificação do responsável pela elaboração da memória.

A ausência de documentos e memórias de cálculo que fundamentem adequadamente os quantitativos contratados compromete a motivação do processo licitatório, além de gerar riscos à economicidade, à competitividade e à transparência, favorecendo contratações sem base técnica sólida e ampliando a possibilidade de práticas irregulares.

5. Outras decisões similares: Acórdãos TCU nº 7897/2022-1C e 3569/2023-2C.

3.8 VINCULAÇÃO AO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

3.8.1. O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) INDICA O ITEM CORRESPONDENTE DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA), SEMPRE QUE ESTE HOUVER SIDO ELABORADO?

O inciso II do § 1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, de forma a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Além disso, deve conter a demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (PCA), sempre que este houver sido elaborado, indicando o alinhamento da demanda com o planejamento da Administração.

A ausência de indicação do item do Plano de Contratações Anual (PCA) no Estudo Técnico Preliminar (ETP) compromete o adequado planejamento da contratação e caracteriza o descumprimento do inciso II do § 1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, a omissão verificada evidencia fragilidade no processo de planejamento, com potencial de gerar contratações desvinculadas das diretrizes estratégicas da Administração, comprometendo a eficiência, a economicidade e o controle das contratações públicas.

3.9. DEFINIÇÃO IMPRECISA DO OBJETO

3.9.1 O OBJETO LICITADO FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA, PRECISA E SUFICIENTE, COM TODOS OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS À ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS?

O objeto da licitação, seja de bens ou de serviços, deve ser descrito de forma detalhada, contendo todos os elementos necessários e suficientes à elaboração das propostas pelos licitantes.

A definição clara e precisa do objeto concretiza o princípio constitucional da isonomia, ao assegurar que todos os concorrentes tenham pleno conhecimento das condições básicas da disputa.

Nesse sentido, o termo de referência deve reunir parâmetros técnicos e elementos descritivos indispensáveis à caracterização da demanda, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, conforme disposto no artigo 6º, XXIII:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

A caracterização precisa, completa e adequada do objeto constitui condição essencial para a validade do processo licitatório, nos termos do artigo 18, inciso II, e do § 1º do artigo 40 da Lei nº 14.133/2021, do Acórdão TCE/MT nº 17/2020 e da Súmula TCU nº 177.

Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consolidada na Súmula nº 177, estabelece que a definição precisa e suficiente do objeto licitado é regra indispensável à competição, constituindo pressuposto do princípio da igualdade entre os licitantes. Tal princípio é subsidiado pela publicidade, que assegura aos concorrentes potenciais o pleno conhecimento das condições básicas da licitação.

No mesmo sentido, destacam-se os Acórdãos nº 1.041/2010, 168/2009, 926/2009, 1.746/2009, 2.927/2009, todos do Plenário do TCU, e o Acórdão nº 6.349/2009 da 2ª Câmara, além do Acórdão nº 157/2008, também do Plenário.

Dessa forma, a descrição imprecisa do objeto configura irregularidade grave, por afrontar os princípios constitucionais da isonomia e da publicidade, além de descumprir as disposições legais aplicáveis.

3.10. PREGÃO (OBJETO USUAL DE MERCADO)

3.10.1 - NOS CASOS EM QUE O OBJETO LICITADO POSSUI PADRÕES DE DESEMPENHO E QUALIDADE OBJETIVAMENTE DEFINIDOS POR ESPECIFICAÇÕES USUAIS DE MERCADO, FOI ADOTADA A MODALIDADE PREGÃO?

O pregão, nos termos do inciso XLI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, é a modalidade de licitação obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, isto é, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado. Seu critério de julgamento pode ser o de menor preço ou o de maior desconto, o que reforça seu caráter voltado à economicidade e à simplificação procedimental. A adoção do pregão busca ampliar a competitividade, conferir maior celeridade às contratações e assegurar que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa em objetos padronizados e amplamente disponíveis no mercado.

O artigo 29 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que tanto a concorrência quanto o pregão seguem o rito procedimental comum previsto no artigo 17 da mesma lei. Esse rito compreende fases sucessivas e padronizadas que asseguram a transparência, a igualdade de condições entre os licitantes e a adequada instrução processual. Dessa forma, a lei harmoniza os procedimentos, evitando divergências formais e conferindo maior segurança jurídica ao trâmite das contratações públicas.

Além disso, o dispositivo reforça que o **pregão deve ser adotado obrigatoriamente** sempre que o objeto licitado apresentar padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva no edital, a partir de especificações usuais de mercado. Essa diretriz visa assegurar simplicidade, economicidade e maior competitividade nas contratações de bens e serviços comuns, reservando a concorrência e outras modalidades para hipóteses de maior complexidade ou em que tais padrões não possam ser claramente estabelecidos.

Nos casos em que o objeto licitado não apresente padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por especificações usuais de mercado, a pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não se trata de objeto comum, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.11. PREGÃO PRESENCIAL

3.11.1 SE A LICITAÇÃO FOI REALIZADA NA FORMA PRESENCIAL, EXISTE JUSTIFICATIVA NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR OU NO TERMO DE REFERÊNCIA PARA A ADOÇÃO DESSA MODALIDADE EM DETRIMENTO DA ELETRÔNICA?

O § 2º do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as licitações devem ser realizadas preferencialmente na forma eletrônica, refletindo a diretriz de modernização, eficiência e ampliação do acesso às contratações públicas.

A adoção da forma eletrônica favorece a transparência, reduz custos operacionais, amplia a competitividade ao permitir a participação de fornecedores de diferentes localidades e fortalece os princípios da publicidade e da isonomia.

Assim, a regra geral é que a sessão ocorra em ambiente digital, por meio de plataformas oficiais, de modo a assegurar maior controle e rastreabilidade do processo.

Contudo, a lei admite a realização de licitações na forma presencial, desde que devidamente motivada pela Administração. Essa excepcionalidade deve estar documentada no processo, normalmente no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, demonstrando razões técnicas, operacionais ou de contexto que justifiquem a opção.

Além disso, a norma determina que a sessão pública seja registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, assegurando a integridade do procedimento e permitindo sua posterior fiscalização. Dessa forma, a lei equilibra inovação tecnológica e garantias de transparência, mesmo quando a opção presencial for adotada.

O Acórdão n.º 2.118/2024 - Plenário do TCU determinou a anulação de licitação por vícios materiais e procedimentais, entre eles a adoção imotivada da forma presencial em detrimento da eletrônica.

Nos casos em que a licitação não tenha sido realizada na modalidade pregão, a pergunta não deve ser aplicada. Nessa hipótese, basta registrar que o certame ocorreu em outra modalidade, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.12. OBJETO DE NATUREZA INTELECTUAL

3.12.1 NOS CASOS EM QUE O OBJETO LICITADO ENVOLVE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL, A ADMINISTRAÇÃO ABSTEVE-SE DE UTILIZAR A MODALIDADE PREGÃO?

O parágrafo único do artigo 29 da Lei nº 14.133/2021 delimita as hipóteses em que o pregão não pode ser utilizado, reforçando seu caráter restrito às contratações de bens e serviços comuns.

A norma afasta expressamente a aplicação do pregão nas contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, como consultorias, pareceres e projetos complexos, cuja avaliação exige critérios técnicos mais sofisticados.

Dessa forma, a lei assegura que objetos de maior complexidade sejam licitados por modalidades mais compatíveis com sua natureza, garantindo qualidade e segurança jurídica às contratações.

3.13. ESPECIFICAÇÃO RESTRITIVA

3.13.1 AS ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO FORAM DEFINIDAS DE FORMA A ASSEGURAR A COMPETITIVIDADE, SEM DIRECIONAR A CONTRATAÇÃO PARA FORNECEDOR OU MARCA ESPECÍFICA?

Como regra, a definição do objeto deve ser clara, precisa e suficiente, constituindo requisito indispensável à competição e pressuposto do princípio da igualdade entre os licitantes. Esse princípio é subsidiado pela publicidade, que assegura aos potenciais concorrentes o pleno conhecimento das condições básicas da licitação

Entretanto, as especificações não podem restringir a competição ou direcionar a contratação para determinada marca, salvo quando houver previsão legal e comprovada necessidade de uniformização ou padronização. Nesses casos, a justificativa deve ser apresentada previamente em processo administrativo regular, com demonstração dos requisitos que fundamentam a exceção.

Nesse sentido, o TCU tem reiteradamente determinado que se evite o detalhamento excessivo do objeto, a fim de não direcionar a licitação ou restringir sua competitividade. Qualquer especificação que limite o universo de potenciais interessados deve ser devidamente justificada e tecnicamente fundamentada (Acórdão TCU nº 1.547/2008 - Plenário).

3.14. INDICAÇÃO DE MARCA SEM MOTIVAÇÃO

3.14.1. O PROJETO BÁSICO/TERMO DE REFERÊNCIA CONTÉM INDICAÇÃO DE MARCA, FORNECEDOR OU SOLUÇÃO EXCLUSIVA COM A DEVIDA JUSTIFICATIVA TÉCNICA E LEGAL?

A especificação de marca mostra-se irregular, por afrontar os artigos 41 e 42 da Lei nº 14.133/2021, que vedam a inclusão de bens e serviços sem similaridade, ou a indicação de marcas, características e especificações exclusivas, salvo quando houver justificativa técnica devidamente fundamentada ou quando o fornecimento ocorrer sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Na esteira dessa vedação legal, a jurisprudência consolidada do TCE/MT e do Tribunal de Contas da União também reprovam a imposição de especificações exclusivas e de marcas determinadas, conforme demonstram o Acórdão TCE/MT nº 319/2023 e os Acórdãos TCU nºs 728/2024-P, 535/2022-P, 559/2017-P, 113/2016-2C e 2.155/2012-P.

Vale mencionar que o artigo 41, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021 admite, em caráter excepcional e pelo princípio da padronização, a possibilidade de indicação de uma ou mais marcas ou modelos na especificação de produtos, desde que tal decisão administrativa esteja formalmente justificada.

O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula nº 270, consolidou o entendimento de que, em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é admitida a indicação de marca, desde que tal medida seja estritamente necessária para atender a exigências de padronização e esteja acompanhada de prévia e adequada justificativa.

Por fim, ressalta-se que a indicação de marca deve ser medida excepcional, devendo ser evitada sempre que possível, a fim de não direcionar as especificações técnicas para um único fabricante. Tal prática restringe indevidamente a competição, afronta o princípio da isonomia e pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em desacordo com os objetivos previstos no artigo 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Nos casos em que o projeto básico ou termo de referência não contenha qualquer indicação de marca, fornecedor ou solução exclusiva, a pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta regis-

trar que não foi identificada especificação restritiva dessa natureza, prosseguindo a análise para as questões seguintes. A avaliação somente é pertinente quando houver efetiva menção a marca ou exclusividade, situação em que será necessário verificar se há justificativa técnica e legal que respalde a escolha.

3.15. VEDAÇÃO DE MARCA SEM MOTIVAÇÃO

3.15.1. HOUVE VEDAÇÃO DE MARCA NO PROJETO BÁSICO/TERMO DE REFERÊNCIA COM PRÉVIA JUSTIFICATIVA FORMAL EM PROCESSO ADMINISTRATIVO?

A vedação de marca configura irregularidade, por contrariar o disposto no inciso III do artigo 41 da Lei nº 14.133/2021, o qual apenas admite a restrição a determinadas marcas ou produtos quando, em processo administrativo regularmente instruído, restar demonstrado que bens anteriormente adquiridos e utilizados pela Administração se revelaram inadequados para atender a requisitos indispensáveis ao pleno e satisfatório adimplemento das obrigações contratuais.

Em situação análoga, o Tribunal de Contas da União tem enfatizado que a restrição à participação de determinadas marcas em certames licitatórios somente se legitima quando formalmente motivada e tecnicamente justificada nos autos do processo, em observância aos princípios da legalidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa (Acórdão nº 4.476/2016 - 2ª Câmara).

Por fim, destaca-se que a vedação de marca ou produto sem processo administrativo prévio deve ser evitada, pois restringe a competitividade da licitação e pode prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nos casos em que o Projeto Básico ou Termo de Referência não contenha vedação de marca ou produto, a pergunta não deve ser aplicada. Nessa situação, basta registrar que não foi identificada restrição dessa natureza, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.16. PARCELAMENTO OU NÃO DO OBJETO

3.16.1. NOS EDITAIS DE LICITAÇÕES COM OBJETO DIVISÍVEL, A ADMINISTRAÇÃO AVALIOU E JUSTIFICOU O PARCELAMENTO EM ITENS, LOTES OU ETAPAS, ADOTANDO ADJUDICAÇÃO POR ITEM, SALVO QUANDO DEMONSTRADA A VANTAJOSIDADE DA ADJUDICAÇÃO GLOBAL?

O parcelamento corresponde à divisão do objeto da licitação em partes menores e autônomas, a fim de ampliar a competitividade, assegurar a isonomia entre os licitantes e evitar a concentração indevida de mercado. Sempre que o objeto for divisível, a Administração deve avaliar a possibilidade de parcelá-lo em itens, lotes ou etapas, desde que essa medida não comprometa a economia de escala nem a eficiência da contratação.

Como exemplo, gêneros alimentícios podem ser licitados de forma parcelada, tratando cada produto (arroz, feijão, óleo, trigo) como item autônomo ou agrupando-os em lotes por afinidade ou quantidade, sempre que essa sistemática se revelar mais vantajosa para a Administração. Cada parcela ou lote configura uma disputa independente, com adjudicação isolada, salvo quando houver justificativa formal nos autos para a adjudicação pelo menor preço global.

O artigo 40 da Lei nº 14.133/2021 reforça a importância do planejamento das compras públicas ao estabelecer que ele deve considerar a expectativa de consumo anual e observar, entre outros, o princípio do parcelamento, sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso. O dispositivo determina que a Administração avalie a possibilidade de dividir o objeto em lotes, aproveite as condições do mercado local e busque ampliar a competição, evitando concentração de mercado e restrição à competitividade. Contudo, o parcelamento não deve ser aplicado de forma automática: a lei admite sua dispensa quando a economia de escala, a padronização ou a natureza integrada do objeto indicarem que a contratação conjunta é mais vantajosa. Dessa forma, o legislador equilibra a necessidade de favorecer a ampla participação com a busca pela economicidade e eficiência, orientando o gestor a fundamentar de forma clara e objetiva a decisão adotada no Estudo Técnico Preliminar. **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.

O artigo 47 da Lei nº 14.133/2021 disciplina as licitações de serviços, determinando que o parcelamento deve ser adotado sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, de modo a ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado. O dispositivo ainda orienta que, na aplicação desse princípio, sejam considerados a responsabilidade técnica, o custo administrativo da gestão de múltiplos contratos e as vantagens da divisão do objeto em itens. Dessa forma, a norma equilibra eficiência, economicidade e isonomia, prevenindo restrições indevidas à competição sem comprometer a qualidade e a viabilidade operacional dos serviços contratados.

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

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

O artigo 82 da Lei nº 14.133/2021 impõe critérios rigorosos para o agrupamento de itens em licitações para registro de preços, justamente para preservar o princípio do parcelamento. A regra geral é a adjudicação por item, como forma de ampliar a competitividade e evitar concentração de mercado. O julgamento por grupo de itens só pode ser adotado de maneira excepcional, quando for tecnicamente demonstrada a inviabilidade do parcelamento e comprovada a vantagem técnica e econômica da adjudicação conjunta. Mesmo nessa hipótese, a lei exige que o edital traga parâmetros claros de aceitabilidade de preços unitários e que eventual contratação posterior de item isolado seja precedida de pesquisa de mercado e justificativa da vantajosidade. Dessa forma, a norma reforça que o agrupamento não pode ser utilizado para restringir a competição, devendo sempre estar lastreado em fundamentação técnica robusta.

A decisão de parcelar deve observar a ponderação de princípios como eficiência, eficácia, economicidade, primazia do interesse público, proporcionalidade e razoabilidade, todos previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, o TCU tem ressaltado, por exemplo, no Acórdão nº 4.506/2022 - 1ª Câmara, que a análise da divisibilidade do objeto deve ser devidamente fundamentada nos autos.

Em situação similar, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) recomendou que a Administração promovesse o parcelamento da licitação nos casos em que o objeto apresentasse natureza divisível, a fim de ampliar a competitividade e assegurar a isonomia entre os licitantes, conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 84/2016:

O objeto de licitação que inclui o fornecimento de pessoal especializado para realização de serviço de limpeza e o atendimento em portaria é divisível, sendo necessária a licitação por itens e não por preço global, salvo na situação em que se demonstrar a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento desses serviços. 2) Em uma licitação por itens, o objeto da licitação é dividido em partes específicas, cada uma representando um bem de forma autônoma, e, desse modo, aumenta-se a competitividade do certame licitatório, possibilitando a participação de diversos concorrentes (Acórdão nº 84/2016).

No mesmo sentido, o TCE/MT consignou no Acórdão nº 65/2019 que, nas aquisições de produtos pela Administração Pública, a regra é o parcelamento em itens, de modo a assegurar maior concorrência no certame. Excepcionalmente, quando o parcelamento se mostrar inviável, os itens poderão ser agrupados em lotes, desde que a decisão seja devidamente justificada nos autos.

Em harmonia, o Enunciado nº 247 da Súmula da Jurisprudência do TCU dispõe que:

É obrigatória a adjudicação por item, e não por preço global, nos editais de licitações para obras, serviços, compras e alienações cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala. O objetivo é assegurar a ampla participação de licitantes que, embora não disponham de capacidade para executar ou fornecer a totalidade do objeto, possam fazê-lo em relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação ser compatíveis com essa divisibilidade.

Em situações semelhantes, o TCU tem recomendado às Unidades Jurisdicionadas que promovam o parcelamento do objeto em lotes distintos, sempre que de natureza divisível, com o objetivo de ampliar a participação de empresas que, embora não tenham condições de fornecer a totalidade dos itens licitados, possam apresentar propostas vantajosas em relação a itens específicos. Esse entendimento está consolidado nos Acórdãos nºs 1.998/2016, 3.009/2015, 122/2014, 491/2012 e 2.895/2014, todos do Plenário. No mesmo sentido, o TCE/MT firmou jurisprudência no Acórdão nº 1.162/2014 - TP.

Dessa forma, a falta de justificativa adequada quanto ao parcelamento ou à sua não adoção compromete os princípios da eficiência, da economicidade e da ampla concorrência, podendo resultar em contratações menos vantajosas e de caráter restritivo, sobretudo quando o objeto é divisível e poderia ser licitado de modo a ampliar a participação de interessados.

3.17. CONDIÇÕES DE FORNECIMENTO

3.17.1 AS CONDIÇÕES DE FORNECIMENTO ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA SÃO VIÁVEIS E PROPORCIONAIS, SEM IMPOR ÔNUS EXCESSIVO QUE RESTRINJA A COMPETIÇÃO?

Como regra, a definição do modelo de execução do objeto, estabelecida no Termo de Referência, deve indicar de forma clara como o contrato produzirá os resultados pretendidos desde a sua execução inicial até o encerramento, abrangendo, entre outros aspectos, as condições de entrega, garantia, manutenção e assistência técnica.

Entretanto, as condições de fornecimento não podem direcionar ou restringir indevidamente a competição, tampouco impor exigências inviáveis ou excessivamente onerosas. Tais práticas afrontam o artigo 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que assegura o tratamento isonômico entre os licitantes e a promoção de uma competição justa.

Exigências desproporcionais, como prazos de entrega demasiadamente curtos, obrigatoriedade de rede de atendimento em prazo exíguo ou condições logísticas inviáveis, configuram barreiras artificiais à ampla participação de potenciais fornecedores. Em vez de garantir eficiência, tais práticas reduzem a concorrência e podem gerar aumento injustificado nos preços ofertados, em razão da limitação de competidores capazes de atender a requisitos excessivos.

A boa prática recomenda que as condições de fornecimento sejam sempre proporcionais, razoáveis e compatíveis com a realidade do mercado, devidamente fundamentadas em estudo técnico preliminar e em consulta de preços. Dessa forma, assegura-se que os critérios definidos no edital reflitam as necessidades reais da Administração, sem restringir a competitividade e preservando a obtenção da proposta mais vantajosa.

3.18. SOBREPREGO NA ESTIMATIVA DE PREÇOS

3.18.1 OS PREÇOS DE REFERÊNCIA FORAM ELABORADOS COM BASE EM METODOLOGIA ADEQUADA E SE ENCONTRAM DENTRO DA MARGEM ACEITÁVEL DE MERCADO?

Diante da relevância da pesquisa de preços para garantir a fidedignidade do valor de referência e a seleção da proposta mais vantajosa, diversos órgãos de controle têm reforçado a necessidade de que essa etapa seja conduzida com amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade e ao risco da contratação.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso consolidou orientação normativa específica sobre a forma adequada de conduzir esse procedimento, estabelecendo parâmetros objetivos para evitar pesquisas restritas e vulneráveis a distorções de mercado. A Resolução de Consulta TCE/MT nº 20/2016 assim dispõe:

A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas (Resolução de Consulta TCE/MT nº 20/2016).

A pesquisa de preços deve ser realizada com base em uma cesta de preços que contemple múltiplas fontes, assegurando maior confiabilidade ao valor de referência e reduzindo o risco de distorções. O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente apontado como falha recorrente a realização de pesquisas restritas apenas a fornecedores, sem justificativa adequada, o que amplia o risco de sobrepreço. Nesse sentido, destacam-se os Acórdãos nºs 2.321/2020-P, 7.252/2020-2C, 11.131/2020-2C, 1.425/2021-2C, 232/2022-P, 1.460/2022-P, 2.399/2022-2C, 2.446/2022-P, 7.161/2022-2C, 7.651/2022-1C, 770/2023-P, 1.074/2023-P, 3.569/2023-2C e 4.412/2023-1C.

O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja conduzida com amplitude e rigor metodológico proporcionais ao risco e à materialidade da contratação (Acórdão TCU nº 2.637/2015-P). Essa pesquisa deve priorizar, sempre que possível, os preços praticados pela Administração Pública, em consonância com a diretriz estabelecida no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021. Apenas de forma subsidiária, e quando não for viável a obtenção de preços referenciais em sistemas oficiais, admite-se a utilização de cotações diretamente junto a fornecedores (Acórdão TCU nº 2.531/2011-P).

O sobrepreço ocorre quando o valor estimado ou contratado para determinado bem, serviço ou obra supera o preço de mercado ou os parâmetros de referência válidos à época da contratação. Trata-se, portanto, de uma falha no planejamento ou na pesquisa de preços, que resulta na fixação de valores superiores aos praticados, ainda que não necessariamente se verifique pagamento efetivo

acima do mercado. O sobrepreço é, em regra, identificado na fase de estimativa ou comparação de preços e caracteriza risco à economicidade e à seleção da proposta mais vantajosa, princípios previstos no artigo 11, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

O inciso LVI do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 define sobrepreço:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada.

O superfaturamento, por sua vez, configura-se quando a Administração **efetivamente paga valores acima do mercado ou do contratado**, produzindo dano ao erário. Pode ocorrer de diferentes formas, como pagamento por preços unitários acima dos de mercado, medições ou quantitativos superiores aos efetivamente executados, alterações indevidas nas condições do contrato ou inclusão de serviços e bens não prestados ou entregues. Assim, o superfaturamento é consequência da execução contratual e se distingue do sobrepreço por implicar prejuízo financeiro concreto ao poder público (Acórdão TCU nº 3.100/2015 - 1ª Câmara).

Em situações semelhantes, o Tribunal de Contas da União tem imputado responsabilidade tanto aos gestores que homologaram a licitação ou ratificaram a dispensa, quanto às empresas contratadas que receberam valores superiores aos praticados no mercado. A jurisprudência é firme no sentido de que o dever de diligência recai sobre os agentes públicos responsáveis pela condução do processo e sobre os particulares beneficiados, conforme demonstram os Acórdãos TCU nº 9.292/2017 - 1ª Câmara, 1.018/2015 - Plenário, 2.451/2013 - Plenário e 3.100/2015 - 1ª Câmara.

3.19. RESERVA PARA PCD

3.19.1 O EDITAL EXIGIU DECLARAÇÃO DO LICITANTE DE QUE CUMPRE AS EXIGÊNCIAS DE RESERVA LEGAL DE CARGOS PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E PARA REABILITADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL?

O inciso IV do artigo 63 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, na fase de habilitação das licitações, deve ser exigida dos licitantes declaração de que cumprem as exigências de reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, conforme previsto em lei e em normas específicas.

Conforme entendimento firmado pelo TCU no Acórdão nº 523/2025-Plenário, a exigência de declaração relativa ao cumprimento das reservas de cargos introduzida pela Lei nº 14.133/2021 configura uma inovação relevante no procedimento licitatório. Trata-se de mecanismo de política pública voltado à promoção da inclusão social, com o objetivo de reduzir desigualdades e a situação de vulnerabilidade de categorias específicas, como as pessoas com deficiência e os reabilitados da Previdência Social.

Nesse sentido, o artigo 92, inciso XVII, da Lei nº 14.133/2021 reforça essa exigência ao determinar que os contratos firmados com os licitantes vencedores contenham cláusula expressa de cumprimento da reserva de vagas para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social durante toda a sua vigência.

A ausência dessa exigência compromete a efetividade das políticas públicas de inclusão, além de representar descumprimento da legislação aplicável.

3.20. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

3.20.1 O EDITAL VEDA A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS COM MOTIVAÇÃO FORMAL NO PROCESSO?

O artigo 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, como regra, as pessoas jurídicas podem participar de licitações na forma de consórcio, ressalvada a hipótese em que o edital traga vedação devidamente motivada no processo⁶. Ou seja, a restrição à participação de consórcios não é automática, devendo estar amparada em justificativa formal e circunstanciada no processo licitatório.

Nessa mesma direção, em analogia à legislação federal, o inciso I do artigo 50 da Lei nº 9.784/1999

6. Nesse sentido os Acórdãos n.º 1.328/2022-P, 3.129/2019-P, 2.303/2015 - P, 2.447/2014 - P, 1.179/2014 -P, 1.305/2013 - P, 1.878/2005 - Plenário.

estabelece que os atos administrativos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses devem ser devidamente motivados, com a indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que os embasam.

A Administração possui discricionariedade para permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas. Contudo, essa decisão deve ser expressamente motivada nos autos, sobretudo quando se optar pela vedação, já que tal medida, em regra, restringe a competitividade do certame e pode limitar a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (Acórdão TCU nº 185/2023-P).

Assim, a decisão sobre permitir ou vedar a participação de consórcios deve considerar as especificidades de cada contratação, avaliando variáveis como a complexidade e as dificuldades de gestão do contrato, a capacitação técnica dos potenciais participantes e os impactos dessa escolha sobre a competitividade do certame.

Diante do exposto, a vedação à participação de consórcios em licitações, quando não acompanhada de justificativa adequada, pode restringir indevidamente a competitividade do certame, reduzindo o universo de potenciais fornecedores e comprometendo a qualidade, a eficiência e a economicidade das propostas apresentadas, em afronta aos princípios que regem a contratação pública.

3.21. ACESSO AO EDITAL

3.21.1 O EDITAL PERMITE VISUALIZAÇÃO SEM REGISTRO, CADASTRO OU IDENTIFICAÇÃO PARA ACESSO?

O § 2º do artigo 87 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que é vedada aos órgãos e entidades licitantes a exigência de registro, cadastro ou qualquer forma de identificação complementar como condição para acesso ao edital e aos seus anexos.

O § 3º do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021 determina que todos os elementos do edital, incluindo anexos como minuta de contrato e termo de referência, sejam publicados em sítio eletrônico oficial na mesma data da divulgação do edital, sem exigência de registro ou identificação para acesso, assegurando transparência, igualdade de condições e ampla competitividade no certame.

Nesse sentido, é considerada prática ilegal a exigência de requerimento formal prévio à comissão

de licitação como condição para acesso aos documentos técnicos que compõem o edital, uma vez que tal medida pode antecipar informações sobre o universo de potenciais competidores, comprometendo a isonomia e a competitividade do certame (Acórdão TCU nº 2.361/2018 - Plenário).

Além disso, tal exigência afronta diretamente o disposto no § 2º do artigo 87 da Lei nº 14.133/2021, que veda a imposição de registro ou cadastro complementar para acesso ao edital e seus anexos. A intenção da norma é assegurar a ampla publicidade e garantir igualdade de condições entre os interessados, ao facilitar o acesso irrestrito aos documentos licitatórios por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sistema unificado de divulgação e transparência das contratações públicas.

A exigência de cadastro adicional configura ônus desnecessário aos potenciais licitantes, restringindo a ampla competitividade do certame e comprometendo o princípio da isonomia previsto na Lei nº 14.133/2021.

3.22. EXIGÊNCIA DE AMOSTRA

3.22.1 O EDITAL EXIGE AMOSTRA DE TODOS OS LICITANTES COM JUSTIFICATIVA TÉCNICA PRÉVIA?

A exigência de amostras pode ser um instrumento relevante para prevenir problemas relacionados à qualidade dos bens a serem adquiridos, permitindo à Administração verificar previamente se as características ofertadas atendem às suas necessidades.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece no artigo 17, §3º que:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 3º - Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

Contudo, a exigência de amostras de todos os licitantes, além de vedada pela legislação, mostra-se desarrazoada, pois transfere um ônus excessivo aos participantes. Dependendo da natureza do ob-

jeto, tal prática pode elevar o custo de participação e desestimular potenciais concorrentes, comprometendo a isonomia e a competitividade do certame.

Situação distinta ocorre quando a Administração exige, na fase de classificação, a apresentação de amostra apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. Nesse caso, não há oneração desnecessária dos demais competidores, pois o vencedor deve estar preparado para demonstrar a conformidade do produto com as exigências do edital. Trata-se de procedimento considerado legítimo e que não restringe a competitividade do certame (Acórdão TCU nº 2.368/2013 - Plenário).

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência consolidada do TCU estabelece que a exigência de apresentação de amostras somente é admitida na fase de classificação das propostas, restrita ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, e desde que esteja previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório (Acórdãos TCU nº 387/2024-P, 2.640/2019-P, 529/2018-P, 1.291/2011-Plenário, 2.780/2011-2ª Câmara, 4.278/2009-1ª Câmara, 1.332/2007-Plenário e 3.130/2007-1ª Câmara).

Dessa forma, a exigência de apresentação de amostras por todos os licitantes, prevista no edital, configura prática irregular, por afrontar o § 3º do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021.

Nos casos em que o edital não contenha previsão de exigência de amostras, a presente pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não foi identificada cláusula de apresentação de amostras entre os licitantes, prosseguindo-se a análise para as questões subsequentes. A avaliação somente será pertinente quando houver efetiva exigência de amostras, situação em que será necessário verificar se está restrita ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.

3.23. PARECER JURÍDICO

3.23.1 A LICITAÇÃO CONTA COM CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE, MEDIANTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA QUE ATENDA ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS?

O artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para realização do controle prévio de legalidade. Esse parecer jurídico é condição indispensável para a divulgação do

edital, garantindo que o procedimento atenda aos pressupostos de validade e conformidade legal. Trata-se de etapa essencial para conferir segurança jurídica às contratações públicas, prevenindo irregularidades e reduzindo riscos de nulidade do certame.

A lei também detalha como deve ser elaborado o parecer jurídico. O órgão de assessoramento deve analisar o processo conforme critérios objetivos de prioridade, redigir manifestação em linguagem clara e compreensível e abordar todos os elementos indispensáveis à contratação, indicando os pressupostos de fato e de direito utilizados. Essa exigência reforça a função orientadora e preventiva da análise jurídica, que deve ser acessível não apenas aos operadores do direito, mas também aos gestores e demais interessados no processo.

O controle prévio de legalidade não se restringe às licitações. O § 4º do artigo 53 amplia sua aplicação para contratações diretas, convênios, termos de cooperação, acordos, adesões a atas de registro de preços e instrumentos congêneres, além de seus aditivos. Essa abrangência garante uniformidade no exame jurídico de diferentes modalidades de contratação, fortalecendo a integridade e a governança dos gastos públicos. Assim, mesmo nas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa, a Administração deve submeter os processos à análise jurídica, salvo exceções devidamente regulamentadas.

Por fim, o § 5º admite a dispensa da análise jurídica em casos previamente definidos pela autoridade jurídica máxima, considerando situações de baixo valor, baixa complexidade, entrega imediata do objeto ou quando forem utilizadas minutas padronizadas previamente aprovadas. Essa flexibilização busca equilibrar a necessidade de segurança jurídica com a eficiência administrativa, evitando sobrecarga dos órgãos jurídicos em contratações de menor risco. Ainda assim, a dispensa deve ser regulamentada e justificada, de modo a preservar a legalidade e a transparência.

3.24. HABILITAÇÃO JURÍDICA

3.24.1 AS EXIGÊNCIAS PARA COMPROVAÇÃO DA HABILITAÇÃO JURÍDICA PREVISTAS NO EDITAL ESTÃO EM CONFORMIDADE COM AS DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 14.133/2021?

O artigo 66 da Lei nº 14.133/2021 define a finalidade da habilitação jurídica no processo licitatório: demonstrar que o licitante possui capacidade legal para exercer direitos e assumir obrigações perante a Administração. Trata-se, portanto, de uma etapa destinada a verificar se a empresa ou pessoa física interessada existe formalmente e se está legalmente apta a firmar contratos administrativos. Esse requisito é essencial para dar segurança ao processo, garantindo que apenas licitantes com personalidade jurídica válida e poderes de representação possam participar e assumir compromissos contratuais.

A lei estabelece que a documentação exigida para a habilitação jurídica deve se restringir à comprovação da existência jurídica da pessoa. No caso de pessoas jurídicas, isso inclui, por exemplo, o contrato social ou estatuto registrado no órgão competente e os atos de eleição ou designação de seus administradores. Já para as pessoas físicas, pode abranger documentos de identidade e inscrição no cadastro de contribuintes. Além disso, quando a atividade contratada depender de autorização específica do poder público, também deve ser exigido documento que comprove essa autorização, como registro em conselhos de classe ou alvarás de funcionamento.

Ao limitar a habilitação jurídica apenas a esses aspectos, o legislador buscou evitar exigências excessivas ou desnecessárias que possam restringir a competitividade dos certames. Assim, não é permitido que os editais solicitem documentos sem pertinência direta com a comprovação da capacidade jurídica do licitante. Esse entendimento reforça o princípio da legalidade e assegura a isonomia entre os concorrentes, garantindo que a Administração selecione a proposta mais vantajosa sem criar barreiras artificiais à participação.

3.25 EXIGÊNCIA DE LOCAL DE FUNCIONAMENTO

3.25.1 - O EDITAL EXIGE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO SEM IMPOR LOCALIZAÇÃO ESPECÍFICA DO LICITANTE?

A exigência de alvará de funcionamento como documento de habilitação jurídica, quando utilizada para restringir a participação a licitantes com domicílio em determinada localidade, configura afronta ao princípio da isonomia e compromete o caráter competitivo do certame.

Tal prática contraria a vedação prevista no artigo 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, além de desrespeitar o *numerus clausus* estabelecido nos artigos 66 a 69 do mesmo diploma, que elencam de forma taxativa os documentos exigíveis para a habilitação jurídica.

Assim, tal exigência configura irregularidade, por violar os preceitos legais vigentes e restringir indevidamente a competitividade do certame.

3.26. REGULARIDADE FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA

3.26.1 - O EDITAL EXIGE A COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL, EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO, SEM IMPOR A EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO?

O artigo 68 da Lei nº 14.133/2021 disciplina a documentação a ser exigida para a verificação da regularidade fiscal, social e trabalhista do licitante ou contratado. Entre os documentos previstos, está a apresentação de prova de regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Deve-se destacar que “quitação” não se confunde com “regularidade fiscal”. Enquanto a quitação pressupõe a inexistência de débitos, a regularidade admite outras hipóteses legalmente previstas, como débitos parcelados, com exigibilidade suspensa ou garantidos, situações em que, embora exista dívida, o contribuinte é considerado adimplente perante o fisco.

Sobre o tema, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que não compete à Administração Pública exigir certidões de “quitação” de obrigações fiscais, sejam elas relativas às Fazendas Federal, Estadual ou Municipal, à Dívida Ativa da União, ao FGTS ou ao INSS. O que deve ser exigido é, tão somente, a comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista, nos termos da legislação. Esse entendimento está consolidado na Súmula TCU nº 283 e reiterado em diversos

julgados, a exemplo dos Acórdãos 549/2011-Plenário, 3.390/2011-2ª Câmara, 1.265/2010-Plenário, 471/2008-Plenário, 1.699/2007-Plenário, 2.081/2007-Plenário e 3.191/2007-1ª Câmara.

Por meio dos Acórdãos n.ºs 35/2015 - SC, 267/2017 e 82/2019, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso firmou o entendimento de que, para fins de habilitação em processos licitatórios, não se deve exigir dos licitantes certidão que ateste a quitação ou inexistência de débitos fiscais, mas sim documento que comprove a regularidade fiscal, nos termos previstos na legislação.

A comprovação da regularidade fiscal prevista na Lei nº 14.133/2021 não se confunde com a prova de quitação de tributos. A regularidade pode ser demonstrada por meio de certidão negativa ou de certidão positiva com efeitos de negativa, o que não implica, necessariamente, ausência de débitos. Isso porque é possível que existam tributos parcelados ou com exigibilidade suspensa, situações em que, embora haja dívida, o contribuinte é considerado regular perante a Fazenda Pública.

Dessa forma, a exigência de apresentação de quitação de obrigações mostra-se irregular, por extrapolar as disposições legais, que restringem a comprovação à regularidade fiscal, social e trabalhista.

3.27. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL

3.27.1 - O EDITAL LIMITOU-SE A EXIGIR APENAS AS CERTIDÕES PREVISTAS EM LEI, SEM INCLUIR DOCUMENTOS COMO CERTIDÃO DE CONCORDATA, RECUPERAÇÃO JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL NÃO PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de habilitação nas licitações devem restringir-se ao indispensável para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais. Em consonância com esse princípio, o artigo 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 prevê de forma expressa a exigência apenas de certidão negativa de feitos sobre falência, expedida pelo distribuidor da sede do licitante, vedando a solicitação de outros documentos não previstos em lei.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a Administração Pública não pode estabelecer condições de habilitação não previstas em lei, sob pena de violar os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da ampla competitividade. Nesse sentido, destacam-se os Acórdãos TCU nº 1.870/2021-P, nº 1.749/2020-2C e nº 2.553/2015-P, entre outros.

Tais exigências restritivas, quando não encontram respaldo em dispositivo legal, comprometem a

isonomia entre os licitantes, vulneram a ampla competitividade e podem ensejar a nulidade do certame, além de implicar na responsabilização dos agentes públicos responsáveis pela elaboração e condução do procedimento.

Dessa forma, a exigência de certidão relativa à concordata ou à recuperação judicial ou extrajudicial revela-se irregular, por não encontrar respaldo na Lei nº 14.133/2021, contrariar a jurisprudência consolidada do TCU e restringir indevidamente o caráter competitivo do certame, podendo ensejar a nulidade do procedimento e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

3.28. EXIGÊNCIA DE CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO

3.28.1 - O EDITAL NÃO EXIGE CAPITAL SOCIAL INTEGRALIZADO, LIMITANDO-SE ÀS EXIGÊNCIAS LEGAIS QUANTO À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA?

O § 4º do artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 admite que, para fins de habilitação econômico-financeira, a Administração exija apenas capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. A exigência de capital social integralizado, por outro lado, extrapola os limites fixados pela legislação, configurando restrição indevida à competitividade. Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do TCU é firme ao vedar tal prática (Acórdãos TCU nºs 138/2024 - Plenário, 1.101/2020 - Plenário, 2.326/2019 - Plenário, 2.365/2017 - Plenário, 1.944/2015 - Plenário, 1.842/2013 - Plenário, 887/2013 - Plenário, 1.871/2005 - Plenário, 170/2007 - Plenário e 113/2009 - Plenário).

A Nova Lei de Licitações, embora admita a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, limitado a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, não estabelece, em nenhum momento, a obrigatoriedade de que essa comprovação se faça com base no capital social integralizado da empresa. Tal exigência extrapola os limites legais e pode restringir a competitividade do certame.

Também a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a exigência de comprovação de capital social integralizado é indevida, por extrapolar o que dispõe a Lei nº 14.133/2021. Tal requisito restringe a competitividade do processo licitatório, pois tende a favorecer apenas empresas de maior porte que consigam comprovar o montante arbitrariamente estabelecido no edital, em detrimento de concorrentes igualmente aptos a executar o objeto.

Portanto, a exigência de comprovação de capital social integralizado como requisito de habilitação extrapola os limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência consolidada dos tribunais, configurando inovação indevida nas condições de qualificação econômico-financeira e restrição injustificada à competitividade do certame.

3.29. ÍNDICES CONTÁBEIS

3.29.1 - OS ÍNDICES CONTÁBEIS EXIGIDOS NO EDITAL ESTÃO DENTRO DE PARÂMETROS USUAIS DE MERCADO, SEM APRESENTAR VALORES INCOMUNS QUE POSSAM RESTRINGIR A COMPETITIVIDADE?

A exigência de índices de liquidez fora de padrões usuais configura irregularidade, pois extrapola os limites estabelecidos pela legislação. O § 5º do artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 determina que a comprovação da boa situação financeira da empresa deve ser feita por critérios objetivos, vedando expressamente “a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação”.

Assim, parâmetros excessivamente restritivos, como liquidez corrente acima de 1,5 ou grau de endividamento máximo de 0,35, podem limitar indevidamente a competitividade do certame e contrariar o princípio da isonomia.

Por outro lado, o § 2º do artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 estabelece uma vedação expressa à Administração, ao dispor que não poderão ser exigidos valores mínimos de faturamento anterior, bem como índices de rentabilidade ou de lucratividade. Tais exigências, além de não guardarem relação direta com a capacidade de a empresa cumprir o objeto da contratação, podem restringir indevidamente a competitividade do certame, favorecendo empresas de maior porte em detrimento daquelas de menor porte, em afronta ao princípio da isonomia.

Na esteira dessas disposições legais, a jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União também reforça os limites à exigência de índices contábeis. A Súmula TCU nº 289 consolidou o entendimento de que a fixação de índices de capacidade financeira, como os de liquidez, somente é válida quando justificada no processo licitatório, baseada em parâmetros atualizados de mercado e compatível com as características do objeto da contratação. Além disso, o enunciado veda expressamente a utilização de fórmulas que incluam rentabilidade ou lucratividade, por configurarem

critérios desproporcionais e restritivos à competitividade.

Em situação semelhante, o TCU já apontou como irregular a exigência de índices econômico-financeiros fixados de forma excessiva e sem adequada fundamentação, a exemplo de liquidez geral e liquidez corrente superiores a 2 e endividamento geral inferior a 0,35. Tais critérios, além de destoarem dos valores usualmente adotados no mercado, comprometem a motivação do ato e restringem a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência consolidada do Tribunal (Acórdãos 7.892/2017 - 2ª Câmara, 932/2013 - Plenário e 6.130/2012 - 2ª Câmara).

Desse modo, a exigência de índices contábeis em patamares excessivos ou incomuns configura prática ilegal, por destoar das disposições da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada dos tribunais.

3.30. LIVRO DIÁRIO

3.30.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO, A APRESENTAÇÃO DE CÓPIA INTEGRAL DO LIVRO DIÁRIO, OBSERVANDO O ROL TAXATIVO DA LEGISLAÇÃO?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica e econômico-financeiras devem se restringir àquelas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais.

O artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 delimita, de forma taxativa, a documentação cabível para a comprovação da qualificação econômico-financeira das licitantes. Entre os documentos previstos, incluem-se o balanço patrimonial, as demonstrações contábeis e a certidão negativa de feitos sobre falência, mas não há qualquer previsão legal que autorize a Administração a exigir a juntada integral do Livro Diário. Dessa forma, a imposição de tal requisito extrapola os limites legais, configurando inovação indevida e formalismo excessivo no processo licitatório.

3.31. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (LOTE)

3.31.1 - NAS LICITAÇÕES POR LOTES OU GRUPOS DE ITENS, O EDITAL EXIGIU QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA PROPORCIONALMENTE AO VALOR DE CADA LOTE OU GRUPO, AO INVÉS DO VALOR GLOBAL DA CONTRATAÇÃO?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira em processos licitatórios devem restringir-se àquelas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, de forma a garantir a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 69, reforça a necessidade de proporcionalidade e pertinência nas exigências de qualificação econômico-financeira, vedando restrições desarrazoadas que possam comprometer a competitividade do certame.

A jurisprudência dos tribunais de contas é clara ao estabelecer que a exigência de capacidade econômico-financeira deve guardar proporcionalidade com o valor dos itens ou lotes adjudicados, especialmente nas licitações de objetos divisíveis. Nesses casos, a Administração não pode exigir comprovação baseada no valor global da licitação quando a disputa se dá por lotes ou grupos de itens, sob pena de restringir indevidamente a competitividade e afastar potenciais interessados aptos a executar partes do objeto (Acórdãos TCU nº 1.304/2020-Plenário, nº 1.839/2019-Plenário e nº 1.722/2015-Plenário).

O Acórdão TCU nº 868/2007-Plenário consolidou o entendimento de que a adjudicação de itens ou grupos de lotes a uma mesma empresa somente é possível quando esta comprovar capacidade suficiente para suportar, de forma acumulada, as obrigações assumidas. Por outro lado, o Acórdão TCU nº 487/2007-Plenário fixou que, nas licitações em que o objeto for dividido em lotes ou grupos de itens, os requisitos de habilitação econômico-financeira devem ser dimensionados proporcionalmente a cada lote ou grupo, e não em relação ao valor total da licitação, sob pena de restringir a competitividade do certame.

No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 174/2011-Plenário reforça que, ao ultrapassar os limites de sua qualificação econômico-financeira, cabe ao licitante optar por contratar apenas os itens compatíveis com sua capacidade demonstrada, sem que isso implique desistência da proposta.

Complementarmente, a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as exigências de habilitação devem se adequar à divisão do objeto, permitindo que o licitante dispute e seja adjudicado apenas em relação à parte para a qual detenha capacidade jurídica, técnica e econômico-financeira.

Portanto, a ausência de vinculação entre a qualificação econômico-financeira e o valor total efetivamente adjudicado a cada licitante configura irregularidade, pois compromete a segurança da contratação e afronta os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

3.32. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA (TEMPO)

3.32.1 - NAS CONTRATAÇÕES COM VIGÊNCIA INICIAL SUPERIOR A 12 MESES, O EDITAL EXIGIU COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA LIMITANDO-SE AO EQUIVALENTE A 12 MESES DE EXECUÇÃO, AO INVÉS DO VALOR TOTAL DO CONTRATO?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira nos processos licitatórios devem se restringir àquelas estritamente necessárias para garantir o cumprimento das obrigações contratuais. Tal comando visa assegurar a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, vedando imposições desproporcionais ou que ampliem indevidamente as barreiras de acesso à disputa.

Contudo, a jurisprudência dos tribunais de contas tem firmado o entendimento de que a exigência de qualificação econômico-financeira deve ser dimensionada com base no valor correspondente a 12 meses de execução, ainda que o contrato tenha vigência inicial superior a esse período. Essa orientação é especialmente relevante nas contratações de prestação continuada, em que a exigência baseada no valor total do contrato poderia restringir indevidamente a competitividade.

Essa orientação busca evitar restrições indevidas à competitividade e assegurar a proporcionalidade entre o ônus imposto ao licitante e o risco efetivamente assumido pela Administração no início da execução contratual. Nesse sentido, o TCU tem reiterado o entendimento em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos nº 2.268/2022, 2.763/2016, 1.214/2013 e 1.335/2010, todos do Plenário.

Portanto, a exigência de capacidade econômico-financeira calculada sobre o valor total do contrato, em vez do montante correspondente a 12 meses de execução, caracteriza formalismo excessivo

e pode restringir indevidamente a competitividade, em afronta aos princípios da proporcionalidade e da isonomia previstos na legislação de regência.

Nos casos em que a licitação não envolva contratos com vigência inicial superior a 12 (doze) meses, a pergunta não deve ser aplicada, basta prosseguir a análise para as questões seguintes.

3.33. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (ATESTADOS)

3.33.1 - O EDITAL EXIGE APENAS A COMPROVAÇÃO DA APTIDÃO POR MEIO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA, SEM IMPOR NÚMERO MÍNIMO, MÁXIMO OU FIXO, EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira devem se restringir àquelas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais. Nesse sentido, a exigência de um número mínimo, máximo ou fixo de atestados de capacidade técnico-operacional ou técnico-profissional extrapola o limite constitucional, uma vez que o relevante é a comprovação da aptidão técnica da empresa, e não a quantidade de atestados apresentados. Tal prática pode restringir a competitividade do certame e violar os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, os critérios de habilitação técnica previstos no artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 têm por finalidade assegurar que o licitante possua a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional indispensável à execução do objeto da contratação. A exigência deve restringir-se à comprovação da aptidão necessária, sem extrapolar para requisitos que impliquem número mínimo, máximo ou fixo de atestados, pois o que importa é a demonstração da capacidade de execução, e não a quantidade de documentos apresentados.

Ademais, o inciso I do artigo 9º da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente que os agentes públicos admitam, prevejam, incluam ou tolerem situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. Dessa forma, a exigência de número mínimo, máximo ou fixo de atestados afronta diretamente essa vedação legal, uma vez que limita indevidamente a participação de potenciais interessados, restringindo a competição e violando o princípio da isonomia.

Para o TCU, é irregular a exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica para fins

de habilitação, salvo quando a especificidade do objeto justificar tal requisito. Nessa hipótese excepcional, os motivos de fato e de direito devem estar expressamente registrados no processo licitatório, de modo a assegurar transparência, proporcionalidade e preservação da competitividade (Acórdão TCU nº 825/2019 - Plenário).

O TCE/MT igualmente consolidou entendimento semelhante ao do TCU. No Acórdão nº 1.103/2023, decidiu que, "para efeito de qualificação técnica em licitação voltada à prestação de serviços de consultoria e assessoramento jurídico, a exigência de comprovação da atuação (representação) jurídica em pelo menos 5 processos de categorias específicas junto ao Tribunal de Contas configura restrição à competitividade".

Nesse contexto, o estabelecimento de quantidade mínima de atestados afronta o preceito constitucional da isonomia, ao criar distinção desarrazoada entre licitantes que, em essência, possuem a mesma qualificação técnica. Não há fundamento jurídico para presumir que o licitante que apresente apenas um atestado válido seja menos apto do que aquele que apresente dois ou mais, desde que ambos demonstrem experiência compatível com o objeto da contratação.

Nessa linha, o TCE/MT já firmou entendimento de que "é ilegal a exigência editalícia de quantidade mínima de atestados ou certidões para comprovação da qualificação técnica da licitante" (Acórdão nº 1.158/2014 - TP).

A exigência de um número mínimo de atestados técnicos constitui medida excepcional, admitida apenas quando a especificidade do objeto assim o exigir, desde que devidamente justificada no processo administrativo da licitação e sem comprometer a competitividade do certame (Acórdão TCU nº 1.557/2014 - 2ª Câmara).

Portanto, a exigência de número mínimo de atestados, sem a devida justificativa técnica expressa, configura restrição indevida à competitividade e afronta ao artigo 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

3.34. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (QUANTITATIVO)

3.34.1 - O EDITAL EXIGIU, NOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA, QUANTITATIVOS MÍNIMOS SUPERIORES A 50% DO OBJETO A SER CONTRATADO, COM A DEVIDA JUSTIFICATIVA TÉCNICA?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal dispõe que as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira em licitações públicas devem restringir-se àquelas estritamente necessárias para garantir o cumprimento das obrigações contratuais. Esse comando constitucional assegura que as exigências não se transformem em barreiras indevidas à participação, preservando a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, o §2º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, para fins de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir dos licitantes a comprovação de que executaram quantitativos mínimos de itens ou de parcelas de natureza relevante do objeto da licitação. Tais quantitativos, entretanto, devem estar limitados a parcelas de maior relevância e valor significativo, e sua exigência deve guardar proporcionalidade com o objeto a ser contratado.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Dessa forma, admite-se a exigência de atestados que comprovem quantitativos mínimos de até 50% das parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto da licitação, conforme autorizado pelo §2º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021. Ressalta-se, contudo, que são vedadas restrições adicionais relacionadas a prazos de execução (como exigência de validade temporal dos atestados) ou a locais específicos (como a exigência de que o objeto tenha sido executado em determinada região), por representarem limitações indevidas à competitividade do certame.

O inciso I do artigo 9º da Lei nº 14.133/2021 veda aos agentes públicos “admitir, prever, incluir ou

tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório”. Assim, a exigência de quantitativos mínimos superiores a 50% das parcelas relevantes do objeto ou de restrições quanto a tempo e local de execução configura afronta direta à legislação, por limitar indevidamente a participação de potenciais concorrentes.

Com efeito, a exigência editalícia representa excesso que compromete a necessária competitividade do certame, em desacordo com o artigo 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. Ao obrigar a apresentação de certidão de capacidade técnica fixada em percentual superior a 50% do quantitativo a ser contratado, a Unidade estabeleceu requisito desproporcional, restringindo a participação de potenciais licitantes. Esse entendimento encontra respaldo na Súmula nº 263 do TCU, segundo a qual as exigências de habilitação devem se limitar ao estritamente necessário para garantir a execução do objeto, sob pena de frustrar a competitividade.

A Lei, ao prever a exigência de habilitação técnica, buscou assegurar que a Administração contrate empresa efetivamente apta a executar o objeto licitado, sem, contudo, autorizar a criação de restrições que comprometam a competitividade. A fixação de quantitativos em percentuais excessivamente elevados constitui exigência desproporcional e desarrazoada, pois limita a participação de potenciais interessados sem respaldo na Lei nº 14.133/2021, contrariando os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, considera-se irregular a exigência de atestado de capacidade técnica que imponha quantitativo mínimo superior a 50% dos bens ou serviços a serem contratados, salvo quando a especificidade do objeto justificar tal medida e desde que não haja comprometimento à competitividade do certame. Nesses casos, a excepcionalidade deve estar formalmente motivada no processo licitatório, em consonância com a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 3.663/2016 - 1ª Câmara e Acórdão nº 3.070/2013 - Plenário).

Por fim, cabe destacar que, em situações semelhantes, o Tribunal de Contas da União tem orientado que as exigências de capacidade técnico-operacional devem se limitar aos mínimos necessários para assegurar a qualificação técnica das empresas na execução do contrato, devendo a Administração abster-se de estabelecer requisitos excessivos que restrinjam indevidamente a competi-

vidade. Exemplo disso é a vedação à comprovação de experiência em percentual superior a 50% dos quantitativos a executar, conforme reiteradamente decidido (Acórdãos TCU n. 1.284/2003, 2.088/2004, 2.656/2007, 2.215/2008 e 3.070/2013, todos do Plenário).

3.35. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (RELEVÂNCIA)

3.35.1 - O EDITAL DEIXOU DE EXIGIR COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PARA PARCELAS POUCO RELEVANTES DO OBJETO LICITADO (INFERIORES A 4% DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO)?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica em processos licitatórios devem se restringir àquelas indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais, assegurando isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, o § 1º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

São consideradas parcelas de valor significativo aquelas que representem, individualmente, pelo menos 4% do valor total da contratação. Isso significa que, em uma obra ou serviço de grande porte, mesmo uma parte aparentemente pequena – desde que atinja esse percentual – pode justificar a exigência de qualificação técnica. A lei não obriga que a parcela seja, ao mesmo tempo, de alta relevância técnica e de valor significativo. Basta que atenda a um desses critérios para que a Administração avalie a conveniência de exigir a comprovação da experiência. Assim, cabe ao gestor analisar caso a caso, garantindo que as exigências sejam proporcionais à dimensão e à complexidade do objeto, evitando restrições indevidas à competitividade.

Portanto, a exigência de atestado relativo à parcela cujo valor seja inferior a 4% do total estimado da contratação contraria o disposto no § 1º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, bem como o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

3.36. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (PARÂMETROS)

3.36.1 - O EDITAL APRESENTOU CRITÉRIOS OBJETIVOS E PARÂMETROS CLAROS PARA A AVALIAÇÃO DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EXIGIDOS?

As exigências de experiência técnica devem ser estabelecidas de forma clara, explícita e objetiva, observando a proporcionalidade em relação à dimensão e à complexidade do objeto a ser executado, conforme dispõe o artigo 67 da Lei nº 14.133/2021. A ausência de definição objetiva do que será considerado “características” ou “quantidades e prazos compatíveis”, em termos de experiência técnica prévia, conduz a um julgamento subjetivo, violando os princípios da isonomia e da legalidade, e configurando irregularidade no processo licitatório.

O estabelecimento de exigências genéricas de experiência prévia, sem parâmetros objetivos, compromete a objetividade e a transparência do julgamento. Essa prática pode resultar em direcionamento ou favorecimento indevido, uma vez que a aceitação ou rejeição de propostas ficaria condicionada a interpretações oportunistas apenas no momento da análise da documentação apresentada, em afronta aos princípios da isonomia e da impessoalidade.

Com base nessa perspectiva, a ausência de clareza na redação do edital quanto à forma de aferição da experiência inviabiliza o julgamento objetivo e afronta princípios como a transparência e a competitividade, comprometendo a legalidade da licitação (Acórdãos TCU nº 2.237/2021-Plenário, nº 2.263/2021-Plenário, nº 3.123/2021-Plenário e nº 5.960/2021-2ª Câmara).

Em situações similares, o TCU tem reiteradamente apontado a irregularidade desse tipo de previsão editalícia, ressaltando que a ausência de parâmetros objetivos mínimos para a comprovação de aptidão técnica gera subjetividade e afronta diretamente o princípio do julgamento objetivo⁷.

Por esse motivo, é obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação da qualificação técnico-operacional, de forma que os atestados apresentados demonstrem que a licitante já forneceu bens ou executou serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, nos termos do artigo 67, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

7. Acórdãos TCU n. 961/2020-Plenário e 1.923/2020-Plenário.

A presença de cláusula indevida pode resultar na contratação de empresas sem qualificação técnica adequada para o cumprimento das obrigações contratuais, no direcionamento da licitação com prejuízo à isonomia e à justa competição entre os licitantes, bem como na desclassificação indevida de participantes idôneos, culminando na adjudicação do objeto a empresas inaptas ou na seleção de proposta que não represente a solução mais vantajosa para a Administração. Diante do exposto, a exigência de comprovação de experiência genérica compromete a objetividade e a transparência do julgamento, além de frustrar o caráter competitivo do certame.

3.37. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (TEMPO) **3.37.1 - O EDITAL EXIGIU ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA SEM LIMITAÇÃO TEMPORAL?**

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica em processos licitatórios devem se restringir àquelas indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais, assegurando isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, o § 2º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. (grifo nosso)

Dessa forma, são vedadas limitações de tempo, como a exigência de que o objeto tenha sido executado dentro de um período específico, uma vez que tais restrições não guardam relação direta com a comprovação da aptidão técnica do licitante e podem comprometer a competitividade do certame.

A exigência de apresentação de atestado técnico emitido há, no máximo, cinco anos, por exemplo, contraria o § 2º do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, que veda expressamente limitações de tempo relativas aos atestados. Além disso, afronta o disposto no artigo 9º, inciso I, da mesma norma, ao impor condição que restringe indevidamente a competitividade do certame. Trata-se, portanto, de cláusula

la ilegal que compromete a isonomia entre os licitantes e viola princípios basilares das contratações públicas, como a legalidade, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa.

3.38. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (SOMATÓRIO)

3.38.1 - O EDITAL PERMITIU O SOMATÓRIO DE ATESTADOS PARA COMPROVAÇÃO DA QUANTIDADE MÍNIMA DE SERVIÇO COMPATÍVEL COM O OBJETO LICITADO?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica em processos licitatórios devem se restringir àquelas indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais, assegurando isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, os incisos I e II do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 dispõem sobre as regras aplicáveis à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, definindo os documentos admitidos para sua comprovação, notadamente as certidões e os atestados de capacidade técnica:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do artigo 88 desta Lei;

A vedação, sem a devida justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovação dos quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional afronta os princípios da motivação e da competitividade, previstos no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no artigo 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência consolidada no sentido de considerar irregular essa prática (Acórdãos n.os 1.153/2024-Plenário, 2.291/2021-Plenário e 1.095/2018-Plenário).

Ainda nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem reiterado que:

- I. A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade (Acórdão nº 2.291/2021 - Plenário);
- II. É vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação da qualificação técnica. Contudo, caso a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem indispensáveis tais restrições, deve a Administração demonstrar a pertinência e a necessidade de estabelecer limites ao somatório de atestados ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica do licitante (Acórdão nº 1.095/2018 - Plenário).

Conclui-se, portanto, que a vedação ao somatório de atestados para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, quando não acompanhada de justificativa técnica adequada, afronta diretamente os princípios da motivação e da competitividade, consagrados na Lei nº 14.133/2021, além de comprometer a isonomia e a ampla participação no certame.

3.39. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (VISITA TÉCNICA)

3.39.1 - O EDITAL DEIXOU DE EXIGIR VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA E REALIZADA SOMENTE PELOS RESPONSÁVEIS TÉCNICOS DA LICITANTE?

A exigência de visita técnica obrigatória pode ser admitida em situações excepcionais, desde que devidamente justificada no processo licitatório, por se tratar de medida destinada a assegurar que os licitantes conheçam previamente as condições do local de execução do objeto e não aleguem dificuldades futuras em razão de peculiaridades não observadas.

Entretanto, é descabida a exigência de que a visita seja realizada exclusivamente pelo responsável técnico da empresa, pois essa restrição não se relaciona com a comprovação da capacidade técnica, que deve ocorrer por meio dos atestados previstos no artigo 67 da Lei nº 14.133/2021.

Tal exigência, além de desarrazoada, impõe ônus desnecessário às empresas, restringe a competitividade e afronta os princípios da isonomia e da razoabilidade, conforme já decidido pelo Tribunal

de Contas da União (Acórdãos TCU nº 1.558/2015-Plenário e nº 1.214/2013-Plenário).

Os §§ 2º a 4º do artigo 63 da Lei nº 14.133/2021 dispõem que:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

(...)

§ 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.

§ 3º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.

§ 4º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados.

Sendo imprescindível a visita técnica, restringe a competitividade a exigência de sua realização somente pelo responsável técnico da licitante ou em única data. Importa destacar, ainda, que a visita técnica deve ser compreendida como um direito da empresa licitante, que pode se valer desse instrumento para conhecer melhor o objeto e o local de execução, mas não como uma obrigação imposta pela Administração de forma excessiva ou restritiva.

Para o TCE/MT, "a exigência de visita técnica como condição de qualificação ou habilitação em certames licitatórios representa exigência que restringe a competitividade, somente se justificando quando existirem peculiaridades e características do objeto licitado que demandem do licitante o conhecimento prévio do local onde os serviços serão prestados" (Acórdãos TCE/MT nº 2.333/2014 - TP e nº 143/2015 - SC).

Nos casos em que o edital não exigir visita técnica obrigatória, a pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não foi identificada exigência dessa natureza, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.40. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (CREA)

3.40.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, DE FORMA INDEVIDA, VISTO DO CREA DA SEÇÃO LOCAL?

A exigência de visto no CREA/MT, para empresas já registradas em Conselhos de outras Unidades da Federação, não deve ser feita como condição de participação na licitação. Conforme o artigo 58 da Lei nº 5.194/1966, tal exigência só é aplicável à empresa vencedora, no momento da execução do objeto contratual. Antecipar essa obrigação à fase de habilitação compromete a competitividade e afronta os princípios da isonomia e da razoabilidade.

O artigo 58 da Lei nº 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, estabelece que, se o profissional, firma ou organização, já registrado em um Conselho Regional, exercer atividade em outra região, ficará obrigado a visar, nessa nova jurisdição, o seu registro.

Portanto, a exigência de visto no CREA da seção local não pode ser antecipada como condição de habilitação, devendo ser cumprida somente pela empresa vencedora no momento da execução do contrato. Antecipar tal obrigação à fase licitatória caracteriza restrição indevida à competitividade e afronta aos princípios da razoabilidade e da isonomia.

Relativamente a essa exigência, o entendimento do Tribunal de Contas da União é pacificado, no sentido de que a exigência de visto em conselho profissional local somente deve ser feita à empresa vencedora do certame, e não como condição de habilitação. Esse posicionamento encontra respaldo nas Decisões nºs 279/1998 e 348/1999, ambas do Plenário, bem como nos Acórdãos nºs 992/2007 - 1ª Câmara, 512/2002 - Plenário, 1.224/2002 - Plenário e 1.728/2008 - Plenário.

Conclui-se, portanto, que a exigência de apresentação de visto do CREA local como requisito de habilitação em certames licitatórios extrapola os limites legais, em afronta ao artigo 58 da Lei nº 5.194/66. Tal providência somente se torna obrigatória no momento da execução contratual, de modo que sua imposição na fase de habilitação compromete a competitividade do certame e viola os princípios da legalidade, isonomia e proporcionalidade.

Nos casos em que o edital não tratar de objeto que tenha relação com o CREA, a pergunta não deve

ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não foi identificada cláusula restritiva dessa natureza, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.41. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (ANVISA)

3.41.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, DE FORMA INDEVIDA, CERTIFICADO DE BOAS PRÁTICAS DE FABRICAÇÃO E CONTROLE EMITIDO PELA ANVISA EM LICITAÇÃO DE MEDICAMENTOS?

Para compreender a impossibilidade de exigir o Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle - CBPF da ANVISA como requisito de habilitação técnica em licitações, é preciso esclarecer o conceito de habilitação técnica e em quais situações uma obrigação prevista em norma específica pode ser convertida em exigência válida no processo licitatório.

Os requisitos de qualificação técnica correspondem às exigências voltadas a aferir a aptidão do licitante para a execução do objeto contratual, de modo a assegurar à Administração que o futuro contratado terá condições de cumprir integralmente as obrigações assumidas.

Com base nesse entendimento, o artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 delimita os requisitos de qualificação técnica, permitindo a previsão de exigências adicionais apenas quando estabelecidas em lei específica criada para esse fim.

No caso do CBPF, além de não constituir documento essencial para demonstrar a aptidão técnica da licitante, inexistente norma legal, em especial lei específica, que o estabeleça como requisito de habilitação.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União já se manifestou contrariamente à exigência do CBPF na fase de habilitação, por considerá-la excessiva. Para o TCU, a apresentação do registro válido do produto junto ao Ministério da Saúde pressupõe o cumprimento, pelo fabricante, das normas de boas práticas de fabricação e controle, conforme expresso no Acórdão 128/2010, Plenário:

De igual sorte, concordo com a unidade instrutiva quanto a desnecessidade de se exigir CBPF. Tal exigência é demasiada, já que o efetivo registro do produto no Ministério da Saúde pressupõe a adoção, pelo fabricante, das práticas de fabricação previstas nos normativos específicos (Acórdão 128/2010 - Plenário).

O Tribunal de Contas da União também tem reiterado que a exigência do CBPF como requisito de habilitação técnica, além de carecer de amparo legal, restringe indevidamente a competitividade do certame e, por essa razão, é considerada ilegal, conforme os Acórdãos 392/2011, 1.580/2022 e 769/2023, todos do Plenário.

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de apresentação do Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle (CBPF) como requisito de habilitação técnica é indevida, pois não está prevista em lei específica, não constitui elemento essencial para a demonstração da aptidão técnica do licitante e compromete a competitividade do certame.

Nos casos em que o objeto da licitação não envolver a aquisição de medicamentos, a pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não se trata de certame destinado à contratação de medicamentos, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.42. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (CARTA DE SOLIDARIEDADE)

3.42.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, DE FORMA INDEVIDA, CARTA DE SOLIDARIEDADE EMITIDA PELO FABRICANTE, NO CASO DE LICITANTE REVENDEDOR OU DISTRIBUIDOR?

O artigo 41 da Lei nº 14.133/2021 admite, desde que de forma motivada, a exigência de carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato no caso de licitante revendedor ou distribuidor, conforme transcrito a seguir:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

(...)

IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.

Dessa forma, a exigência de carta de solidariedade somente é admitida de forma excepcional e desde que devidamente motivada, por se tratar de medida restritiva à competitividade. Sua adoção demanda justificativa técnica clara e fundamentada no processo licitatório.

Em situações semelhantes, o Tribunal de Contas da União tem entendido que a exigência de carta de solidariedade impõe restrição indevida à competitividade, especialmente quando a documentação

técnica constante do memorial descritivo é suficiente para atestar a qualidade do objeto e os fabricantes são, em sua maioria, empresas estrangeiras, o que dificulta a obtenção da carta. Esse entendimento foi registrado, entre outros, nos Acórdãos 1.956/2024 e 224/2020, ambos do Plenário.

Portanto, a exigência de apresentação de carta de solidariedade emitida pelo fabricante, nos casos em que o licitante for revendedor ou distribuidor, somente é admitida pelo artigo 41, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, quando houver motivação técnica adequada e expressa no processo licitatório.

Nos casos em que o edital não trate de compras que envolvam o fornecimento de bens fabricados, a pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não foi identificada a exigência de apresentação de carta de solidariedade do fabricante, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.43. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (COMPROVANTES)

3.43.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, DE FORMA INDEVIDA, QUE OS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA ESTEJAM ACOMPANHADOS DE CÓPIAS DE NOTAS FISCAIS OU CONTRATOS?

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as exigências de qualificação técnica e econômica em processos licitatórios devem se restringir àquelas indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais, assegurando isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Neste contexto, os incisos I e II do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelecem que:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do artigo 88 desta Lei;

Diante desse contexto normativo, a Administração não pode exigir que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de notas fiscais ou contratos que os lastreiem, uma vez

que a relação de documentos de habilitação é taxativa. Esse entendimento foi consolidado pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos 2.435/2021, 1.224/2015 e 944/2013, todos do Plenário.

Portanto, a exigência de que os atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de notas fiscais ou contratos é indevida, por não constar do rol taxativo do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 e por afrontar o princípio da legalidade.

3.44. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (CERTIFICADOS DE QUALIDADE)

3.44.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, DE FORMA INDEVIDA, CERTIFICADO DE QUALIDADE QUE NÃO É OBRIGATÓRIO POR LEI COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO TÉCNICA?

Não existe previsão legal para a exigência de certificados de qualidade, como ISO, ABIC ou CBQPH, na fase de habilitação. A Lei nº 14.133/2021 enumera de forma taxativa os documentos que podem ser exigidos das licitantes para fins de habilitação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem considerado ilegal a exigência de certificados de qualidade para fins de habilitação, como a certificação ISO 9000, ISO 20000, selo ABIC ou outros. Esse entendimento está consolidado em diversos julgados, entre os quais os Acórdãos 1.107/2006, 1.291/2007, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 381/2009, 3.291/2014, 891/2018, 1.284/2018, 2.001/2019 e 1.978/2020, todos do Plenário.

Em relação ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), o Tribunal de Contas da União tem entendido que o processo de certificação impõe custos significativos às empresas, como despesas de consultoria e modificações em processos produtivos. Além disso, sua obtenção demanda prazos incompatíveis com a celeridade dos certames. Por esses fatores, muitos potenciais licitantes poderiam ser indevidamente afastados da disputa. Esse entendimento consta do Acórdão 3.291/2014, Plenário.

Ademais, o Tribunal de Contas da União tem admitido a utilização de certificados de qualidade como critério de pontuação, desde que vinculada unicamente à apresentação de certificado válido, com atribuição de pontos ao documento em si, de forma global pelos serviços de informática prestados, sendo vedada a pontuação diferenciada por atividades específicas. Esse entendimento consta do

Acórdão 539/2015, Plenário.

3.45. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E TÉCNICO-OPERACIONAL (PROPRIEDADE)

3.45.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, DE FORMA INDEVIDA, COMPROVAÇÃO DE PROPRIEDADE, DISPONIBILIDADE OU LOCALIZAÇÃO PRÉVIA DE EQUIPAMENTOS OU OUTROS ELEMENTOS ANTES DA LICITAÇÃO?

Conforme o inciso III do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, a qualificação técnica restringe-se, entre outros aspectos, à indicação do pessoal técnico, das instalações e dos equipamentos adequados e disponíveis para a execução do objeto da licitação, bem como à qualificação de cada membro da equipe responsável pelos trabalhos.

Em situação semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso entendeu que a exigência de comprovação de propriedade de veículos e máquinas na fase de habilitação é ilegal, por impor ônus excessivo aos licitantes, restringir a competitividade e comprometer a vantajosidade da contratação. Esse entendimento consta do Acórdão 393/2023, Plenário.

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União considerou desarrazoada a obrigatoriedade de disponibilização antecipada de equipamentos que somente seriam utilizados em etapas posteriores da execução contratual, ressaltando que tal exigência pode impor custos desnecessários às empresas e, em última análise, gerar prejuízos à Administração. Esse entendimento consta do Acórdão 2.915/2013, Plenário.

Portanto, a exigência de comprovação de propriedade de equipamentos na fase de habilitação, além de não se enquadrar entre os elementos essenciais à demonstração da qualificação técnica, afronta os princípios da razoabilidade e da competitividade, podendo elevar os custos da contratação e restringir o número de participantes, em desacordo com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

3.46. RECURSOS E IMPUGNAÇÕES

3.46.1 - O EDITAL NÃO EXIGIU, DE FORMA INDEVIDA, QUE A APRESENTAÇÃO DE RECURSOS E IMPUGNAÇÕES SEJA FEITA EXCLUSIVAMENTE DE FORMA PRESENCIAL, SEM ADMITIR O ENVIO POR MEIO ELETRÔNICO?

A exigência de que recursos e impugnações sejam apresentados exclusivamente de forma presencial favorece empresas sediadas naquele município ou em municípios próximos, que possuem melhores condições de exercer o direito de petição (artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal), em detrimento daquelas localizadas em regiões mais distantes.

No entanto, não há justificativa plausível para vedar o recebimento de impugnações ou recursos por e-mail ou via postal, medidas que ampliam a acessibilidade, reduzem custos e conferem maior celeridade ao procedimento, em conformidade com o princípio da duração razoável do processo, previsto no artigo 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal.

O Tribunal de Contas da União tem se posicionado contrariamente a essa limitação, entendendo como indevida a exigência de protocolo exclusivamente presencial quando não são disponibilizadas alternativas eletrônicas. Esse entendimento consta do Acórdão 1.259/2020, Plenário.

Portanto, a exigência de protocolo exclusivamente presencial para a apresentação de recursos e impugnações é indevida, pois restringe o exercício do direito de petição e viola os princípios da ampla participação e da celeridade processual, além de contrariar o entendimento consolidado dos tribunais quanto à necessidade de disponibilizar meios eletrônicos como alternativa válida.

3.47. GARANTIA

3.47.1 - O EDITAL EXIGIU GARANTIA DE PROPOSTA EM VALOR A TÉ O LIMITE LEGAL DE 1% DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO?

O artigo 58 da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de a Administração exigir dos licitantes, no momento da apresentação das propostas, a comprovação de recolhimento de uma quantia a título de garantia de proposta. Essa exigência tem como finalidade resguardar o interesse público, desestimulando a participação de empresas que não tenham real intenção de contratar ou que possam desistir de forma injustificada no decorrer do certame, evitando prejuízos ao andamento da licitação. Trata-se, portanto, de um mecanismo de proteção da Administração contra comportamentos oportunistas.

O § 1º do referido artigo estabelece um limite objetivo: a garantia de proposta não poderá ultrapassar 1% do valor estimado da contratação. Esse teto visa assegurar a proporcionalidade da exigência, evitando que o valor da garantia seja utilizado como barreira indevida à competitividade, restringindo o acesso de potenciais licitantes. Assim, a lei equilibra o interesse público em prevenir desistências injustificadas com a necessidade de preservar a ampla participação no processo licitatório.

Nos casos em que o edital não preveja a exigência de garantia de proposta, a pergunta não deve ser aplicada. Nesse cenário, basta registrar que não houve previsão dessa exigência, prosseguindo a análise para as questões seguintes.

3.48. AGENTES PÚBLICOS

3.48.1 - FORAM OBSERVADOS OS REQUISITOS LEGAIS QUANTO À DESIGNAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS PELAS FUNÇÕES ESSENCIAIS DA LICITAÇÃO, CONFORME PREVISTO NOS ARTIGOS 7º E 8º DA LEI Nº 14.133/2021?

O artigo 7º da Lei nº 14.133/2021 trata da designação dos agentes públicos responsáveis pelas funções essenciais da execução da Lei de Licitações. A norma estabelece que cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem suas normas internas delegarem, promover a gestão por competências, designando servidores ou empregados públicos que atendam a requisitos mínimos de qualificação e idoneidade. A ideia central é assegurar que apenas agentes preparados e imparciais conduzam as etapas sensíveis das licitações, garantindo maior profissionalismo e segurança ao processo.

Entre os requisitos estabelecidos, destacam-se três pontos principais: a preferência pela designação de servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes; a necessidade de que esses agentes tenham atribuições ligadas a licitações e contratos, formação compatível ou certificação profissional emitida por escolas de governo; e a vedação de vínculos de parentesco ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com licitantes ou contratados habituais. Esses critérios visam evitar conflitos de interesse e proteger o caráter isonômico e competitivo do certame.

Além disso, impõe a observância do princípio da segregação de funções, proibindo a designação do mesmo agente para atuar simultaneamente em funções mais suscetíveis a riscos, de forma a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e fraudes. Essa diretriz também alcança órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, exigindo deles a mesma imparcialidade e independência. Ao consolidar essas regras, a Lei nº 14.133/2021 reforça a importância de uma estrutura administrativa técnica e imparcial, capaz de assegurar que as licitações sejam conduzidas com eficiência, legalidade e transparência.

O artigo 8º da Lei nº 14.133/2021 disciplina a figura do agente de contratação, responsável direto pela condução da licitação. Esse agente deve ser designado pela autoridade competente, escolhendo-se entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração. Sua função é dar impulso ao procedimento licitatório, tomar decisões necessárias, acompanhar todas as etapas do certame e executar atividades que garantam o bom andamento da licitação até a fase de homologação.

Para dar suporte ao agente de contratação, a lei prevê a atuação de uma equipe de apoio, que o auxilia nas atividades técnicas e administrativas. Embora essa equipe possa compartilhar responsabilidades, o agente de contratação responde individualmente por seus atos, salvo quando induzido a erro pela equipe. Além disso, quando se tratar de licitações envolvendo bens ou serviços especiais, o agente pode ser substituído por uma comissão de contratação composta por, no mínimo, três membros. Nesses casos, a responsabilidade pelos atos é solidária, exceto para o membro que registrar divergência fundamentada em ata.

Outro aspecto relevante é que o artigo 8º garante aos agentes de contratação, às comissões e às equipes de apoio a possibilidade de contar com o suporte dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, reforçando a transparência e a segurança do processo. Em situações excepcionais, quando o objeto do certame não for rotineiramente contratado pela Administração, a lei ainda permite a contratação de profissionais ou empresas especializadas para auxiliar a condução do processo. No caso da modalidade pregão, a legislação prevê expressamente a figura do pregoeiro como o agente responsável pelo certame, reforçando a importância da capacitação e da imparcialidade desses profissionais.

3.49. AGENTES PÚBLICOS (PREGOEIRO)

3.49.1 - FOI VERIFICADO SE O AGENTE DE CONTRATAÇÃO, OU PREGOEIRO, DESIGNADO PARA CONDUZIR O CERTAME ATUOU EM ATIVIDADES DA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO QUE POSSAM COMPROMETER A SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES?

A segregação de funções consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, de modo a evitar a concentração de poderes em um único agente. Consideram-se funções incompatíveis aquelas em que exista a possibilidade de um indivíduo cometer erro ou fraude e, ao mesmo tempo, se encontrar em posição que lhe permita ocultar a ocorrência no exercício normal de suas atribuições. Essa prática constitui medida essencial de controle interno, assegurando maior transparência, confiabilidade e segurança aos processos licitatórios e contratuais.

A Lei nº 14.133/2021 positivou expressamente o princípio da segregação de funções, vedando a designação do mesmo agente público para desempenhar funções consideradas de maior risco (§ 1º do artigo 7º). Tal regra busca impedir que a mesma pessoa seja responsável simultaneamente pela execução e pelo controle de seus próprios atos, medida que fortalece a governança e o controle interno. A norma atua de forma preventiva, evitando não apenas a ocorrência de fraudes, mas também a materialização de riscos operacionais, como falhas e erros que possam comprometer a legalidade, a eficiência e a transparência do processo licitatório.

Além de não encontrar amparo na legislação federal, o Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento de que a atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às funções próprias de sua competência viola o princípio da segregação de funções. Tal prática concentra atribuições incompatíveis em um único agente, aumentando riscos de falhas ou fraudes, em desacordo com os Acórdãos nº 3.381/2013 - Plenário e nº 2.448/2019 - Plenário.

Para o Tribunal de Contas da União, o princípio da segregação de funções exige que o pregoeiro não participe da etapa de planejamento da contratação, justamente para evitar a acumulação de funções incompatíveis em um único agente. Tal entendimento está consolidado nos Acórdãos nº 686/2011 - Plenário, nº 1094/2013 - Plenário e nº 1278/2020 - 1ª Câmara, os quais reforçam que a atuação do pregoeiro deve se restringir às atividades próprias de sua competência, relacionadas à condução do certame, sem interferência na fase interna do processo licitatório.

Diante do exposto, a designação de um mesmo agente para atuar tanto na fase de planejamento quanto na condução da licitação afronta o princípio da segregação de funções, previsto no artigo 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, além de contrariar a jurisprudência dos tribunais.

4. CONCLUSÃO

A atuação do servidor do controle externo no exame de licitações deve ser estratégica, integrada e voltada à geração de valor público, ultrapassando a simples verificação documental e formal. A Lei nº 14.133/2021 reforça a necessidade de que as unidades contratantes consolidem práticas sólidas de governança, gestão de riscos e controles internos, o que impõe ao controle externo um papel mais proativo.

Cabe ao responsável pela fiscalização, portanto, desenvolver uma análise crítica capaz de identificar não apenas falhas, mas também oportunidades de aprimoramento, oferecendo orientações técnicas que fortaleçam a eficiência, a transparência e a integridade das contratações públicas.

Nesse contexto, a fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas assume papel essencial como instrumento de indução de boas práticas, contribuindo para revelar falhas estruturais, identificar causas-raiz e fomentar soluções sustentáveis aos desafios das contratações públicas.

Este manual do TCE/MT consolida essa abordagem ao disponibilizar uma metodologia clara, com critérios objetivos e testes padronizados, que permitem ao servidor realizar uma avaliação integrada e consistente do processo licitatório. Esse instrumento fortalece a atuação do controle externo, ao alinhar rigor técnico com a promoção da transparência, da eficiência e da geração de valor público.

Mais do que garantir a mera conformidade legal, a aplicação qualificada do manual promove a efetividade das contratações públicas, reforça os princípios da economicidade, da eficiência e da integridade e contribui de forma concreta para o alcance dos objetivos estabelecidos nos artigos 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, ao concluir este trabalho, evidencia-se que o aprimoramento da atuação do agente fiscalizador depende da internalização dos fundamentos técnicos e metodológicos previstos no manual,

cuja aplicação sistemática não apenas resguarda o erário e previne desvios, mas também induz melhorias institucionais, qualifica as entregas públicas e fortalece a confiança da sociedade na Administração.

Trata-se, portanto, de um instrumento essencial para aperfeiçoamento da fiscalização de licitações no âmbito do TCE/MT, consolidando-se como ferramenta de transformação e de fortalecimento da gestão pública.

Em síntese, o manual representa não apenas um guia operacional, mas uma orientação estratégica para a fiscalização das licitações, oferecendo ao servidor do TCE/MT os meios necessários para atuar de forma técnica, preventiva e orientada a resultados. Sua aplicação consistente contribui para que o Tribunal exerça plenamente sua função constitucional de controle externo, estimulando uma cultura de integridade e responsabilidade na Administração Pública e assegurando que os recursos públicos sejam aplicados com transparência, eficiência e em benefício da sociedade.

tce
 mt

