

O IMPACTO DA DESCRIÇÃO DO OBJETO NO RESULTADO DOS CERTAMES LICITATÓRIOS¹

THE IMPACT OF THE OBJECT DESCRIPTION ON THE RESULT OF THE BIDDING PROCESS

Gabriela Lima dos Santos²
Manuella Barbosa Suzuki*

RESUMO

Parte da receita pública do país é constituída das arrecadações advindas das tributações ao povo. Portanto, cabe à administração pública evitar ao máximo o desperdício na gerência desses recursos. Sendo assim, as compras no setor público seguem meticulosamente regras previstas em lei e o instrumento que o gestor possui para essa ação é a licitação. Como prerrogativa do servidor público, deve-se buscar sempre a proposta mais vantajosa à organização. Deste modo, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar o impacto da especificação do objeto, realizado pelo setor solicitante no projeto básico ou termo de referência, no resultado dos certames licitatórios. Para isso, foram apresentadas legislações vigentes acerca do assunto, indicações do Tribunal de Contas da União, opiniões de autores especialistas no assunto e casos reais ocorridos no Brasil. Em relação à metodologia empregada, o presente estudo foi realizado por meio de revisão bibliográfica e documental, através de uma análise descritiva e abordagem qualitativa. Desta maneira, ao final do trabalho comprovou-se a importância do setor requisitante do produto, em esforço conjunto com o setor de licitações, descrever correta e precisamente o item nas compras públicas, para que assim, seja possível se obter o objeto desejado conforme condições esperadas no final do certame licitatório, evitando gastos desnecessários aos cofres públicos.

Palavras-chave: Contratações públicas; Licitação; Termo de referência; Projeto básico; Especificação do objeto.

¹ Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Oficiais Intendentes (CFOInt) da Academia da Força Aérea (AFA).

² Cadete Intendente do 4º Esquadrão (Turma Orthrus, 2023).

* 2º Ten QOCon Magistério Administração Superior. Especialista em Educação e Tecnologias em Docência no Ensino Superior. Mestra em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Academia da Força Aérea. E-mail: suzukimbs@fab.mil.br.

ABSTRACT

Part of the country's public revenue comes from taxes collected from the people. Therefore, it is up to the Public Administration to minimize waste in managing these resources. Thus, purchases in the public sector follow rules meticulously prescribed by law, and the instrument that the manager has for this action is the bidding process. As a prerogative of the public servant, it is necessary to always seek the most advantageous proposal for the organization. Therefore, the general objective of this research is to analyze the impact of the specification of the object, carried out by the requesting sector in the Basic Project or Reference Term, on the results of the bidding processes. To do so, current legislation on the subject, recommendations from the Federal Court of Auditors, and real cases that have occurred in Brazil will be presented. Regarding the methodology to be employed, this study will be carried out through a bibliographical and documentary research, using a descriptive analysis and qualitative approach. Thus, at the end of the work, it is expected to demonstrate the importance of the sector requesting the product, in conjunction with the bidding department, to accurately and precisely describe the item in public purchases. This will make it possible to obtain the desired object according to the expected conditions at the end of the bidding process, avoiding unnecessary expenses to public funds.

Keywords: Public procurement; Bidding process; Term of reference; Basic project; Object's specification.

INTRODUÇÃO

A execução orçamentária, financeira e patrimonial é uma preocupação constante no setor público. Como consta na Constituição Federal de 1988, o país se utiliza das arrecadações advindas das tributações diretas e indiretas à população para compor parte da sua receita, portanto é esperado que o gestor público administre da melhor maneira possível esse recurso proveniente do povo. Desse modo, no âmbito da administração pública, os procedimentos realizados para a aquisição de bens e para as contratações de serviços seguem meticulosamente regulamentos e normas. Todo esse processo é previsto em lei, assegurando a aplicação de princípios à administração pública, principalmente o princípio da legalidade e da impessoalidade do agente público, além de assegurar maior transparência às ações públicas (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, é importante ressaltar que a efetiva aplicação desses princípios é fundamental para garantir a confiança da sociedade no uso adequado dos recursos públicos. Assim, a administração pública envolve a responsabilidade de utilizar os recursos de forma criteriosa, visando atender às necessidades coletivas e promover o desenvolvimento do país. Dessa forma, ao seguir rigorosamente as regulamentações estabelecidas, o gestor público assegura que as aquisições de bens e os contratos de serviços sejam conduzidos de maneira justa, isenta de favorecimentos

peçoais e em conformidade com princípios legais. Além disso, a transparência no processo de tomada de decisão e na divulgação das informações relacionadas às ações governamentais fortalece a prestação de contas e permite que a sociedade exerça seu papel fiscalizador de forma efetiva.

1.1 LICITAÇÃO

Com o intuito de padronizar as ações referentes às compras públicas realizadas em todo o âmbito público da União (municipal, estadual e federal) criou-se a licitação, um instrumento que o agente público possui para adquirir bens e contratar serviços para a administração pública. Vale salientar que todos os atos referentes às licitações devem ser publicados em portais oficiais da União, garantindo a publicidade e transparência das ações públicas. A licitação se constitui, assim, de atos formais vinculados a regras pré-estabelecidas e a objetivos pré-fixados, com a finalidade de obter ampla participação dos interessados e de garantir a proposta mais vantajosa à administração. Di Pietro (2001) conceitua a licitação como sendo

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato (DI PIETRO, 2001, p. 291).

Portanto, pode-se concluir que a licitação, conforme a definição apresentada, é um procedimento administrativo composto por uma sequência ordenada de atos que tem como objetivo selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. Com esse propósito, é aberta a participação de todos os interessados no processo, a fim de abranger a maior variedade de ofertas.

1.2 MODALIDADES LICITATÓRIAS

Para definir todos os aspectos relacionados a esse procedimento administrativo chamado de licitação, foi promulgada a Lei nº 8.666, em 22 de junho de 1993. Essa lei, além de reger acerca das licitações e contratos no âmbito da administração pública brasileira, também classifica as licitações em distintas modalidades conforme seus preços e suas finalidades, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Posteriormente, com vistas a uma maior eficiência nos processos licitatórios, a Lei nº 10.520 de 17 de junho de 2002 trouxe ao setor público uma nova modalidade denominada pregão, que posteriormente foi regulamentada na forma eletrônica pelo

Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Com essa nova modalidade é possível a aquisição de bens e serviços comuns de preços variados, desde que seus padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais do mercado (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010). Conforme Carvalho Filho (2007), a modalidade pregão surgiu devido à necessidade de celeridade nos processos licitatórios, uma vez que

as modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação. Atendendo a tais reclamos, foi editada a Lei nº 10.520/02, na qual foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprios, visando a acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas (CARVALHO FILHO, 2007, p. 261).

Devido às atualizações legislativas, foi aprovada uma nova lei de licitações e contratos da União, a Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, que, diferentemente da Lei nº 8.666/93, já prevê o pregão como uma modalidade de licitação. Essa nova lei classifica em seu Art. 28 as licitações em outras modalidades. Assim sendo, segundo a Lei nº 8.666/93 as modalidades licitatórias são concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Já segundo a Lei nº 14.133/21, as modalidades licitatórias são pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo.

1.3 TERMO DE REFERÊNCIA E PROJETO BÁSICO

Na modalidade pregão, a especificação do objeto contida no documento chamado termo de referência contém todas as informações capazes de determinar o produto com o nível de precisão necessário, a fim de nortear o processo de forma a satisfazer determinada vontade de aquisição da administração pública (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010). Neste caso, a primeira ação é a definição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição (BRASIL, 2005). Portanto, pode-se perceber que a denominação “bem comum” no pregão eletrônico não tem relação com a ideia de objeto simples, e sim com a maneira com que a especificação do objeto se apresenta no certame.

De maneira análoga, o documento chamado projeto básico também deve conter informações claras e suficientes do objeto a ser licitado. Cabe ressaltar que a diferença primordial entre esses dois documentos consiste na modalidade de licitação utilizada. O termo de referência cabe a licitações do tipo pregão e o projeto básico cabe às demais modalidades de licitações previstas na Lei nº 8.666/93, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Na realidade, termo de referência e projeto básico são documentos que visam definir o objeto do certame e demais nuances. Santana, Camarão e Chrispim (2013) relatam que esses dois documentos não possuem grandes diferenças entre si e ambos buscam especificar o objeto do contrato.

1.4 FASE INTERNA E FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO

Para executar todo esse processo sequencial de atos legais, os órgãos públicos geralmente centralizam o processamento das compras em um único departamento conhecido como “setor de licitações” ou “setor de compras”, responsável por conduzir a chamada “fase externa” da licitação. Assim, ao surgir a necessidade de compra por qualquer departamento pertencente a um órgão público, este deve elaborar todos documentos pertinentes à “fase interna” da licitação, incluindo o termo de referência ou projeto básico, e encaminhá-los ao setor responsável pelo processamento das compras. Por exemplo, caso surja a necessidade de compra de canetas esferográficas azuis para o departamento de relações humanas (RH), esse deve elaborar documentos informando sua necessidade de aquisição e encaminhá-los ao departamento de compras. Nestes documentos, entre eles o termo de referência ou projeto básico, o setor que deseja adquirir o material deve descrever de maneira clara e precisa o objeto que pretende adquirir para, só então, encaminhar a documentação ao setor de compras.

Assim sendo, a fase interna inicia-se com a necessidade de compra ou de prestação de serviço do setor requisitante e termina com a publicação, em portal oficial da União, do edital da licitação, sendo de responsabilidade do departamento solicitante sua realização. Já a fase externa inicia-se com a publicação do edital e termina com a entrega do objeto ou execução do serviço, sendo de responsabilidade do departamento de compras sua realização. Sobre isso, o Tribunal de Contas da União (TCU) (2010) afirma:

atos de licitação devem desenvolver-se em sequência lógica [...] a prática, não a lei, separou a licitação em duas fases: interna e externa [...]
-Fase interna ou preparatória: Nesse momento, verificam-se procedimentos prévios à contratação: identificação de necessidade do objeto, elaboração do projeto básico

(ou termo de referência), estimativa da contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório etc.

-Fase externa ou executória: Inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 135).

Assim, conclui-se que embora não exista uma distinção formal entre a fase interna e a fase externa, o processo licitatório se organiza naturalmente dessa maneira. Isso resulta na divisão dos agentes públicos em dois grupos distintos, cada um com suas responsabilidades específicas, em vez de serem considerados agentes com responsabilidades em comum a fim de garantirem a proposta mais vantajosa para a administração.

1.5 RESULTADOS DO CERTAME LICITATÓRIO

Durante a execução da máquina pública, com a realização das fases interna e externa das licitações, situações nas quais o departamento solicitante não alcança em sua plenitude os resultados desejados, em especial, devido a carências na qualidade do material adquirido são observadas e estão diretamente relacionadas ao processo licitatório como um todo. Para Santos e Souza (2020), o processo licitatório possui uma forte relação com a geração de resultados para a sociedade e envolve uma considerável quantidade de recursos. Portanto, uma licitação não cumpre seu propósito quando seu resultado final não atende aos padrões esperados, não seleciona a proposta mais vantajosa à administração e não traz benefícios para a população.

Assim sendo, devido a essa conjuntura que pode levar a uma inadequada utilização do recurso público, este trabalho, inserido na linha de pesquisa Logística e Gestão e núcleo temático Gestão de Organizações Militares, tem como objetivo responder à seguinte pergunta de pesquisa: Qual o impacto da descrição do objeto, elaborada pelo setor solicitante na confecção do termo de referência ou projeto básico, no resultado dos certames licitatórios? A presente pesquisa se justifica, portanto, pela sua importância para a sociedade e para as instituições públicas. Isso ocorre porque parte dos recursos orçamentários públicos destinados à execução financeira da organização são desperdiçados quando o processo licitatório não cumpre sua finalidade, o que é prejudicial para todos os envolvidos, direta ou indiretamente.

Em conformidade com o problema apresentado, foi estabelecido como objetivo geral do presente trabalho identificar se a especificação do objeto influenciou no resultado dos certames licitatórios analisados. Com a intenção de se obter uma resposta à pergunta de pesquisa proposta foi

formulada a seguinte hipótese: as descrições dos materiais, realizadas pelo setor requisitante em desacordo com o previsto na lei, influenciou de forma negativa no resultado de licitações realizadas pela União, de modo que a licitação foi impugnada, revogada, anulada ou auditada por este motivo.

A fim de orientar as ações de pesquisa para o alcance do objetivo geral, foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

a) Apontar as legislações vigentes, as indicações do TCU (contidas na revista “Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU”) e opiniões de autores especialistas no assunto estudado, acerca da correta maneira de elaborar a especificação do objeto no termo de referência ou projeto básico;

b) Analisar casos ocorridos no Brasil no qual a licitação foi impugnada, revogada, auditada, anulada ou não teve seu resultado final atingido em sua plenitude; e

c) Realizar análise crítica final sobre a possível relação entre os casos ocorridos no Brasil (licitações que não atingiram seu objetivo) e a forma de elaboração da especificação do objeto no termo de referência ou projeto básico.

Por fim, é importante mencionar que o estudo em questão é relevante devido à significativa quantia de recursos orçamentários executados anualmente pela União. Segundo levantamento do TCU presente no Acórdão nº 2.622/2015 - TCU - Plenário, o tema “contratações públicas” é responsável por envolver de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, com valores de aproximadamente R\$500 bilhões/ano (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p. 78). Dessa forma, é imprescindível que os gestores públicos utilizem esse montante da melhor maneira possível, evitando desperdícios e gastos desnecessários à organização, além de poupar o grande empenho do setor de licitações na condução de processos administrativos, buscando maior eficiência da gestão pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A administração pública desempenha um papel essencial na sociedade, tendo a responsabilidade primordial de fornecer os serviços indispensáveis às demandas coletivas. Conforme afirmado por Meirelles (2005), a licitação é o procedimento administrativo no qual o poder público busca selecionar a proposta mais vantajosa para a execução de serviços e aquisição de bens, sempre com o intuito de encontrar a solução mais adequada para atender ao interesse

coletivo. Dessa forma, a licitação é o instrumento utilizado pela administração pública para adquirir bens e contratar serviços, a fim de melhor atender à sociedade.

2.1 A OBRIGATORIEDADE DE LICITAR E DE SEGUIR PRINCÍPIOS LEGAIS

A licitação, como um processo legal estabelecido por lei, possui uma série de regras e regulamentos que devem ser rigorosamente seguidos. Entre essas normas, a Constituição Federal de 1988 estabelece a obrigatoriedade da administração pública de aderir aos princípios fundamentais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Além disso, a Constituição Federal de 1988 também assegura a obrigatoriedade da administração pública em adquirir bens e contratar serviços mediante processo de licitação, conforme estabelecido em seu Art. 37, inciso XXI:

Art. 37, inciso XXI: A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade 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 (BRASIL, 1988, n. p.).

Ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988, em consonância com o princípio da legalidade mencionado no excerto anterior, os agentes públicos têm a responsabilidade de aderir às normas pré-estabelecidas. Segundo Alexandrino (2009), esse princípio estabelece que a administração pública deve agir estritamente de acordo com o que está estipulado na lei. Em outras palavras, ele assegura que a administração pública esteja submetida às leis e regulamentos em todas as suas atividades, garantindo a observância das normas e a salvaguarda dos direitos e interesses dos cidadãos.

2.2 SIMILARIDADE ENTRE PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA

A fim de seguir o princípio da legalidade estabelecido na Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666/93 foi promulgada com o propósito de fornecer diretrizes aos servidores públicos em relação aos procedimentos licitatórios da administração pública. O Artigo 3º dessa lei determina

que a licitação tem como objetivo garantir a igualdade de condições entre os concorrentes, selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e promover o desenvolvimento sustentável do país. Além disso, o processo licitatório deve ser conduzido e julgado com base em princípios adicionais aos mencionados anteriormente na Constituição Federal de 1988. Conforme disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, o qual declara:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, n. p.).

A Lei nº 8.666/93 ainda prevê, em seu Art. 22, as modalidades que poderão ser utilizadas no processo licitatório conforme o valor do bem ou serviço a ser adquirido ou contratado, sendo essas: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). Para essas modalidades citadas anteriormente, o documento técnico que estabelece as especificações técnicas e demais requisitos necessários à adequada caracterização do objeto de uma contratação é o projeto básico. Conforme o disposto no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, que discorre acerca da definição de projeto básico:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (BRASIL, 1993, n. p.).

Visando garantir uma maior celeridade nos processos, a Lei nº 10.520/02, em seu Art. 1º, determinou: “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão” (BRASIL, 2002, n. p.). Ainda no Art. 1º, essa mesma lei definiu “consideram-se bens e serviços comuns [...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002, n. p.). Já o Decreto nº 5.540/05 regulamentou o pregão na forma eletrônica e o Decreto nº 10.024/19, em seu Art. 1º, tornou obrigatório o uso do pregão para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns.

Devido às atualizações legislativas, uma nova lei de licitações foi aprovada, a Lei nº 14.133/21, que apresenta algumas alterações em relação à Lei nº 8.666/93. Essa nova legislação já inclui, em seu Art. 28, o pregão como uma modalidade de licitação: “são modalidades de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo” (BRASIL, 2021, n. p.). Além disso, essa recente lei introduz novos princípios à administração pública, complementando os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.666/93, com o objetivo de orientar a atuação dos agentes públicos na busca por uma gestão voltada para o interesse público e pautada por princípios, conforme o disposto no art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que afirma:

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 (BRASIL, 2021, n. p.).

A Lei nº 14.133/21 apresenta também, em seu Art. 6º, o termo de referência como um documento obrigatório contido no edital licitatório na modalidade pregão:

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 (BRASIL, 2021, n. p.).

Sobre o termo de referência, Santana, Camarão e Chrispim (2013) afirmam que esse documento proporciona um processo de licitação claro e bem definido para todas as partes envolvidas, uma vez que deve conter todas as informações relevantes desde o início até a conclusão da licitação. Nesse sentido, a revista "Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU" (2010) acrescenta que, além de obrigatório, o termo de referência precisa conter todos os elementos necessários para definir o objeto da licitação e deve ser elaborado pelo setor responsável pela solicitação do objeto em questão. Como disposto no trecho seguinte, extraído da revista anteriormente mencionada:

em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato. Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório [...]. Será

elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório [...] o Termo de Referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto, de forma clara, concisa e objetiva, bem assim com nível de precisão adequado para caracterizar o bem ou o serviço (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 79).

Por fim, Santana, Camarão e Chrispim (2013, p. 27) concluem que esses dois documentos, termo de referência e projeto básico, não possuem grandes diferenças entre si, conforme afirmam na seguinte passagem: “A extremo rigor, tanto um como outro documento cuidam de especificar o objeto do contrato, com todas as suas nuances. Na realidade, não existe uma diferença de fundo entre um e outro”. Assim sendo, com o intuito de tornar esta pesquisa mais didática e facilitar o entendimento, a partir deste ponto, adotaremos o termo "projeto básico" para se referir aos dois documentos, ou seja, ao termo de referência e ao projeto básico.

2.3 A DESCRIÇÃO DO OBJETO NO PROJETO BÁSICO

Embora não exista um guia específico sobre como elaborar corretamente a descrição de um objeto no projeto básico, vários autores destacam a importância de fazê-lo de forma adequada. Esses autores enfatizam a necessidade de considerar elementos importantes durante o processo de elaboração, a fim de evitar possíveis consequências negativas no decorrer do certame licitatório. Dentre os aspectos ressaltados, incluem-se a determinação de maneira suficiente da necessidade da administração, delimitação de um padrão adequado de qualidade e definição clara do objeto da licitação, além da importância de agir em conformidade com os princípios legais aplicáveis à administração pública.

2.3.1 DETERMINAÇÃO DA NECESSIDADE

No livro "Como combater a corrupção em licitações: detecção e fraudes" (2020), Santos e Souza introduzem um conceito denominado "projeto mágico". Esse termo utilizado pelos autores faz alusão ao documento “projeto básico”, já mencionado ao longo do texto, e troca a palavra “básico” por “mágico”, referindo-se à forma “mágica” pela qual o documento é elaborado a fim de direcionar o resultado do certame licitatório. Muitas vezes, porém, esse ato é realizado de maneira proposital para favorecer o gestor público responsável pelo processo. Nessas situações, os gestores já possuem uma solução específica em mente antes mesmo de iniciar o processo de licitação, sem

uma identificação clara do problema que requer resolução. Em outras palavras, eles já sabem o item que desejam contratar ou adquirir, mesmo que não seja necessariamente a melhor opção disponível. Sobre isso, os autores afirmam:

2.1 Projeto mágico

Uma licitação só pode ser realizada com especificação clara do que se pretende contratar. É o que se chama, geralmente, de Projeto Básico (PB), definido como o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto, que possibilite a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução (art. 6º, IX, Lei nº 8.666/1993) [...] antes, porém, do projeto em si, que descreve a solução que se pretende contratar, existe uma etapa fundamental [...] que define a necessidade. São conceitos que merecem ser bem entendidos, porque não se confundem. Necessidade é o problema existente, enquanto a solução é o objeto (conjunto de bens e serviços) escolhido para resolver aquele problema por meio de uma contratação (HECKERT; SOARES NETTO, 2017). Como bem descrevem Cristiano Heckert e Antonio Soares Netto (2017), a justificativa da contratação envolve a necessidade a ser satisfeita, a tradução disso em uma demanda e, só então, decidir por uma solução que melhor atenda à demanda. Na visão dos autores, com quem concordamos, o erro mais comum é o demandante apontar a solução e não o problema que ele precisa resolver (SANTOS; SOUZA, 2020, p. 58).

Assim, ao tentar adquirir ou contratar um objeto em específico para certa demanda sem, anteriormente, analisar o problema como um todo e fazer um levantamento das necessidades, o processo licitatório pode ser prejudicado. Agindo dessa maneira, um "projeto mágico" leva a um processo licitatório questionável e suscetível a práticas indevidas. Os autores ao longo do livro sugerem diversos tipos de mudanças sutis no projeto básico capazes de impactar de maneira significativa o resultado do certame licitatório, dentre elas: pesquisas de preço equivocadas, descrição indevida do objeto, parcelamento dos itens e entre outros casos. Para realização desta pesquisa, foi analisado apenas o caso da descrição indevida do objeto a ser licitado.

2.3.2 DELIMITAÇÃO DE UM PADRÃO ADEQUADO DE QUALIDADE

Diversos autores discorrem sobre a correta maneira de elaborar a descrição do objeto a ser licitado no projeto básico. Sobre esse assunto, Heckert e Soares Netto (2017) afirmam que o fundamental é encontrar um equilíbrio adequado, evitando tanto o excesso quanto a falta de especificações. Isso implica em estabelecer especificações suficientes para assegurar um padrão de qualidade semelhante para os itens ofertados pelos licitantes, promovendo uma competição justa entre os participantes do processo licitatório. A respeito disso, os autores afirmam:

a arte, portanto, está em colocar o sarrafo na altura correta, ou seja, definir especificações que eliminem os fornecedores inaptos [...] mas, ao mesmo tempo, permitam uma competição justa entre aqueles habilitados a fornecer a solução. Temos que calibrar a altura de tal forma que seja indiferente para a organização (do ponto de vista da qualidade mínima obtida) contratar qualquer fornecedor que se mostrar capaz de atender todas aquelas exigências. A partir desse ponto, a competição passa a ser pelo menor preço (HECKERT; SOARES NETTO, 2017, p. 24).

Conforme esses autores, portanto, uma descrição precisa do item é fundamental para determinar se as necessidades de aquisição podem ser plenamente atendidas ou não. Ao estabelecer uma especificação ideal do objeto, estabelece-se um conjunto mínimo de materiais que os licitantes podem oferecer, e a seleção do item ocorre dentro desse conjunto de opções. No entanto, é crucial evitar uma especificação excessivamente detalhada, a fim de não restringir a competição entre os licitantes.

2.3.3 DESCRIÇÃO CLARA DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Outra perspectiva relevante consiste na necessidade de uma definição precisa e clara do objeto em processos licitatórios. Para que se possa garantir a transparência e a igualdade de oportunidades, é preciso evitar qualquer possibilidade de dúvida por parte dos licitantes ou responsáveis pela compra. Sobre o assunto, o TCU (2010) destaca a importância dos gestores garantirem que a descrição do item seja suficientemente clara, a fim de evitar quaisquer questionamentos sobre as especificações do objeto ofertado pelos licitantes durante o procedimento concorrencial. Isso é observado na obrigatoriedade de fazer “constar no instrumento convocatório todas as especificações do objeto a ser licitado, de forma clara, concisa e objetiva, abstando-se de incluir exigência que não esteja suficientemente especificada” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 268). Isso reforça outra afirmação presente no texto, ao estabelecer que “o gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deve se certificar de que a descrição do objeto é suficientemente clara a ponto de não suscitar dúvidas, no afã do procedimento concorrencial do pregão, acerca das especificações do objeto ofertado pelos licitantes” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 52). É importante ressaltar, também, que o cuidado na elaboração da descrição contribui diretamente para um processo eficiente, evitando inconvenientes tanto aos gestores quanto aos licitantes durante todo o procedimento.

2.4 CONSEQUÊNCIAS DE UMA DESCRIÇÃO INCORRETA

Considerando o que foi apresentado, sobre a forma adequada de elaborar uma descrição do objeto, diversos autores abordam as potenciais repercussões negativas resultantes da não observância de parâmetros ao redigir uma especificação. Entre essas consequências negativas está a dificuldade de compreensão do objeto da licitação pelos licitantes, bem como a possibilidade de aquisições que não atendam plenamente às necessidades da administração pública e a seleção de itens que não sejam os mais vantajosos. Nahmias, Ferreira e Kato (2013) ainda relacionam esses efeitos adversos, decorrentes de uma descrição inadequada do item, fazendo alusão aos princípios legais já mencionados e ressaltando os danos irreparáveis causados à sociedade decorrentes dessa ação:

os “vícios” decorrentes de elaboração deficiente das peças que compõem o processo licitatório (projeto básico/termo de referência) comprometem, dentre outros princípios, o da eficiência dos atos públicos, podendo gerar danos irreparáveis tanto ao erário como a sociedade (NAHMIAS; FERREIRA; KATO, 2013, p. 15).

Portanto, considerando a legislação vigente, as indicações do Tribunal de Contas da União e a opinião de autores especializados no assunto, o propósito deste trabalho é esclarecer as características essenciais que devem estar presentes na definição do objeto. É importante destacar que essa definição deve ser incluída no projeto básico, documento obrigatório no processo de licitação e de responsabilidade do setor requisitante.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho buscou abordar o tema proposto através de uma revisão bibliográfica, utilizando legislações vigentes, periódicos da área e autores especialistas no tema. A pesquisa está dentro do universo das contratações públicas e será analisada por meio de uma abordagem qualitativa.

Em adição, com vistas a uma melhor elucidação, serão apresentados, de maneira descritiva, licitações já realizadas no âmbito da União que demonstraram problemas relacionados à maneira com a qual elaboraram a descrição do objeto do certame. Ao longo do trabalho, serão expostas licitações que foram impugnadas, revogadas, auditadas ou até mesmo anuladas. Foram incluídos casos em que o setor solicitante especificou em excesso, chegando a restringir a concorrência do

certame licitatório e também situações em que o requisitante descreveu aquém do esperado, não sendo possível identificar com precisão o material pretendido. Inclusive, casos em que as especificações resultaram em aquisições que não atendiam às necessidades da organização.

Assim sendo, após apresentadas legislações vigentes, indicações do TCU sobre o tema e o posicionamento de autores especialistas no assunto, juntamente com casos em que essas indicações não foram seguidas, tal pesquisa buscará comprovar, por meio do método indutivo, o impacto negativo do setor solicitante descrever o objeto da licitação de maneira inadequada no projeto básico, tendo em vista o resultado obtido no final do certame licitatório.

3.1 PROCESSO LICITATÓRIO E A MÁ DESCRIÇÃO DO OBJETO

O recurso orçamentário executado pela União, correspondente à totalidade de licitações realizadas pela administração pública, representa um valor expressivo e abrange desde serviços básicos, como limpeza e transporte, até grandes obras de infraestrutura e projetos de tecnologia. Assim, devido a tal preponderância, é de fundamental importância que os processos licitatórios sejam conduzidos de forma transparente, ética e eficiente, visando sempre garantir a melhor utilização dos recursos advindos do povo brasileiro. Sobre o assunto, o Acórdão nº 2.622/2015 - TCU - Plenário apresenta um levantamento que indica o tema contratações públicas como o responsável por envolver de 10% a 15% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, com valores de aproximadamente R\$500 bilhões/ano.

Para um maior controle de todo esse recurso despendido por parte da administração pública, portanto, todas suas ações devem estar obrigatoriamente baseadas em dispositivos legais e pautadas nos princípios que orientam tal poder de gestão do Estado. Por este motivo, todos os agentes públicos devem agir de acordo com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e demais princípios previstos tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 14.133/21. Assim sendo, necessariamente todo processo de aquisição governamental deve ser realizado através de um processo licitatório, em conformidade com o princípio da legalidade. Já em consonância com o compromisso de publicidade, todos esses processos licitatórios são divulgados em portais oficiais da União, garantindo a transparência das ações públicas. Por este fato, os processos licitatórios são facilmente encontrados na internet e podem ser analisados por todos os cidadãos. Desta maneira, quatro casos foram estudados e

apresentados no desenvolvimento deste trabalho, como forma de melhor analisar a relação entre a maneira de especificar o objeto e o resultado obtido nos certames licitatórios.

3.1.1 CASO “VÍDEO *ULTRA HD 4K*”

O Pregão Eletrônico nº 01/2014, realizado pelo Serviço Social do Transporte (SEST), em Brasília - DF no ano de 2014, teve como objeto da licitação a contratação de empresa especializada em produção de vídeo institucional para atender à demanda da entidade. Nesse caso em questão, o objeto foi adjudicado por R\$ 102.000,00 a uma empresa de Brasília. A descrição do objeto exigia que o formato do vídeo deveria ser no formato Ultra HD 4K, porém o vídeo entregue pela empresa contratada foi no formato Full HD, inferior a qualidade exigida previamente no edital, conforme comparação apresentada na figura 1 abaixo. O fato causou revolta entre as empresas que fizeram ofertas ao processo e acabaram sendo eliminadas por não atenderem às exigências do instrumento convocatório. Assim, o processo licitatório foi motivo de auditoria e resultou no Acórdão nº 4.063/2015 - TCU - Primeira Câmara.

Segundo o acórdão, o formato Ultra HD 4K exigido pelo setor solicitante necessitava de equipamentos específicos de transmissão que não existiam no âmbito do SEST, por tal motivo o formato de vídeo entregue pela empresa contratada precisou ser o Full HD, inferior a qualidade pré determinada. Sobre esse fato, os ministros declararam que

a Lei, por certo, não proíbe a contratação de produção de vídeos em formato Ultra HD 4K. Exige, porém, que tal especificação decorra de uma necessidade concreta a ser atendida, de modo a não vir a se configurar em mera circunstância impertinente ou irrelevante ao objeto da contratação, capaz de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame [...]. Além disso, conforme bem destacou a unidade instrutiva, a alegação de que não possuíam conhecimentos técnicos para averiguar a qualidade do produto corrobora a constatação de completa ausência de fundamento para se incluir exigência de produção do vídeo em formato Ultra HD 4K, o que, evidentemente, restringiu o universo de empresas aptas a participar da disputa e, por certo, elevou os custos da contratação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p. 6).

Como solução para a irregularidade encontrada, o documento declara: “mediante o referido acórdão, foi aplicada às responsáveis, individualmente, a pena de multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 no valor individual de R\$ 3.500,00” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, p. 2). Implicando, assim, em sanções aos gestores responsáveis por suas ações antieconômicas.



Figura 1. Imagem comparativa entre a qualidade do formato full HD e o Ultra HD 4K.

Fonte: Liwanag, A. (2022, n.p.).

Portanto, devido ao excesso de informações presentes no edital e negligência em relação à capacidade dos equipamentos para reproduzir os vídeos, os responsáveis foram obrigados a aceitar produtos de qualidade inferior pelo mesmo valor pré estabelecido. Diante do resultado dessa conduta antieconômica e desprovida de planejamento, o Tribunal de Contas da União decidiu pela aplicação de multa aos agentes envolvidos. Assim sendo, o excesso de informações na licitação dificultou a análise e seleção dos produtos adequados, enquanto a falta de atenção à capacidade dos equipamentos comprometeu a qualidade dos itens adquiridos. Essas ações inapropriadas resultaram em prejuízos financeiros e na aplicação de penalidades aos gestores responsáveis.

3.1.2 CASO “MOCHILA DO KIT ESCOLAR”

O Pregão Presencial nº 008/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Jequié, em Jequié - BA no ano de 2017, consistiu na contratação de empresa para confecção de kit escolar como objeto. Nesse caso, o pregão foi adjudicado por R\$ 633.600,00 para confecção de todo o material. Entre os itens, haviam mochilas escolares cuja descrição foi: “mochila escolar personalizada com a logomarca da PMJ com a altura 43 cm, largura 34 cm e fole 15 cm; alça fita em poliéster 30 para mão, duas alças fita em poliéster 30 para as costas, zíper de poliéster, cursor de metal, nylon 600 e acabamento em friso plástico” (PREFEITURA MUNICIPAL DE JEQUIÉ, 2017, p. 14). Inclusive, no termo de referência haviam imagens ilustrativas para complementar a especificação e melhor elucidar acerca das características desejadas.

O kit foi entregue conforme qualidade e características pretendidas pela Prefeitura de Jequié, mesmo assim, um detalhe ganhou grande repercussão na mídia: o tamanho da mochila. Esse conjunto de materiais escolares foi distribuído para uma creche pública local e as mochilas eram consideradas inadequadas para crianças de idade pré-escolar, pois eram grandes demais e não possuíam ajustes adequados para caber nas costas das crianças. Além disso, as mochilas eram pesadas demais para um corpo infantil e poderiam causar danos à saúde das crianças, como problemas na coluna. O caso gerou indignação entre os pais e a comunidade local, que decidiram publicar imagens das crianças com as mochilas nas redes sociais como um manifesto contra a Secretaria de Educação pela compra, conforme a figura 2. Assim sendo, após denúncias de vereadores do município, o Procedimento Ministerial nº 608.9.93441/2017 - 8ª Promotoria de Justiça de Jequié foi instaurado para apurar os fatos, conforme divulgado na página oficial da prefeitura. Em entendimento, os promotores concluíram no procedimento que

a iniciativa da gestão municipal não chega a ofender a legalidade [...] ainda, há de se reconhecer a louvável e exitosa atitude de reaver os alunos da rede municipal que haviam migrado para outros municípios, para rede estadual ou estavam evadidos, aumentando significativamente o censo escolar (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2017, n. p.).

O procedimento foi arquivado e os gestores não sofreram penalidades, pois os promotores reconheceram a boa fé dos agentes responsáveis. No entanto, em decorrência dos fatos, a Secretaria de Educação decidiu retirar as mochilas distribuídas às crianças e iniciar um novo processo de aquisição de mochilas mais adequadas ao tamanho e idade das crianças.



Figura 2. Imagem das crianças da creche municipal de Jequié com as mochilas.

Fonte: iG São Paulo (2017, n.p.).

Nesse sentido, a falta de cuidado ao estabelecer corretamente o tamanho apropriado das mochilas prejudicou a seleção dos produtos adequados e gerou repercussões na mídia. Em decorrência desse impacto na sociedade, um novo processo licitatório foi iniciado para a aquisição de novas mochilas, acarretando prejuízos financeiros e comprometendo a eficiência do procedimento, resultando no desperdício de recursos públicos.

3.1.3 CASO “PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA”

O Pregão Presencial nº 33/2018, realizado na cidade de Juruena - MT no ano de 2018, teve como objeto o registro de preços do tipo menor preço por lote, para eventual contratação de empresa para a locação de equipamentos que atendesse às necessidades da Secretaria Municipal de Obras. Nesse caso, foi assinada entre as partes a Ata de Registro de Preços nº 036/2018, no valor global de R\$ 311.988,00 para 12 meses de locação. Segundo o Relatório Técnico que trata sobre o caso, o processo TCE-MT nº 28.490-4/2018, a descrição de todo maquinário se restringiu a "caminhão espargidor de asfalto; rolo compactador de pé de carneiro e distribuidor de agregados" (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2018, n.p.).

Após uma denúncia anônima, via *internet*, foi aberta uma auditoria para investigar o ocorrido. Segundo o relatório, a simplicidade da descrição do material “rolo compactador pé de carneiro” gerou a oferta de dois tipos de equipamentos: (1) maquinário “rebocável” por um

caminhão ou trator e (2) maquinário por propulsão autônoma. São máquinas muito diferentes, conforme apresentado na figura 3, e seus preços diferem muito por esse motivo. Além disso, nada foi dito acerca da idade mínima ou máxima exigida do maquinário ou as condições de conservação aceitáveis. Isso fez com que um veículo de trinta e três anos somente de uso fosse ofertado pelo preço de locação de R\$ 159.996,00 anual, cujo valor seria mais caro do que a compra de um equipamento novo, devido ao custo de manutenção. O Relatório Técnico que trata sobre o caso afirma que

Achado 5. Especificação imprecisa e insuficiente do objeto.

A Secex Obras observou que o processo licitatório do Pregão Presencial nº 33/2018 foi iniciado e concluído sem que o seu objeto e a futura contratação estivessem precisa e suficientemente definidos, uma vez que as informações iniciais elaboradas pelo Secretário Municipal de Obras, no documento denominado de Termo de Referência, não detalharam nem apresentaram especificações claras sobre o objeto a ser licitado, conforme exigência do inciso I, do artigo 40, da Lei nº 8.666/1993 [...] a unidade instrutória concluiu que a ausência dos elementos essenciais à perfeita caracterização do objeto é prejudicial ao processo licitatório, uma vez que tais incertezas podem ocasionar a redução do desconto que a Administração poderia obter no certame [...]. Diante desse cenário, pode-se afirmar que a referida contratação é antieconômica (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2018, n. p.).

Por fim, o Relatório Técnico conclui:

com base nas irregularidades apuradas na condução do referido processo licitatório, a unidade instrutória requereu a concessão de Medida Cautelar; apontando como sendo de maior gravidade, inclusive sendo causa de nulidade do processo licitatório, as irregularidades constantes nos itens 6.1 e 6.3 do Relatório Técnico (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO, 2018, n. p.).



Figura 3. Dois tipos de maquinários distintos (propulsão autônoma e rebocável).

Fonte: Processo TCE-MT nº 28.490-4/2018, Relatório Técnico.

Portanto, devido à falta de informações pertinentes no edital, o processo licitatório apresentou lacunas que possibilitaram a apresentação de uma proposta de equipamento com mais de três décadas de uso, resultando na inviabilidade econômica da licitação. Diante dessa situação, o Tribunal de Contas do Mato Grosso decidiu pela anulação do referido processo. Assim sendo, a ausência de detalhes e especificações na licitação comprometeu a seleção de uma proposta adequada, gerando consequências negativas do ponto de vista econômico para a contratação em questão.

3.1.4 CASO “MOBILIADO”

Pesquisas nessa área são diversas devido ao alto nível de erros que ocorrem na confecção da especificação de um item em um projeto básico. Sobre isso, a Academia da Força Aérea (AFA), órgão público federativo, realizou um levantamento para analisar a causa da alta quantidade de itens considerados desertos nos editais publicados. Chegou-se a conclusão que os grandes problemas estavam relacionados com a pesquisa de preço e a descrição do objeto. Para isso, foram publicadas instruções, guias, pesquisas, notas, manuais e outros documentos no site oficial da AFA, como forma de melhor orientar os requisitantes de como elaborar um projeto básico.

O documento “Instrução - Descrição do Objeto” traz um caso de descrição que foi utilizada para aquisição de mobiliário em geral. Primeiramente, apresenta-se a forma original da especificação, a qual foi enviada pelo setor solicitante para o setor de licitações, apontando os erros verificados por este último setor. Depois, mostra-se o resultado após as correções apontadas, resultando em uma especificação considerada ideal ao setor de licitações da AFA, o qual sugeriu as modificações indicadas. A forma original da especificação do objeto apresentada no documento foi a seguinte:

mesa de cabeceira de 3 gavetas - dimensão 480x600x500 (lxaxp): tampo confeccionado em mdf ou mdp ou folheado de madeira, com 18 mm de espessura. O bordo que acompanha todo o contorno do tampo deverá ser encabeçado com fita de poliestireno com 2,00 mm de espessura mínima, coladas com adesivo hot melt, com arestas arredondadas e raio ergonômico de 2,00 mm laterais, fundo e frente das gavetas confeccionados em mdf ou mdp, com 18 mm de espessura. O bordo que acompanha todo o contorno do tampo deverá ser encabeçado com fita de poliestireno com 2,00 mm de espessura mínima, coladas com adesivo hot melt, com arestas arredondadas e raio ergonômico de 2,00 mm as gavetas devem possuir

altura mínima de 90 mm. O corpo das gavetas confeccionados mdf ou mdp, com 18 mm de espessura. Os topos deverão ser encabeçados com fita de poliestireno com 2,00 mm de espessura mínima. O fundo das gavetas confeccionadas em mdf de 6 a 12 mm. As corrediças em todas as gavetas deverão ser do modelo telescópica com microesfera o gaveteiro possui 04 rodízios de 35 mm duplo, fixado à travessa inferior por parafusos auto-atarrachantes 4 x 20 mm. Os parafusos de montagem devem ser parafusos ocultos tipo minifix devem possuir acabamentos injetados para que após a sua montagem não fiquem aparentes. Gavetas dotadas de puxadores deverão ser em aço zamack tipo alça com acabamento cromado medindo 155 x 9 x 30mm (podendo variar + ou - 5%) (ACADEMIA DA FORÇA AÉREA, 2023, p. 11).

As partes sublinhadas e destacadas em *itálico* correspondem aos apontamentos feitos pelo setor de licitações acerca da especificação apresentada. Sobre a parte “tampo confeccionado em mdf ou mdp ou folheado de madeira”, o autor afirma que o item foi apresentado de maneira incerta, visto que não há certeza sobre qual material será utilizado: mdf, mdp ou folheado de madeira. Acerca da palavra “deverá” utilizada, é afirmado que tal termo limita excessivamente as características do item. Ademais, o uso da expressão “parafusos de montagem devem ser parafusos ocultos tipo minifix” limita em demasia os fornecedores, visto que há diversas maneiras de se esconder um parafuso e algumas empresas podem não trabalhar com esse tipo de acabamento. Após algumas mudanças, a descrição considerada ideal foi:

mesa de cabeceira de 3 gavetas - dimensão 480x600x500 (lxaxp): tampo confeccionado em mdf, com aproximadamente 18 mm de espessura. O bordo que acompanha todo o contorno do tampo encabeçado com fita de poliestireno com 2,00 mm de espessura mínima, coladas com adesivo termoplástico, com arestas arredondadas e raio ergonômico de 2,00 mm laterais, gavetas confeccionados em mdf, com 18 mm de espessura, coladas com adesivo termoplástico, com arestas arredondadas e raio ergonômico de 2,00 mm. Gavetas com altura mínima de 90 mm. Corpo das gavetas confeccionadas mdf, com 18 mm de espessura. Topos encabeçados com fita de poliestireno com 2,00 mm de espessura mínima. Fundo das gavetas confeccionadas em mdf de 6 a 12 mm. Corrediças em todas as gavetas. O gaveteiro possui 04 rodízios de 35mm duplo, fixado à travessa inferior por parafusos ocultos. Gavetas dotadas de puxadores de aço tipo alça com acabamento cromado medindo 155 x 9 x 30 mm (podendo variar + ou - 5%) (ACADEMIA DA FORÇA AÉREA, 2023, p. 12).

Portanto, devido ao uso da expressão "ou" na descrição inicial para especificar o material a ser utilizado na confecção, surgem dúvidas em relação ao objeto da licitação. Por outro lado, o uso da expressão "deverá" na descrição limitou a especificação aos licitantes. Assim, a pequena alteração gerada pela substituição dessas palavras trouxe maior clareza e compreensão sobre o item pretendido.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste momento, após apresentar casos reais ocorridos, é apropriado retomarmos a questão vital deste trabalho: o impacto da descrição do objeto no resultado dos certames licitatórios. De forma pontual, após explicitar brevemente casos que ocorreram em diversas regiões do Brasil, nos quais o resultado das licitações não trouxe a proposta mais vantajosa à União, e apresentar as ideias de autores especialistas no assunto, é possível realizar uma comparação. O paralelo criado entre os casos “vídeo ultra HD 4K”, “mochila do kit escolar”, “pavimentação asfáltica” e “mobiliado” e as ideias apresentadas de Santos e Souza, Heckert e Soares Netto e do Tribunal de Contas da União é possível elencar alguns pontos-chaves a se observar: determinação de maneira suficiente das necessidades, delimitação de um padrão adequado de qualidade e descrição clara do objeto da licitação.

No primeiro caso, foi possível notar que os responsáveis pelo processo não seguiram as recomendações de Santos e Souza ao não determinarem de maneira suficiente a necessidade anteriormente à definição da solução. Apesar da descrição clara do item pretendido, o gestor não se atentou a um detalhe importante: a determinação plena da necessidade. O órgão em questão necessitava que vídeos institucionais fossem produzidos para serem reproduzidos no ambiente interno da organização com seus equipamentos próprios, porém, focaram apenas na solução: produzir vídeos. Nesse ponto, vale salientar a ideia de Heckert e Soares Netto acerca da delimitação de um padrão adequado de qualidade. O nível exigido foi tão alto que muitas empresas não conseguiram ofertar seus serviços, tornando a licitação restritiva. Além disso, a competição foi injusta, já que o padrão de qualidade foi tão elevado que apenas uma empresa se qualificou no processo e, após a escolha dessa, o objeto recebido teve que ser de qualidade inferior, devido à deficiência na determinação da necessidade. O administrador responsável não se atentou ao fato de que os equipamentos disponíveis e suas capacidades de reprodução eram inferiores aos níveis de resolução previamente exigidos para os vídeos, não sendo capazes de reproduzi-los. Assim sendo, os gestores não seguiram princípios legais da eficiência, da igualdade, do planejamento, da eficácia, da vinculação ao edital, da economicidade e entre outros princípios.

No segundo caso, de maneira semelhante ao caso anterior, foi possível observar que os administradores também não seguiram as recomendações de Santos e Souza ao não determinarem de maneira suficiente a necessidade anteriormente à definição da solução. Apesar do item ter sido

descrito de maneira clara e ter sido estabelecido um padrão de qualidade pretendido, a determinação da necessidade não foi realizada de maneira suficiente. Isso ocorreu porque o tamanho da mochila não foi adequado à estrutura corporal pequena das crianças, sendo muito maior do que o ideal. Assim sendo, apesar do trabalho do gestor em descrever os tamanhos, como altura e largura, e os tipos de materiais a serem utilizados, como nylon e poliéster, não se atentou para a necessidade específica das crianças, levando a realizar um novo processo licitatório. Portanto, os gestores não seguiram os princípios legais da eficiência, do planejamento, da economicidade e entre outros princípios.

Já no terceiro caso, foi possível observar que os gestores responsáveis pelo processo não seguiram as recomendações salientadas por Heckert e Soares Netto, ao não delimitar um padrão adequado de qualidade, e pelo TCU, ao não descreverem o maquinário de maneira clara. Assim sendo, um equipamento com mais de trinta anos de uso foi ofertado, uma vez que não havia a descrição dos níveis de qualidade, tais como a idade máxima do equipamento, quilometragem rodada e condições de conservação aceitáveis, entre outros aspectos importantes a serem considerados em um contrato. Caso um desses aspectos tivesse sido mencionado, o nível de qualidade dos maquinários ofertados pelos licitantes teria sido mais elevado, resultando em uma gama de ofertas de equipamentos mais novos, que não demandam tanta manutenção e não seriam tão custosos para a União. Além disso, ao simplesmente especificar "rolo compactador pé de carneiro", surgiram dúvidas em relação ao tipo de material requerido pela administração, ou seja, se seria um rolo com propulsão autônoma ou rebocável, ambos com preços bastante variados. Assim sendo, os gestores não seguiram os princípios legais da eficiência, da eficácia, da economicidade e entre outros princípios.

Por fim, no quarto caso, foi possível observar que o setor solicitante, anteriormente aos apontamentos feitos pelo setor de licitações, não havia seguido as recomendações salientadas por Heckert e Soares Netto ao não delimitar um padrão adequado de qualidade, e pelo TCU ao não descrever o bem de maneira clara. Isso ocorreu porque, ao utilizarem as palavras "deverá" e "devem" na descrição do material, criou-se um padrão de qualidade restritivo aos licitantes, obrigando apenas aqueles que produzissem o material daquela maneira a ofertar seus produtos no processo. Além disso, ao utilizar a palavra "ou" e não se definir de maneira precisa o material a ser utilizado na realização do objeto, gerou-se dúvida acerca do material pretendido: MDF, MDP ou folheado de madeira. Dessa forma, após as modificações realizadas, os gestores garantiram os

princípios legais do planejamento, da eficiência, da eficácia, do julgamento objetivo, da economicidade e entre outros princípios.

Dessa forma, pode-se notar que, para que haja uma correta especificação do objeto, é necessário que minimamente três pontos sejam observados: determinação suficiente da necessidade, delimitação de padrão de qualidade e descrição clara do objeto da licitação. Além de, para todos os casos, os atos dos gestores públicos estarem pautados em princípios legais, previstos na Constituição Federal de 1988, Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/21. E, caso isso não seja seguido, consequências negativas são trazidas à administração como observadas por Nahmias, Ferreira e Kato, ao gerar perdas à União e danos à sociedade. Notou-se que isso ocorre independente da natureza do bem ou serviço a ser adquirido ou contratado. Para provar tal variedade, a escolha dos casos descritos no trabalho foi propositalmente ampla e diversificada.

Devido à necessidade de um profundo conhecimento acerca dos objetos licitatórios, é possível concluir que tanto o setor requisitante quanto o setor de licitações precisam trabalhar em conjunto para que o resultado seja o mais vantajoso à União. Isso ocorre, visto que o setor de compras possui todo o conhecimento especializado que concerne ao funcionamento dos certames licitatórios, as normas que o regem e o decorrer da fase externa da licitação, função que é de sua competência. Porém, é de responsabilidade do setor solicitante do material, responsável pela fase interna, saber exatamente o que deseja adquirir, suas especificidades técnicas, características próprias e qualidades mínimas necessárias. Pois, devido à grande diversidade de bens e serviços, não há como o setor de licitações saber cada especificidade técnica de cada produto a ser adquirido.

Portanto, os gestores precisam se atentar, no mínimo, a três padrões na formulação da especificação do objeto: determinação suficiente das necessidades, delimitação de um padrão adequado de qualidade e definição clara. Além disso, uma licitação deve ser um trabalho conjunto entre os dois setores, unindo as fases interna e externa, sempre fundamentado no objetivo de adquirir a proposta mais vantajosa para a União e nos princípios do gestor público: eficiência, eficácia, planejamento, economicidade, vinculação ao edital e todos os demais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido a grande quantia executada pelos órgãos públicos em licitações, é essencial que tal dinheiro seja gerido da melhor maneira à sociedade pelos administradores públicos. Portanto, os gestores devem buscar os melhores resultados nos certames licitatórios executados,

independentemente da modalidade utilizada. Assim sendo, apesar de não existir uma maneira universal para descrever todos os itens em uma licitação, há prerrogativas que, se pensadas e seguidas adequadamente na elaboração do projeto básico, podem orientar a um resultado melhor no processo.

O presente artigo teve como objetivo geral verificar o impacto da descrição do objeto contida no projeto básico ou termo de referência elaborado pelo setor requisitante nas licitações executadas no âmbito da União. Para alcançar esse objetivo, foram apresentadas legislações vigentes, indicações do TCU e opiniões de autores especialistas no assunto. Também, casos reais ocorridos no Brasil, os quais não tiveram o resultado da licitação atingidos em sua plenitude, foram apresentados. Por fim, foram feitas comparações entre o que deveria ser seguido e o que realmente foi feito.

Com isso, evidenciou-se a necessidade de aprimorar as especificações dos objetos licitatórios no âmbito da União. Para que isso seja alcançado, é necessário, antes da elaboração da descrição do objeto da licitação, determinar de maneira suficiente a necessidade da organização, delimitar o padrão adequado de qualidade pretendido e buscar-se uma especificação clara que não gere dúvidas aos licitantes. Também, durante todo o procedimento, os princípios legais previstos na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.666 de 1993 e Lei nº 14.133 de 2021 devem ser seguidos. Inclusive, é essencial que o trabalho dos responsáveis pela fase interna e externa da licitação seja realizado de forma conjunta, mesmo que tenham responsabilidades distintas. Um exemplo disso foi o caso "mobiliado", no qual o setor de licitações colaborou com o setor solicitante ao redigir correções e publicar um documento explicativo sobre a maneira correta de especificar um objeto licitatório no projeto básico. Essas ações visam garantir o pleno atendimento às solicitações do setor requisitante e evitam perdas à administração e danos à sociedade.

Após a conclusão do trabalho, tornou-se evidente a importância dos servidores públicos buscarem constantemente aprimorar-se e manter-se atualizados em relação ao processo licitatório e ao funcionamento da máquina pública. Isso ocorre porque todos os servidores públicos utilizam a licitação como meio de contratar serviços e adquirir materiais em diferentes circunstâncias. Portanto, é responsabilidade de todos os membros do serviço público, independentemente do departamento em que atuam, demonstrar interesse em treinamentos e aprimoramento nessa área. Nesse contexto, é válido consultar acórdãos do TCU, as leis vigentes e livros especializados em administração pública como fontes de orientação e referência, além de sempre pautarem suas ações nos princípios legais que regem a administração pública.

Este artigo oferece ainda subsídios para futuras pesquisas acerca do tema, logo, propõe-se a continuidade da pesquisa relacionada à investigação quanto à importância de uma correta especificação do objeto nas licitações. Assim, é possível a exploração de tópicos que foram citados ao longo do artigo científico, como: acórdãos do TCU, livros específicos acerca do assunto, outros casos reais ocorridos no Brasil e o posicionamento de autores. Além disso, sugere-se que a administração promova cursos direcionados para orientar de maneira adequada os gestores sobre a melhor forma de elaborar a descrição de um objeto licitatório, e que designe um servidor responsável e capacitado para desempenhar essa função.

REFERÊNCIAS

ACADEMIA DA FORÇA AÉREA. **Instrução - Descrição do Objeto**. 23 fev. 2023. Disponível em:

<http://servicos2.afa.intraer/DA/SDO/1.%20Requisitantes/INSTRU%c3%87%c3%95ES%20GERAIS%20REQUISITANTES/INSTRU%c3%87%c3%83O%20-%20DESCRI%c3%87%c3%83O%20DO%20OBJETO.pdf>. Acesso em: 07 maio 2023.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta [...] pregão na forma eletrônica [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 set. 2019. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta [...] normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui [...] modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: 13. Ed. Atlas, 2001.

HECKERT, Cristiano Rocha; SOARES NETTO, Antonio Fernandes. **Contratações de TI: o jogo**. Editora Negócios Públicos do Brasil. 2017.

IG SÃO PAULO. **Na Bahia, a prefeitura de Jequié distribui mochilas gigantes e vira piada**. iG São Paulo. 2017. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2017-05-09/meme-jequie-mochila.html>. Acesso em: 07 maio 2023.

LIWANAG, A. **Como converter HD para 4K mais rápido e fácil na área de trabalho**. ANYMP4. 2022. Disponível em: <https://www.anymp4.com/pt/video-editing/upscale-1080p-hd-to-4k.html>. Acesso em: 07 maio 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Procedimento Ministerial nº 608.9.93441/2017 - 8ª Promotoria de Justiça de Jequié**. Ministério Público do Estado da Bahia, 2017. Disponível em: <https://mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/diariojustica/20190809.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

NAHMÍAS, P. S.; FERREIRA, E. D. C.; KATO, R. B. A Importância do Projeto Básico e do Termo de Referência para o Processo Licitatório da Administração Pública. **Revista Científica Seana Acadêmica**, Fortaleza, dez. 2013. Disponível em: <http://semanaacademica.org.br/artigo/importancia-do-projeto-basico-e-do-termo-de-referencia-para-o-processo-licitatorio-da>. Acesso em 25 jun. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JEQUIÉ. **Pregão Presencial nº 008/2017**. Objeto: Contratação de empresa para confecção de kit escolar. Data de realização: 15/02/2017. Disponível em: <http://pmjequie.ba.ipmbrasil.org.br/detalhes-licitacao?codLicitacao=324>. Acesso em: 07 maio 2023.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.622/2015 - TCU - Plenário**. Processo TC-025.068/2013-0. Tomada de Contas Especial. Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202622%252F2015/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 03 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 4.063/2015 - TCU - Primeira Câmara**. Processo TC-011.790/2014-8. Tomada de Contas Especial. Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A4623%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 03 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos:** orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 03 jul. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO. **Relatório Técnico.** Processo TCE-MT nº 28.490-4/2018. Tomada de Contas Especial. Diário Oficial da União, 2018. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/processo/decisao/284904/2018/995/2018>. Acesso em: 03 jul. 2023.