

Por trás do Processo de Contratação: O impacto social da caneta do Gestor Público.

Prof. Bruno Verzani

Ambiental (E)

Uso eficiente de recursos, logística reversa, redução de emissões. O Estado preservando o futuro.

Social (S)

Acessibilidade, fomento local, cotas de inclusão. O Estado garantindo dignidade.

Governança (G)

Transparência, integridade, gestão de riscos. O Estado protegendo o erário.

A Proposta Mais Vantajosa

A eficiência real da contratação pública está na intersecção. O poder de compra do Estado (que representa de 12% a 19% do PIB) é a força motriz dessa engrenagem.

A Licitação Não É um Fim em Si Mesma

“A licitação é um meio para chegar
utilmente a um dado resultado.”

— Celso Antônio Bandeira de Mello

A contratação pública é uma ferramenta de gestão. Se o instrumento se revela inadequado, ele subverte sua própria natureza.

- Lei 14133/21, 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;

A Armadilha da Etiqueta de Preço



Preço Imediato:

O desembolso no momento da compra
(O barato que sai caro).

Ciclo de Vida do Objeto (Art. 11, I):

Custos ocultos futuros,
Manutenção, Operação e Descarte.

A cultura tradicional focava apenas no topo.

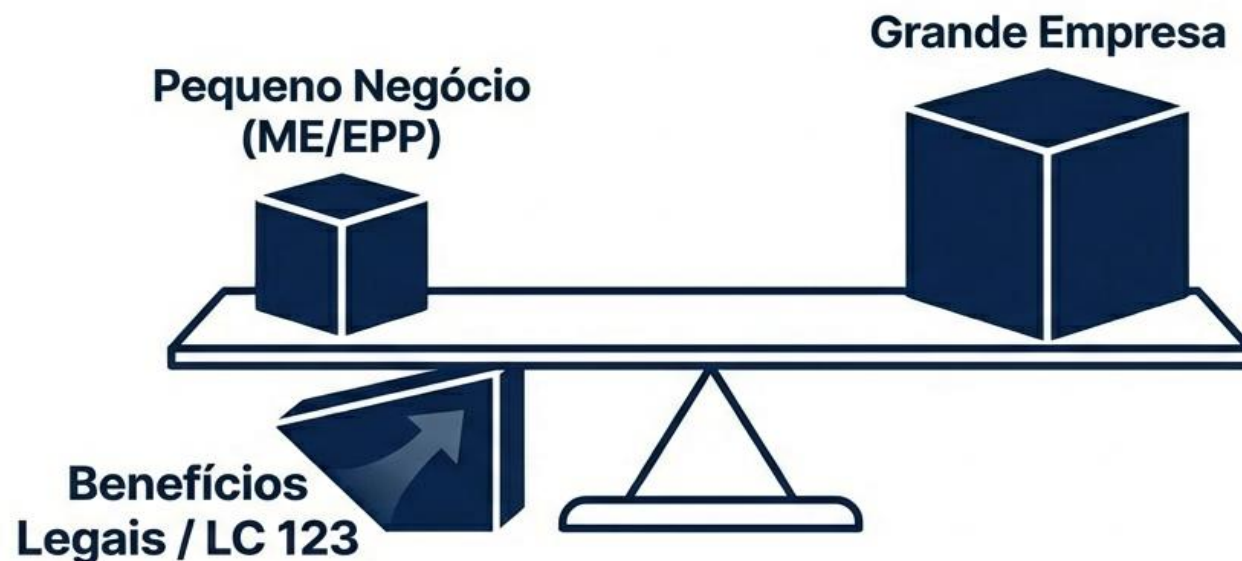
A Lei 14.133 exige a seleção da proposta apta a gerar o resultado real mais vantajoso.

- Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o **menor dispêndio** para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.
- § 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.

- Lei 14133/21, Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

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

II - Tratamento Isonômico e Justa Competição



A **isonomia** garante a disputa em pé de igualdade, respeitando as diferenças.

Garantir que diferentes fornecedores concorram com chances reais.

- Lei 14133/21, Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. -> **FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO**

A Função Regulatória da Licitação

O Estado utiliza seu poder de compra para induzir comportamentos de mercado e alinhar o setor privado às políticas públicas.



“(...) a proposta de maior vantagem para a Administração pode ser aquela que permita tutelar, nos termos utilizados por Flávio Amaral Garcia e Leonardo Coelho Ribeiro, “outros valores caros à sociedade e que podem ser alcançados pelo emprego do poder de compra estatal”. Nesse contexto, conforme defendido pelos autores, é legítimo que o Estado, eventualmente, arque com um maior dispêndio na contratação de obras, produtos ou serviços, desde que com o objetivo de utilizar o seu poder de compra para conformar o mercado ou tutelar outros valores constitucionalmente relevantes.” (VICTOR AGUIAR. Promovendo e protegendo a concorrência nos mercados de interesse da administração por meio da função regulatória da licitação.)

A Licitação Curando Feridas Sociais



Indústria & Inovação (Art. 26)

Margem de preferência de até 10% (ou 20% para inovação tecnológica) para bens/serviços nacionais e sustentáveis.



Proteção à Mulher (Art. 25, § 9º)

Exigência de percentual mínimo de mão de obra constituído por mulheres vítimas de violência doméstica.



Ressocialização (Art. 25, § 9º)

Exigência de percentual mínimo de egressos ou oriundos do sistema prisional.

Exemplos de função regulatória:

- Lei nº 12.349, de 2010: inseriu na L8666 o desenvolvimento nacional sustentável como finalidade e previu margem de preferência para bens e serviços resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados
- Arts. 11, IV e 26 da L14133 (ver próximo slide)
- Art. 25, §9º (Ex: mulheres vítimas de violência doméstica)
- Benefícios para micro e pequenas empresas (LC123) – Ex: licitações exclusivas (até R\$ 80 mil) e cota reservada

LC123, Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(...) III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: (Regulamento)

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

L14133, § 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá **cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz**, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

Parágrafo único. Sempre que solicitado pela Administração, o contratado deverá comprovar o cumprimento da reserva de cargos a que se refere o caput deste artigo, com a indicação dos empregados que preencherem as referidas vagas.

O Ponto de Equilíbrio

"Não se pode, a pretexto de regular outros valores fundamentais, tornar a licitação ineficiente e desvirtuada do seu objetivo."

— Flávio Amaral Garcia

Vantajosidade

Lei 14.133 (Art. 26, § 5º):
Margem não se aplica se a capacidade de produção nacional for inferior à demanda.

LC 123 (Art. 49, III):
Benefício ME/EPP é afastado se representar prejuízo ao conjunto da contratação.

Impacto Social
Máximo

Eficiência Econômica
Absoluta

L14133, Art. 26. § 5º A margem de preferência não se aplica aos bens manufaturados nacionais e aos serviços nacionais se a capacidade de produção desses bens ou de prestação desses serviços no País for inferior:

I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou

II - aos quantitativos fixados em razão do parcelamento do objeto, quando for o caso.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...) III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

- Lei 14133/21, Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

III - evitar contratações com **sobreprego** ou com preços manifestamente inexecutáveis e **superfaturamento** na execução dos contratos;

As Duas Faces do Desperdício



Fase de Planejamento / Orçamento

SOBREPREGO (Art. 6º, LVI)

Preço orçado para licitação em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado.

Fase de Execução

SUPERFATURAMENTO (Art. 6º, LVII)

Dano provocado ao patrimônio (ex: medição superior à executada, deficiência que diminua a vida útil ou segurança).

L14133/21, Art. 6º, LVI - sobrepço: 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;

LVII - superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;

“Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb) a elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos e com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares realizadas pela Administração Pública, propiciando a ocorrência de substancial **sobrepço** no orçamento do certame.”

(TCU, Acórdão 3569/2023-Segunda Câmara)

“Valores unitários extraídos de licitações de outros órgãos envolvendo serviços de mesma natureza podem servir como **referência** para fins de apuração de eventual sobrepço ou superfaturamento. A Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos) consagrou essa possibilidade ao estipular que valores decorrentes de outros certames e contratos administrativos de objeto semelhante podem ser uma fonte de preços paradigma para elaboração de orçamento-base de licitações (art. 23, § 1º, inciso II, no caso de contratação de bens e serviços em geral, e art. 23, § 2º, inciso III, no caso de contratação de obras e serviços de engenharia).”

(TCU, Acórdão 823/2024-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN)



L14133, Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

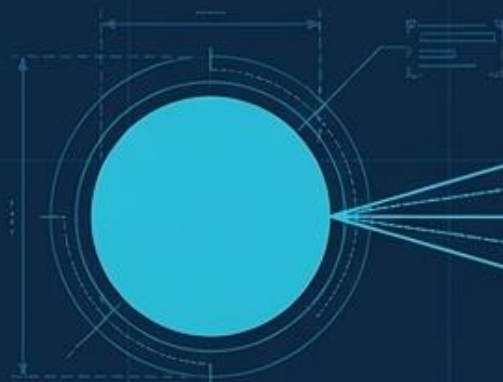
III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

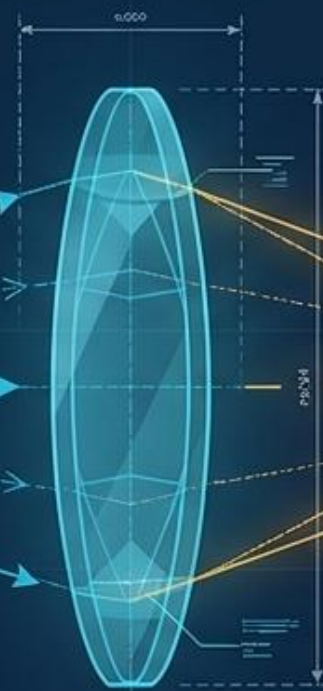
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O ETP como Escudo e Bússola

Não é formulário: O ETP não é burocracia de gaveta. É onde a sustentabilidade nasce (Art. 18).



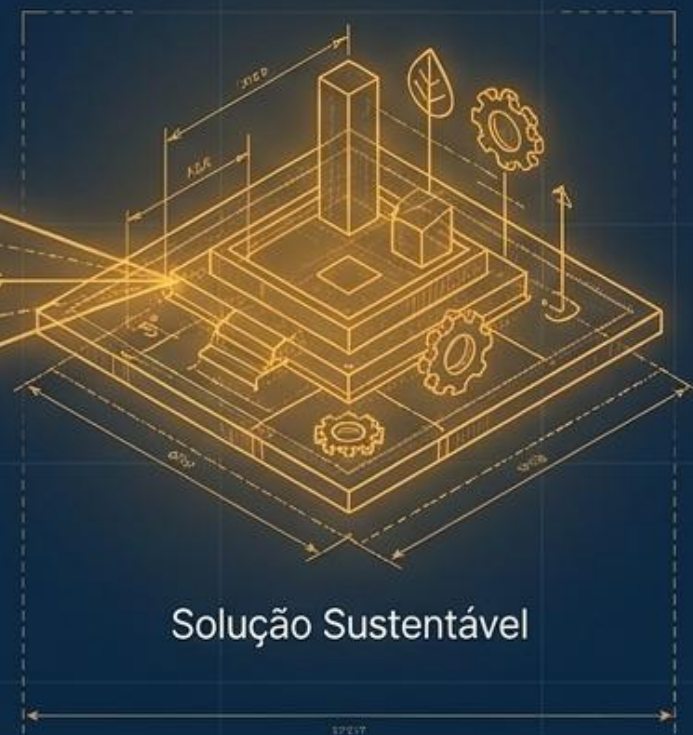
O Problema Público



Lente do ETP

Mapeamento de Mercado: Diagnóstico real para evitar editais desertos ou exigências irreais.

Prevenção de Risco: Onde se projeta a mitigação dos impactos ambientais e sociais antes da primeira linha do Termo de Referência ser escrita.



Solução Sustentável

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:

§ 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:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

(...)

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

(...)

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

(...)

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



Eficiência Energética

Foco na redução do consumo ao longo da vida útil (Art. 18, §1º, XII).



Logística Reversa

Exigência de retorno de embalagens e gestão de resíduos perigosos no próprio edital.



Certificações Ambientais

(Ex: FSC, Rotulagem Ecológica).

A Baliza do TCU (Acórdão 2014/2025): Exigências ambientais devem ser ancoradas na viabilidade real do mercado fornecedor. Sustentabilidade não pode ser usada como barreira ilícita à competição.

É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem comprovação da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho do objeto a ser contratado, pois configura prática excessivamente restritiva ao caráter competitivo da licitação, em desrespeito ao art. 9º, inciso I, alínea a, da Lei 14.133/2021. (TCU, Acórdão 1092/2026-Plenário)

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

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

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

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

Art. 25, § 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

É irregular a exigência de comprovação de licença ambiental como requisito de habilitação, pois tal exigência só deve ser formulada ao vencedor da licitação. Como requisito para participação no certame, pode ser exigida declaração de disponibilidade da licença ou declaração de que o licitante reúne condições de apresentá-la quando solicitado pela Administração.

TCU, Acórdão 6306/2021-Segunda Câmara

Integridade como Diferencial (Art. 60)

Compliance de Fachada		Governança Real
 Códigos de ética copiados da internet	→	 Gestão de riscos mapeada
 Ausência de canal de denúncias ativo	→	 Segregação clara de funções
 Certificados comprados sem auditoria prática	→	 Mecanismos comprovados de accountability e transparência de dados (Art. 169)

Programas de **integridade** agora são **critérios de desempate e obrigatórios** para contratos de grande vulto. A Administração deve premiar a **ética comprovada**, não apenas o papel carimbado.

O “Apagão das Canetas” e o Medo do Controle



"Pode ser tipificada como erro grosseiro (...) a elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado [...] e com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares..."

— TCU, Acórdão 3569/2023-Segunda Câmara

O Escudo contra o "Apagão das Canetas"



◉ A LINDB (Arts. 20 a 28)

O gestor só deve ser responsabilizado por **dolo ou erro grosseiro** (aquele erro primário que um administrador de diligência média não cometeria).

◉ Jurisprudência Protetiva

O TCU (Acórdão 2391/2018 e 3569/2023) pune a negligência (ex: pesquisa de preço só com fornecedores), mas protege o administrador que planeja e justifica.

◉ Segregação de Funções

Assinar amparado por um ETP sólido, pesquisa de mercado (PNCP/Notas fiscais) e parecer jurídico blindo o gestor inovador.

O Verdadeiro Papel da Sua Caneta

Você não é apenas um cumpridor de ritos
burocráticos.

**O comprador público é, antes de tudo, um
Agente de Desenvolvimento Estratégico. A sua
assinatura tem o poder de induzir a economia,
proteger os vulneráveis e construir a nação.**

OBRIGADO!

@brunoverzani

