

# MANUAL DE COMPRAS DIRETAS DO TCU

## 1. Noções gerais

As aquisições e contratações públicas seguem, em regra, o princípio do dever de licitar, previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição. Porém, o comando constitucional já enuncia que a lei poderá estabelecer exceções à regra geral, com a expressão “*ressalvados os casos especificados na legislação*”.

### **Constituição Federal**

Art. 37.

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.

Portanto, a lei poderá criar hipóteses em que a contratação será feita de forma direta. O regulamento geral das licitações, a Lei n.º 8.666/93, prevê os casos em que se admite a contratação direta, podendo a licitação ser dispensada ou inexigível.

### **a. Dispensa de licitação**

De acordo com Lei n.º 8.666/93, a licitação é dispensada (ou dispensável) no caso de alienação de bens móveis e imóveis, conforme disposto no art. 17, e também nas hipóteses descritas no art. 24. Em todos os casos, configura-se a viabilidade de competição, o que torna a licitação possível. No entanto, por comando normativo expresso, o procedimento licitatório estaria dispensado.

As hipóteses previstas no art. 24 são taxativas, de forma que, caso o gestor contrate diretamente fora dos parâmetros e requisitos nele definidos, poderá configurar crime previsto na própria Lei n.º 8.666/93, art. 89, “dispensar licitação fora das hipóteses previstas em lei”.

### **b. Realização de licitação nas hipóteses em que é permitida a contratação direta**

Configurada a permissão legislativa de se contratar diretamente, não cabe ao gestor a livre escolha de se realizar ou não o certame licitatório. Ainda que se justifique que a licitação seria o meio mais adequado a resguardar a isonomia e impessoalidade na contratação, cumpre ressaltar que, apesar de viável, o processo licitatório possui um alto custo administrativo (até por ser conhecidamente mais demorado), sendo improvável que a economia a ser obtida seja suficiente para cobri-lo, além de ser um procedimento mais demorado.

Por fim, aprofundando-se a análise, não constitui a licitação um fim em si mesmo, de forma que o dever de licitar precisa ser aplicado em consonância com os demais princípios aplicáveis à Administração, tais como a economicidade, a eficiência, a proporcionalidade e a razoabilidade.

Portanto, para que não afronte outros princípios aplicáveis à gestão pública, deve o administrador, nas hipóteses de dispensa de licitação, selecionar a melhor proposta utilizando-se de outras formas capazes de resguardar a isonomia e a impessoalidade da contratação, tal como a realização de cotação eletrônica, que é uma espécie de pregão eletrônico simplificado.

No âmbito do TCU, nas dispensas de baixo valor, com fundamento no inciso II do art. 24, será adotada preferencialmente a compra por cotação eletrônica, conforme dispõe a Portaria-TCU n.º 215/2005.

#### **Portaria-TCU n.º 215/2005**

Art. 6º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras deverão adotar, preferencialmente, o sistema de **cotação eletrônica**.

#### **c. Caracterização da inexigibilidade**

No art. 25, *caput*, é prevista a inexigibilidade de licitação, tendo como principal característica a inviabilidade de competição, o que torna inviável a realização de certame licitatório. Em complemento à regra prevista no *caput* do artigo, a norma apresenta em seus incisos três situações em que se caracterizaria a inexigibilidade.

#### **Lei n.º 8.666/93**

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Portanto, o requisito principal da inexigibilidade está no *caput* do artigo, sendo os seus incisos hipóteses meramente exemplificativas.

#### **d. Contratação por adesão a Ata de Registro de Preços**

A contratação por meio de adesão à ata de registro de preços formalizada por outro órgão da Administração não constitui hipótese de contratação direta. Nessa contratação, o **carona** (órgão que solicita adesão) não precisa promover a realização do certame licitatório, o que torna a contratação muito mais célere e desburocratizada. Entretanto, a contratação, que possui fundamento no Decreto n.º 3.931/2001, deverá obedecer a vários requisitos definidos no regulamento, entre os quais se incluem justificativa da necessidade do objeto e a adequabilidade dos preços registrados em ata com os preços do mercado, por meio de ampla pesquisa de preços.

**Decreto n.º 3.931/2001**

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

## 2. Hipóteses de dispensa de licitação

### a. Dispensa em razão do valor (incisos I e II)

Prevista nos incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, é permitida a contratação direta quando o valor do objeto for inferior a R\$8.000,00 (oito mil reais). Nos casos de serviços e obras de engenharia, o limite é elevado a R\$15.000,00 (quinze mil reais).

**Lei n.º 8.666/93**

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior [*10% de R\$150.000,00*], desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior [*10% de R\$80.000,00*] e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Trata-se da hipótese de compra direta mais comum na rotina do administrador público, sendo um importante instrumento de gestão, pois permite atender às demandas de caráter e eventual, muitas vezes urgentes.

A correta caracterização da dispensa em razão do valor pressupõe uma rica e criteriosa pesquisa de preços no mercado, como forma de combater a tendência de os preços se aproximarem do valor limite da contratação ou, em outras palavras, evitando que o procedimento, por ser menos formalista, induza o sobrepreço.

De fato, os fornecedores, ao vislumbrarem a possibilidade de se obterem ganhos maiores em um processo no qual a competição é mais limitada, tendem a inflar suas propostas, induzindo a administração a uma contratação antieconômica.

Para inibir esse fenômeno, foi implantado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria n.º 306/2001, o sistema de cotação eletrônica, para realização de compras de pequeno valor, com base no inciso II do art. 24. Trata-se de sistema que promove um ambiente de ampla competição, numa disputa de lances virtuais entre quaisquer interessados cadastrados no sistema. A sessão pública da cotação eletrônica, à semelhança do pregão eletrônico, realiza-se pela Internet e, por se tratar de um meio de fácil acesso, mostra-se bastante eficaz na ampliação da competitividade, o que implica menores preços para a administração. A compra por meio de cotação eletrônica será detalhada no [item 6](#) deste manual.

Outro importante aspecto relacionado à dispensa por baixo valor é a caracterização de fracionamento de despesa, o que caracterizaria a dispensa indevida. O fracionamento ocorre quando são realizadas, no mesmo exercício, de mais de uma compra direta de objetos de mesma natureza que, apesar de individualmente inferiores a R\$15.000,00 ou R\$8.000,00 (conforme o caso), ultrapassem o limite quando somadas.

Nesse caso, cabe à Administração identificar o critério que defina se dois objetos são distintos ou se pertencem à mesma natureza, caso em que, juntos, compartilhariam um único limite de dispensa pelo valor. A aplicação da regra no caso concreto é problemática tendo em vista a inexistência de um critério objetivo capaz de definir se objetos distintos guardariam semelhança a ponto de serem considerados como de “mesma natureza”, sendo difícil afirmar quando a realização de mais de uma dispensa seria considerado mero parcelamento, e quando configuraria fracionamento da despesa (o que seria uma dispensa indevida).

De forma inversa, existe clara orientação do TCU a respeito das situações em que estaria configurado o fracionamento de despesa, em grande parte caracterizado pela falta de planejamento de suas aquisições, conforme se verifica no Acórdão n.º 1.084/2007 do Plenário, e em muitos outros.

#### **Acórdão n.º 1.084/2007 Plenário**

Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias é cumulativo ao longo do exercício financeiro, a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993. Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal.

#### **b. Emergência ou Calamidade Pública (inciso IV)**

A partir do comando expresso do inciso IV, para que justifique a dispensa de licitação por situação emergencial, foram estabelecidas as seguintes condições, cumulativamente:

- i. Ocorrência de situação de emergência ou calamidade pública;
- ii. Necessidade de urgência no atendimento da situação;
- iii. Existência de risco a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares;
- iv. Limitação da contratação emergencial à parcela necessária ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa.

#### **Lei n.º 8.666/93**

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Diante das condicionantes, e considerando seu conteúdo altamente casuístico, fica realçada a importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação por emergência. Dessa forma, além da descrição detalhada de todas as circunstâncias fáticas que ensejam o tratamento da contratação como emergência, é necessário apresentar documentos que caracterizem a situação.

Não se pode olvidar a exigência de que, além da caracterização da emergência, seja comprovada a compatibilidade dos preços com os preços praticados no mercado, conforme alertou o TCU no Acórdão 2.019/2010 Plenário:

#### **Acórdão 2.019/2010 Plenário**

9.2. alertar à Companhia Energética do Piauí - Cepisa que, quando da realização de dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8666/1993, além da caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, deve-se trazer elementos aos autos do processo que **demonstrem a compatibilidade dos preços contratados com aqueles vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços, bem como que foi consultado o maior número possível de fornecedores ou executantes, em atenção aos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 dessa lei;**

Por fim, cumpre destacar que a jurisprudência reiterada do TCU proíbe a prorrogação das contratações emergenciais. Na hipótese em que, mesmo celebrado o contrato emergencial, seu período de vigência não for suficiente para realização de nova licitação, cabe ao gestor a celebração de novo contrato emergencial. Para ilustrar, destaca-se o Acórdão 1424/2007 Primeira Câmara:

### **Acórdão 1424/2007 Primeira Câmara (Sumário)**

Nos casos de dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, deve ser comprovado que a emergência é concreta e efetiva. As parcelas de obras e serviços contratados por emergência devem ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, sendo vedada a prorrogação dos respectivos.

#### **c. Licitação deserta que não pode ser repetida (inciso V)**

No caso de licitação deserta (sem interessados), a Administração poderá, caso comprove a urgência da contratação, dispensar a licitação e contratar diretamente, resguardadas as condições estabelecidas na licitação (especificações do objeto, critérios de aceitabilidade da proposta e condições de habilitação dos licitantes). Portanto, são esses os requisitos:

1. licitação realizada, porém deserta ou fracassada;
2. risco de prejuízos para Administração, se o processo licitatório vier a ser repetido;
3. manutenção das condições ofertadas no ato convocatório anterior.

Na motivação da dispensa, é essencial que sejam investigados os motivos pelos quais a licitação não obteve êxito, deixando claro que a Administração não contribuiu para seu insucesso, por exemplo, ao extrapolar as exigências mínimas a serem atendidas pelas empresas do mercado.

#### **d. Licitação com preços manifestamente superiores aos de mercado (inciso VII)**

O inciso VII do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 contempla situação em que a licitação resta fracassada, o que ocorre quando não há proposta aceitável ou quando todos os licitantes forem inabilitados.

Nesse caso, a primeira providência é conceder prazo de 8 (oito) dias úteis para que todos os licitantes apresentem novas propostas, conforme previsto no § 3º do art. 48 da Lei n.º 8.666/93:

**Lei n.º 8.666/93**

Art. 24. É dispensável a licitação:

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

(...)

Art. 48.

(...)

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

Como medida de precaução, antes de contratar diretamente, é importante reavaliar a documentação exigida para habilitação (se for o caso), mas, principalmente, reconsiderar os critérios de aceitabilidade da proposta, verificando a metodologia de apuração da estimativa de preços, se este baseou-se numa quantidade insuficiente de propostas, ou as propostas foram muito discrepantes (o que tornaria a média imprecisa), ou ainda as propostas foram obtidas há um período considerável de tempo, o que as tornou defasadas (inclusive por características próprias do mercado); por fim, pode-se ainda complementar a pesquisa de preços realizada.

**e. Contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento (inciso XI)**

Outra situação que é comum na administração pública é a necessidade de contratação direta em razão da rescisão contratual. Nesse caso, é possível retomar a licitação que originou o contrato rescindido e convocar os licitantes remanescentes na ordem de classificação.

**Lei n.º 8.666/93**

Art. 24. É dispensável a licitação:

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

Quando a licitação for realizada na modalidade pregão, haveria aparente conflito de normas, já que no inciso XVI do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002 o licitante



remanescente poderia manter os preços ofertados, sem necessidade de cobrir a proposta vencedora. No entanto, trata-se de hipóteses distintas. Quando a licitação for realizada na modalidade pregão, ocorrendo a rescisão do contrato, o pregoeiro poderá: 1) proceder à reabertura do certame, convocando os licitantes remanescentes, sem necessidade de cobrir a proposta vencedora; 2) dispensar a licitação, com fundamento no inciso XVI, desde que aceite o preço ofertado pelo licitante vencedor. De qualquer forma, o Pregoeiro deve negociar com o licitante a ser convocado, para que este consiga oferecer o preço anteriormente contratado.

**Lei n.º 10.520/2002**

Art. 4º.

(...)

XVI - se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

Caso a licitação tenha sido realizada nas modalidades previstas na Lei n.º 8.666/93, aplica-se o disposto no § 2º do art. 64, que prevê a revogação da licitação caso o próximo licitante convocado não aceite as condições ofertadas pelo licitante vencedor.

**Lei n.º 8.666/93**

Art. 64.

(...)

§ 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.

#### **4. Elaboração do termo de referência ou projeto básico**

Apesar de menos formalista, em comparação com o processo licitatório, o processo administrativo para compra por dispensa de licitação possui vários requisitos essenciais ao alcance de suas finalidades de forma eficiente e econômica.

Na verdade, o processo de compra direta muito se assemelha à fase interna de uma licitação. A elaboração das especificações técnicas do objeto e das condições da contratação ou fornecimento constitui elemento essencial na condução de qualquer processo administrativo para contratação. A sua importância está assim definida na Lei de Licitações:



**Lei n.º 8.666/93**

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

(...)

§ 9º. O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

(...)

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 15.

§ 7º. Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

**Portaria-TCU n.º 318/2008**

Art. 6º A elaboração dos termos de referência e a especificação dos materiais para os processos de compra competem à Selip quando se tratar de materiais já adquiridos pelo Tribunal.

Art. 7º A elaboração dos termos de referência e a especificação dos materiais que jamais foram adquiridos pelo Tribunal competem:

I – à Selip, com apoio de outras unidades, quando se tratar de novos materiais de estoque ou de materiais de demanda específica;

II – à Sesap, quando se tratar de materiais de demanda específica de sua área;

III – à Setec, quando se tratar de materiais de demanda específica de sua área;

IV – à unidade interessada, nos demais casos.

Parágrafo único. A unidade interessada na aquisição de material que não é armazenado no almoxarifado deverá oferecer informações que permitam a correta identificação do material demandado, enviando exemplar, indicando o número do processo em que se adquiriu o material pela última vez, ou apresentando especificações técnicas suficientes para o processo de compra.

Isso se deve ao fato de que o termo de referência (ou projeto básico) contém as principais informações referentes ao objeto, as quais servirão de parâmetro tanto para o julgamento das propostas (e escolha da proposta mais vantajosa), quanto para a formalização e execução do contrato ou fornecimento.

No TCU, a Portaria-TCU n.º 318/2008 estabelece a unidade responsável pela elaboração dos termos de referência.

#### **f. Justificativa da contratação**

A justificativa da contratação, a ser elaborada no TCU pela unidade requisitante, deve contemplar as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda dos produtos ou do serviço que se pretende contratar, apontando claramente os benefícios a serem alcançados pela contratação.

Portanto, a justificativa deve, por meio de argumentos concretos, demonstrar que a aquisição encontra-se plenamente adequada ao seu objetivo, além de evidenciar que o objeto da compra direta seria a melhor (ou única) solução capaz de satisfazer as necessidades do setor.

Esse mesmo suporte fático de que utiliza o gestor para justificar a contratação também servirá de base para a caracterização da hipótese de dispensa ou inexigibilidade verificada no caso concreto, a exemplo da contratação emergencial fundamentada no art. 24, inciso IV.

#### **g. Descrição do objeto**

Pressupõe-se, em nome da isonomia entre os possíveis contratantes, que a descrição do objeto seja feita de forma precisa, suficiente e clara.

Entretanto, deve-se atentar para o limite do detalhamento das especificações do objeto. À medida que a descrição se distancia do mínimo necessário à caracterização do objeto, torna-se mais evidente o risco de limitação da competitividade ou até mesmo direcionamento da contratação, o que contrariaria os princípios da isonomia e moralidade que devem permear qualquer compra pública.

Quanto à possibilidade de indicação de marca na descrição do objeto, em princípio esta seria vedada (ainda que se utilize a expressão “ou similar”). Entretanto, o § 5º do Art. 7º prevê, excepcionalmente, a possibilidade de indicação de marca, quando suas características são indispensáveis ao atendimento da necessidade da Administração.

#### **Lei n.º 8.666/93**

Art. 7º.

§ 5º. É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

#### **h. Outras informações importantes que podem integrar o termo de referência**

- i. Quando o objeto possuir mais de uma parcela, deverá ser informada a forma de adjudicação do objeto, que poderá ser global (quando as parcelas precisam ser executadas por uma única empresa) ou por item.

- ii. Necessidade ou não de apresentação de amostras ou de demonstração dos serviços, indicando, caso esta seja necessária, o prazo para apresentação, bem como as condições e critérios de avaliação e julgamento;
- iii. Prazos de execução do serviço ou entrega dos bens;
- iv. Cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- v. Vigência do contrato se for o caso;
- vi. Exigência e condições de prestação de garantia ou validade do objeto se for o caso;
- vii. Encargos das partes – contratado e contratante;
- viii. Condições de recebimento dos bens ou serviços;
- ix. Indicação do setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do objeto;
- x. Sanções por inadimplemento;

## 5. Orçamento estimado

A par das características técnicas mínimas, o setor responsável pelo termo de referência deve se realizar ampla pesquisa de preços, de forma detalhada, considerando, inclusive, preços praticados em outros entes da Administração. Essa estimativa constituirá o principal critério para escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Em outros termos, ainda que o gestor não seja capaz de alcançar o “menor preço possível”

Adota-se, no TCU, o mínimo de 3 (três) propostas para que a estimativa seja considerada válida. Dessas, admite-se a utilização de propostas de preços obtidas em lojas virtuais na Internet, bem como propostas obtidas por consulta pessoal à loja física ou por telefone. A Portaria-TCU n.º 318/2008 aponta o principal método de elaboração da estimativa de preços:

### **Portaria-TCU n.º 318/2008**

Art. 8º Sempre que possível, a estimativa de preços dos materiais será obtida a partir da extração de dados do SIASG, por meio de consulta eletrônica às licitações dos últimos 12 meses, para obtenção da mediana, após a devida exclusão dos valores discrepantes (*outliers*).

Parágrafo único. As estimativas de preço baseadas em orçamentos apresentados por potenciais fornecedores deverão, salvo motivo justificado, ser obtidas pela média de no mínimo três cotações de preço para cada item, desprezados os valores que não correspondem exatamente à especificação dos materiais e os valores discrepantes do conjunto de dados.

Portanto, recomenda-se a consulta aos preços praticados em licitações realizadas em outros órgãos da Administração Pública ou até mesmo em contratações pretéritas realizadas pelo próprio TCU. A consulta a dados de licitações de outros órgãos da comunidade do SIASG poderá ser feita mediante consulta ao Sistema de Preços Praticados - SISPP e ao Sistema de Registro de Preços - SISRP, podendo ambos serem acessados por meio do [Portal Comprasnet](#), o portal de compras do Governo Federal.

Clique aqui para acessar um tutorial sobre como pesquisar preços no Portal Comprasnet.

Sabe-se, no entanto, que por diversas vezes a pesquisa de preços torna-se muito morosa, haja vista o reiterado desinteresse das empresas em elaborar propostas sem qualquer garantia de contratação. Nesses casos, a atividade administrativa não deve ficar à mercê de circunstâncias de mercado, retardando uma compra direta (principalmente a de pequeno vulto), e até causando eventuais prejuízos ao órgão, por dificuldades na pesquisa de preços. Recomenda-se, portanto, que o setor responsável pela pesquisa de preços demonstre as dificuldades encontradas na prática, como forma de justificar, por exemplo, a não obtenção do mínimo de três propostas, evitando que o Tribunal tenha suas atividades prejudicadas por limitações do mercado.

Na jurisprudência do TCU, é possível identificar claramente a preocupação do Tribunal em relação a fatores externos que podem prejudicar a correta e célere instrução de um processo de compra. Diante de eventuais dificuldades na pesquisa de preços, basta o gestor comprovar a existência dessas limitações, evitando assim que o processo de compras se arraste no tempo, às vezes até prejudicando o benefício obtido com a compra. Tal entendimento pode ser extraído do Acórdão n.º 2.203/2005 da 1ª Câmara:

#### **Acórdão n.º 2.203/2005 1ª Câmara**

1.2. observe os princípios que orientam o procedimento licitatório (art. 3.º da Lei n.º 8.666/93), em especial ao princípio da isonomia entre os licitantes, ainda que se trate de simples cotação de preços junto a fornecedores a qual deve ser a mais ampla possível, **porém dentro das limitações de mercado existentes para determinados objetos, cuja existência deve ser justificada;**

## **6. Procedimento de compra direta**

A seguir, será apresentado um passo a passo da instrução do processo de compra direta no âmbito do TCU:

### **1º. Identificação das necessidades e consulta ao Almoxarifado**

Ao se identificar a necessidade de um produto, a unidade deverá consultar o sistema do Almoxarifado, a fim de verificar a disponibilidade imediata do bem, tratando-se de **material de estoque** ou **material de demanda específica**, de acordo com a lista de materiais constante no anexo da Portaria-TCU n.º 318/2008.

### **2º. Elaboração do termo de referência**

Essa etapa somente é dispensada tratando-se de material de estoque. Inclui, entre outros, elaboração das especificações técnicas mínimas e elaboração de estimativa de preços da contratação.

### **3º. Instrução do pedido de compra pela Selip**

A instrução do processo de compra direta pela Selip compreende, entre outros, os seguintes procedimentos:

- a. Verificação inicial junto ao Almoxarifado sobre eventual existência de demanda semelhante de outras unidades;
- b. Verificação dos documentos que comprovam:
  - i. a criteriosa especificação do objeto, que deve se ater ao mínimo suficiente para caracterizar o produto ou serviço capaz de atender suas necessidades;
  - ii. a pesquisa de preços, em especial a quantidade de propostas obtidas e a metodologia adotada;
  - iii. as razões de indicação do fornecedor, se for o caso.
- c. Verificação do correto enquadramento da compra direta nos casos de dispensa ou inexigibilidade;
- d. Verificação do limite de dispensa em razão do valor, pesquisando as aquisições semelhantes realizadas no mesmo exercício, a fim de evitar o fracionamento de despesa;
- e. Verificação da regularidade fiscal do fornecedor ofertante do menor valor perante a Receita Federal, o FGTS, e as receitas estadual e municipal;
- f. Elaboração de [relatório de compra direta](#), contendo todas as informações do processo e providências adotadas, em especial, o mapa de preços;
- g. Anexar, ao relatório, [minuta de nota de empenho da despesa](#).

#### **4º. Encaminhamento à autoridade competente para autorização da despesa**

Para o correto encaminhamento, é necessário consultar as portarias de delegação de competência. Em regra, o Secretário de Licitações, Contratos e Patrimônio, por subdelegação de competência, é responsável por autorizar as dispensas em razão do valor (incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93). Nos demais casos de dispensa e nos casos de inexigibilidade, cabe a autorização ao Secretário-Geral de Administração, mediante ratificação posterior.

Tendo em vista a menor complexidade do procedimento de dispensa em razão do valor, torna-se pertinente o entendimento do Acórdão 1.336/2006 Plenário, no qual, qualquer que seja o fundamento da compra direta, caso esta seja de valor inferior ao limite dos incisos I e II, a compra deverá seguir o rito da dispensa em razão do valor, em função da economia processual.

#### **Acórdão 1.336/2006 Plenário**

18. Diante disso, não vejo utilidade em exigir procedimento mais rigoroso para a inexigibilidade de licitação e as dispensas que se enquadrem nos limites de valores definidos no art. 24, incisos I e II, da Lei n.º 8.666/93, motivo pelo qual a expressão restritiva, 'independentemente do valor do objeto', constante do Secoi Comunica n.º 6/2005 deve ser expurgada, haja vista que carece de amparo legal.

Ante o exposto e, não obstante divergir parcialmente dos fundamentos expendidos pela Conjur, estou convencido de que a questão pode ser suficientemente equacionada com o reconhecimento da possibilidade de que **as aquisições caracterizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas nos arts. 24, incisos III e seguintes, e 25, da Lei 8.666/93, possam ser fundamentadas em dispensa de licitação, alicerçada no art. 24, incisos I e II, da referida Lei, quando os valores se enquadrarem nos limites estabelecidos neste dispositivo.**

**5º. Publicação oficial do extrato de dispensa ou inexigibilidade**

A publicação do ato de dispensa ou inexigibilidade, consoante o exposto no Acórdão 1.336/2006 Plenário, somente se aplica às compras diretas cujo valor seja superior aos valores contidos nos incisos I e II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, caso em que a Selip deverá publicar o extrato correspondente no Diário Oficial.

**6º. Emissão do empenho**

Autorizada a despesa, o processo seguirá à Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (Secof) para emissão da nota de empenho;

**7º. Encaminhamento do empenho ao fornecedor**

Retornando os autos após a emissão da nota de empenho competente, o processo seguirá para o Almoxarifado, que será responsável por encaminhar cópia da nota de empenho ao fornecedor e, quando da entrega do material, será responsável pela instrução do processo de liquidação e pagamento.

**8º. Formalização do contrato**

Nos casos em que houver necessidade de formalização de instrumento contratual, o processo será encaminhado à Diretoria de Gestão Contratual, para providências de sua alçada.

**7. Procedimento de compra direta por cotação eletrônica**

O Sistema de Cotação Eletrônica foi regulamentado pela Portaria-MPOG n.º 306/2001, e se aplica às contratações que se enquadram na hipótese de dispensa em razão do valor, disposta no inciso II do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

Na compra por cotação eletrônica, o gestor cadastra no sistema a cotação, inserindo a descrição do objeto, as condições do fornecimento, o valor estimado e a data de encerramento da cotação.

Cadastrada a cotação, esta ficará aberta para lances sucessivos até a data final estabelecida, que deve ser de, no mínimo, 2 (dois) dias úteis após a abertura. Após o encerramento, o sistema formará relatório de classificação das propostas dos fornecedores.

De posse dos dados do fornecedor, a administração consultará a documentação referente à regularidade fiscal do fornecedor, convocando, se for o caso, outros fornecedores, na ordem de classificação, até que seja o fornecedor convocado esteja com suas obrigações fiscais regulares.

Após a verificação da situação fiscal, a administração solicitará todos os documentos necessários à aceitação da proposta (inclusive solicitando amostra, se for o caso), cuja análise caberá ao setor responsável pelas especificações técnicas.

Somente após verificação de todos os requisitos necessários à contratação, será elaborado [relatório da cotação eletrônica](#), que será submetido à autoridade responsável

por sua homologação (a mesma autoridade responsável pela autorização da dispensa em razão do valor), que poderá, ainda, efetuar seu cancelamento no sistema.

## **8. Procedimento de aquisição por inexigibilidade**

Na contratação por inexigibilidade, a realização de procedimento licitatório seria impossível. Sendo a licitação o processo regular para promover ao mercado acesso isonômico às contratações pública, é possível que o atendimento da necessidade da administração somente seja realizado por determinada pessoa ou produto.

Dessa forma, o procedimento licitatório seria inviável, já que não haveria possibilidade de competição. Seja porque objeto tem natureza singular, seja porque contratado deve possuir notória especialização.

Portanto, a justificativa para um pedido de contratação por inexigibilidade de licitação deverá recair, fundamentalmente, sobre as especificações do objeto e sobre a forma única de o objeto ser obtido no mercado, o que pressupõe uma criteriosa pesquisa acerca das soluções ofertadas pelo mercado e sua adequabilidade em relação às peculiaridades envolvidas na demanda do Tribunal.

O artigo 25 da Lei n.º 8.666/93 permite a contratação direta sempre que houver inviabilidade de competição e apresenta, em seus incisos, algumas hipóteses nas quais se caracteriza a inexigibilidade:

### **Portaria-TCU n.º 318/2008**

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

No inciso I, caso em que a licitação é inexigível pela existência de fornecedor exclusivo, é necessária a sua comprovação por meio de carta de exclusividade fornecida pela junta comercial ou registro de propriedade intelectual (INPI) ou pelo Sindicato ou entidade semelhante que represente as empresas do ramo. Em casos específicos, em que não for possível a emissão da referida carta, deve o gestor apresentar, documentalmente, todos os elementos suficientes à caracterização da inviabilidade de competição, sendo a inexigibilidade fundamentada na regra do *caput* do artigo.



Acerca da notória especialização, exigida na contratação com base no inciso II, o Tribunal apontou que não basta a especialização do executor do serviço. A inexigibilidade está condicionada mais fortemente às características singulares do objeto de que a Administração necessita. Portanto, existiriam três condições para a referida contratação:

- 1) o serviço profissional especializado;
- 2) a notória especialização do profissional ou empresa; e
- 3) a natureza singular do serviço a ser contratado.

Esse é o entendimento exposto no relatório do Ministro Relator do Acórdão 550/2004 Plenário:

#### **Acórdão 550/2004 Plenário (Relatório do Ministro Relator)**

Consoante tese amplamente aceita na doutrina, assim como na jurisprudência deste Tribunal, a inexigibilidade de licitação, então prevista no art. 23, inciso II, do revogado Decreto-Lei nº 2.300/1986, e atualmente tratada no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, somente se configura quando há simultaneamente a presença de três elementos, quais sejam, o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado. In casu, verifica-se, sem nenhum esforço de exegese, o preenchimento apenas de um requisito: o tipo de serviço (fiscalização de obras), posto que expressamente previsto no art. 12, inciso IV, do Decreto-Lei nº 2.300/1986, em vigor à época da contratação. (...) Não basta que o profissional seja de notória especialização. É mister que o serviço esteja compreendido dentre aqueles expressamente enumerados e, sobretudo, que seja de natureza singular. Em outro falar: é preciso a existência de serviço técnico que, por sua especificidade, demande alguém notoriamente especializado.

## **9. Suprimento de fundos**

### **Legislação**

**Art. 45, Decreto nº 93.872/1986**

### **Acórdão 78/2010 Plenário**

Somente conceda suprimentos de fundos em situações excepcionais que inviabilizem a observância do processo normal de aplicação, em atenção ao art. 2º da Lei nº 8.666/1993, ao art. 68 da Lei nº 4.320/1964 e ao art. 45 do Decreto nº 93.872/1986. Observe a oportunidade adequada de aplicação de suprimento de fundos, abstendo-se de aprovar prestação de contas de despesas anteriores à data de entrega do numerário ou posteriores ao prazo de aplicação definido na nota de empenho, em

cumprimento ao art. 48 da Lei nº 4.320/1964. Abstenha-se de conceder suprimento de fundos para pagamentos de despesas não condizentes com as competências do Conselho, definidas no art. 27 da Lei nº 5.194/1996. Oriente os servidores, no caso de realização de despesa por meio de suprimento de fundos, a realizar pesquisa de preço com no mínimo três cotações, de modo a aferir a adequação do preço cobrado aos de mercado, em observância ao princípio da economicidade.

Portaria TCU

Despesa de pequeno vulto

Limites

Vedações / Bens permanentes

Suprido

Instrução do processo

Encaminhamento

## **10. Formulários e modelos de documentos**

Pedido de compra

Termo de referência

Análise de proposta

Relatório de compra direta

Minuta de nota de empenho

Relatório da cotação eletrônica

Instrução do pedido de compra por suprimento de fundos