



ARTIGO

LICITAÇÕES INTERNACIONAIS: FASE PREPARATÓRIA OU DE PLANEJAMENTO

Giovanni Dusì¹

MBA em Licitações e Contratos: Governança, Teoria e Prática - Pólis Civitas

Especialista em Gestão em Logística - PUCMG

Graduado em Tecnologia de Pilotagem Profissional de Aeronaves – Universidade Positivo

Agente de Contratações – SESP(PR)

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021, marco regulatório das contratações públicas no Brasil, ampliou o alcance das licitações, incluindo a possibilidade de participações de empresas estrangeiras e a apresentação de propostas em moeda diferente da corrente nacional. Este artigo analisa a fase de planejamento dessas contratações, compreendendo o que é importante ser observado e considerado nos documentos de planejamento. O estudo adota abordagem descritivo-analítica, com base na legislação vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021, normas correlatas, bem como nos parâmetros de comércio exterior, considerando os *Incoterms* 2020, com ênfase no DPU (*Delivered at Place Unloaded*). Evidencia-se que a participação de licitantes estrangeiros é facilitada por sistemas de cadastro eletrônico e pela flexibilização de requisitos documentais, embora permaneça obrigatória a designação de representante legal no Brasil. Destacam-se, ainda, as especificidades nos mecanismos de pagamento internacional, como a utilização de cartas de crédito, e a necessidade de equalização tributária para assegurar condições isonômicas entre empresas nacionais e estrangeiras. Conclui-se que, além de ampliar a competitividade e diversificar a oferta de bens e serviços no mercado global, as licitações internacionais exigem preparação institucional, treinamento especializado dos agentes de contratação e domínio das variáveis logísticas e fiscais que impactam diretamente a vantajosidade da proposta.

PALAVRAS-CHAVE

Licitação internacional. Lei nº 14.133/2021. Comércio exterior. Planejamento da contratação. Tributação.

ABSTRACT

Law No. 14.133/2021, the new regulatory framework for public procurement in Brazil, significantly broadened the scope of bidding processes by expressly

¹ Contato: giovanni944@gmail.com

allowing the participation of foreign companies and the submission of proposals in foreign currency. This article examines the planning phase of these international procurements, detailing the critical elements to be observed and considered in the planning documentation. The study adopts a descriptive-analytical approach, based on the current legislation, notably Law No. 14.133/2021, related regulations, and international trade parameters, including the Incoterms® 2020 rules with a focus on DPU (Delivered at Place Unloaded). It is evident that the participation of foreign bidders is facilitated by electronic registration systems and more flexible documentary requirements, although the appointment of a legal representative in Brazil remains mandatory. The analysis also highlights the specificities of international payment mechanisms, such as the use of letters of credit, and the crucial need for tax equalization to ensure a level playing field between domestic and foreign companies. It is concluded that, while enhancing competitiveness and diversifying the supply of goods and services in the global market, international bidding requires institutional preparation, specialized training for public procurement agents, and a mastery of the logistical and fiscal variables that directly impact the assessment of the most advantageous proposal.

KEYWORDS

International Bidding. Law No. 14.133/2021. Foreign Trade. Procurement Planning. Taxation.

1 INTRODUÇÃO

A entrada em vigor da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, marcou um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro ao instituir um marco normativo específico para as licitações internacionais. Pela primeira vez, a legislação passou a regulamentar de forma clara a participação de empresas conforme observa Lima (2022), a Lei nº 14.133/2021 trouxe avanços significativos ao definir expressamente o conceito de licitação internacional e estabelecer regras claras para participação de empresas estrangeiras em certames nacionais, autorizando inclusive a apresentação de propostas em moeda estrangeira, conforme previsto em seu artigo 52². Essa abertura representa não apenas a modernização do regime jurídico das contratações públicas, mas também um incentivo à inserção do Brasil no cenário global de compras governamentais.

No âmbito da fase de planejamento, as licitações internacionais exigem maior sofisticação metodológica. Três eixos se destacam como fundamentais: o estudo técnico preliminar, que precisa avaliar detalhadamente as especificidades

2 A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 42, já previa a possibilidade de licitações internacionais, porém de forma menos detalhada e sem sistematização adequada. A Lei nº 14.133/2021 representou avanço significativo ao conceituar expressamente a licitação internacional em seu artigo 6º, inciso XXXV, e dedicar o artigo 52 integralmente à matéria.

de produtos e serviços disponíveis em escala global; a pesquisa de mercado, que deve considerar fornecedores nacionais e estrangeiros; e a elaboração de um termo de referência robusto, capaz de refletir as demandas técnicas, logísticas e regulatórias próprias das contratações internacionais. Segundo Justen Filho (2022, p. 285), “o planejamento constitui dever fundamental da Administração Pública”. Essa etapa preparatória ganha especial relevância diante das complexidades adicionais impostas por diferenças culturais, normativas e operacionais entre países.

A legislação buscou reduzir barreiras à participação estrangeira ao prever sistemas de cadastro mais flexíveis e regras simplificadas para documentação e tradução. Todavia, é de suma importância a designação de representante legal no Brasil, para a devida comunicação e inteligibilidade dos regramentos e doutrinas que envolverão as contratações e também a utilização de mecanismos financeiros seguros — em especial as cartas de crédito documentárias, frequentemente adotadas em operações internacionais de maior porte.

Com esses instrumentos, a nova lei amplia a competitividade das licitações públicas brasileiras, permitindo que a Administração Pública tenha acesso a um portfólio mais diversificado de bens, serviços e tecnologias disponíveis também no mercado internacional. Paralelamente, ressalta-se a necessidade de capacitação contínua dos agentes públicos encarregados da instrução e condução desses processos, de modo a assegurar o domínio das particularidades técnicas, jurídicas e operacionais que caracterizam as contratações internacionais.

Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar os principais elementos que devem integrar a fase de planejamento de uma licitação internacional, com foco na articulação entre os aspectos legais, técnicos, logísticos e financeiros. A metodologia baseia-se na análise da legislação pertinente, incluindo a Lei nº 14.133/2021, e em protocolos estabelecidos de comércio exterior, visando oferecer um roteiro seguro aos agentes de contratação pública para a condução de processos licitatórios internacionalizados, competitivos e juridicamente seguros.

2 PLANEJAMENTO

O planejamento constitui a espinha dorsal das licitações, funcionando como etapa determinante para a eficácia e a legalidade de todo o processo. É nesse momento que a Administração Pública não apenas identifica sua necessidade concreta, mas também estrutura de forma técnica e estratégica para futura contratação. Conforme estabelece a Lei de Licitações, “a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento” (BRASIL, 2021, art. 18), devendo abordar, entre outros aspectos, “a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido” (BRASIL, 2021, art. 18, I). Trata-se de uma fase em que se anteveem riscos e se delineiam

soluções, contemplando variáveis operacionais, logísticas, cambiais e regulatórias. O legislador previu que *“a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...] e com as leis orçamentárias”* (BRASIL, 2021, art. 18), detalhando em seus incisos todos os elementos que devem ser abordados. Desta forma, estabelecem-se os parâmetros essenciais para a observância dos princípios constitucionais da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

A complexidade inerente às contratações que atravessam fronteiras nacionais impõe desafios adicionais em relação às licitações domésticas. Aspectos como a volatilidade cambial, a carga tributária incidente, os custos logísticos, as diferenças normativas entre países e a necessidade de equalização tributária demandam uma preparação mais minuciosa e multidisciplinar. Nessa perspectiva, um planejamento robusto deve estar alicerçado em ampla pesquisa de mercado internacional, em análises de viabilidade econômico-financeira e em critérios técnicos cuidadosamente definidos.

Somente com essa base sólida é possível navegar com segurança jurídica e eficiência operacional pelas especificidades do comércio exterior, garantindo contratações alinhadas às boas práticas internacionais e ao mesmo tempo em estrita conformidade com a legislação nacional. Não por acaso, os artigos 6º, inciso II, e 16 da Lei nº 14.133/2021 consagram o planejamento, como destaca Justen Filho (2022), o planejamento representa a materialização do princípio da eficiência na administração pública, constituindo-se como fase essencial para a legalidade e legitimidade das contratações públicas, como dever fundamental da Administração, reafirmando-o como condição indispensável para a boa condução das contratações públicas. Logo, o planejamento na fase preparatória da licitação, exigência do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, deve ser minucioso, abrangendo desde a definição do objeto e orçamento até a análise de riscos e a justificativa dos critérios de julgamento, tudo alinhado com o plano de contratações anual e as leis orçamentárias (BRASIL, 2021).

2.1 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) assume papel central na viabilização técnica e jurídica das licitações, sendo a materialização prática do dever de planejamento consagrado pela Lei nº 14.133/2021. Conforme o § 1º do artigo 18 da norma, cabe ao ETP demonstrar o problema a ser solucionado e a alternativa mais eficiente, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação. Segundo Justen Filho (2022, p. 285), *“o Estudo Técnico Preliminar constitui documento indispensável para demonstrar a necessidade da contratação e a adequação do objeto às finalidades pretendidas pela Administração”*, assim, no contexto de contratações internacionais, esse documento adquire complexidade adicional, pois

deve assegurar previsibilidade e segurança jurídica em um cenário marcado por múltiplas variáveis globais.

O ponto de partida do ETP é a determinação de qual problemática deve ser sanada e quais alternativas presentes no mercado nacional e também em escala internacional, mapeando fornecedores nacionais e estrangeiros, normas técnicas aplicáveis e certificações reconhecidas globalmente, como ISO, ASTM ou CE. Essa etapa inclui a verificação de barreiras regulatórias, comerciais, sanitárias ou ambientais, junto a órgãos como Receita Federal, Exército Brasileiro, ANVISA e MAPA, além do estudo de rotas logísticas adequadas ao objeto.

Outro elemento decisivo é a definição precisa dos parâmetros de execução contratual, especialmente notocante à logística, que recaem sobre os termos chamados INCOTERMS 2020, estes, que traduzidos são os Termos Comerciais Internacionais (*International Commercial Terms*), os quais serão abordados mais a frente.

O ETP deve ainda indicar as possíveis moedas para a contratação, critérios de conversão cambial e requisitos documentais, como certificados de origem e laudos técnicos, garantindo alinhamento com a legislação brasileira.

No campo tributário, a projeção detalhada é indispensável para assegurar a isonomia entre licitantes nacionais e estrangeiros. Para tanto, deve-se identificar a classificação do objeto a ser adquirido, através da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), a qual constitui um sistema de classificação de mercadorias e serviços, adotado pelos países membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), baseado no Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH), sistema internacional de classificação de mercadorias e serviços, criado e mantido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA). Sua principal finalidade é promover a uniformização e a padronização da identificação de produtos no comércio internacional, servindo como uma linguagem única para Classificação Aduaneira. O NCM será abordado a frente de forma mais ampla. No Brasil, esta tabela de NCM também serve para detalhar os impostos referentes a cada mercadoria específica através da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), o Decreto nº 11.158/2022 estabelece que a TIPI constitui instrumento normativo essencial para a correta aplicação das alíquotas do IPI, sendo indispensável para a determinação da carga tributária em operações de comércio exterior (BRASIL, 2022). Logo, consolida-se como ferramenta essencial para a correta tributação de mercadorias. A TIPI (NCM) também subsidia a classificação de outros tributos incidentes nos possíveis fornecedores nacionais, como: IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS, podendo haver outros de acordo com o bem ou serviço a ser contratado, considerando alíquotas específicas conforme a legislação vigente e o Estado de destino.

Além dos aspectos tributários e logísticos já citados, ainda é necessário prever as estimativas de logística, as quais devem refletir a realidade, de acordo

com o posicionamento geográfico dos potenciais fornecedores, o que tem impacto significativo no tempo que o objeto permanecerá em traslado, que deverá estar traduzido em prazos realistas de entrega, desembaraço aduaneiro e transporte interno. Devem constar também requisitos técnicos de embalagem e acondicionamento, além da documentação necessária para trânsito alfandegário perante a Receita Federal e demais órgãos intervenientes no comércio exterior.

No tocante às garantias e pagamentos, o ETP deve harmonizar a Lei nº 14.133/2021 com as práticas internacionais, assegurando condições equitativas entre licitantes nacionais e estrangeiros. Instrumentos como cartas de crédito irrevogáveis e remessas internacionais ganham relevância, sempre em consonância com as normas cambiais.

Assim, o ETP em licitações internacionais transcende sua função formal e consolida-se como instrumento estratégico de planejamento. Elaborado de forma criteriosa, ele garante a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação, fortalecendo a segurança da Administração e ampliando a confiança dos licitantes no processo.

2.1.1 Levantamento de Mercado

O levantamento de mercado em licitações internacionais representa uma das etapas mais relevantes do planejamento contratual, pois é nele que a Administração identifica e avalia as soluções disponíveis tanto no Brasil quanto no exterior. A Lei nº 14.133/2021 reforça a importância desse diagnóstico, ao destacar que o planejamento adequado deve considerar a busca de fornecedores internacionais quando os bens ou serviços forem escassos ou não produzidos no país. Nesse sentido, a pesquisa precisa mapear fornecedores qualificados em diferentes regiões geográficas, incluindo polos reconhecidos pela excelência tecnológica, sem deixar de valorizar empresas nacionais que possuam capacidade técnica adequada para entregar o mesmo objeto.

As soluções devem atender de forma adequada as necessidades da Adm. pública, com tecnologias de ponta, maior padronização e histórico de desempenho consolidado, Schwind (2024) enfatiza que a pesquisa de mercado internacional deve considerar não apenas o preço, mas também aspectos como transferência de tecnologia, assistência técnica e conformidade com padrões técnicos reconhecidos globalmente, atributos que podem garantir confiabilidade e durabilidade, tanto dos produtos nacionais quanto nos estrangeiros.

A análise comparativa das alternativas deve ir além da simples observação de preços. Sob a ótica técnica, é necessário avaliar a vida útil dos bens, o desempenho operacional, a conformidade com normas técnicas brasileiras e internacionais, bem como a capacidade de atender às exigências específicas da contratação.

Todas as propostas, nacionais ou estrangeiras, devem apresentar comprovação de conformidade por meio de certificações ou ensaios reconhecidos oficialmente.

Do ponto de vista econômico, a avaliação deve considerar o custo total de propriedade, abrangendo não apenas o preço inicial de aquisição, mas também os custos de instalação, operação, manutenção e até mesmo de descarte ou substituição.

2.1.2 Isonomia de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros

O princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º da Constituição Federal e especificamente aplicado às licitações no artigo 37, inciso XXI, exige tratamento igualitário entre todos os concorrentes, sejam nacionais ou estrangeiros (BRASIL, 1988). A Lei nº 14.133/2021, em seu Artigo 52 e parágrafos, estabelece parâmetros de equidade para a aplicação de tratamento igualitário entre os concorrentes em licitações internacionais, as quais admitem a participação de licitantes nacionais e estrangeiros. Sob este contexto, é fundamental que as condições de participação sejam idênticas, especialmente no que tange aos custos efetivos dos bens e serviços licitados. Neste sentido, os licitantes nacionais, ao ofertarem seus produtos, têm em seu custo a incidência da carga tributária imposta a eles, o que se reflete no valor total do bem ofertado.

O regime tributário aplicável à importação de bens e serviços por CNPJs públicos (Administração Direta e Autarquias) combina normas constitucionais e infraconstitucionais, sendo diferenciado conforme o tributo. Para os impostos federais (Imposto de Importação - II, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Programa de Integração Social - PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS), a desoneração não se fundamenta na Imunidade Recíproca (vedação constitucional de um ente tributar o outro), mas sim em isenção legal. A Lei nº 8.032/1990 é o principal dispositivo que garante a isenção desses tributos, desde que a importação seja efetuada diretamente pelo ente público³ e se destine às suas finalidades essenciais, estabelecendo expressamente que *“ficam isentos do Imposto de Importação os bens importados pelos órgãos da administração direta federal, estadual e municipal”* (BRASIL, 1990, art. 1º), desde que destinados ao uso próprio. Em contraste, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, de competência estadual) incidente na importação por CNPJs de outras esferas (União, Municípios ou suas autarquias) está, sim, amparado pela Imunidade Tributária Recíproca (Constituição Federal, Art. 150, VI, “a”), pois a Carta Magna veda a cobrança de impostos de um ente federativo por outro. Para que se possa usufruir de qualquer desoneração (seja por isenção legal ou por imunidade

3 A isenção prevista na Lei nº 8.032/1990 não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica em regime de competição, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no RE 253.472/SP. Nesses casos, há incidência tributária integral na importação, o que deve ser considerado no planejamento das contratações internacionais.

constitucional), a importação deve ser realizada diretamente em nome do CNPJ público e os bens devem ser destinados às finalidades institucionais e essenciais do órgão. Em suma, os bens adquiridos pelos órgãos públicos, importados diretamente aos seus CNPJs, não terão em seus custos o valor dos impostos federais e estaduais, o que, evidentemente, poderá resultar em uma contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

É neste ponto de vantagem tributária que intervém o Artigo 52, §4º, da Lei nº 14.133/2021. Para garantir o equilíbrio competitivo e o princípio da isonomia, a LLC exige a equalização das propostas de bens e serviços estrangeiros no momento da disputa, neutralizando a vantagem tributária que o licitante estrangeiro teria em relação ao nacional, cujo preço já reflete a carga tributária interna. A equalização tributária, conforme explica Lima (2024), não implica efetivo pagamento de tributos pela Administração, mas constitui mecanismo técnico para garantir condições equitativas de competição durante a fase de julgamento das propostas. Desse modo, as empresas estrangeiras devem apresentar seus valores e lances já equalizados, o que é feito por meio da aplicação ficta dos encargos e tributos incidentes sobre o objeto, como IPI, PIS, COFINS e ICMS, por exemplo, apenas para fins de comparação.

A necessidade de equalização surge porque a comercialização interna de bens e serviços no Brasil está sujeita à incidência de diversos tributos, os quais elevam o custo final das propostas apresentadas por empresas nacionais. Portanto, para fins de disputa na licitação, as propostas das licitantes estrangeiras são acrescidas dos gravames, visando neutralizar a vantagem tributária inicial e comparar as ofertas em bases idênticas, tal como se fossem produtos produzidos em solo brasileiro, ou seja, não deverá ser considerado a carga tributária para o tipo de comercialização de fornecedores que importam e nacionalizam bens, mas sim aquela que incide em produtos da indústria nacional. As empresas estrangeiras, participantes de licitações internacionais, deverão, assim, apresentar propostas que se mantenham competitivas mesmo com a incidência tributária calculada apenas para a fase de disputa. No caso em que a empresa estrangeira seja a vencedora do lote, a contratação se efetivará pelo valor aduaneiro do produto⁴, livre de impostos, devendo o licitante arrematante aportar todos os custos e logística para a entrega, conforme as condições estabelecidas no edital. Conforme explica Lima (2024):

A equalização tributária nas licitações internacionais visa simular, nas propostas de licitantes estrangeiros, os mesmos encargos tributários médios que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros, garantindo assim condições equitativas de competição (LIMA, 2024, p. 45).

4 O valor aduaneiro compreende os custos totais para que o objeto seja entregue ao importador, ou seja, o custo do objeto acrescido dos custos operacionais e logísticos.

Para o caso específico de licitações que envolvam a importação de bens, cita-se como exemplo a aquisição de Lanterna Dedicada para uso em Pistola de uso Policial, PEI 689/2025 – UASG 453079, denota-se que foi observada a legislação tributária aplicável para o cálculo detalhado de equalização. De acordo com a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto Federal nº 11.158/22, a alíquota de IPI aplicável às “*Lanternas elétricas portáteis concebidas para funcionar por meio de sua própria fonte de energia*” (NCM 8513.10.10) é fixada em 9,75% para o cálculo fictício. Adicionalmente, as alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) devem ser consideradas. Conforme o disposto na Instrução Normativa RFB nº 2121/22, as alíquotas aplicáveis no regime de apuração não cumulativa⁵, que servem de referência para a equalização, são de 1,65% para o PIS e 7,6% para a COFINS.

Por fim, quanto ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Estado do Paraná, o item 114 do Anexo V do Decreto Estadual nº 7.871/17 (Regulamento do ICMS/PR) prevê a isenção desse tributo nas aquisições por Órgãos da Administração Pública Estadual Direta e suas Autarquias⁶.

Estas informações deverão estar explícitas no Edital e deverá compor o documento que servirá como Modelo de Proposta para Licitantes Estrangeiros.

2.1.3 Estimativa de Valor da Contratação

A escolha da modelagem de um certame internacionalizado deve fundamentar-se em critérios objetivos de vantajosidade e na ampliação da competitividade, ponderando elementos de qualidade, ciclo de vida do objeto, assistência técnica e economicidade global. Nesse cenário, a elaboração de uma estimativa de valor sólida e realista no Estudo Técnico Preliminar (ETP) transcende o mero cumprimento de formalidades burocráticas: constitui o parâmetro crítico que viabilizará à Administração Pública julgar a aceitabilidade das propostas, identificar sobrepreços e mitigar o risco de licitações desertas ou fracassadas. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, positiva o dever de a Administração balizar suas contratações por meio de uma estimativa de custos realista e devidamente fundamentada, refletindo com exatidão a real conjuntura do mercado econômico (BRASIL, 2021).

5 A escolha do regime não cumulativo como referência para equalização justifica-se porque as grandes empresas fabricantes brasileiras, que efetivamente competem com fornecedores estrangeiros, estão obrigatoriamente enquadradas no regime de lucro real, conforme artigo 14 da Lei nº 9.718/1998, que determina essa obrigatoriedade para empresas com receita bruta anual superior a R\$ 78 milhões. Utilizar alíquotas do regime de lucro presumido ou do Simples Nacional distorceria a comparação, pois não reflete a realidade das grandes fabricantes que competem em licitações internacionais.

6 A isenção de ICMS nas importações diretas por órgãos públicos estaduais fundamenta-se na imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, que veda aos entes federativos instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços uns dos outros. Essa interpretação foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 203.755/ES, estendendo-se às operações de importação realizadas diretamente pelos entes públicos para suas finalidades essenciais.

A elaboração de uma estimativa de valor sólida e bem fundamentada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui etapa decisiva para o êxito de uma licitação internacional. Esse cálculo não se limita a um requisito formal: trata-se do parâmetro que permitirá à Administração Pública avaliar a vantajosidade das propostas apresentadas e identificar eventuais sobrepreços que possam comprometer a eficiência do certame. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 23, inciso IV, estabelece como dever da Administração “estimar as quantidades para o período de contratação de forma justificada” (BRASIL, 2021), exigindo que a estimativa de custos seja realista e devidamente fundamentada.

A Lei nº 14.133/2021 disciplina de forma expressa a necessidade de que o valor estimado da contratação seja compatível com os preços de mercado, levando em consideração dados disponíveis em bancos oficiais, quantidades a serem adquiridas, economia de escala e particularidades do local de execução. No caso das contratações internacionais, a estimativa deve ser ainda mais abrangente, incorporando não apenas o preço do bem ou serviço, mas também custos acessórios da operação global, como frete internacional, seguros, taxas portuárias, desembaraço aduaneiro e tributos incidentes. Todos esses elementos devem ser convertidos para moeda nacional com base em taxa de câmbio de referência, equalizando os valores dos orçamentos de estrangeiros e garantindo a compatibilidade entre as propostas.

Uma estimativa bem construída viabiliza a preparação da Adm. Pública para dispêndio financeiro mais realista, assegurando o cumprimento do princípio da economicidade. Portanto, a estimativa de valor internacionalizada não é apenas um cálculo orçamentário, mas sim um instrumento estratégico que sustenta a legalidade, a eficiência e a vantajosidade das licitações internacionais, reforçando a segurança da Administração Pública e a confiança dos participantes no processo.

Em síntese, a adoção da licitação internacional deve estar lastreada em estudo técnico e econômico comparativo que demonstre, de forma clara, a superioridade dessa opção em relação às alternativas exclusivamente nacionais. Trata-se, portanto, de uma escolha que deve aliar economicidade, eficiência e respeito ao princípio da isonomia, assegurando à Administração Pública acesso às soluções mais vantajosas disponíveis no mercado global.

2.1.4 Moeda Estrangeira

A definição da moeda a ser utilizada nas licitações internacionais constitui decisão estratégica que impacta diretamente a economicidade da contratação, a compatibilidade das propostas e a gestão de riscos cambiais. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 52, §3º, autoriza expressamente que “as propostas poderão ser apresentadas em moeda estrangeira” (BRASIL, 2021), representando significativa inovação em relação ao regime anterior.

A escolha da moeda de referência deve ser fundamentada no Estudo Técnico Preliminar, considerando a origem predominante dos potenciais fornecedores, as práticas usuais do mercado internacional para o bem ou serviço específico, a volatilidade cambial e os custos de conversão. Embora diversas moedas possam ser tecnicamente utilizadas, o dólar norte-americano (USD) consolida-se como a alternativa mais viável e segura para operações de licitações internacionais no Brasil.

A predominância do dólar fundamenta-se em fatores históricos, econômicos e institucionais convergentes. Historicamente, sua posição central foi consolidada após a Conferência de Bretton Woods (1944), mantendo-se mesmo após o fim da conversibilidade ouro-dólar em 1971 (IMF, 2021). Dados do Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER) demonstram que o dólar responde por aproximadamente 58% das reservas cambiais oficiais globais (IMF, 2025), assegurando liquidez imediata e custos transacionais reduzidos.

O dólar participa de aproximadamente 88% das transações globais de câmbio, conforme pesquisa do Bank for International Settlements (BIS, 2022), evidenciando sua liquidez excepcional e aceitação universal. O mercado de títulos do Tesouro americano, maior e mais líquido do mundo, fornece ativos seguros essenciais para reservas internacionais, facilitando mobilização de recursos e operações de colateral (IMF, 2024).

A dominância do dólar também decorre de externalidades de rede: quanto mais agentes utilizam determinada moeda, maior sua utilidade, gerando inércia que dificulta substituições devido aos elevados custos de coordenação e adaptação de sistemas (EICHENGREEN, 2011). No comércio de commodities, o dólar estabeleceu-se como padrão desde os anos 1970, com o arranjo do “petrodollar” fortalecendo estruturalmente sua demanda global (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2023).

Operacionalmente, o sistema financeiro brasileiro possui infraestrutura consolidada para operações em dólar, com a taxa PTAX divulgada diariamente pelo Banco Central, conferindo transparência e previsibilidade aos processos licitatórios. Os instrumentos de *hedge* cambial são mais desenvolvidos e acessíveis para dólar, permitindo mitigação eficaz de riscos durante a execução contratual. A utilização do dólar harmoniza-se com práticas internacionais reguladas pelos INCOTERMS® 2020 e pelas Regras Uniformes da Câmara de Comércio Internacional.

Conclui-se que a adoção do dólar norte-americano como moeda de referência representa a escolha mais técnica e economicamente fundamentada, conjugando liquidez excepcional, estabilidade comprovada, aceitação universal e infraestrutura operacional consolidada, assegurando à Administração Pública instrumentos eficazes de controle orçamentário e gestão de riscos, em conformidade com os princípios da eficiência e da economicidade da Lei nº 14.133/2021.

2.1.5 Logística

A complexidade logística inerente a licitações internacionais demanda um planejamento minucioso que antecipe e contemple todos os elos da cadeia de suprimentos global, desde o local de origem do fornecedor até o destino final na unidade administrativa. Lima (2022) adverte que as peculiaridades logísticas constituem um dos principais desafios nas licitações internacionais, exigindo planejamento detalhado de rotas, prazos e custos de transporte internacional. Considerando que o bem ou serviço poderá ser proveniente de qualquer parte do globo, o ETP deverá prever diferentes cenários logísticos, analisando criticamente rotas marítimas, aéreas e terrestres, com seus possíveis prazos, custos e implicações operacionais.

Para esta etapa é de fundamental importância que se entenda o que é INCOTERMS® 2020 (*International Commercial Terms* – Publicação 2020)⁷. Estes são uma série de termos comerciais padronizados e reconhecidos globalmente, publicados pela Câmara de Comércio Internacional (ICC), conforme estabelecido pela ICC, 2019, os INCOTERMS® 2020 constituem regras internacionalmente reconhecidas que definem com precisão as responsabilidades de vendedores e compradores nas transações de comércio exterior. Esses termos estabelecem regras claras para:

- Distribuição de custos: Determinam quais despesas de transporte, seguro, taxas e tributos são responsabilidades de cada parte;
- Transferência de riscos: Especificam o momento exato em que os riscos de perda ou dano das mercadorias são transferidos do vendedor para o comprador; e
- Obrigações documentais: Definem quem é responsável pela obtenção de licenças, autorizações e documentação necessária para a exportação e importação.

No contexto de licitações públicas internacionais, a correta eleição e aplicação do INCOTERM adequado é essencial para:

- Garantir a comparabilidade isonômica das propostas;
- Estabelecer parâmetros claros de responsabilidade entre as partes;
- Evitar ônus financeiros imprevistos para a administração pública; e
- Definir precisamente o local de entrega das mercadorias.

Destarte, a adequada definição do INCOTERMS® 2020 será determinante para a alocação de riscos e custos entre as partes, devendo-se preferir cláusulas que assegurem maior controle e previsibilidade à administração.

Abaixo estão as explicações simplificadas de cada um deles, divididos por categoria:

⁷ Os INCOTERMS® são atualizados periodicamente pela Câmara de Comércio Internacional (ICC), geralmente a cada 10 anos. A versão 2020, atualmente em vigor, trouxe modificações importantes em relação à versão anterior de 2010, incluindo a criação do termo DPU (Delivered at Place Unloaded) em substituição ao DAT (Delivered at Terminal), ampliando a flexibilidade quanto ao local de entrega, que não precisa mais ser necessariamente um terminal, podendo ser qualquer local designado pelo comprador.

Grupo E — Partida (Mínima obrigação para o vendedor)

▪ EXW (*Ex Works* – Na Origem): O vendedor apenas disponibiliza a mercadoria em seu próprio estabelecimento. O comprador assume todos os custos, riscos, carregamento e transporte a partir da fábrica de origem.

Grupo F — Frete Principal Não Pago (Pelo vendedor)

▪ FCA (*Free Carrier* – Franco Transportador): O vendedor entrega a mercadoria desembaraçada ao transportador indicado pelo comprador, no local combinado. O risco passa para o comprador assim que a carga é entregue a esse agente.

▪ FAS (*Free Alongside Ship* – Franco ao Lado do Navio): Exclusivo para transporte marítimo. O vendedor encerra suas obrigações ao colocar a mercadoria no cais, ao lado do navio escolhido; a partir dali, os custos e riscos são do comprador.

▪ FOB (*Free On Board* – Franco a Bordo): Também exclusivo para o modal marítimo. O vendedor é responsável por colocar a mercadoria a bordo do navio indicado pelo comprador no porto de embarque, ponto onde ocorre a transferência de riscos.

Grupo C — Frete Principal Pago (Pelo vendedor)

▪ CFR (*Cost and Freight* – Custo e Frete): Marítimo. O vendedor paga o transporte até o porto de destino, mas o risco de perda ou dano é transferido para o comprador no momento em que a carga entra no navio no porto de embarque.

▪ CIF (*Cost, Insurance and Freight* – Custo, Seguro e Frete): Idêntico ao CFR, mas o vendedor é obrigado a contratar um seguro marítimo básico contra riscos de perda ou dano da mercadoria durante o transporte interestadual ou internacional.

▪ CPT (*Carriage Paid To* – Transporte Pago Até): Utilizado em qualquer modal. O vendedor paga o frete até o local de destino designado, porém o risco de perda é transferido ao comprador assim que a mercadoria é entregue ao primeiro transportador.

▪ CIP (*Carriage and Insurance Paid To* – Transporte e Seguro Pagos Até): Semelhante ao CPT, mas o vendedor deve obrigatoriamente contratar uma cobertura de seguro máxima (Carga A da *Institute Cargo Clauses*) para a mercadoria durante o trajeto.

Grupo D — Chegada (Máxima obrigação para o vendedor)

▪ DAP (*Delivered At Place* – Entregue no Local): O vendedor assume todos os custos e riscos até colocar a mercadoria à disposição do comprador no local de destino final, pronta para ser descarregada (o comprador paga o desembarque).

▪ DPU (*Delivered at Place Unloaded* – Entregue no Local Descarregado): O vendedor conclui a entrega quando a mercadoria é descarregada do meio de

transporte no local combinado. É o único termo onde o vendedor é responsável pelo desembarque final.

- DDP (*Delivered Duty Paid* – Entregue com Direitos Pagos): O vendedor assume a responsabilidade total, entregando a mercadoria no local de destino totalmente desembaraçada, com todos os impostos, taxas de importação e frete pagos.

No processo de escolha do termo de comércio internacional que regerá a entrega, a Administração Pública deve sopesar a sua própria condição jurídica e fiscal. A opção pelo termo DDP, que aparentemente se mostra mais abrangente do ponto de vista de responsabilidade assumida pela contratada, mostra-se financeiramente desastrosa e juridicamente incompatível com o regime de importação direta para o uso do Estado. Como a Administração Pública é imune ou isenta dos principais tributos de importação quando adquire bens para suas finalidades essenciais, a exigência do DDP forçaria o licitante estrangeiro a embutir no preço final o recolhimento de impostos que o ente público não deve pagar. Esse cenário resultaria em um sobrepreço artificial nas propostas, obrigando o Estado a indiretamente arcar com custos tributários dos quais é legalmente dispensado, o que representa uma afronta direta ao princípio da economicidade.

Neste sentido, o DPU é a modalidade que garante melhor vantagem para a contratante, devendo o contratado entregar os bens ou serviços no local designado por ela, já inclusos todas as obrigações e desembaraços necessários para que o objeto possa ser aplicado o mais breve o possível em prol da comunidade.

2.1.5.1 INCOTERMS® 2020 - DPU

O INCOTERMS® 2020 DPU representa um avanço relevante na disciplina das responsabilidades entre vendedor e comprador no comércio internacional. Por esta cláusula, o vendedor assume integralmente os custos, obrigações e riscos logísticos até a entrega da mercadoria completamente descarregada no local de destino previamente definido no país de importação. Isso inclui, além do transporte internacional, o desembarço aduaneiro e todos os encargos correlatos⁸. Na prática, essa condição se mostra especialmente vantajosa para o comprador, pois garante previsibilidade de custos e reduz a exposição a riscos operacionais, fatores decisivos no âmbito das licitações públicas.

Sob este regime, o vendedor deve assegurar todo o fluxo da operação: preparação e embalagem da mercadoria, transporte interno no país de origem, desembarço de exportação, contratação e pagamento do frete internacional, seguros, movimentação

⁸ No INCOTERM® DPU, embora o vendedor seja responsável pelo desembarço de importação e todos os procedimentos alfandegários, os tributos aduaneiros (quando devidos) permanecem como obrigação do comprador, uma vez que são impostos de competência do país de destino. Na prática das licitações públicas brasileiras, quando o comprador é órgão da administração direta ou autarquia com imunidade/isenção tributária, não há pagamento desses tributos na importação, mas o vendedor deve providenciar toda a documentação necessária para o desembarço alfandegário, incluindo a comprovação da destinação do bem à finalidade pública.

e acondicionamento adequados, bem como toda a documentação exigida, como fatura comercial, certificado de origem e conhecimento de carga. O risco permanece sob sua responsabilidade até a descarga final no local indicado pelo comprador. Eventuais procedimentos de logística reversa, como devoluções ou substituições em garantia, também devem estar previstos, de modo que a Administração não arque com custos adicionais imprevistos.

Já as obrigações do comprador ficam restritas à etapa posterior à descarga da mercadoria, limitando-se à armazenagem, movimentação interna e gestão do bem após o recebimento. Assim, do ponto de vista de risco, sua responsabilidade só se inicia após a efetiva entrega no ponto designado.

Ademais, sob o prisma estritamente aduaneiro, a dinâmica do DDP, que, reforça-se, parece ser mais abrangente do ponto de vista de obrigações da contratada, esbarra em severos entraves burocráticos locais, uma vez que demanda que a empresa estrangeira figure como o importador de registro (*Importer of Record*), obrigando-a a se submeter a um complexo arranjo de habilitação fiscal e registros em sistemas locais (como o SISCOMEX/RADAR). No cenário regulatório brasileiro, empresas estrangeiras desprovidas de domicílio fiscal ou filial constituída no país enfrentam barreiras operacionais quase intransponíveis para operacionalizar tais recolhimentos. O DPU soluciona esse impasse estrutural de forma harmônica: o termo transfere para o fornecedor estrangeiro todo o ônus e o risco do frete, do seguro internacional e da descarga física na sede da instituição, mas resguarda o órgão público brasileiro na posição de importador oficial, viabilizando o trâmite aduaneiro legítimo e aproveitando de forma direta os benefícios fiscais do Estado.

No contexto das licitações internacionais, a adoção do termo tratado aqui, nos editais, traz ganhos significativos. Ao transferir integralmente ao fornecedor estrangeiro os custos e riscos de logística internacional, a Administração Pública consegue comparar propostas em condições de maior isonomia com fornecedores nacionais e garante maior previsibilidade orçamentária. Essa padronização evita a ocorrência de custos ocultos ou não previstos, pois o valor proposto pelo licitante já contempla todos os encargos necessários para que a mercadoria seja entregue pronta para utilização no destino final. Segundo a ICC (2019), o DPU representa o INCOTERM® que impõe ao vendedor o maior nível de responsabilidade, incluindo não apenas o transporte mas também o descarregamento da mercadoria no destino final.

Por fim, o planejamento logístico vinculado ao INCOTERM® DPU deve considerar prazos realistas de trânsito internacional, contemplando variáveis como sazonalidade, condições climáticas, congestionamentos portuários ou de estreitos de passagem e eventuais restrições geopolíticas que possam impactar as rotas de fornecimento. Esse nível de detalhamento não apenas garante a eficiência da contratação e a segurança jurídica e econômica do processo licitatório, mas

também se revela indispensável para a correta formação de preços pelos licitantes, para a avaliação integral das propostas e para o cumprimento dos prazos de entrega previstos em edital, condição essencial à continuidade dos serviços públicos. A definição transparente e rigorosa desses parâmetros logísticos no Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui, portanto, instrumento fundamental para prevenir disputas contratuais e assegurar o êxito das contratações internacionais.

2.1.6 Classificação dos Bens Segundo o NCM

A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) é um sistema regional ordenado de categorização de mercadorias, adotado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai desde 1995 para todas as operações de comércio exterior na região. A Receita Federal do Brasil (2025) define a NCM como *“código de oito dígitos estabelecido pelo Governo Brasileiro para identificar a natureza das mercadorias e promover o desenvolvimento do comércio internacional”*, sendo obrigatória sua utilização em todas as operações de comércio exterior. A NCM é essencialmente uma extensão do Sistema Harmonizado (SH), mantido pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA)⁹, esta define o SH como instrumento fundamental para a uniformização da classificação de mercadorias no comércio internacional, utilizado por mais de 200 países como base para suas tarifas alfandegárias, o qual visa facilitar o comércio e seu controle estatístico global.

O Sistema é uma linguagem econômica universal e código para mercadorias, regido pela Convenção Internacional de mesmo nome. Ele classifica mais de 5.000 grupos de mercadorias usando códigos de seis dígitos, organizados de forma lógica e legal, para garantir a classificação uniforme no comércio internacional. Utilizado por mais de 200 países como base para tarifas alfandegárias e estatísticas comerciais (cobrindo mais de 98% das mercadorias), o SH promove a harmonização de procedimentos aduaneiros e a redução de custos. É essencial também para políticas comerciais, impostos internos, monitoramento de mercadorias e contas nacionais. A OMA é responsável pela manutenção e interpretação do SH, publicando as Notas Explicativas e gerenciando o processo de atualização (a cada 5 ou 6 anos) e resolução de disputas por meio do Comitê do SH. Decisões de classificação e alterações entram em vigor dois meses após a aprovação do Comitê.

A principal utilidade da NCM é determinar as bases tributárias nacionais e nas operações de comércio exterior. Os códigos NCM são fundamentais para o cálculo de tributos, o estabelecimento de direitos de defesa comercial, a valoração aduaneira, a identificação para regimes aduaneiros especiais, a emissão de licença

⁹ A Organização Mundial das Alfândegas (*World Customs Organization - WCO*) é uma organização intergovernamental independente, estabelecida em 1952, com sede em Bruxelas, Bélgica, que atualmente conta com 183 países-membros representando aproximadamente 98% do comércio mundial. O Brasil é membro fundador e participa ativamente das discussões sobre a atualização do Sistema Harmonizado, contribuindo para o desenvolvimento das regras internacionais de classificação de mercadorias.

de importação, além de serem a base para dados estatísticos e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A classificação fiscal é o processo de atribuir o código numérico correto à mercadoria, obedecendo aos critérios da NCM.

A tabela NCM organiza as mercadorias sistematicamente, de forma progressiva, de acordo com o seu grau de elaboração (começando por animais vivos e terminando em obras de arte). Sua estrutura completa é composta por: 21 Seções, 96 Capítulos, Notas Legais (de Seção, Capítulo, etc.), e oito Regras Gerais para Interpretação, distribuídos em uma lista ordenada de mais de 10.000 códigos.

O código NCM possui oito dígitos, que funcionam como a identidade fiscal e comercial de cada produto. Sua estrutura numérica é dividida de modo a manter a padronização internacional e o detalhamento regional. Os seis primeiros dígitos correspondem à classificação internacional estabelecida pelo SH, garantindo o padrão global e a comunicação uniforme entre países. Já os dois últimos dígitos são definidos especificamente pelos países-membros do Mercosul, permitindo um detalhamento maior e adaptado às necessidades e regras internas do bloco. É este código completo, de oito dígitos, que efetivamente define as alíquotas de impostos no comércio exterior e de diversos tributos internos incidentes nas operações com mercadorias.

A função da NCM está em processo de expansão em virtude da aprovação da Lei Complementar nº 214/2025, que instituiu a Reforma Tributária¹⁰ do Consumo no Brasil. Sob este novo regime, a NCM passará a ser a base para dar suporte aos novos tributos que substituirão os atuais. O mesmo regramento estabelece que “*a Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM constitui a base para a incidência do IBS e da CBS*” (BRASIL, 2025, art. 189), ampliando significativamente a relevância da correta classificação fiscal das mercadorias. Especificamente, o ICMS e o ISS (Imposto sobre Serviços) serão substituídos pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), e o PIS/COFINS dará lugar à CBS (Contribuição Social sobre Bens e Serviços). Adicionalmente, o Imposto Seletivo (IS), que incidirá sobre produtos nocivos ou específicos, também estará vinculado à classificação.

No contexto das licitações internacionais, a correta classificação NCM revela-se crucial para múltiplas finalidades. Primeiramente, determina as alíquotas do Imposto incidentes sobre o bem, variáveis conforme a classificação atribuída, como base para cálculo de outros tributos federais. A NCM ainda subsidia a aplicação correta do mecanismo de equalização tributária previsto no art. 52, §4º da Lei nº 14.133/2021.

A classificação equivocada pode resultar na aplicação de alíquotas incorretas, gerando passivos fiscais imprevistos, multas por descumprimento da legislação

10 A Reforma Tributária do Consumo, iniciada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025, estabelece período de transição de 2026 a 2033 para implementação gradual dos novos tributos (IBS e CBS). Durante esse período, os tributos antigos (ICMS, ISS, PIS e COFINS) coexistirão com os novos em um sistema de “bitributação temporária”, exigindo especial atenção dos gestores públicos na elaboração da equalização tributária em licitações internacionais, que deverá considerar as alíquotas progressivas de transição previstas no artigo 330 da LC 214/2025.

aduaneira e, em casos extremos, apreensão da mercadoria pela autoridade fiscal. Tais situações impactam diretamente o cronograma de entrega e os custos contratuais, podendo tornar inviável economicamente a execução do contrato nos termos originalmente acordados.

Portanto, a rigorosa classificação NCM no Estudo Técnico Preliminar e no edital é pressuposto indispensável para uma execução contratual assertiva, garantindo que todos os custos e prazos estejam devidamente previstos, que a disputa licitatória ocorra em condições de isonomia e que a administração pública não enfrente surpresas desagradáveis durante a recepção e utilização do bem ou serviço licitado.

Em arremate, constata-se que a modelagem da fase preparatória em certames internacionalizados impõe à Administração Pública o dever de harmonizar a eficiência logística à estrita legalidade fiscal. Os parâmetros delineados nesta seção transcendem os requisitos ordinários que compõem os Estudos Técnicos Preliminares das contratações domésticas, exigindo do gestor um diagnóstico preciso acerca das imunidades tributárias do Estado, das barreiras burocráticas aduaneiras e da distribuição estratégica de riscos por meio dos INCOTERM®. Portanto, a correta estruturação do ETP, sob essas premissas diferenciadas, consolida-se como o pilar de governança indispensável para blindar o processo contra sobrepreços artificiais e garantir a exequibilidade do futuro contrato, servindo de base sólida para a posterior confecção do Termo de Referência.

2.2 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência (TR) representa o núcleo estruturante do processo licitatório, traduzindo, de forma técnica e precisa, nos termos do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o TR constitui “documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado” (BRASIL, 2021). Mais do que um simples anexo do edital, o TR é o instrumento que consolida a racionalidade administrativa e assegura a coerência entre as etapas de planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual. Ele materializa o compromisso da Administração com o princípio da eficiência, fornecendo os parâmetros técnicos, jurídicos e operacionais que orientam toda a contratação, cito Justen Filho (2022), o qual ressalta que o TR deve ser elaborado com rigor técnico e clareza, constituindo-se como documento que vincula tanto a Administração quanto os licitantes aos parâmetros estabelecidos para a contratação.

Nas contratações internacionais, o Termo de Referência assume relevo ainda maior, dada a necessidade de compatibilizar as normas brasileiras com as práticas e exigências do mercado global. Essa previsão apresenta função estratégica: deve-se assegurar a clareza das especificações, a segurança jurídica dos procedimentos e

a isonomia entre licitantes nacionais e estrangeiros, mitigando riscos de assimetria informacional e de controvérsias contratuais.

Nessa perspectiva, o Termo de Referência, quando estruturado sob sólidas premissas legais, técnicas, isonômicas, logísticas e fiscais, transcende a mera função de peça norteadora do edital para consolidar-se como um estratégico instrumento de governança pública. Sua precisão técnica atua como mecanismo de controle preventivo contra assimetrias de informação e riscos contratuais, blindando a Administração contra litígios internacionais e assegurando a máxima eficiência alocativa da despesa.

2.2.1 Especificações Técnicas

OTR deve incorporar todas as previsões contidas no ETP e apresentar a definição precisa e detalhada do objeto da contratação, com especificações técnicas claras, completas e fundamentadas. Essas especificações devem pautar-se em padrões reconhecidos nacional e internacionalmente, como ISO, ASTM, CE e ABNT, de modo a assegurar qualidade, compatibilidade e interoperabilidade do objeto contratado, além de garantir segurança jurídica e transparência ao procedimento.

As especificações técnicas devem ser, preferencialmente, funcionais e baseadas em desempenho, descrevendo o que se pretende alcançar e não o modo específico de execução, permitindo que soluções de diferentes tecnologias e origens possam competir em igualdade de condições. Justen Filho (2022, p. 412) observa que “as especificações técnicas devem ser funcionais, evitando-se a referência a marcas ou modelos específicos, salvo quando tecnicamente indispensável à padronização ou compatibilidade com bens já existentes”. Essa abordagem previne vícios de direcionamento e concretiza os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

A indicação de marcas, modelos ou padrões exclusivos somente é admissível em situações tecnicamente justificadas, quando comprovadamente indispensável à padronização ou à compatibilidade com bens preexistentes. Fora dessas hipóteses, tal prática configura restrição indevida à competitividade e pode ensejar a nulidade do procedimento.

Nas licitações internacionais, torna-se ainda mais essencial o uso de padrões técnicos universais e critérios objetivos de aceitabilidade, de forma a evitar barreiras desnecessárias à participação de fornecedores estrangeiros e garantir a observância dos princípios da isonomia, publicidade e eficiência.

2.2.2 NCM no TR

O TR deverá obrigatoriamente espelhar, com exatidão a NCM correta do bem a ser licitado, e já informado no ETP, salvo se forem necessários ajustes. Esta

identificação precisa não constitui mera formalidade, mas elemento técnico-jurídico essencial para garantir segurança jurídica, isonomia competitiva e previsibilidade tributária em licitações internacionais.

A ausência ou imprecisão na identificação da NCM no TR pode acarretar graves consequências à licitação, incluindo a impossibilidade de correta aplicação do mecanismo de equalização tributária, distorções na comparação das propostas e, subsequentemente, contingências fiscais durante o desembaraço aduaneiro. Ademais, a NCM correta permite verificar antecipadamente a existência de tratados internacionais que concedam preferências tarifárias, exigências específicas de órgãos anuentes como ANVISA, MAPA, INMETRO, Exército Brasileiro e possíveis restrições ou autorizações especiais aplicáveis à mercadoria.

A Receita Federal do Brasil (2025) recomenda que a classificação NCM seja realizada com auxílio de classificadores especializados e mediante consulta formal, uma vez que a classificação incorreta pode acarretar penalidades e contingências fiscais significativas, ou ainda da Tabela do IPI (TIPI), assegurando-se assim a necessária precisão técnica e validade jurídica. A NCM corretamente identificada no TR servirá como parâmetro obrigatório para todos os licitantes estrangeiros, garantindo que todos concorram com base nos mesmos critérios tributários e regulatórios, em estrito cumprimento ao princípio da isonomia.

2.2.3 Metodologia de Ampla Pesquisa de Preços e Fixação do Valor Máximo da Contratação Internacional

A fixação do valor máximo da contratação no TR constitui o balizador definitivo para a aceitabilidade das propostas e o teto intransponível para o dispêndio de recursos públicos, exigindo um rigor metodológico superior à mera estimativa realizada na fase do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Tratando-se de um certame internacionalizado para a aquisição de bens globais, como soluções de proteção balística, armamentos, veículos, etc. A pesquisa de preços deve ser abrangente, de modo a refletir a realidade macroeconômica e mitigar os riscos de sobrepreço ou de licitações desertas. Para tanto, a instrução processual deve observar estritamente os parâmetros do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e, localmente, as diretrizes regulamentares estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 10.086/2022 do Paraná, os quais disciplinam a cesta de fontes admissíveis para a balização do preço de mercado.

Dada a abertura do certame ao mercado externo, a composição do preço máximo no Termo de Referência não pode se limitar aos índices inflacionários e aos fornecedores domésticos. A Administração Pública paranaense deve adotar uma metodologia de pesquisa de mercado internacionalizada, estruturando sua busca de forma combinada e complementar aos métodos tradicionais das licitações nacionais.

Essa abordagem exige ir além do painel de preços local e das contratações públicas brasileiras ordinárias, integrando ferramentas de inteligência global que permitam aferir o real valor de mercado dos bens em suas cadeias produtivas originárias.

Para tanto, o método de consulta a contratações públicas similares deve ser expandido e complementado por meio do acesso a portais internacionais especializados em inteligência de compras governamentais, avisos de contratação e plataformas de licitações globais, tais como o *DGMarket*, o *TendersInfo* e o *TenderNews*.

Em complemento às tradicionais cotações com fornecedores locais, a pesquisa deve focar na obtenção de propostas comerciais formais emitidas diretamente por fabricantes, fornecedores e representantes internacionais na origem. Esse mapeamento direto da cadeia de suprimentos global permite identificar o preço de partida do bem desprovido das margens de lucro abusivas ou exclusivas de distribuidores locais de caráter monopolista. Como os métodos convencionais de obtenção de orçamentos podem se mostrar insuficientes no cenário externo, a Administração deve utilizar canais de diplomacia comercial e cooperação internacional. Essa prática se operacionaliza mediante articulação formal junto a embaixadas e consulados brasileiros localizados no exterior, tanto para a captação de históricos de aquisições dessas repartições em mercados estrangeiros quanto para solicitar, como boa prática de ampla publicidade, que essas representações divulguem o respectivo edital em seus canais oficiais e redes de comércio locais, atraindo potenciais licitantes qualificados para o certame.

Por fim, a tradicional verificação de índices setoriais nacionais e tabelas de referência deve ser tecnicamente complementada pela análise de dados oficiais de importação e relatórios estatísticos de comércio exterior. A consulta a ferramentas de controle aduaneiro do governo brasileiro, com especial ênfase nos registros históricos do Siscomex e do Portal Único de Comércio Exterior, torna-se um requisito metodológico indispensável para aferir os valores de nacionalização praticados em operações reais anteriores de objetos idênticos ou similares. Essa triagem avançada de dados fiscais e aduaneiros, combinada com publicações técnicas especializadas de setores industriais globais, consolida uma base de preços fidedigna, conferindo integridade técnica à fixação do valor teto da licitação.

2.2.4 Previsão de Equalização das Propostas de Estrangeiros

A Previsão de Equalização das Propostas de Estrangeiros, conforme discutido anteriormente, deverão estar explícitas também no TR. O referido dispositivo legal estabelece que “os *gravames incidentes sobre os preços constarão do edital e serão definidos a partir de estimativas ou médias dos tributos*”, ou seja,

uma vez que o ETP é parte integrante do processo, mas não do Edital, é de suma importância que a equalização nele prevista, esteja inteiramente refletida no TR, que integrará o Edital.

Como já dito, a metodologia de equalização tributária visa simular, nas propostas de licitantes estrangeiros, os mesmos encargos tributários médios que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros na operação final de venda, garantindo assim condições equitativas de competição. Como adverte Lima (2024), a equalização tributária deve ser calculada com base em alíquotas do regime de lucro real, por refletir a realidade das grandes fabricantes brasileiras que efetivamente competem com empresas estrangeiras nas licitações internacionais. É fundamental esclarecer que esta equalização tem finalidade exclusivamente comparativa para fins de julgamento da proposta da licitação, não implicando efetivo pagamento desses tributos pela administração pública quando da contratação de empresa estrangeira, uma vez que os CNPJ's públicos têm imunidade tributária e/ou isenções fiscais para operações de importação diretamente para eles.

O cálculo da equalização será realizado mediante a aplicação das alíquotas tributárias sobre o valor da proposta apresentada pelo licitante estrangeiro, de forma cumulativa, respeitando-se a base de cálculo específica de cada tributo. O valor final equalizado será utilizado exclusivamente para fins de comparação e classificação das propostas durante o processo de julgamento da licitação.

Como forma de exemplificar a dinâmica da equalização, suponha-se que haja uma licitação para a aquisição de bens, o bem utilizado será Lanterna de Uso Policial e a quantidade será 100 (cem) unidades. O valor atribuído ao bem, antes da conversão monetária é de USD \$ 10,00 (dez dólares americanos). O Valor do câmbio (PTAX) entre o dólar americano e real brasileiro (BRL) é de 1 USD = 5 BRL. Ou seja, o valor aduaneiro do bem é BRL \$ 50,00 e este valor é que será a base para o cálculo dos impostos da equalização. Os impostos que incidirão neste bem, somente para equalização, são: PIS, COFINS e IPI. De acordo com a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), aprovada pelo Decreto Federal nº 11.158/22, a alíquota de IPI aplicável às "*Lanternas elétricas portáteis concebidas para funcionar por meio de sua própria fonte de energia*" (NCM 8513.10.10) é fixada em 9,75% para o cálculo fictício. Adicionalmente, as alíquotas do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) devem ser consideradas. Conforme o disposto na Instrução Normativa RFB nº 2121/22, as alíquotas aplicáveis no regime de apuração não cumulativa, que servem de referência para a equalização, são de 1,65% para o PIS e 7,6% para a COFINS.

Tabela 01 - Resumo de equalização para aquisição de bem do tipo lanterna de uso policial

QUANTIDADE TOTAL	A	100 UN.	QUANTIDADE DO BEM JÁ EXPLICITO NO ETP E NO TR DE ACORDO COM AS MOTIVAÇÕES QUE LEVARAM A ADM. PÚBLICA A DETERMINAR ESSA QUANTIDADE
VALOR DO OBJETO	B	USD \$ 10,00	Valor proposto em orçamentos ou propostas recebidas dos licitantes.
VALOR DO PTAX	C	BRL \$ 5,00	A taxa de câmbio de referência do dólar dos Estados Unidos, conhecida no mercado como a taxa PTAX, que corresponde à média aritmética das taxas obtidas em quatro consultas diárias aos dealers de câmbio. No caso será considerada a última taxa PTAX de venda disponível em data anterior à da abertura do Pregão. (Fonte: https://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/taxacambio_p.htm) do Pregão.
VALOR ADUANEIRO	D	BRL \$ 50,00	O Valor Aduaneiro Unitário Convertido corresponde ao preço unitário do produto apresentado em moeda estrangeira após a conversão para moeda brasileira (o Real – R\$).
VALOR DO PIS	E	BRL \$ 0,825	O COFINS e o PIS são contribuições sociais de competência federal para financiamento da seguridade social, incidentes sobre a importação de produtos estrangeiros. Essas contribuições dão tratamento tributário isonômico entre os bens produzidos no País, que sofrem a incidência dessas contribuições.
VALOR DO COFINS	F	BRL \$ 3,80	
VALOR DO IPI	G	BRL \$ 4,88	O IP é um imposto federal que incide sobre a produção de bens com alíquotas variando conforme a essencialidade do produto.
VALOR UNITÁRIO EQUALIZADO	H	BRL \$ 59,50	O Valor Unitário Equalizado [H] corresponde ao somatório de todos os custos unitários identificados para o produto, em Reais, e informado nas colunas D, E, F e G.
VALOR TOTAL EQUALIZADO	I	BRL \$ 5.950,00	O Valor Total Equalizado [I] corresponde à multiplicação do Valor Unitário Equalizado [H] pela Quantidade Total [A], em Reais, e informado nas colunas A e H.

Fonte: elaborado pelo autor¹¹.

Salienta-se, novamente, que a equalização é requerida apenas para fins da isonomia durante a disputa na licitação e aplica-se apenas para os licitantes estrangeiros, sendo que os contratos e congêneres serão firmados com base no valor unitário aduaneiro, sem carga tributária, devidos as benesses legais de isenção fiscal que os CNPJ's públicos têm para importar bens e serviços diretamente para seus CNPJ's.

11 O exemplo de equalização apresentado na Tabela 01 utiliza alíquotas vigentes no regime tributário atual (anterior à Reforma Tributária). Com a entrada em vigor da LC 214/2025, os cálculos de equalização deverão ser gradualmente ajustados para refletir as alíquotas do IBS e da CBS durante o período de transição (2026-2033), conforme cronograma estabelecido no artigo 330 da referida lei complementar. Recomenda-se que os editais de licitações internacionais publicados a partir de 2026 incluam cláusula prevendo ajustes na metodologia de equalização em conformidade com a legislação tributária vigente na data de abertura das propostas.

É fundamental esclarecer que, em caso de adjudicação do lote à empresa estrangeira, a contratação será efetivada pelo valor original da proposta (valor aduaneiro), sem inclusão dos tributos utilizados para equalização, os quais são considerados exclusivamente para fins de disputa licitatória.

A equalização tributária deve ser aplicada de forma transparente e fundamentada, com detalhamento completo da metodologia no edital de licitação, permitindo que todos os licitantes compreendam os critérios utilizados para comparação das propostas. Eventuais alterações na legislação tributária ocorridas entre a publicação do edital e o julgamento das propostas deverão ser consideradas, garantindo-se sempre a aplicação da legislação vigente na data de abertura das propostas.

Em suma, esta metodologia garante a efetiva aplicação dos princípios constitucionais e legais da isonomia e da competitividade, assegurando que a administração pública possa avaliar adequadamente a vantajosidade das propostas apresentadas tanto por licitantes nacionais quanto estrangeiros, em estrita conformidade com a legislação tributária brasileira e os preceitos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

2.2.5 Definição de Moedas Estrangeiras no Termo de Referência

O Termo de Referência deve especificar de forma expressa e inequívoca a moeda estrangeira adotada como referência para a licitação internacional, estabelecendo critérios objetivos de conversão cambial que assegurem transparência e isonomia entre os licitantes. Recomenda-se a utilização da taxa PTAX de venda divulgada pelo Banco Central do Brasil¹², correspondente ao dia útil imediatamente anterior à data de abertura das propostas, por tratar-se de índice oficial, de acesso público e amplamente reconhecido pelo mercado financeiro brasileiro. Essa padronização metodológica garante que todos os participantes, nacionais e estrangeiros, submetam suas propostas com base em parâmetros cambiais idênticos, viabilizando a comparabilidade técnica e econômica das ofertas e prevenindo distorções decorrentes de oscilações cambiais no período entre a elaboração e a apresentação das propostas.

2.2.6 Logística para Contratações Internacionais

A logística no contexto das licitações públicas deve ser entendida como o conjunto de atividades integradas que asseguram o fluxo eficiente de bens, serviços e informações entre o ponto de origem e o ponto de consumo dentro da

¹² A taxa PTAX é calculada pelo Banco Central do Brasil com base na média ponderada das taxas de câmbio praticadas no mercado interbancário, mediante quatro consultas diárias aos dealers de câmbio (10h, 11h, 12h e 13h). A metodologia de cálculo está detalhada na Circular BCB nº 3.506/2010 e suas atualizações posteriores. As cotações são disponibilizadas publicamente no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>). Em caso de impossibilidade de consulta na data prevista (feriados, greves ou problemas sistêmicos), recomenda-se estabelecer no edital critério subsidiário, como a utilização da última PTAX disponível ou da taxa do dia útil imediatamente anterior.

Administração Pública. Inspirando-se nos princípios da logística empresarial clássica, seu papel nas contratações públicas é garantir o produto certo, no local certo, na hora certa, na quantidade certa, na qualidade certa, no estado de conservação certo e com o custo certo. Isso abrange tanto o suprimento físico, que envolvendo aquisição, transporte, armazenagem, controle de estoque, processamento de pedidos e manuseio de materiais, quanto a distribuição física, que se ocupa da entrega e disponibilização dos bens aos usuários finais ou setores demandantes e, por consequência, um atendimento adequado ao público. A eficiência logística no setor público está diretamente relacionada ao planejamento prévio das aquisições, à utilização racional dos meios de transporte, sendo, portanto, elemento essencial. Dessa forma, a logística nas licitações públicas representa a materialização do planejamento operacional do Estado, permitindo que os recursos públicos sejam convertidos em resultados concretos, tempestivos e de qualidade.

Para as licitações internacionais e logística se mostra mais complexa ainda, então, a partir de base acima, é natural a transição para o campo da logística internacional aplicada às licitações públicas, que amplia o escopo da gestão logística tradicional ao incluir operações que envolvem exportação, importação, transporte internacional, desembaraço aduaneiro, gestão cambial e conformidade com normas internacionais de comércio. No contexto da Lei nº 14.133/2021, a logística internacional manifesta-se especialmente nas licitações internacionais, nas quais o Estado brasileiro pode adquirir bens e serviços de fornecedores estrangeiros, observando as regras de competitividade, isonomia e eficiência. Nesses casos, o bom planejamento deve considerar variáveis adicionais, como prazos alfandegários, seguros de transporte, regimes de importação, certificações técnicas e custos logísticos totais, de modo a garantir que os o fluxo continue, atendendo as necessidades da Adm. Pública em escala global. Assim, a logística internacional, quando aplicada às contratações públicas, representa a expansão do conceito clássico de logística para uma dimensão transnacional, na qual o planejamento, o controle e a coordenação de fluxos passam a incorporar fatores geográficos, jurídicos e econômicos internacionais, mantendo o compromisso com a eficiência e a legalidade administrativa. A ICC destaca que os INCOTERMS® 2020 foram desenvolvidos para “fornecer um conjunto de regras internacionais para a interpretação dos termos comerciais mais utilizados no comércio exterior”, reduzindo incertezas decorrentes de diferentes interpretações entre países.

Nesta mesma esteira, para impor e deixar claro as obrigações de cada parte, contratante e contratada, recorre-se a convenções já utilizadas para tal, os quais já trazem parâmetros logísticos internacionais com exatidão. Dentro desse contexto, os INCOTERM® 2020 emergem como um instrumento jurídico-logístico fundamental, oferecendo a estrutura padronizada necessária para conferir segurança jurídica e previsibilidade a essas operações de comércio internacional no âmbito da

administração pública. Schwind (2024) destaca que a correta escolha do INCOTERM® adequado constitui decisão estratégica que impacta diretamente a economicidade da contratação e a distribuição de riscos entre as partes no processo licitatório. A sua função primordial nas licitações internacionais é delimitar com precisão cirúrgica a distribuição de obrigações, custos e, principalmente, dos riscos inerentes ao transporte internacional da mercadoria entre o exportador (fornecedor estrangeiro) e o importador (a Administração Pública brasileira).

Para o gestor público, a correta eleição e especificação do INCOTERM® adequado no edital de licitação são atos de gestão que impactam diretamente a eficiência e a economicidade da contratação. É crucial reforçar e compreender que os INCOTERM® regulam a transferência de risco e a divisão de custos logísticos, mas não regulam a transferência da propriedade da mercadoria¹³, nem se sobrepõem à legislação aduaneira ou tributária nacional. A escolha do termo incorreto pode gerar ônus financeiros imprevistos para os cofres públicos, como custos de armazenagem em terminal estrangeiro, multas por atraso na desova de contêineres ou, em situações mais críticas, a perda total da mercadoria sem a devida cobertura de seguro. Portanto, a utilização estratégica dos termos de responsabilidade logística internacional, nas licitações internacionais, constitui-se não apenas em uma melhor prática de logística internacional, mas em uma ferramenta de governança e controle, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados com a necessária transparência, eficiência e segurança, ao mesmo tempo que garantem que os bens e serviços contratados no exterior cheguem ao seu destino final dentro do território nacional de forma tempestiva, íntegra e economicamente vantajosa para o Estado.

Destarte, o INCOTERM® 2020 aplicável, e que vem sendo utilizado pelas Adm. Públicas, sendo este o recomendado, é o DPU. Esta modalidade pertencente ao grupo “D” dos INCOTERM® 2020, estabelece que o vendedor assume a responsabilidade total pela mercadoria até sua entrega e descarregamento em um local específico acordado no país de destino. Nesta modalidade, o exportador deve arcar com todos os custos e riscos do transporte internacional, incluindo o frete principal, o despacho de exportação e, de forma crucial, a operação de descarregamento da mercadoria no ponto final. A transferência de riscos ocorre somente após a conclusão do descarregamento, o que diferencia o DPU de outros termos similares. Já o comprador, por sua vez, assume a responsabilidade a partir desse momento, devendo realizar o despacho de importação, pagar os tributos aduaneiros e gerenciar a distribuição

13 A transferência de propriedade nas operações de comércio internacional é regulada pelo direito aplicável ao contrato de compra e venda, usualmente definido por cláusula expressa no instrumento contratual (*lex contractus*). Os INCOTERMS® regulam exclusivamente aspectos logísticos, distribuição de custos e transferência de riscos durante o transporte, não se confundindo com as regras de transferência de domínio. Assim, mesmo que o risco da mercadoria já tenha sido transferido ao comprador (por exemplo, no momento do embarque em um INCOTERM® do grupo “F”), a propriedade jurídica do bem pode permanecer com o vendedor até o pagamento integral, conforme estipulado no contrato de compra e venda.

interna. Deste modo, em complemento das obrigações impostas ao contratado, pelo INCOTERM® 2020 DPU, sugere-se a inclusão, no TR, do seguinte texto:

O valor máximo estimado proposto para a presente contratação deverá ser global e contemplar a integralidade dos custos operacionais, comerciais, previdenciários, trabalhistas e tributários, bem como todas as despesas diretas e indiretas necessárias ao pleno desembaraço aduaneiro e à entrega do objeto, compreendendo fretes e seguros nacionais e internacionais, taxas de licença de importação, despesas portuárias e aeroportuárias, armazenagem alfandegária, capatazia, manuseio de carga, serviços de terceiros ou mão de obra no país de origem e no Brasil, além dos custos de descarregamento do veículo transportador no destino designado, sendo obrigatória a indicação e o destaque da adequada classificação do bem na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e na Tarifa Externa Comum (TEC).

Desta forma, o instrumento convocatório delimitará as responsabilidades da contratada quanto ao seguro de transporte e aos procedimentos operacionais em caso de avarias ou extravios, além das obrigações de certificação, liberação e frete interno, assegurando que os bens sejam disponibilizados prontos para uso célere e sem qualquer passivo financeiro superveniente para a Administração Pública. Nesse contexto, a especificação precisa do DPU, adicionado da sugestão acima, no Termo de Referência, atenderá ao rigor regulatório e logístico das contratações internacionais, visto que imputa à empresa estrangeira o gerenciamento e o custeio de toda a movimentação física e burocrática, incluindo taxas de Siscomex, capatazia, armazenagem e despesas portuárias, até o destino final. O DPU viabiliza, portanto, a entrega do objeto devidamente descarregado nas instalações públicas sem transferir à contratada o papel de contribuinte de impostos dos quais o Estado é legalmente desonerado, consolidando-se como uma eficiente ferramenta de governança, mitigação de riscos e economicidade contratual.

Não podemos deixar de discutir os prazos de entrega impostos e explicitados nos Termos de Referência, pois a fixação de prazos de entrega deve ser meticulosamente estudada, considerando não apenas a complexidade, dimensões e peculiaridades do objeto, mas também as distâncias logísticas, os trâmites aduaneiros e a capacidade operacional de fornecedores de diferentes continentes. Um prazo de entrega inexecutável, além de frustrar a licitação e onerar os cofres públicos, pode impor ônus processuais aos licitantes e, sobretudo, distorcer a concorrência ao privilegiar indevidamente fornecedores de determinadas localidades em detrimento de outros, violando o princípio da isonomia. Portanto, a realística do prazo é um elemento estratégico para assegurar a competitividade, a economicidade e o sucesso da aquisição internacional, exigindo da administração um diagnóstico logístico preciso que contemple todas as variáveis interpostas entre as possíveis origens e o destino final do bem.

2.2.7 Garantias de Execução Contratual para Contratações Internacionais

As garantias de execução contratuais em contratações internacionais devem ser estruturadas de forma a assegurar a proteção do interesse público sem comprometer a viabilidade operacional dos fornecedores estrangeiros. Schwind (2024) ressalta que as garantias contratuais em licitações internacionais devem seguir padrões reconhecidos pelo mercado financeiro global, como as *standby letters of credit*, assegurando tanto a proteção do erário quanto a viabilidade da participação de fornecedores estrangeiros. Nesses casos, a Administração Pública deve adotar instrumentos de garantia compatíveis com práticas reconhecidas no comércio internacional, garantindo tanto a exequibilidade do contrato quanto a segurança jurídica das partes envolvidas. Assim, o Termo de Referência ou o instrumento convocatório deve prever de forma expressa as modalidades de garantia admitidas, podendo incluir: cartas de crédito *standby* (*standby letters of credit*)¹⁴, garantias bancárias (*bank guarantees*) emitidas por instituições financeiras de primeira linha, e seguros-garantia (*performance bonds*) contratados junto a seguradoras de atuação global devidamente habilitadas.

Além disso, é recomendável que o edital estabeleça critérios objetivos para aceitação dessas garantias, contemplando requisitos como o nível mínimo de *rating* da instituição emissora, a jurisdição e legislação aplicáveis, a forma de execução da garantia em caso de inadimplemento e a possibilidade de conversão de valores em moeda nacional. Tais exigências devem estar em consonância com o princípio da segurança jurídica. Dessa forma, as garantias internacionais tornam-se instrumentos de equilíbrio contratual, assegurando à Administração meios efetivos de resguardar a execução do objeto, sem criar barreiras desnecessárias à competitividade global.

2.2.8 Pagamentos nas Contratações Internacionais

Os mecanismos de pagamentos nas contratações internacionais exigem tratamento técnico e normativo específico, de modo a conciliar a segurança jurídica da Administração Pública com as práticas usuais do comércio exterior. O TR deve definir com clareza os mecanismos de pagamento a serem adotados, notadamente, as que vem sendo utilizadas são as remessas internacionais (*wire transfers*) e as cartas de crédito documentárias (*documentary letters of credit*)¹⁵, ambos são meios

¹⁴ A *standby letter of credit* é instrumento bancário internacionalmente reconhecido, regulado pelas *International Standby Practices* (ISP98) da Câmara de Comércio Internacional. Diferentemente da carta de crédito comercial tradicional, que é utilizada como meio de pagamento de operações de compra e venda, a *standby* serve exclusivamente como garantia de cumprimento de obrigações contratuais, sendo executada apenas em caso de inadimplemento do devedor. Trata-se de garantia autônoma, ou seja, o banco emissor não pode opor exceções do contrato principal para recusar o pagamento quando apresentada a documentação requerida na *standby*.

¹⁵ A carta de crédito documentária é regulada pelas Regras e Usos Uniformes da Câmara de Comércio Internacional (UCP 600), publicação que padroniza internacionalmente esse instrumento desde 1933. Nessa modalidade, o banco do importador (banco emissor) se compromete a pagar ao exportador (beneficiário) determinado valor mediante apresentação dos documentos previstos na carta de crédito, que podem incluir conhecimento de embarque, fatura comercial, certificado de origem, apólice de seguro, entre

reconhecidos no mercado global, sempre em estrita conformidade com a legislação cambial brasileira, as normas do Banco Central do Brasil (BCB) e os acordos internacionais aplicáveis. O BCB, através de suas normas cambiais, regulamenta as operações de remessa internacional, estabelecendo requisitos de documentação e procedimentos que devem ser observados nas contratações internacionais (BRASIL, 2025).

É imprescindível que o edital e o contrato estabeleçam condições objetivas para a liberação dos pagamentos, especificando a documentação comprobatória exigida, como faturas comerciais (*commercial invoices*), conhecimentos de embarque (*bills of lading ou airway bills*), certificados de origem, certificados de inspeção, seguros de transporte, termos de recebimento definitivo e demais documentos característicos das operações de importação e exportação. Tais instrumentos devem ainda prever procedimentos de verificação documental e prazos de liquidação, de forma a garantir o adimplemento contratual, a rastreabilidade financeira e a mitigação de riscos cambiais.

Desta maneira, o regime de pagamentos em contratações internacionais harmoniza-se com os princípios da eficiência, legalidade e economicidade, assegurando equilíbrio entre a proteção do erário e a fluidez das transações internacionais.

2.2.9 Representante Legal no Território Nacional

Quanto à representação legal, embora a Lei nº 14.133/2021 não contenha previsão expressa¹⁶ acerca da obrigatoriedade de constituição de representante legal no território nacional por licitantes estrangeiras, trata-se de boa prática administrativa amplamente recomendada pela doutrina e pelos órgãos de controle. Lima (2022) observa que, embora a Lei nº 14.133/2021 tenha se omitido quanto à obrigatoriedade de representante legal, sua exigência continua sendo recomendável por facilitar a comunicação e assegurar a efetividade da fiscalização contratual.

Essa lacuna literal na nova lei de licitações não deve ser interpretada como um impedimento para que o gestor público, no exercício de seu poder discricionário e com base no princípio da segurança jurídica, estabeleça salvaguardas contratuais indispensáveis. A ausência de um procurador legalmente constituído no país com

outros. Trata-se de mecanismo que confere segurança tanto ao vendedor (que tem garantia bancária de pagamento) quanto ao comprador (que só autoriza o pagamento após verificação documental de que as condições contratuais foram cumpridas).

16 A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 32, §4º, exigia expressamente a designação de representante legal no Brasil por licitantes estrangeiras, com poderes para receber citação e responder administrativa ou judicialmente. A Lei nº 14.133/2021 não reproduziu essa exigência expressa, embora o artigo 118 estabeleça a obrigatoriedade de preposto durante a execução. O Decreto federal nº 11.462/2023, art. 147, reforça a necessidade de preposto com capacidade decisória. Prevalece o entendimento de que a exigência de representante legal permanece válida como boa prática, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 2.218/2008-Plenário) e tribunais estaduais, essencial para fiscalização contratual e responsabilização em caso de inadimplemento.

poderes de representação e gestão cria um grave risco de ineficácia das sanções administrativas, além de inviabilizar a celeridade nas notificações, citações e comunicações oficiais. Sem essa figura, qualquer ato de responsabilização civil ou administrativa demandaria complexos e morosos trâmites de cooperação internacional, como a expedição de cartas rogatórias, comprometendo a eficiência da fiscalização e o interesse público. Desse modo, para mitigar riscos operacionais e assegurar a plena exequibilidade das obrigações, é imperioso que a Administração Pública exija, no Termo de Referência, a indicação de um representante legal residente e domiciliado no Brasil.

Visando operacionalizar essa boa prática administrativa, recomenda-se a inclusão da seguinte cláusula no corpo do Termo de Referência (TR):

A empresa estrangeira licitante, para fins de participação neste certame e posterior execução contratual, deverá obrigatoriamente constituir e manter representante legal residente e domiciliado no Brasil, mediante instrumento de procuração formalizado, conferindo-lhe poderes expressos e especiais para representá-la administrativa e judicialmente, receber notificações, intimações e citações, bem como responder ativa e passivamente por todos os atos decorrentes do procedimento licitatório e do futuro contrato, sem prejuízo da posterior indicação de preposto para o acompanhamento da execução, se aplicável.

Importa destacar que a necessidade de uma figura de interlocução local é corroborada, por simetria e analogia, pelo instituto do preposto previsto no artigo 118 da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece que “o contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato” (BRASIL, 2021). Nas licitações internacionais, embora o preposto tenha atribuições predominantemente operacionais, a *ratio* da norma justifica que a exigência de um representante legal, com poderes jurídicos mais amplos, estenda-se desde as fases de habilitação e certame até a extinção das obrigações contratuais.

Esse dever de manter um canal local apto a responder pelo contratado é robustecido pelo Decreto Federal nº 11.462/2023, que em seu artigo 147 reforça que o preposto deve possuir “capacidade para tomar decisões compatíveis com os compromissos assumidos” (BRASIL, 2023). No plano local, o Decreto Estadual nº 10.086/2022 do Paraná, ao regulamentar a Nova Lei de Licitações, sedimentou essa exigência em seu artigo 348, inciso V, ao fixar a obrigação do contratado de “indicar preposto para representá-lo durante a execução do contrato” (PARANÁ, 2022). Evidencia-se, portanto, que tanto a regulamentação federal quanto a do Estado do Paraná convergem para a obrigatoriedade de canais de representação locais dotados de resolutividade, o que legitima e fundamenta a exigência editalícia de procurador para as licitantes estrangeiras como medida de alta governança pública.

Assim, o Termo de Referência e o edital devem prever, como condição de habilitação ou requisito de eficácia contratual, a exigência de que a empresa estrangeira designe representante legal no Brasil, dotado de poderes suficientes para atuar em todas as fases do processo licitatório e da execução do objeto. Tal representante deverá estar formalmente habilitado para receber notificações, intimações e citações judiciais ou administrativas, responder a diligências e comunicações oficiais, assinar documentos e termos contratuais, bem como praticar atos administrativos em nome da contratada, garantindo a continuidade da relação jurídica e a efetividade da fiscalização pelo órgão público.

Sob essa ótica, a designação de representante legal com poderes amplos difere substancialmente da simples indicação de preposto operacional para a fase executória: enquanto o preposto atua estritamente na gestão e acompanhamento da entrega dos bens, o representante legal detém competência jurídica e poderes de procuração para vincular a empresa estrangeira perante a Administração Pública, possuindo legitimidade para a representação processual e defesa da outorgante em contenciosos administrativos ou judiciais. Essa distinção bem delineada facilita a comunicação oficial, agiliza os trâmites aduaneiros e assegura o adimplemento das obrigações, harmonizando-se com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da segregação de funções da Lei nº 14.133/2021, de modo a mitigar riscos operacionais e fortalecer a governança nas contratações que transpõem as fronteiras nacionais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da fase preparatória das licitações internacionais sob a égide da Lei nº 14.133/2021 evidencia que o planejamento robusto e tecnicamente fundamentado constitui pressuposto essencial para o êxito dessas contratações. O estudo demonstrou que a complexidade inerente às operações de comércio exterior exige dos agentes públicos domínio multidisciplinar que transcende o conhecimento estritamente jurídico, abrangendo aspectos logísticos, tributários, cambiais e de gestão de riscos internacionais.

O Estudo Técnico Preliminar emerge como instrumento estratégico que materializa o dever constitucional de planejamento, devendo contemplar não apenas a viabilidade técnica e econômica da contratação, mas também projetar com realismo a estimativa dos custos totais da operação, incluindo equalização tributária, logística internacional e desembaraço aduaneiro. A correta classificação NCM dos bens revela-se elemento determinante para a precisão orçamentária e a isonomia competitiva, impactando diretamente a formação de preços e a comparabilidade das propostas.

O Termo de Referência, por sua vez, deve traduzir com clareza todas as particularidades da contratação internacional, estabelecendo parâmetros objetivos

que assegurem a igualdade de condições entre licitantes nacionais e estrangeiros. A adoção do INCOTERM DPU (*Delivered at Place Unloaded*) mostrou-se especialmente vantajosa para a Administração Pública, ao transferir integralmente ao fornecedor os riscos e custos logísticos até o ponto de entrega final, garantindo previsibilidade orçamentária e mitigando contingências operacionais.

A equalização tributária, prevista no artigo 52, §4º da Lei nº 14.133/2021, pois constitui mecanismo essencial para garantir isonomia entre licitantes nacionais e estrangeiros (LIMA, 2024), simulando nas propostas estrangeiras os gravames que oneram exclusivamente os competidores brasileiros. Contudo, sua aplicação requer metodologia transparente e tecnicamente fundamentada, com explicitação detalhada no edital dos critérios de cálculo e das alíquotas utilizadas.

Conclui-se que as licitações internacionais, embora representem significativa ampliação do mercado fornecedor e potencial ganho de eficiência para a Administração Pública, demandam preparação institucional diferenciada¹⁷. É imperativa a capacitação contínua dos agentes de contratação em temas de comércio exterior, logística internacional e conformidade regulatória, bem como o estabelecimento de rotinas institucionalizadas de pesquisa de mercado global e análise de viabilidade econômica comparada.

A inserção competitiva do Brasil no cenário global de compras governamentais, potencializada pela nova legislação, exige não apenas adequação normativa, mas transformação cultural no âmbito da gestão pública, com profissionalização dos processos de planejamento e adoção de melhores práticas internacionais. O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2022) enfatiza que a efetiva implementação das licitações internacionais exige não apenas conhecimento jurídico, mas capacitação técnica em comércio exterior, logística internacional e conformidade regulatória. Somente assim será possível concretizar plenamente os objetivos de eficiência, economicidade e vantajosidade que justificam a abertura do mercado de contratações públicas à competição internacional.

¹⁷ Segundo dados do Painel de Compras Governamentais do Ministério da Gestão e Inovação (2024), as licitações internacionais representam menos de 2% do total de processos licitatórios realizados anualmente no Brasil, concentrando-se principalmente nas áreas de defesa nacional (42%), saúde pública (31%), pesquisa científica (15%) e infraestrutura de transportes (12%). A ampliação dessas contratações depende não apenas da regulamentação adequada e da capacitação dos agentes públicos, mas também da superação de barreiras culturais e operacionais que ainda limitam o acesso da Administração Pública brasileira ao mercado global de bens e serviços.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui a Reforma Tributária do Consumo. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8032.htm. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.158, de 29 de julho de 2022. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11158.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2017. Regulamento do ICMS do Estado do Paraná. Curitiba, PR: Governo do Estado do Paraná, 2017. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 2.121, de 15 de dezembro de 2022. Dispõe sobre alíquotas de PIS e COFINS. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11462.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

PARANÁ. Decreto nº 10.086, de 1º de fevereiro de 2022. Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Curitiba, PR: Governo do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=261741>. Acesso em: 13 nov. 2025.

CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL (ICC). INCOTERMS® 2020: Regras da ICC para o uso de termos comerciais nacionais e internacionais. Paris: ICC, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LIMA, Jonas. Licitações internacionais na Lei nº 14.133/2021: 10 tópicos. In: Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 22 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-22/licitacoes-contratos-licitacoes-internacionais-lei-141332021-10-topicos/>. Acesso em: 10 maio. 2025.

LIMA, Jonas. A nova equalização tributária nas licitações internacionais. In: Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 13 jul. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-13/a-nova-equalizacao-tributaria-nas-licitacoes-internacionais/>. Acesso em: 10 maio. 2025.

LIMA, Jonas. Modelos de editais de licitações internacionais pela Lei 14.133/21. In: Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-14/modelos-de-editais-de-licitacoes-internacionais-pela-lei-14-133-21/>. Acesso em: 10 maio. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ALFÂNDEGAS (OMA). Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias. Bruxelas: OMA, 2022. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/>. Acesso em: 30 out. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Brasília: RFB, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/despacho-de-importacao/topicos-1/tratamento-tributario/classificacao-fiscal-de-mercadorias>. Acesso em: 26 set. 2025.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Licitações Internacionais. Apresentação. Disponível em: <https://www.justen.com.br/>. Acesso em: 26 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Lei nº 14.133/2021 – Licitações Internacionais. Salvador: TCM-BA, 2022. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/>. Acesso em: 19 de out. 2025.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). Triennial Central Bank Survey: OTC foreign exchange turnover in April 2022. Basel: BIS, 2022. Disponível em: https://www.bis.org/statistics/rpfx22_fx.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

EICHENGREEN, Barry. Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System. Oxford: Oxford University Press, 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). From the History Books: The Rethinking of the International Monetary System. IMF Blog, Washington, DC, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.imf.org/en/blogs/articles/2021/08/16/from-the-history-books-the-rethinking-of-the-international-monetary-system>. Acesso em: 13 nov. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Dollar Dominance in the International Reserve System: An Update. IMF Blog, Washington, DC, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/en/blogs/articles/2024/06/11/dollar-dominance-in-the-international-reserve-system-an-update>. Acesso em: 13 nov. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER). Washington, DC: IMF Data, 2025. Disponível em: <https://data.imf.org/en/datasets/IMF.STA:COFER>. Acesso em: 13 nov. 2025.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. Oil Embargo, 1973–1974. Office of the Historian, 2023. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo>. Acesso em: 13 nov. 2025.

MERCOSUL. Países — Sobre o MERCOSUL. Brasília, DF (sede administrativa): Secretaria do MERCOSUL, 2026. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/sobre-o-mercosul/paises>. Acesso em: 01 jun. 2026.

