

# CARTILHA DE BOAS PRÁTICAS EM COMPRAS PÚBLICAS: Aspectos Importantes da Fase Preparatória da Licitação



**UNIVERSIDADE DE PERNAMBUCO - UPE**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO DE PERNAMBUCO -**  
**FCAP**  
**MESTRADO EM GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL**  
**SUSTENTÁVEL – GDLS**

ADEMIR MACEDO NASCIMENTO  
ANTONIO ARMANDO CORDEIRO DE FRAGA  
CILENE MAGDA VASCONCELOS DE SOUZA  
JOSÉ LUIZ ALVES

**CARTILHA DE BOAS PRÁTICAS EM COMPRAS PÚBLICAS:**

Aspectos importantes da fase preparatória da licitação.



Recife, 2021.

Universidade de Pernambuco – UPE

Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco – FCA/PE

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível em [www.camaragibe.pe.gov.br](http://www.camaragibe.pe.gov.br)

Av. | Belmino Correia, 2340 – Timbi – Camaragibe/PE CEP 54768-000.

**DISCENTES:**

Antonio Armando Cordeiro Fraga

Cilene Magda Vasconcelos de Souza

**DOCENTES:**

Ademir Macedo Nascimento

José Luiz Alves

**CORPO TÉCNICO DA PEFEITURA DE CAMARAGIBE / PE**

**CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO (CGM)**

**CONTROLADORA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Cilene Magda Vasconcelos de Souza

**COORDENADOR JURÍDICO (CGM)**

Gabriel Mateus Moura de Andrade

**TÉCNICO DE CONTROLE INTERNO(CGM)**

Érika Regina Pereira Rodrigues

**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO (SECAD)**

**SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO**

Alex Jenner Norat

**ASSESSORA ESPECIAL I(SECAD)**

Flor de Maria Nunes Rodrigues Fonseca

**PREGOEIRO(SECAD)**

Pedro Emanuel Silva

**PREGOEIRO (SECAD)**

Givanildo Medeiros do Nascimento

**PROJETO GRÁFICO**

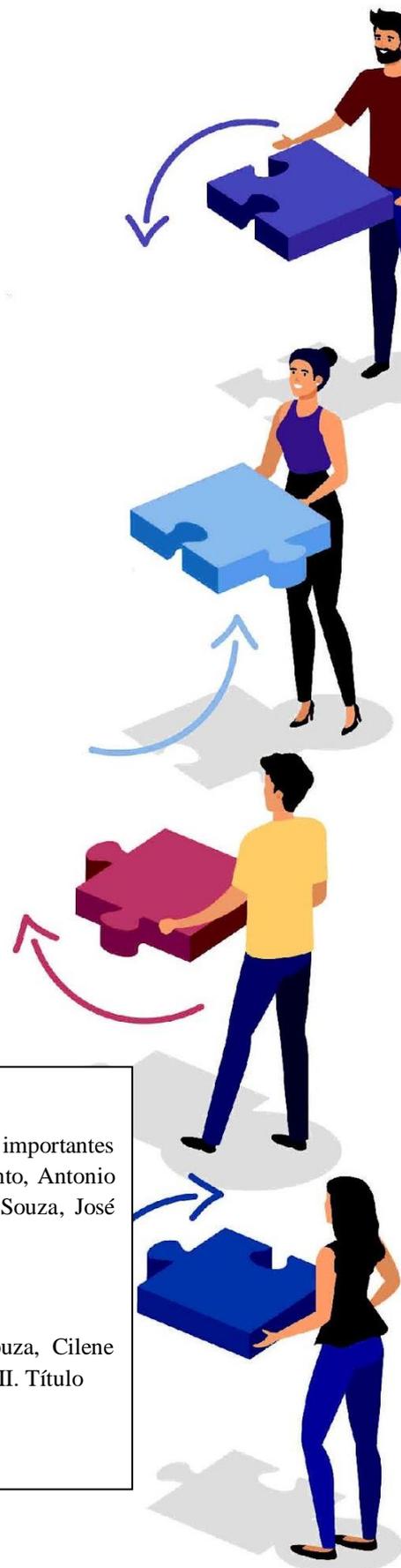
Marcondes Vitorino

Pernambuco. Universidade de

Cartilha de Boas Práticas em Compras Públicas Aspectos importantes da fase preparatória da licitação:Ademir Macedo Nascimento, Antonio Armando Cordeiro Fraga, Cilene Magda Vasconcelos de Souza, José Luiz Alves – Recife, 2021. 35 p.

Nota: Cartilha Educativa.

1.Licitação, 2. Compras,3.Planejamento, 4. Gestão I. Souza, Cilene Magda Vasconcelos de; Fraga, Antonio Armando Cordeiro II. Título



## APRESENTAÇÃO

Agentes públicos de maneira geral estão percebendo a necessidade de inovar e aperfeiçoar os serviços públicos. Outro não poderia ser o caminho, pois o Estado, a quem os agentes públicos prestam seus serviços, intervém direta e indiretamente na ordem econômica por autorização da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, nos termos do art. 173 fincado no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira.

Das formas de intervenção indireta estatal apontadas pelos estudiosos, o planejamento é decerto aquela que mais se relaciona ao bom desempenho do setor público.

Com a escassez de recursos materiais, humanos e financeiros, planejar se tornou uma ação vital para a administração pública. Não por acaso, a Constituição Federal estabelece em seu art. 174 que o planejamento é determinante para o setor público, o que destaca a relevância do planejamento estratégico e o impacto dessa atividade nas Instituições.

No atual cenário de crise econômica e restrições a recursos financeiros, preconiza-se a necessidade e a exigência de um Estado mais eficiente no manejo dos gastos públicos para o atendimento mais eficaz das demandas da sociedade.

Neste sentido, importante avanço foi incorporado ao nosso ordenamento pela nova Lei Geral de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ao positivar os novos princípios do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Merece destaque a sustentabilidade, uma vez que na Lei de Licitações (Lei 8.666/93) o tema era superficialmente abordado, ficando a cargo da discricionariedade administrativa. Entretanto, com o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), o desenvolvimento nacional sustentável assume o duplo papel de princípio e de objetivo da licitação.



Percebe-se que o novel diploma caminha à inovação e a modernização da já defasada legislação em vigor, possibilitando a unificação de regras, além de gerar uma maior agilidade nas licitações e execução dos contratos administrativos.

É aqui que as contratações públicas assumem relevância no desenvolvimento econômico dos entes políticos, seja na esfera federal, estadual ou municipal. Seu executor, o gestor público, é personagem principal da aquisição proba, eficaz e transparente, em atuação sempre pautada pela legalidade e inovação com vistas à proposta mais vantajosa em contrapartida à promoção do desenvolvimento sustentável.

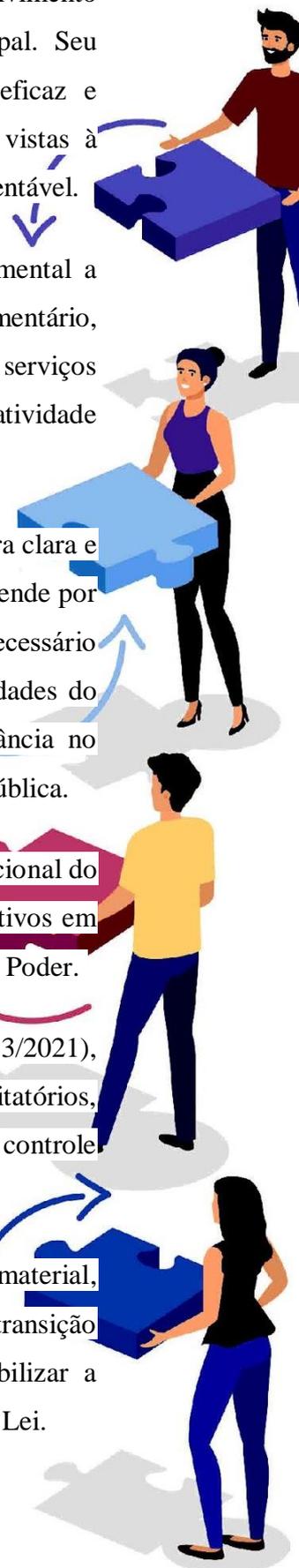
Em consequência, o planejamento torna-se rotina obrigatória e fundamental a qualquer instituição não apenas enquanto instrumento de gerenciamento orçamentário, mas também como ferramenta para o aumento da oferta e da qualidade dos serviços públicos disponíveis aos cidadãos, devendo ser incorporado a toda atividade administrativa.

Esta Cartilha tem por objetivo informar aos gestores públicos, de maneira clara e precisa, sobre a chamada "fase interna da licitação", que pela nova Lei Geral atende por "fase preparatória". É um estímulo à incorporação de valores e do necessário planejamento nas aquisições de bens e serviços para atendimento às necessidades do Poder Executivo Municipal de Camaragibe, em face de sua extrema relevância no cotidiano dos gestores e seu impacto direto na realização de qualquer despesa pública.

A formulação deste produto partiu da necessidade de reestruturação funcional do Ente Público, vítima de quebra da continuidade nos procedimentos administrativos em decorrência de acontecimentos políticos que lhe modificaram a conformação do Poder.

Com a vigência da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), emergiu com mais vigor a necessidade de organização dos procedimentos licitatórios, fundamentais para a transparência da gestão a possibilitar o inescapável controle externo.

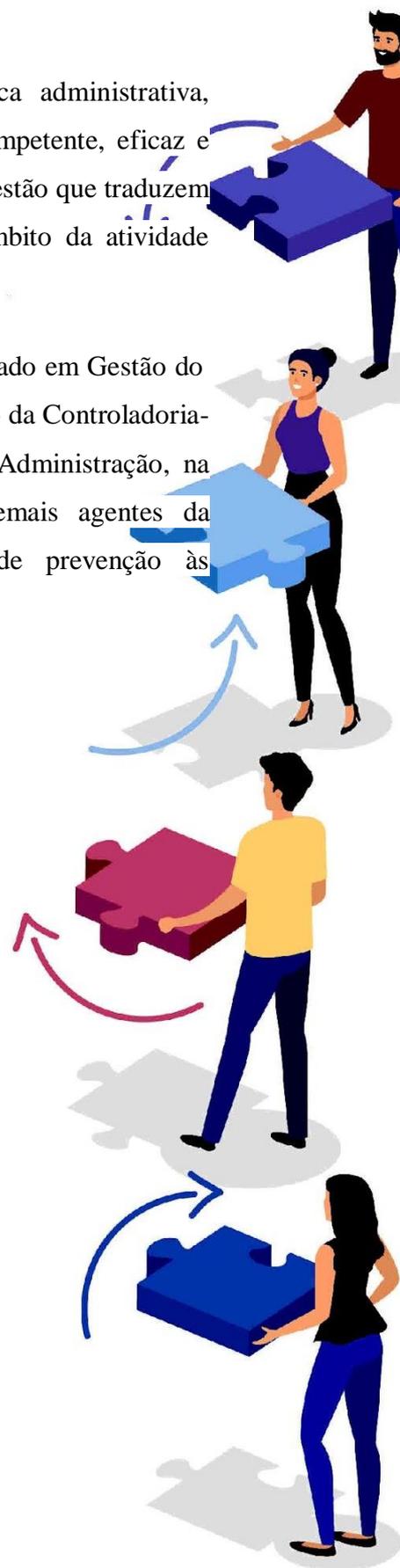
Mais que reestruturar o fluxo dos processos utilizados em sua atividade material, foi preciso inovar a prática administrativa com o uso oportuno do período de transição do novo diploma (que possui lapso temporal de dois anos) para compatibilizar a utilização da legislação anterior, que ainda produz efeitos jurídicos, com a nova Lei.



Para isso, foram empreendidos estudos para atualizar os procedimentos da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 12.462/2011, com vistas à implantação das mudanças que deverão ser necessariamente aplicadas a partir de 1º de abril de 2023, com a revogação obrigatória das normas anteriores e o estabelecimento pleno e definitivo da Lei nº 14.133/2021.

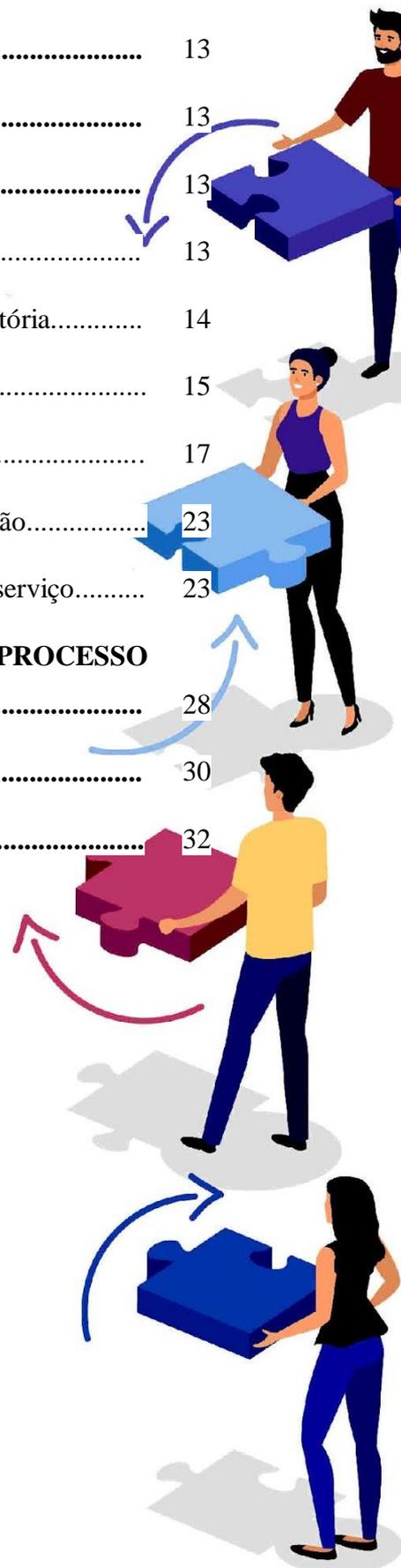
Assim, esta Cartilha destina-se a consagrar a boa prática administrativa, estruturando procedimentos que induzem a uma gestão íntegra, competente, eficaz e transparente, com foco na inovação e nas modernas ferramentas de gestão que traduzem o *compliance* enquanto instrumento da prevenção de riscos no âmbito da atividade administrativa pública.

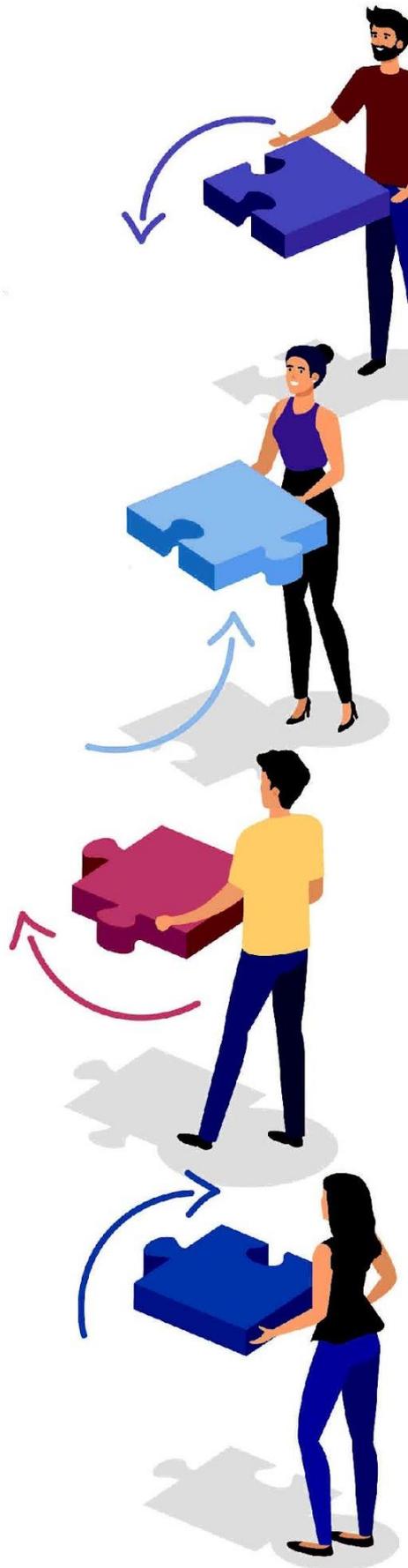
Este material orientativo foi elaborado pelos alunos do Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável - FCAP/UPE, com a participação da Controladoria-Geral do Município de Camaragibe e da Secretaria Municipal de Administração, na expectativa de que seja utilizado pelos gestores públicos e demais agentes da administração direta e indireta do Ente como instrumento de prevenção às irregularidades, aos desvios e ao desperdício de recursos públicos.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>CONCEITO E FINALIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO.....</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO.....</b>	<b>13</b>
<b>3.1</b>	<b>VISÃO GERAL DO PROCEDIMENTO.....</b>	<b>13</b>
<b>3.2</b>	<b>A FASE PREPARATÓRIA.....</b>	<b>13</b>
3.2.1	Abrangência.....	13
3.2.2	O Planejamento como característica principal da fase preparatória.....	14
3.2.3	Etapas da fase preparatória.....	15
3.2.4	Documentos da fase preparatória.....	17
3.2.5	A fase preparatória na dispensa e na inexigibilidade de licitação.....	23
3.2.6	A fase preparatória na aquisição de bens e na contratação de serviço.....	23
<b>4</b>	<b>O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO PROCESSO LICITATÓRIO.....</b>	<b>28</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>30</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>32</b>





## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão) e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas), constituem a legislação básica sobre licitações e contratos para a Administração Pública.

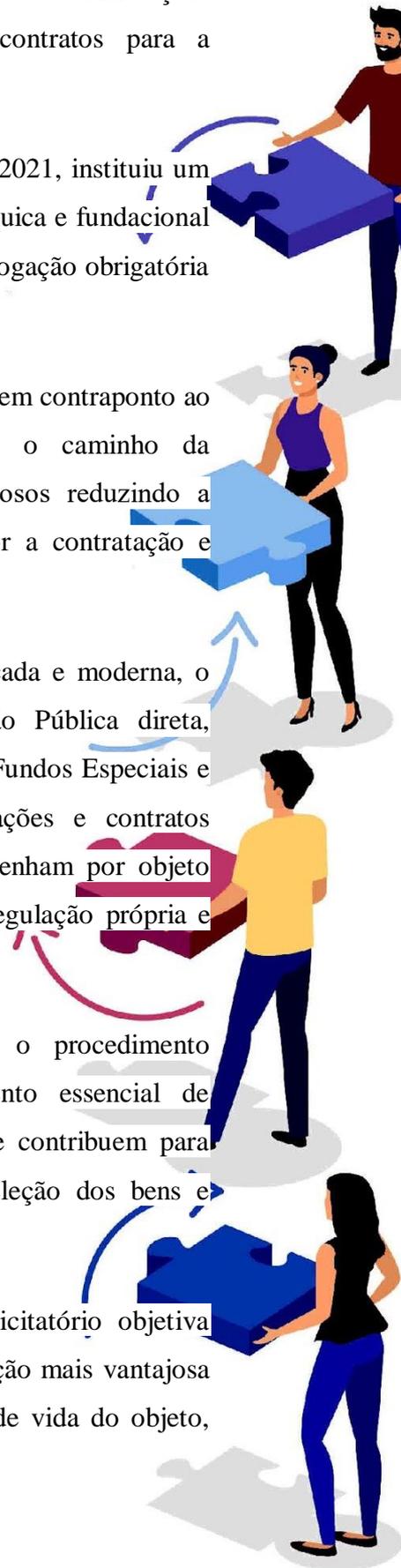
Recentemente sancionada, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, instituiu um novo regime jurídico para toda a administração pública direta, autárquica e fundacional dos entes federados, unificando a legislação esparsa e impondo a revogação obrigatória dos diplomas anteriores após um período de dois anos.

A nova Lei veio em boa hora, esmiuçando conceitos e etapas em contraponto ao antigo diploma que, segundo Rosilho (2011, p. 14), seguia o caminho da “superlegalização”, já que criou procedimentos rígidos e minuciosos reduzindo a discricionariedade do operador de compras na tentativa de melhorar a contratação e aquisição de bens e serviços.

A Lei nº 14.133/2021 se propõe a unificar, de forma avançada e moderna, o regime legal de licitações, aplicando-se a toda a Administração Pública direta, autárquica e fundacional de todos os entes da Federação, incluindo Fundos Especiais e Entidades Controladas. Ficam de fora do seu âmbito as licitações e contratos administrativos envolvendo empresas estatais e os contratos que tenham por objeto operações de crédito e gestão da dívida pública, pois já possuem regulação própria e específica.

A importância das normas legais que dispõem sobre o procedimento administrativo licitatório advém do fato de que são instrumento essencial de consolidação do regime democrático brasileiro, na medida em que contribuem para assegurar a todos os interessados a participação igualitária na seleção dos bens e serviços destinados à Administração Pública.

Nos termos da própria Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório objetiva assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto,



assegurando tratamento isonômico entre os licitantes, a justa competição e evitar contratações com sobrepreço ou com preços explicitadamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, promovendo a inovação e o desenvolvimento sustentável.

Destaca o novo diploma a responsabilidade do órgão ou entidade pública pela governança das contratações, com a obrigatoriedade de implementação de processos e estruturas inclusive na gestão de riscos aceitáveis, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os contratos deles decorrentes almejando a perfeita execução dos objetivos traçados.

Desta forma, a governança das contratações é a ferramenta que possibilita a promoção de um ambiente íntegro e confiável, capaz de assegurar a utilização eficiente de recursos, alinhar as políticas e as estratégias de gestão, mitigar riscos e auxiliar a tomada de decisão para o bom desempenho da gestão, calçado do planejamento estratégico em obediência as leis orçamentárias promovendo eficiência e eficácia na execução dos contratos.

É em consonância aos objetivos legais que esta Cartilha tem por finalidade geral estruturar e uniformizar, no âmbito do Município de Camaragibe, a fase preparatória do procedimento licitatório, disposta na Lei como a primeira das sete etapas que compõem o processo licitatório.

Diante da relevância da fase preparatória enquanto fundamento indispensável de tudo aquilo que a administração realiza antes da publicação do edital de licitação, é que exsurge a importância deste estudo que, sem a pretensão de esgotar as dúvidas sobre o tema, busca cooperar com a atividade dos agentes que atuam nos processos de aquisições e contratações públicas, incentivando as boas práticas administrativas na fase embrionária do procedimento licitatório.

A complexidade da matéria e sua diversidade normativa dificultam a colocação da teoria na prática, ainda mais quando a isso se soma o despreparo dos agentes públicos, carentes de capacitação e alheios às ferramentas de inovação, gerando insegurança e questionamentos.



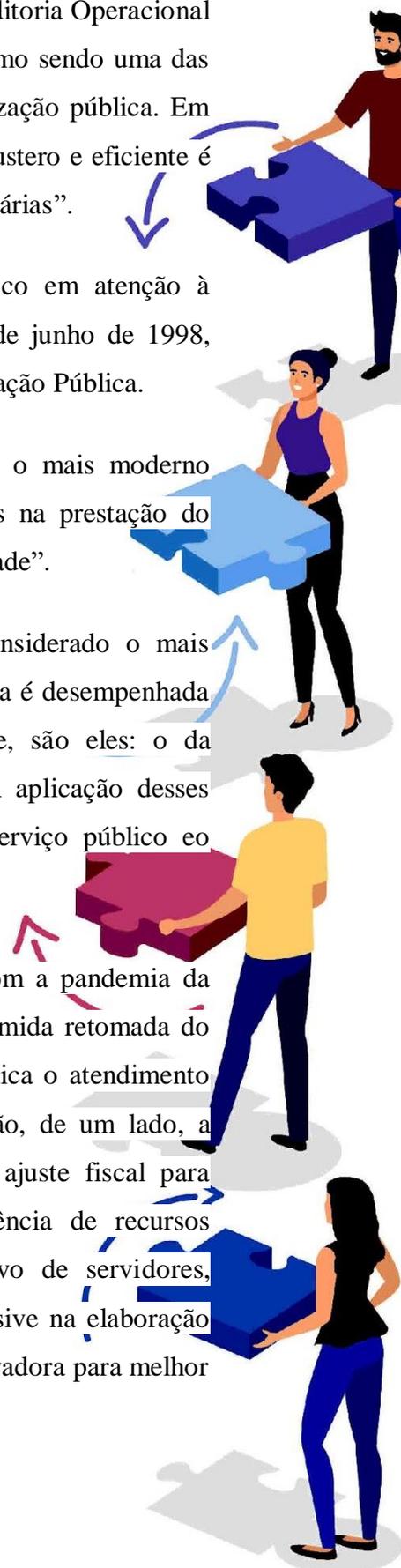
É dessa carência que, como mais vigor, evidencia-se a necessidade do planejamento como ferramenta essencial, ponto de partida para uma gestão de qualidade e com reflexos diretos no bem-estar da sociedade: Afonso (2007, p. 111) destaca a importância do estudo da eficiência entendida como “um fator primordial para o desenvolvimento socioeconômico”; na mesma mão, o Manual de Auditoria Operacional (2010), do Tribunal de Contas da União (TCU), traz a eficiência como sendo uma das dimensões de análise para indicação de desempenho de uma organização pública. Em arremate, Arvate e Biderman (2006, p. 91) entendem que “Estado austero e eficiente é aquele que, em suas ações, gasta com eficiência nas áreas mais necessárias”.

Foi com vistas à melhoria da qualidade do serviço público em atenção à satisfação do usuário que a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, inseriu a eficiência no rol dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Nesse sentido, Meirelles (2009, p. 98) ensina que esse “é o mais moderno princípio da função administrativa, pois exige resultados positivos na prestação do serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da sociedade”.

Dentro da Gestão Pública, o princípio da eficiência é considerado o mais moderno da função administrativa. Contudo, a Administração Pública é desempenhada também por outros princípios fundamentais que merece destaque, são eles: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. A aplicação desses princípios promove um resultado positivo para a realização do serviço público eo atendimento satisfatória sociedade.

No entanto, o atual momento que o País está passando, com a pandemia da Covid-19 que assola o planeta, a lenta aplicação da vacinação, a tímida retomada do crescimento econômico levando a uma escassez de recursos, prejudica o atendimento aos anseios da sociedade, tornado um desafio para qualquer gestão, de um lado, a imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que requer ajuste fiscal para enquadramento das contas públicas, e do outro lado, a ineficiência de recursos financeiros, recursos mal administrados, deficiência no quantitativo de servidores, carência de servidores capacitados, ausência de planejamento, inclusive na elaboração das leis orçamentárias, além da ausência de ferramenta de gestão inovadora para melhor acompanhamento e monitoramento das ações governamentais.



Neste aspecto, destacam-se as ações de inovação em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), fundamentais na redução das deficiências institucionais e aumento da transparência e controle das contas públicas, bem como a possibilidade de monitoramento das metas de Governo estabelecida nas leis orçamentárias necessárias para o bom atendimento dos serviços a serem prestados a sociedade de forma célere e adequada.

Assim é que esta Cartilha tem por objetivo auxiliar os órgãos da administração direta e indireta do Município de Camaragibe na construção dos documentos necessários à correta instrução da fase preparatória da licitação, etapa inicial na qual se verifica a real necessidade e conveniência da contratação e se estabelecem as condições que nortearão todo o certame, espinha dorsal da atividade administrativa na consecução dos objetivos públicos.

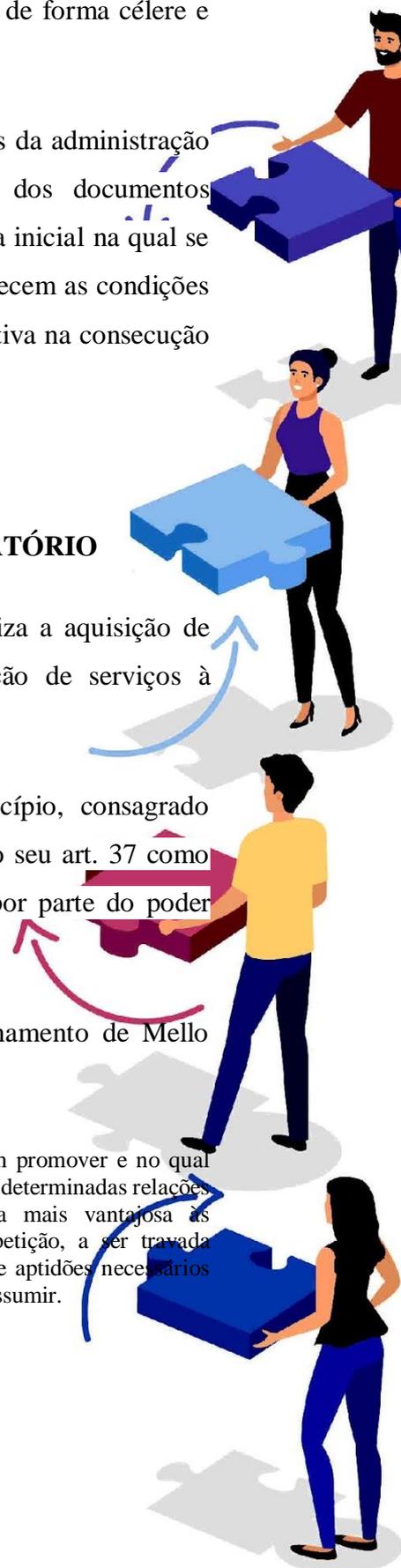
## 2 CONCEITO E FINALIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Licitação é a forma pela qual a Administração Pública realiza a aquisição de bens e serviços com os quais ela efetiva a garantia da prestação de serviços à população.

A licitação é procedimento administrativo e também princípio, consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil no inciso XXI do seu art. 37 como sendo etapa obrigatória e anterior à aquisição de bens e serviços por parte do poder público.

Ainda no conceito de licitação, importa transcrever o ensinamento de Mello (2010, p.608), no qual afirma:

é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.



A exigência do procedimento licitatório decorre de dois importantes princípios administrativos, dos quais todos os demais derivam: o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade de seu interesse.

Assim, por não dispor da coisa pública, os gestores não podem contratar diretamente com fornecedores à sua livre escolha, devendo primar sempre pela satisfação do interesse da coletividade ao garantir a contratação mais vantajosa.

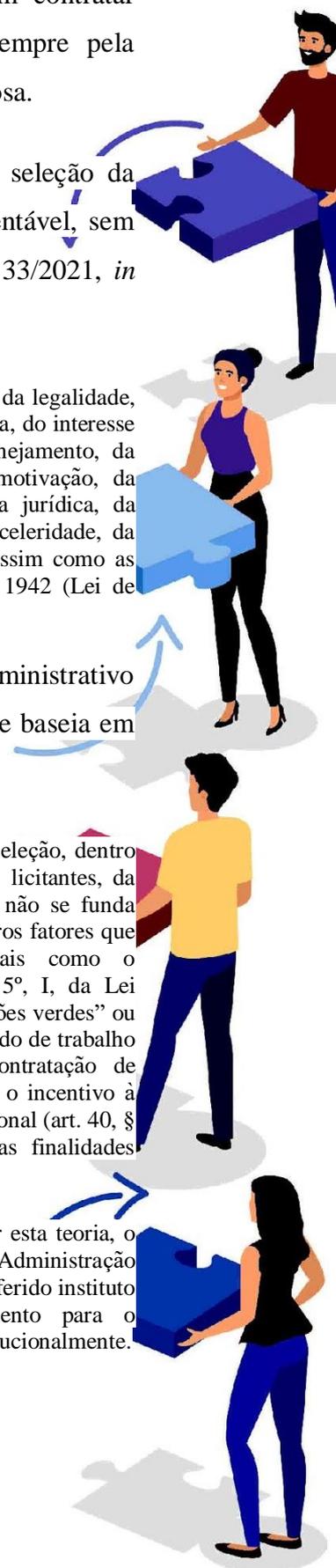
A finalidade do procedimento licitatório é garantir a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, sem perder de vista os princípios legais que foram ampliados pela Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

De acordo com Oliveira (2020, p. 597), o procedimento administrativo licitatório tem uma importante função regulatória, na medida em que não se baseia em critérios puramente econômicos:

O procedimento administrativo licitatório tem por objetivo a seleção, dentro de um mercado no qual exista efetiva concorrência entre os licitantes, da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que não se funda exclusivamente em critérios econômicos, mas também em outros fatores que devem ser ponderados pela Administração Pública, tais como o desenvolvimento nacional sustentável (art. 3.º, *caput* e § 5º, I, da Lei 8.666/1993), a promoção da defesa do meio ambiente (“licitações verdes” ou sustentáveis), a inclusão de portadores de deficiência no mercado de trabalho (art. 3º, § 5º, II, da Lei 8.666/1993), o fomento à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (LC 123/2006), o incentivo à contratação de mão de obra oriunda ou egressa do sistema prisional (art. 40, § 5.º, da Lei 8.666/1993 e Decreto 9.450/2018), entre outras finalidades extraeconômicas.

Trata-se da denominada “função regulatória da licitação”. Por esta teoria, o instituto na licitação não se presta, tão somente, para que a Administração realize a contratação de bens e serviços a um menor custo; o referido instituto tem espectro mais abrangente, servindo como instrumento para o atendimento de finalidades públicas outras, consagradas constitucionalmente.



Desta forma, a proposta mais vantajosa não é aquela que aparenta ser a de menor custo, mas sim, a que apresenta maiores benefícios à administração pública, com potencial de desenvolvimento econômico nacional e de incentivo ao mercado local movimentado predominantemente por micros e pequenas empresas.

Um ponto importante que merece destaque na nova Lei de Licitações e Contratos é a preocupação com a efetivação da sustentabilidade, estabelecendo novas diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública. A legislação ainda inova ao estabelecer critérios mínimos a serem observados na elaboração do estudo técnico preliminar, dentre eles, a avaliação dos possíveis impactos ambientais, conforme o art. 18, §1º, inciso XII da Lei nº 14.133/21.

Segundo Justen Filho (2019, p. 24), “há dois aspectos da sustentabilidade nas contratações públicas que valem a pena serem destacados: a dimensão econômico-social e o fomento das atividades no Brasil, por meio da utilização de práticas amigáveis ao meio ambiente para a redução de danos ou do mau uso dos recursos naturais”.

Amparado em princípios e desempenhando um importante papel regulatório, o novo procedimento administrativo de licitação garante a observância do princípio constitucional da isonomia, inspirado nas boas práticas administrativas, nas decisões do Tribunal de Contas da União e na mais atualizada jurisprudência dos Tribunais Superiores, por todas:

#### Acórdão nº 1752/2011

Ementa: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL ACERCA DO USO RACIONAL E SUSTENTÁVEL DE RECURSOS NATURAIS. PERTINÊNCIA, ATUALIDADE E RELEVÂNCIA DO TEMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

(...)

30. Não obstante a redução da discricionariedade permitida ao poder público pela adesão a acordos internacionais e pela existência de normativos nacionais, as medidas de sustentabilidade e eficiência ainda não se encontram amplamente disseminadas na Administração Pública e ainda não constituem uma política de Estado abrangente, coordenada e contínua, que propicie economia de recursos naturais e financeiros por meio do uso racional dos recursos naturais. Percebe-se uma grande heterogeneidade dentro da Administração Pública na inserção dos conceitos de sustentabilidade e uso racional de recursos em suas atividades.



## 3 FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO

### 3.1 VISÃO GERAL DO PROCEDIMENTO

Os atos de licitação devem se dar em sequência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O procedimento tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato.

A antiga (mas, ainda em vigor) Lei nº 8666/1993, divide o procedimento administrativo da licitação em duas grandes fases: interna e externa. Já a nova lei desdobra o processo licitatório em sete fases, sendo a antiga "fase interna" agora denominada de "fase preparatória":

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

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

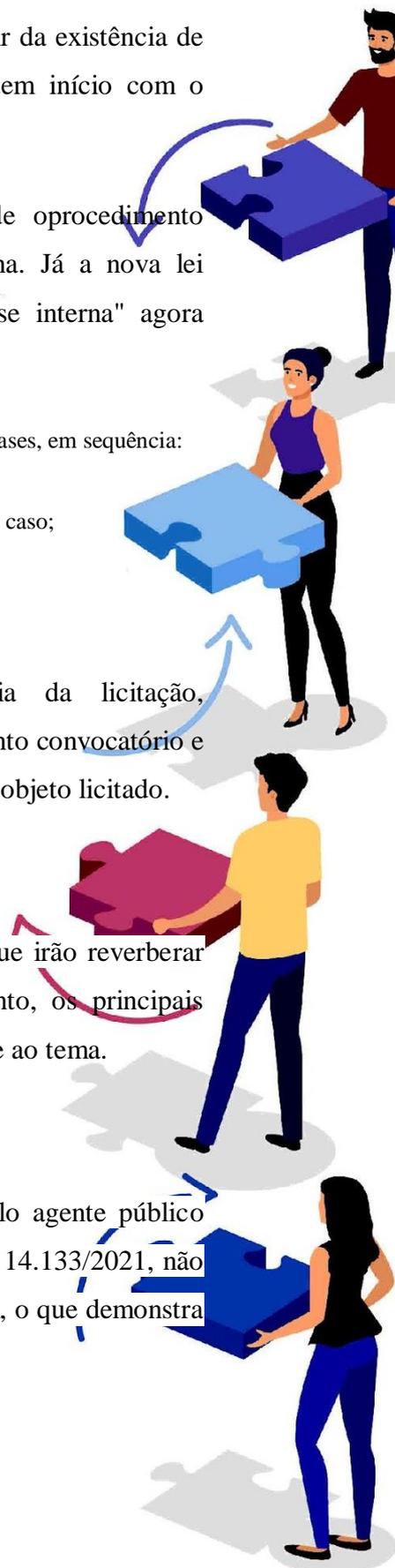
Nesta Cartilha trataremos apenas da fase preparatória da licitação, compreendendo tudo aquilo que for anterior à divulgação do instrumento convocatório e de observância obrigatória, ainda que não haja a contratação futura do objeto licitado.

### 3.2A FASE PREPARATÓRIA

Nessa etapa do processo são realizados alguns atos iniciais que irão reverberar em todo o processo licitatório. Aqui será detalhado o planejamento, os principais documentos e posicionamentos dos órgãos de controle externo em face ao tema.

#### 3.2.1 ABRANGÊNCIA

A fase preparatória compreende todos os atos realizados pelo agente público antes da publicação do instrumento convocatório. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021, não define, mas detalha minuciosamente quais são os atos que a compõem, o que demonstra sua importância.



Segundo Justen Filho (1998), citado por Silva, Eudes e Rocha, Renan (2006, p. 24) a fase, antes denominada “etapa interna” do procedimento licitatório, delimita e determina as condições do ato convocatório antes de serem levadas ao conhecimento público, sendo assim chamada porque se desenvolve no âmbito exclusivo da administração, não se exteriorizando sobre terceiros.

É na fase preparatória que a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas que porventura sejam verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados.

### 3.2.2 O PLANEJAMENTO COMO CARACTERÍSTICA PRINCIPAL DA FASE PREPARATÓRIA

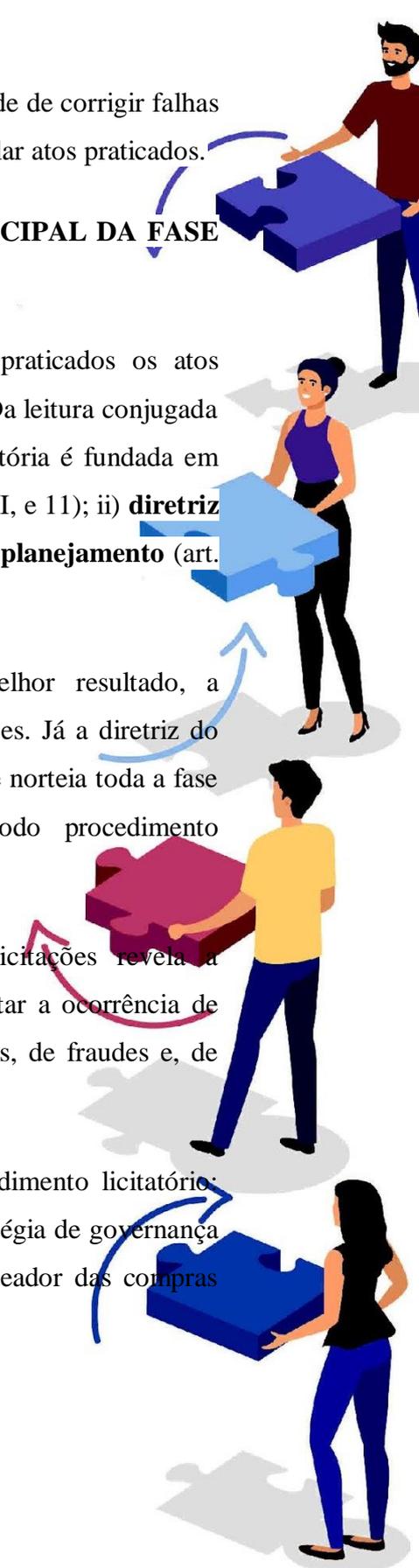
No estágio preparatório do procedimento licitatório são praticados os atos necessários à definição da licitação e do contrato que dela resultar. Da leitura conjugada dos diversos dispositivos legais, podemos dizer que a fase preparatória é fundada em três pilares: i) o **princípio da eficiência administrativa** (art. 18, VIII, e 11); ii) **diretriz da economicidade** (art. 5º, II, 18, §1º e inciso IX); (iii) **diretriz do planejamento** (art. 5º, II, 6º, XX, e 11, parágrafo único).

Se o princípio da eficiência conduz à busca pelo melhor resultado, a economicidade, volta-se à relação de custo-benefício nas contratações. Já a diretriz do planejamento claramente é o pilar mais importante, porque é ela que norteia toda a fase preparatória, sendo também princípio geral incorporado a todo procedimento administrativo licitatório.

A ênfase no planejamento dada pela Lei Geral de Licitações revela a preocupação com o bom resultado da contratação, de forma a evitar a ocorrência de descontinuação de projetos, de fracionamento indevido de despesas, de fraudes e, de modo geral, do mau uso do dinheiro público.

É assim que o planejamento se ramifica por todo o procedimento licitatório: como princípio expresso na lei; pilar da fase de planejamento; estratégia de governança nas contratações; característica principal da fase preparatória; norteador das compras públicas e como ferramenta de gestão orçamentária.

### 3.2.3 ETAPAS DA FASE PREPARATÓRIA



A Lei não determina uma ordem exata das etapas da fase preparatória. A redação do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, não impõe o cumprimento sequenciado de cada um de seus incisos, de modo que a ordem do procedimento pode ser modificada de acordo com o tipo de licitação, para melhor atender o interesse público:

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 art. 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;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

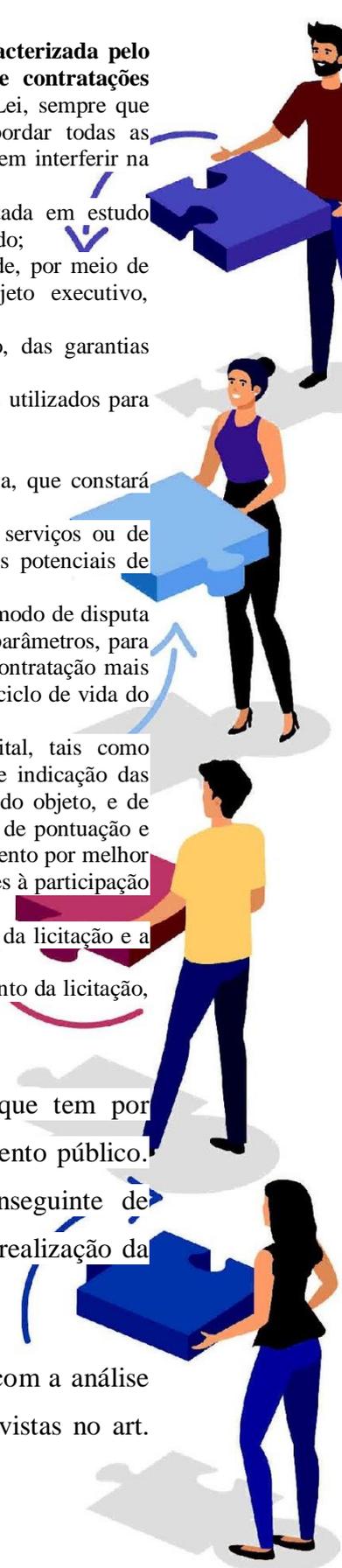
IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Da leitura do dispositivo percebe-se que a fase preparatória, que tem por característica principal o planejamento, está de mãos dadas com o orçamento público. Assim, não se inicia qualquer planejamento de compras, e por conseguinte de procedimento licitatório, sem previsão e autorização orçamentária para a realização da despesa.

Importa destacar que, a inauguração do processo licitatório se dá com a análise da compatibilidade da despesa com as principais leis orçamentárias, previstas no art.



165 da Constituição Federal, que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Leite (2020, p.201) “o PPA tem por objetivo estabelecer as diretrizes, objetivos e metas — DOM — da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas de duração continuada”.

Ainda no que tange ao PPA, Martins (2001, p.217) destaca as principais diferenças entre as expressões diretrizes, objetivos e metas, a saber:

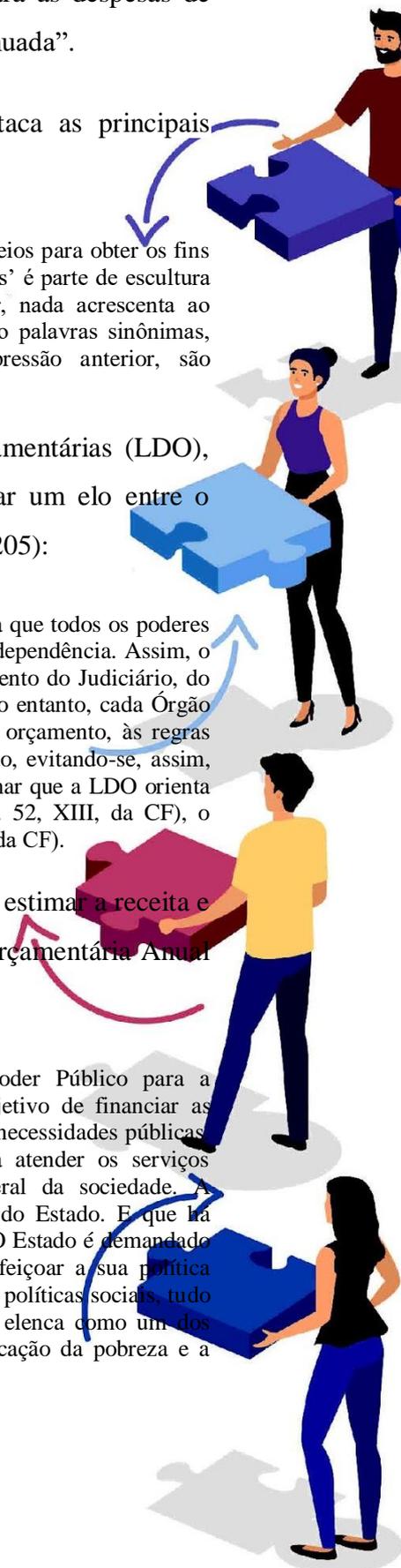
Quem estabelece diretrizes estabelece as ideias e os meios para obter os fins colimados. A repetição da expressão ‘objetivos e metas’ é parte de escultura maior incluída no vocábulo ‘diretrizes’, e, de rigor, nada acrescenta ao dispositivo. Por outro lado, ‘objetivos’ e ‘metas’ são palavras sinônimas, com o que, sobre estarem hospedadas pela expressão anterior, são pleonásticas e desnecessárias.

Importa sobrelevar a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo um dos principais instrumentos, que tem capacidade de criar um elo entre o planejamento (PPA) e o operacional (LOA). Segundo Leite (2020, p.205):

Destaque se dá quando a LDO serve de parâmetro para que todos os poderes possam elaborar o seu orçamento com autonomia e independência. Assim, o Executivo não pode interferir na elaboração do orçamento do Judiciário, do Legislativo ou do Ministério Público, por exemplo. No entanto, cada Órgão ou Poder está adstrito, quando da elaboração do seu orçamento, às regras previstas na LDO, que traça as diretrizes nesse sentido, evitando-se, assim, conflito entre os Poderes. Nesse sentido, pode-se afirmar que a LDO orienta o Legislativo (art. 51, IV, da CF), o Executivo (art. 52, XIII, da CF), o Judiciário (art. 99, § 1º, da CF) e o MP (art. 127, § 3º, da CF).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), tem como objetivo estimar a receita e a fixação da despesa pública. Transcreve-se a conceituação da Lei Orçamentária Anual (LOA) proposta por Leite (2020, p.406) onde:

Consiste no conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, com o objetivo de financiar as ações do governo, sempre com foco na satisfação das necessidades públicas. É, assim, o desembolso realizado pelo Estado para atender os serviços públicos e os encargos assumidos no interesse geral da sociedade. A realização de gastos depende de atividade prudente do Estado. E que há sempre uma tendência de seu crescimento ano a ano. O Estado é demandado todos os anos a aumentar ou reajustar salários, aperfeiçoar a sua política distributiva, proteger os menos favorecidos, ampliar as políticas sociais, tudo para cumprir o art. 3º, da Constituição Federal, que elenca como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades.



Em face dos conceitos supracitados, destaca-se a relevância do planejamento na elaboração das leis orçamentárias, podemos dizer que é a partir dela a administração pública parte para o planejamento das compras, evidenciando as prioridades da administração contida na LDO e consolidada na LOA. A partir daí a gestão prossegue com o planejamento das licitações, obedecendo às disponibilidades orçamentárias e financeiras, promovendo assim o início do procedimento da fase preparatória da licitação.

A coalizão entre a administração e as finanças decorre das exigências da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impõe limites ao gestor quanto aos gastos públicos e às ações governamentais que acarretem aumento de despesas.

Para Flavio Amaral Garcia, renomado professor de Direito Administrativo da Pós Graduação da Fundação Getúlio Vargas, Procurador do Estado do Rio de Janeiro e professor da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro cita em seu livro *Licitações e Contratos Administrativos – Casos e Polêmicas 2021*: “é um equívoco imaginar que a licitação começa com a requisição do objeto. A licitação começa com o planejamento, com a vinculação do direito administrativo ao direito financeiro. Ou seja, é um plano de contratação anual que esteja vinculado às disponibilidades financeiras e que possa antever qual é o calendário de contratações”.

Assim, a fase preparatória arrima-se no planejamento, que se concretiza nos seguintes instrumentos: i) o **Plano Anual de Contratações**; ii) o **Estudo Técnico Preliminar**; iii) a **Gestão de Riscos**; iv) o **Termo de Referência**.

### 3.2.4 DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA

É nesse ponto que o gestor público deve produzir documentos que irão formalizar a demanda e compor os autos do procedimento licitatório, após o devido tombamento administrativo. Os principais documentos são: o Plano Anual de contratações (PAC), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Mapa de Riscos (realizado após o planejamento e a gestão de riscos) e o Termo de Referência (TR), sobre os quais falaremos a seguir.



Parte essencial do processo de planejamento, o **Plano Anual de Contratações (PAC)** está previsto nos arts. 12 e 18 da Lei nº 14.133/2021, bem como na Instrução Normativa (IN) nº 1/2018-MP e na Instrução Normativa (IN) nº 1/2019-ME, que dispõem sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

O PAC é um documento que se volta ao planejamento global das necessidades da Administração, sob uma perspectiva de governança. O objetivo é racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias. Geralmente é um documento construído pelos órgãos de planejamento, orçamento e finanças dos Poderes Públicos.

A formulação do PAC pelos gestores públicos é altamente recomendado pela Corte Superior de Contas, como dito no trecho do acórdão abaixo transcrito:

#### Acórdão nº 2.622/2015

**Ementa:** LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES.

“Diagnósticos: 54% das organizações estão no estágio inicial de capacidade na execução de processo de planejamento das contratações.

Recomendações:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um **documento que materialize o plano de aquisições**, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. **aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;**

9.2.1.12.3. **divulgação do plano de aquisições na internet;**

9.2.1.12.4. **acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios”.**



O estímulo do TCU ao Plano Anual de Contratações fundamenta-se na prevenção de riscos de ineficiência e de prejuízos na atuação estatal, conforme descrito nos Acórdãos nºs 1524/2019 e 588/2018, a saber:

#### Acórdão nº 1524/2019

**Ementa:** RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. FRAGMENTAÇÃO NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS. OCORRÊNCIA DE SOBREPÓSICÃO E DUPLICIDADE DE ESFORÇOS, OCASIONANDO RISCOS DE INEFICIÊNCIA, INEFICÁCIA E PREJUÍZOS NA ATUAÇÃO ESTATAL. AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO ESTRUTURANTE E SISTEMÁTICA POR PARTE DO GOVERNO FEDERAL PARA TRATAR A FRAGMENTAÇÃO DAS COMPRAS. POSSIBILIDADES DE FUTUROS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia que, com fundamento no Decreto 9.679, Anexo I, art. 121, inciso I, **realize estudos para avaliar o grau de fragmentação nas contratações do Poder Executivo Federal, seus potenciais efeitos negativos e positivos, assim como as diferentes estratégias de atuação para melhor gerenciá-lo, considerando uma visão completa do Governo,** informando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas;

#### Acórdão nº 588/2018

**Ementa:** LEVANTAMENTO EM 581 ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL SOBRE GOVERNANÇA E GESTÃO EM 2017. ÍNDICE INTEGRADO DE GOVERNANÇA E GESTÃO (IGG). ÍNDICES DE GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS (iGovPessoas), DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (iGovTI) E DE CONTRATAÇÕES (iGovContratações). DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÕES E DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES.

“144. (...) **grande parte das organizações não consegue fazer com que a gestão estratégica redunde em instrumento efetivo para geração de resultados**”.

Por sua vez, o **Estudo Técnico Preliminar(ETP)** é um documento voltado para o planejamento específico das necessidades da Administração. A nova Lei Geral o define no inciso XX do art. 6º como o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.



É no ETP que se descreve a necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público. Ele deve ser elaborado por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, explanando a viabilidade da contratação, os elementos essenciais que irão compor o Termo de Referência e as alternativas de mercado para a decisão pela solução encontrada para satisfazer a necessidade administrativa, devendo ser conclusivo quanto à viabilidade da contratação.

Os requisitos para elaboração de um Estudo Técnico Preliminar estão detalhadamente descritos na Instrução Normativa (IN) Seges/MP nº 5/2017 e pela Instrução Normativa (IN) nº 40/2020-ME. A importância do documento para o perfeito planejamento das aquisições públicas se revela na jurisprudência assente do Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão nº 122/2020, *in verbis*:

#### Acórdão nº 122/2020

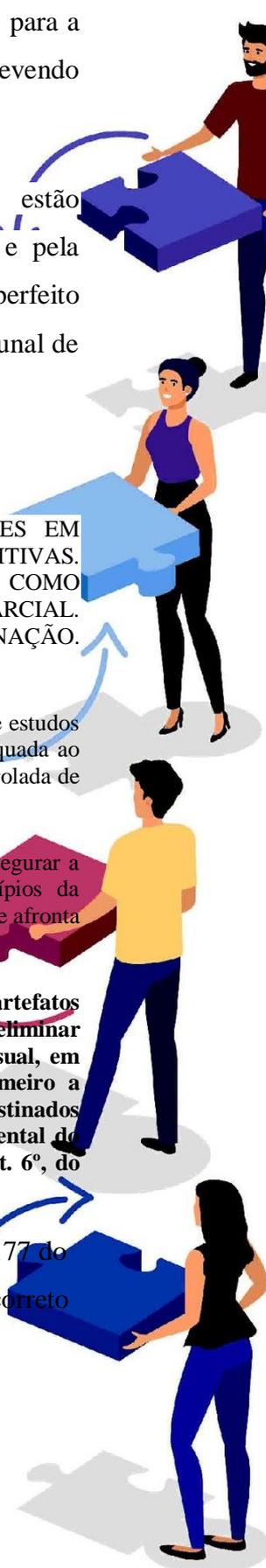
**Ementa:** REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CERTAME LICITATÓRIO. CONHECIMENTO. OITIVAS. DILIGÊNCIAS. INGRESSO DA REPRESENTANTE COMO INTERESSADA NOS AUTOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO. AUDIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

9.3.1.2. a inexistência, nos autos do planejamento da contratação, de estudos e justificativas para se adotar a referida solução como a única adequada ao atendimento dos requisitos técnicos do serviço de transferência controlada de arquivos no Serpro;

9.3.2. contratação da solução Sterling File Gateway sem buscar assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da obtenção de competitividade, o que afronta o disposto no caput do art. 31 da Lei 13.303/2016;

9.3.3. elaboração açodada, pró-forma e a posteriori dos artefatos essenciais ao planejamento da contratação – Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico – apenas com o fito de cumprir o rito processual, em subversão da sequência processual prevista, definindo-se primeiro a forma de contratar para em seguida elaborar os documentos destinados a sustentar tal definição, o que desrespeita o princípio fundamental do planejamento e do controle insculpidos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967;

A descrição precisa e suficiente do objeto a ser licitado, tema da Súmula 177 do TCU, assegura a igualdade entre os licitantes na medida em que o detalhamento correto torna a futura compra mais precisa e assertiva. Transcreve-se a súmula:



A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações essenciais à definição do objeto do pregão.

Toda prática que tenha por cunho reforçar o Princípio da Publicidade, acaba por inserir no Processo Licitatório outro importante ator social, que seja a própria sociedade, endossando, por consequência, o efetivo controle social.

No que tange a **Gestão de Riscos (GR)**, antes de adentrar no entendimento contida na nova Lei de licitação, é prudente referendar o conceito de riscos, segundo o Referencial Básico de Gestão de Riscos do Tribunal de Contas da União, define risco como: “o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos”

Pela nova Lei de Licitações, a Gestão de Riscos está contida na fase preparatória, onde se busca identificar os principais riscos que venham a comprometer o planejamento da contratação, da escolha do fornecedor, da gestão contratual ou dos resultados esperados para superar as necessidades da contratação.

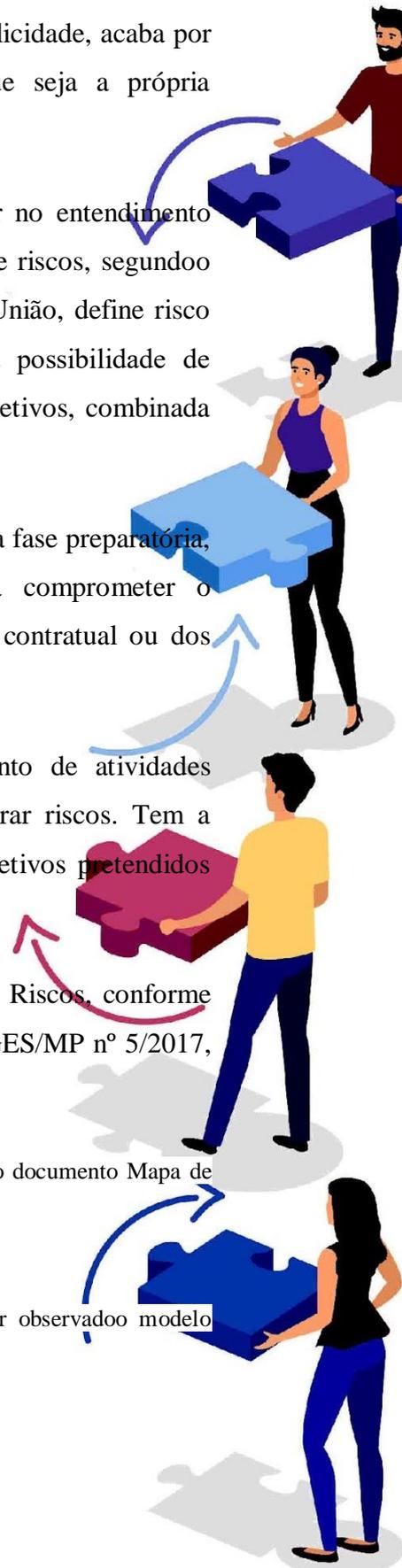
Nesse contexto, a gestão de riscos representa um conjunto de atividades coordenadas com o propósito de analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Tem a função de conferir a razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos pretendidos pela administração.

A gestão de riscos se materializa na construção do Mapa de Riscos, conforme detalhada no art. 26, §2º, anexo IV da Instrução Normativa- IN SEGES/MP nº 5/2017, *in verbis*:

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

(...)

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV.



Outro documento importante é o **Termo de Referência (TR)** elaborado na fase preparatória e considerando como elemento motivador de uma licitação adequada e eficiente, ou seja, busca identificar as necessidades para a aquisição de bens e serviços. O Termo de Referência é um documento fundamental para a efetiva realização das compras públicas, pois é nele que se descreve detalhadamente o objeto a ser contratado conforme sua definição, de acordo com a nova Lei de Licitações, está descrita no art. 6º, a saber:

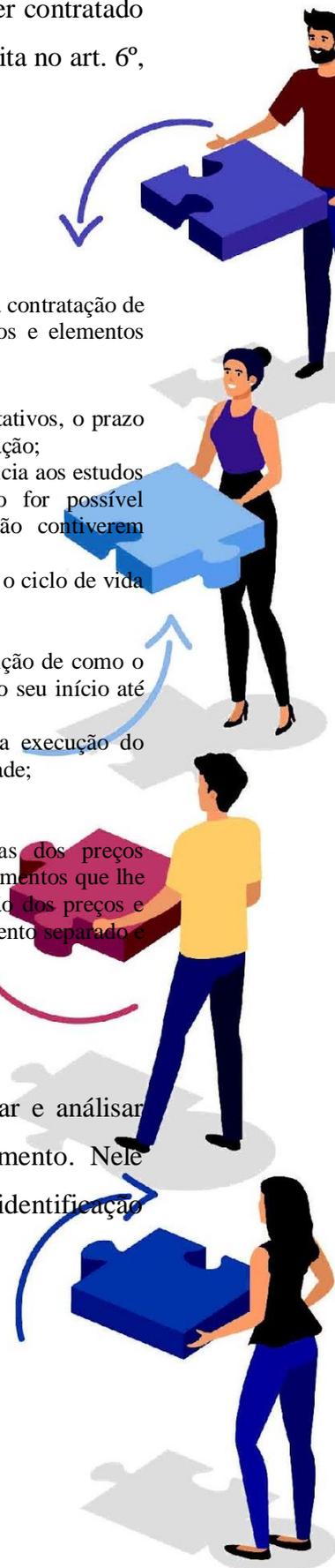
Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

**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;

Por fim, o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** serve para verificar e analisar a viabilidade da contratação. É feito logo no início da fase de planejamento. Nele devemos focar principalmente na descrição detalhada do problema e na identificação dos requisitos necessários evitando o desperdício dos recursos públicos.



Importa trazer a tona duas premissas básicas: *i*) É comum haver confusão entre o TR e o ETP, mas tais documentos não se confundem; e *ii*) o Termo de Referência caracteriza o objeto a ser contratado e é elaborado após o ETP.

Assim, o Estudo Técnico Preliminar trata do problema, que é a necessidade administrativa. Já o Termo de Referência diz respeito à solução do problema, que se traduz no objeto a ser contratado.

Em síntese, é primordial que o órgão competente para a Elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico consulte previamente o “Catálogo de Materiais” (CATMAT) ou o “Catálogo de Serviços” (CATSER), objetivando extrair a descrição precisa do objeto a ser licitado, evitando falhas na descrição do objeto a ser contrato.

A consulta a tais sistemas em momento pretérito à elaboração do Termo de Referência/Projeto Base constitui-se numa ferramenta essencial no detalhamento exato do material ou serviço, além de auxiliar na pesquisa de preços propriamente dita, refletindo da forma mais fiel possível o preço de mercado.

### 3.2.5 A FASE PREPARATÓRIA NA DISPENSA E NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, há dispositivo específico sobre os documentos exigidos na Nova Lei:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.



### 3.2.6 A FASE PRPARATÓRIA NA AQUISIÇÃO DE BENS E NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS

A compra é legalmente definida como "a aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento" (inciso X, art. 6º, Lei nº 14.133/2021).

No caso do planejamento das compras públicas, a nova Lei de Licitações e Contratos determina que o Termo de Referência deverá conter:

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

(...)

§ 1º O **termo de referência** deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

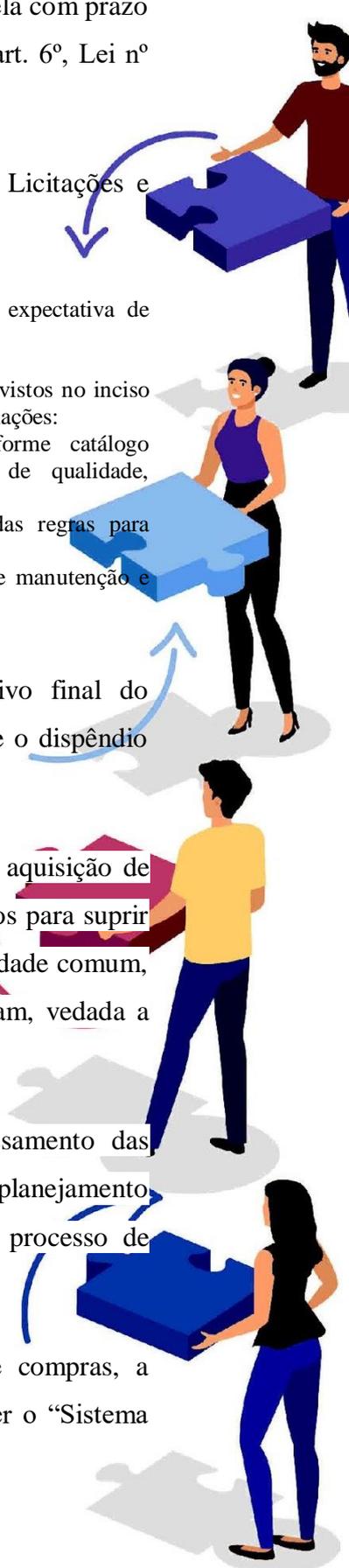
- I - **especificação do produto**, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - **indicação dos locais de entrega** dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - **especificação da garantia exigida** e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Em sendo a aquisição pública de bens ou serviços, o objetivo final do procedimento administrativo licitatório é de fundamental importância que o dispêndio dos valores para lhe fazer frente seja bem justificado.

Uma novidade interessante da Lei nº 14.133/2021, é a vedação à aquisição de itens de luxo no art. 20, determinando que "os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo".

Para além dessas novidades, a lei buscou dinamizar o processamento das compras, evitando o excesso de formalismo legal que, juntamente ao planejamento deficiente, ocasiona uma demora excessiva na realização de qualquer processo de compra.

Com a finalidade de sanar a morosidade do procedimento de compras, a Instrução Normativa (IN) nº 40/2020-ME em seu art.2º, inovou ao prever o "Sistema



ETP digital”, uma ferramenta informatizada, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, no Portal de Compras do Governo Federal, para elaboração dos ETP.

O sistema funciona por meio de um banco de dados de consultas sobre os Estudos Técnicos Preliminares, facilitando e agilizando o planejamento das contratações. O art. 2º, § 1º, da IN nº 40/2020-ME, dispõe que deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, para acesso ao sistema e elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Além disso, os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, interessados em utilizar o Sistema ETP digital poderão celebrar "Termo de Acesso", conforme a previsão do art. 2º, §2º, da mesma Instrução Normativa.

No Município de Camaragibe, foi editada a Resolução Conjunta nº 1, de 14 de setembro de 2020, estabelecendo um didático "passo a passo" do procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços no âmbito da aquisição de bens e contratação de serviços.

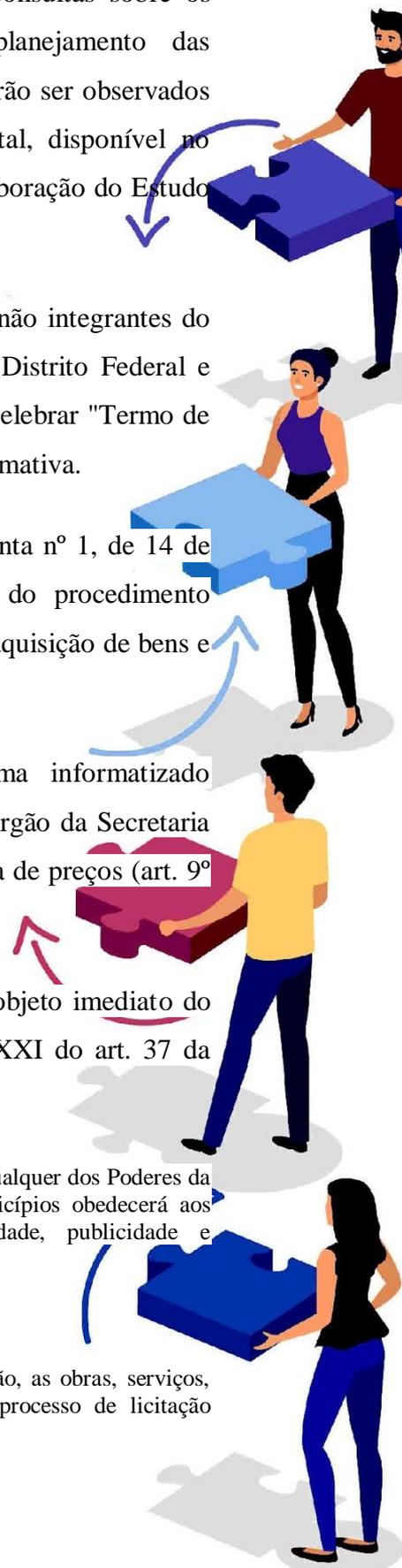
A Resolução também disciplina o acesso a um sistema informatizado desenvolvido pela própria Diretoria de Tecnologia da Informação, órgão da Secretaria de Administração Municipal, como ferramenta inovadora de pesquisa de preços (art. 9º da Resolução Conjunta nº 1/2020).

A exigência do devido planejamento das compras públicas, objeto imediato do procedimento licitatório, encontra seu fundamento legal no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

**XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão **contratados** mediante processo de licitação



pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Neste sentido, assume fundamental importância o dever da Administração Pública em realizar a competente pesquisa de preços, como etapa prévia à contratação pública, de modo a garantir que o preço contratado refletirá o valor praticado no mercado.

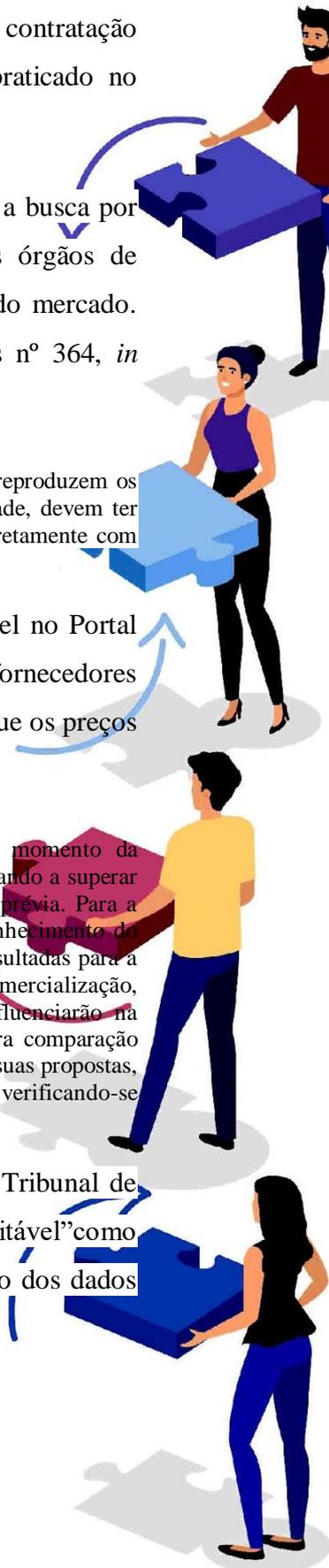
Atualmente, entende-se por superada a prática cotidiana de realizar a busca por três orçamentos de mercado diretamente com fornecedores, vista pelos órgãos de controle externo como uma prática que não demonstra a realidade fática do mercado. Destaca-se o excerto, extraído do Informativo de Licitações e Contratos nº 364, *in verbis*:

Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado.

Do Manual de Preço de Referência em Compras Públicas disponível no Portal do TCU, é possível verificar, a partir de um estudo de caso, que os fornecedores apresentam cotações prévias com preços exponencialmente mais elevados que os preços apresentados, pelos mesmos fornecedores, no momento da licitação:

Pesquisa realizada por Cabral (2008) demonstrou que no momento da licitação, os fornecedores ofertam preços bem inferiores, chegando a superar 50%, aos valores que eles mesmos apresentaram na cotação prévia. Para a autora, os fornecedores adquiriram através dos tempos, o conhecimento do processo de formulação dos preços referenciais e quando consultadas para a formulação dos mesmos nos itens que lhe interessam a comercialização, ofertam preços manifestamente superiores, sabendo que influenciarão na determinação da média geradora dos preços que servirão para comparação com os preços apresentados posteriormente pelos mesmos em suas propostas, gerando preços referenciais com a influência desta distorção, verificando-se sempre maiores do que os efetivamente praticados no mercado.

Diante da necessidade de uniformizar o entendimento do tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou o conceito da “cesta de preços aceitável” como sendo a correta pesquisa de preços em meios idôneos e o tratamento crítico dos dados encontrados.



Nesse sentido, emerge a jurisprudência da Corte Federal de Contas, abordando a necessidade da realização de pesquisa de preços em meios idôneos, objetivando assim, aferir o real valor praticado no mercado, coibindo, por conseguinte, o superfaturamento em aquisições públicas, *in verbis*:

**1.7.2.** Faça o orçamento do objeto a ser licitado com base em ‘cesta de preços aceitáveis’ oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado, à luz do art. 6º, inc. IX, alínea ‘f’, da Lei nº 8.666/93 (nessa linha, itens 32 a 39 do voto do Acórdão nº 2.170/2007-P);

Alinhado a tal entendimento o Município de Camaragibe, na Resolução Conjunta nº 1/2020, prevê que a pesquisa de preços é de observância obrigatória em todos os processos de licitação e de justificação realizados na urbe, a saber:

**Art. 1º** Estabelecer diretrizes para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

**§1º** A realização de pesquisa de preços de mercado deve ocorrer para todos os processos licitatórios e de justificação (dispensa e inexigibilidade) no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Camaragibe.

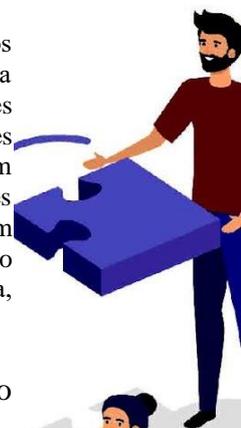
A Resolução Conjunta estabelece parâmetros de pesquisa em ordem de preferência, nos seguintes termos:

**Art. 4º** A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

**I** – Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório. No caso de medicamentos e produtos para a saúde, a pesquisa deve ser realizada inicialmente no Banco de Preços em Saúde (BPS), disponível no endereço eletrônico <http://bps.saude.gov.br/login.jsf>, observado o mesmo lapso temporal indicado para as pesquisas realizadas no Painel de Preços;

**II** – portal do Banco de Preços ([www.bancodeprecos.com.br](http://www.bancodeprecos.com.br)), desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

**III** – aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;



**IV** – dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

**V** – pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

Conclui-se que o normativo, elaborado pelo Ente Municipal, reveste-se de caráter essencial, pois a padronização do procedimento é aliada da gestão administrativa moderna e voltada à prevenção de riscos como forma de evitar ou minimizar eventuais danos ao erário. Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União pontua a importância da Administração Pública editar ato normativo interno visando padronizar a realização da pesquisa de preço adequada, *in verbis*:

Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU N° 02/2012

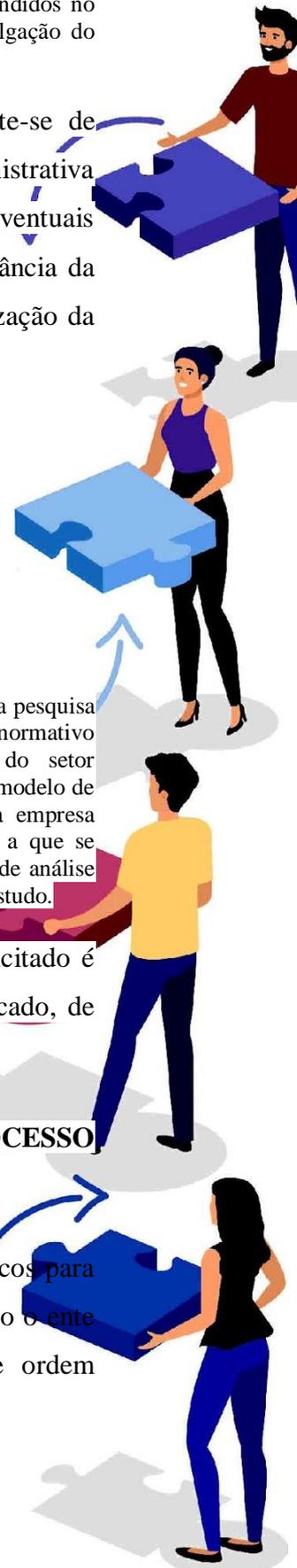
(...)

II - com o intuito de disciplinar a correta instrução dos autos com a pesquisa de preço adequada, é recomendável que a administração edite ato normativo interno, disciplinando, os seguintes aspectos: a) indicação do setor responsável pela realização da pesquisa de preços; b) definição de modelo de formulário de pesquisa de preços, que imponha a indicação da empresa consultada, com a sua qualificação completa, ramo empresarial a que se dedique, e indicação dos seus sócios; c) determinação de padrão de análise das pesquisas de preços, e a responsabilidade pela execução deste estudo.

Em apertada síntese, a definição precisa e suficiente do objeto a ser licitado é condição essencial para o correto levantamento dos preços praticados no mercado, de forma a garantir um procedimento licitatório eficiente e econômico.

#### **4 O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO PROCESSO LICITATÓRIO**

Esse princípio demonstra a relevância da capacitação dos agentes públicos para a realização dos atos pertinentes ao procedimento licitatório, ainda mais quando o ente público conta com corpo reduzido de servidores ou possui restrições de ordem financeira a impossibilitar a contratação de pessoal qualificado.



A segregação de funções é um princípio expresso da Lei nº 14.133/2020 (art. 5º, caput), e baseia-se na ideia de autonomia dos atos de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização da despesa pública.

Por este princípio, a cada agente público deve corresponder uma função nos limites de sua competência, a parte que lhe cabe no procedimento licitatório, de modo a garantir o planejamento da despesa, o controle e a lisura do processo.

A nova Lei Geral dispõe que caberá à autoridade máxima do órgão ou entidade promover essa gestão por competências, estabelecendo alguns requisitos para tanto:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

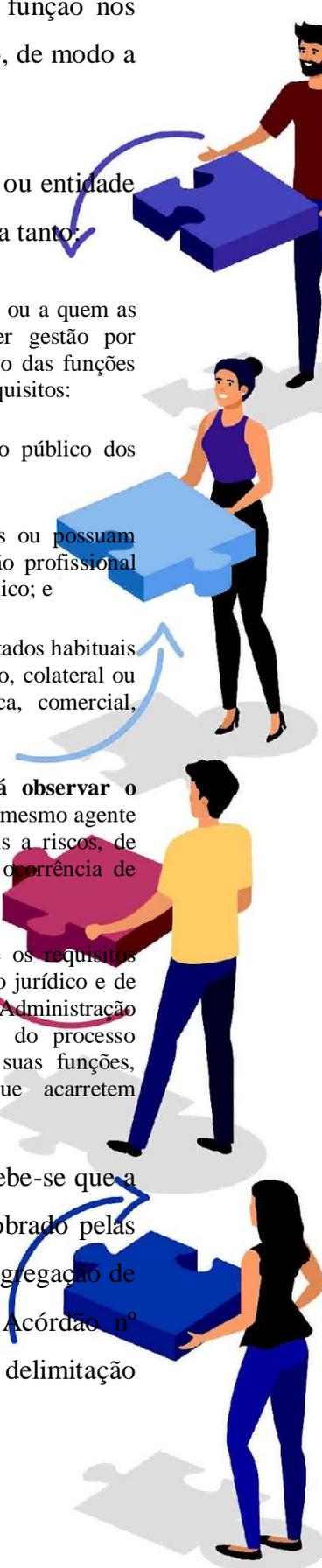
II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo **deverá observar o princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração. Dessa maneira, impõe-se à Administração Pública promover capacitações necessárias aos integrantes do processo licitatório, tornando-os aptos a adequadamente exercerem suas funções, evitando-se, conseqüentemente, frustrações posteriores que acarretem dispêndios e gastos que poderiam ser antevistos.

Ao analisar o tema sob a ótica dos órgãos de controle externo, percebe-se que a novel legislação normatizou um conceito que já vinha sendo aplicado e cobrado pelas Cortes de Contas, em face à importância da consolidação do Princípio da Segregação de Funções no âmbito da gestão pública. A título de exemplo, cita-se o Acórdão nº 3381/2013, demonstrando com clareza o entendimento do TCU, quanto à delimitação de competências na elaboração de documentos públicos da licitação:



(...omissis...) não incluem, entre as competências do pregoeiro, a elaboração do edital, cabendo ser proposto dar ciência à entidade de que a atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência contraria a devida segregação de funções prevista nos normativos mencionados.

Outro não poderia ser o caminho, a real efetivação do Princípio da Segregação de Funções é dever cotidiano dos administradores públicos, cabendo a estes: i) tornar a capacitação habitual na rotina dos servidores; e ii) realizar a fiscalização contínua objetivando coibir a atuação do mesmo agente público em funções simultâneas.

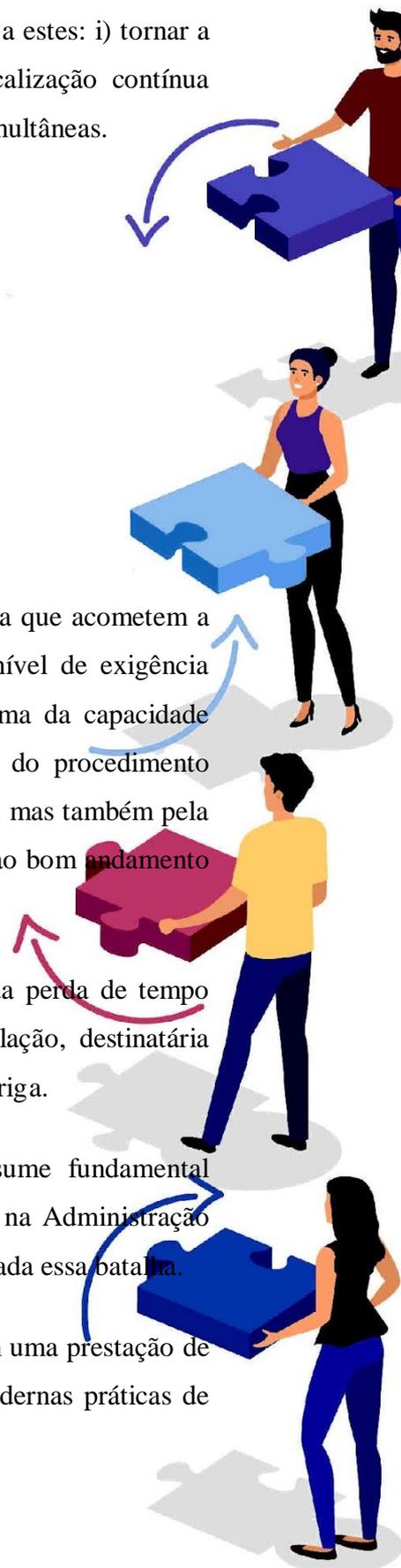
## 5 CONCLUSÃO

Pelo reconhecido histórico de burocracia e restrição financeira que acometem a Administração Pública no País, é fundamental reconhecer que o nível de exigência estabelecido na nova Lei Geral de Licitações e Contratos está acima da capacidade técnica da maioria dos agentes públicos, operadores e executores do procedimento administrativo licitatório, não só por falta de capacitação permanente, mas também pela ausência de experiência na realização de atividades imprescindíveis ao bom andamento da máquina administrativa.

A ausência de qualificação profissional na área gera além da perda de tempo com a tomada de decisões inadequadas, flagrante prejuízo à população, destinatária final da prestação dos serviços públicos ao qual a administração se obriga.

É neste cenário que o bom planejamento da despesa assume fundamental importância como ferramenta primordial no combate à ineficiência na Administração Pública, sendo a fase preparatória da licitação o campo onde será travada essa batalha.

O investimento na capacitação de agentes públicos resulta em uma prestação de serviços célere, eficiente e eficaz, ideais perseguidas pelas mais modernas práticas de



gestão. É nesse sentido que esta Cartilha pretende nortear os atores do procedimento de compras públicas, aqui entendidas em seu sentido lato, para o desempenho de boas práticas administrativas.

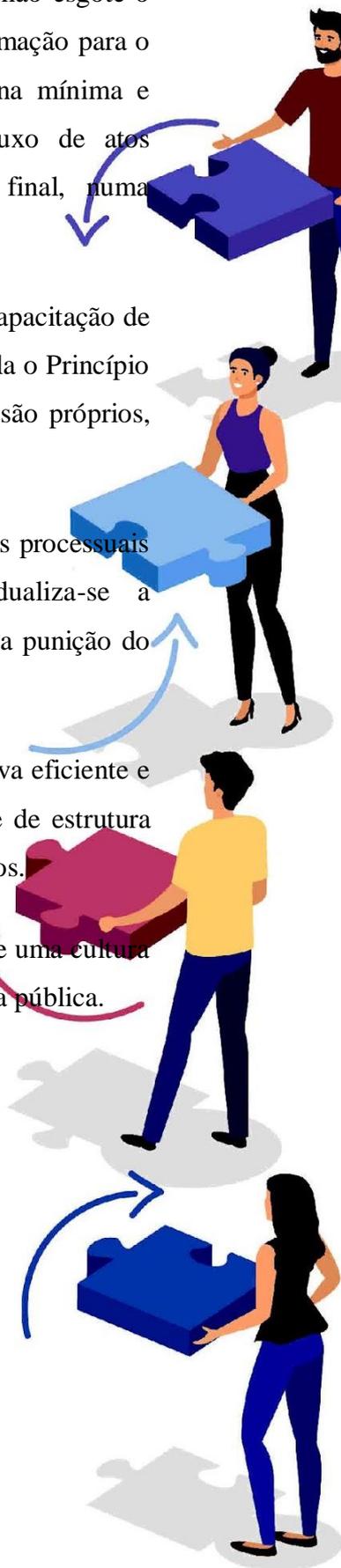
A capacitação de servidores, ainda que por meio de material que não esgote o tema, como o é esta Cartilha, permite ao gestor público direcionar a informação para o ponto de seu maior interesse, no caso, o estabelecimento de uma rotina mínima e essencial de planejamento que possibilite a consolidação de um fluxo de atos processuais enxuto, adequado, eficiente e rápido para resultar, ao final, numa contratação que seja verdadeiramente um bom negócio.

Além do ganho na melhoria da prestação dos serviços públicos, a capacitação de servidores os torna aptos a desenvolver suas competências, o que contempla o Princípio da Segregação de Funções pelo qual, a cada agente cabem atos que lhe são próprios, dentro do fluxo procedimental administrativo.

Alie-se a isso o fato de que, ao se descentralizar a emissão de atos processuais dentre pessoas qualificadas e com atribuições definidas, individualiza-se a responsabilidade de cada agente público, facilitando o controle interno e a punição do servidor desidioso e descompromissado.

Este produto, portanto, presta-se a direcionar a prática administrativa eficiente e exitosa em um cenário de escassez de pessoal, de recursos financeiros e de estrutura tecnológica adequada, realidade comum à maioria dos municípios brasileiros.

No entanto, a Cartilha é o pontapé inicial para o estabelecimento de uma cultura de avanço e aperfeiçoamento contínuo rumo a excelência na gestão da coisa pública.



## REFERÊNCIAS

AFONSO, Antônio (2007). A eficiência do Estado. Aspectos do Desenvolvimento Fiscal. IPEA, p. 111-124.

ARVATE, P., BIDERMAN, C. Vantagens e desvantagens da intervenção do governo na economia. In: Mendes, M. (Org.) Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Instituto Fernand Braudel/Topbooks. 2006. São Paulo.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Publicações da Escola da AGU. Pareceres dos Grupos de Trabalho de Licitações, Contratos e Convênios do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - 2012. Parecer 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU. Disponível em: <http://www.procuradoria.ufrj.br/legislacao-1/legislacao-sobre-licitacoes-contratos-e-convenios/parecer-no-02-2012-gt359-depconsu-pgf-agu> Acesso em: 01/09/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Publicada no DOU 05, de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27/08/2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm) Acesso em: 28/08/2021.



BRASIL. Instrução Normativa Nº 01, de 10 de Janeiro De 2019. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 01, de 29 de março de 2018, do Ministério de Planejamento, desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 05, de 26 de maio De 2017. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 40, de 22 de maio de 2020. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no DOU em 04 de maio de 2000. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 28/08/2021.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Publicada no DOU em 18 de julho de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 28/08/2021.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de Abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos. Publicada no DOU em 01 de abril de 2021. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)> Acesso em: 28/08/2021.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicada no DOU em 22 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 28/08/2021.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe



sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Publicada no DOU em 05 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm)>. Acesso em: 28/08/2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Catálogo de Materias (CATMAT) e Serviços (CATSER). Disponível em: <<https://siasgnet-consultas.siasgnet.estaleiro.serpro.gov.br/siasgnet-catalogo/#/>> Acesso em: 28/08/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3381/2013. Plenário. Relator: Valmir Campelo. Data da Sessão: 04/12/2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 819/2009. Plenário. Relator: Walton Alencar. Data da Sessão: 29/04/2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 122/2020. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da Sessão de 29/01/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1524/2019. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Data da Sessão de 12/09/2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Informativo de Licitações e Contratos. Informativo nº 364. Publicado no DOU. em 02/04/2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>> Acesso em 02/09/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. Brasília; TCU, secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 177-TCU. Relator: Octávio Galloti. Data da Sessão: 26/10/1982.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1752/2011. Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Data da Sessão de 29/06/2011. Publicado no DOU em: 29/06/2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.622/2015. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da Sessão de 21/10/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 588/2018. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão de 21/03/2018.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilhas, manuais e tutoriais. Preço de referência em compras públicas: ênfase em medicamentos. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>> Acesso em: 30/08/2021.

CAMARAGIBE. Portal da Transparência. Resolução nº 001/2020. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Disponível em: <<http://transparencia.camaragibe.pe.gov.br/uploads/5126/1/atos-oficiais/2020/resolucoes-conjuntas/resolucaoconjunta0012020.PDF>>. Acesso em: 31/08/2021.

GARCIA. Flavio Amaral. Licitações e Contratos Administrativos - Casos e Polêmicas, Ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18.ed, RT, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: (de acordo com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de julho de 1998, e com a Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio 1998) / Marçal Justen Filho. 5. Ed. – São Paulo: Dialética, 1998, p. 24.

LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite - 9. ed. rev., atual. e ampli. - Salvador: JusPODIVM, 2020. 832 p.

MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil, 6g volume, Tomo II. Celso Bastos e Ives Gandra Martins. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 98.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.608.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. Inclui bibliografia ISBN 978-85-309-8945-3 1. Direito administrativo – Brasil. I. Título.

ROSILHO. Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2011, p. 14.

