

A DEFINIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO SEGUNDO O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

THE DEFINITION OF THE BIDDING OBJECT ACCORDING TO THE COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF PARANÁ

Carlos Cornélio Olivi¹

MBA Executivo em Licitações, Contratos e Governança - Pólis Civitas

Especialista em Licitações e Contratos - Pólis Civitas

Especialista em Ciências Jurídicas aplicadas à Advocacia Pública Municipal - Gran Faculdade

Especialista em Direito Aplicado - EMAP

Graduado em Direito - UFT

Procurador do Município de São Miguel do Iguaçu/PR

RESUMO

Este artigo analisa o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) acerca da definição do objeto nos processos licitatórios, com base na Lei nº 14.133/2021 e em sua jurisprudência consolidada. O objetivo é sistematizar as principais diretrizes da Corte de Contas para a fase preparatória das contratações públicas. Por meio de uma pesquisa documental, foram examinados acórdãos e despachos que tratam de temas como a precisão da descrição do objeto, a justificativa para os quantitativos, a vedação à indicação de marcas, a exceção da padronização, o parcelamento do objeto, os riscos de especificações excessivas e a extrapolação do escopo contratual. Os resultados demonstram que o TCE-PR exige um planejamento robusto, formalizado em Estudos Técnicos Preliminares, com justificativas técnicas detalhadas para todas as decisões do gestor que possam impactar a competitividade do certame. Conclui-se que a correta definição do objeto, para o TCE-PR, é um ato vinculado ao planejamento estratégico e constitui o principal pilar para garantir a eficiência, a isonomia e a economicidade nas contratações públicas, sendo sua inobservância causa de anulação de procedimentos e responsabilização dos agentes públicos.

PALAVRAS-CHAVE

Licitação. Definição do Objeto. Tribunal de Contas do Paraná. Lei nº 14.133/2021. Controle Externo.

¹ Contato: olivicc@gmail.com

ABSTRACT

This article analyzes the understanding of the Court of Auditors of the State of Paraná (TCE-PR) regarding the definition of the object in bidding processes, based on Law No. 14,133/2021 and its consolidated jurisprudence. The objective is to systematize the main guidelines of the Court for the preparatory phase of public procurement. Through documentary research, rulings and orders were examined that address topics such as the precision of the object's description, the justification for quantities, the prohibition of brand indication, the exception of standardization, the parcelling of the object, the risks of excessive specifications, and the extrapolation of the contractual scope. The results show that the TCE-PR requires robust planning, formalized in Preliminary Technical Studies, with detailed technical justifications for all manager's decisions that may impact the competitiveness of the bid. It is concluded that the correct definition of the object, for the TCE-PR, is an act linked to strategic planning and constitutes the main pillar to ensure efficiency, isonomy, and economy in public procurement, with its non-observance being a cause for the annulment of procedures and the accountability of public agents.

KEYWORDS

Bidding. Definition of the Object. Court of Auditors of Paraná. Law No. 14,133/2021. External Control.

1 A DEFINIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO SEGUNDO O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A plena vigência da Lei nº 14.133/2021 promoveu uma verdadeira revolução no universo das licitações, deslocando o epicentro do procedimento para a sua fase preparatória. O planejamento deixou de ser uma mera formalidade para se tornar o núcleo onde o resultado da futura contratação é, de fato, lapidado. Com isso, a fundamentação técnica e jurídica das escolhas do gestor tornou-se um requisito indispensável e intransponível. Ou se realiza de maneira adequada, ou se terá uma contratação que fracassou ou mesmo vem a não atender o interesse público.

No centro está o desafio determinante: a correta, precisa e clara definição do objeto. Trata-se do alicerce sobre o qual a contratação será moldada. Uma especificação falha ou inadequada contamina, por vezes de forma irremediável, todas as etapas subsequentes, desde a estimativa de custos e a formulação das propostas até a fiscalização do contrato. As consequências são invariavelmente danosas ao interesse público, materializando-se em restrição à competitividade, direcionamento do certame, aquisições que não solucionam o problema real da Administração e, em última análise, o desperdício dos recursos públicos e dano ao erário.

Atento a essa realidade, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) intensificou sua atuação sobre os documentos de planejamento, como os Estudos

Técnicos Preliminares (ETP), Termos de Referência e Editais. A análise a seguir se debruça sobre os entendimentos consolidados da Corte, abordando os pontos mais sensíveis na definição do objeto: o dever de uma descrição precisa, a justificativa dos quantitativos, a vedação à indicação de marcas, o cuidado com especificações excessivas, o parcelamento e os riscos de desvio de finalidade. Compreender estas diretrizes não é uma opção, mas uma condição essencial para garantir a legalidade, a legitimidade e a eficiência das contratações públicas no estado do Paraná.

2 O DEVER DE UMA DESCRIÇÃO PRECISA, SUFICIENTE E CLARA

O entendimento do TCE-PR, em perfeita harmonia com a melhor doutrina e a legislação, é uníssono: o objeto de uma licitação deve ser descrito de forma precisa, suficiente e clara. Essa tríade não é um mero preciosismo semântico; cada palavra carrega um significado mandatório para o gestor público.

Indicar que a descrição deve ser precisa, significa que esta deverá ser exata, evitando-se termos vagos, genéricos ou subjetivos. As características do objeto devem ser objetivas e mensuráveis, permitindo uma análise fria e imparcial das propostas. Deve existir pouco espaço para subjetividade.

Mencionar que a descrição deve ser suficiente, significa que o edital e o termo de referência devem conter todos os elementos necessários para que os licitantes possam formular suas propostas de preço de maneira segura e completa, sem dúvidas sobre o que está sendo solicitado. Isso inclui, por exemplo, especificações técnicas, quantitativos, prazos e locais de entrega.

A redação deve ser clara, de fácil compreensão, sem ambiguidades que possam levar a múltiplas interpretações. A clareza é fundamental para garantir que todos os interessados partam de um mesmo ponto de entendimento. Essa exigência visa a um duplo objetivo estratégico: primeiro, garantir que a Administração Pública receba propostas que sejam verdadeiramente equivalentes e comparáveis entre si, viabilizando o princípio do julgamento objetivo. Segundo, assegurar que o produto ou serviço finalmente contratado atenderá, de fato e com eficiência, à necessidade que originou a contratação.

Em um amplo e detalhado trabalho de fiscalização que resultou no Acórdão nº 3273/21 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2021), o TCE-PR emitiu uma série de recomendações a diversos órgãos estaduais, reforçando a necessidade de “incluir nos processos de aquisição justificativa técnica que demonstre a necessidade da contratação” e que a mesma “demonstre com clareza a necessidade da contratação”. A decisão evidencia que a clareza e a fundamentação não são meras formalidades, mas elementos essenciais para a validade e a transparência do processo.

3 A JUSTIFICATIVA DOS QUANTITATIVOS: COMPRANDO O NECESSÁRIO, SEM EXCESSO OU OMISSÃO

Tão crucial quanto descrever o *que* se vai contratar é justificar, de forma robusta e documentada, o quanto. A definição dos quantitativos não pode ser um ato de arbítrio do gestor ou baseada em “achismos” e estimativas sem fundamento. O TCE-PR, em reiteradas decisões, exige que as quantidades licitadas sejam amparadas por justificativas técnicas e memórias de cálculo que permitam a qualquer cidadão ou órgão de controle compreender a lógica que levou àquele número. A ausência dessa fundamentação pode levar a graves distorções, como o superdimensionamento, que resulta em desperdício de recursos (compras desnecessárias), ou o subdimensionamento, que pode levar à interrupção de serviços essenciais (falta de insumos).

No já citado Acórdão nº 3273/21 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2021), o Tribunal identificou como falhas recorrentes a “ausência de justificativas técnicas para estimativa ou indicação das quantidades” e o fato de que as “justificativas apresentadas não permitem aferir objetivamente como as quantidades constantes no objeto foram identificadas ou estimadas”.

A consequência foi a recomendação expressa para que os gestores passem a incluir, nos autos do processo, os documentos que comprovem a base de cálculo dos quantitativos.

O método mais seguro para essa fundamentação é a utilização de dados históricos. Em outra relevante fiscalização, desta vez na área de assistência farmacêutica, o TCE-PR, por meio do Acórdão nº 262/23 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2023), recomendou aos municípios que, para subsidiar suas aquisições, elaborassem “relatórios de controle periódicos que contenham quantidade de medicamentos consumida, demanda atendida e não atendida”. Embora o caso seja específico da área da saúde, o princípio extraído é universal: a estimativa de consumo deve ser obtida, sempre que possível, por meio de técnicas quantitativas adequadas, baseadas no consumo e utilização prováveis.

4 A VEDAÇÃO À INDICAÇÃO DE MARCAS E A EXCEÇÃO DA PADRONIZAÇÃO

Um dos pontos mais sensíveis e permanentemente fiscalizados pelo Tribunal de Contas é a inclusão de especificações que, direta ou indiretamente, restrinjam a competição. A regra de ouro, consagrada no art. 41 da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), é a vedação à indicação de marcas, modelos ou fabricantes (Princípio da Impessoalidade, art. 37 da Constituição). Quando a indicação é inevitável, ela deve ser utilizada apenas como referência, acompanhada da expressão “similar ou superior”. Nesses casos, o TCE-PR entende que não basta a mera referência; o gestor deve apresentar um estudo comparativo, como apontado no Acórdão nº 2007/25 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2025).

Além da utilização como referência, a Lei 14.133/2021 admite (art.41), a necessidade de compatibilidade com plataformas e padrões já adotados para administração, ou quando a marca ou produto for o único que satisfaz necessidade do ente público. Estas justificativas, embora técnicas, também demandam a experiência prévia da administração com o produto ou marca que pretende exigir.

A exceção mais robusta a essa regra (de não indicação de marca) é a padronização, prevista no art. 43 da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021). O TCE-PR admite essa prática, desde que ela seja fruto de um processo administrativo formal de padronização, devidamente justificado e público. Em um caso sobre a aquisição de pneus, o Acórdão nº 3512/24 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2024) considerou a exigência de marcas específicas como regular, pois o município havia conduzido um “Procedimento de Padronização (nº 01/2022)”, que incluiu pesquisa de mercado e foi formalizado por decreto, recomendando, contudo, a ampla publicidade do processo.

Mas mesmo a padronização, exige um determinado histórico de apuração de resultados. A justificativa, da padronização não pode ser genérica ou desprovida de fundamentos técnicos. O mesmo TCE-PR que admite a padronização, já suspendeu uma licitação em que o município apresentou um processo de padronização que era “cópia quase fiel” de outro. No Despacho nº 1221/24 (PARANÁ, 2024), o relator foi enfático ao afirmar que as justificativas “devem ser individualmente realizadas por cada município, a partir de experiências passadas; e com base em necessidades locais, técnicas e financeiras específicas”.

Ou seja, todas as exceções a não indicação de marca estão atreladas a experiência prévia, e deve a administração guardar os registros de caráter técnico da necessidade de que fundamentou a aplicação da exceção.

5 ESPECIFICAÇÕES EXCESSIVAS OU IRRELEVANTES: O RISCO À COMPETITIVIDADE

O direcionamento de uma licitação nem sempre ocorre pela indicação explícita de uma marca, mas também pelo acúmulo de especificações técnicas excessivas ou irrelevantes.

No Acórdão nº 269/24 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2024), o Tribunal determinou a anulação de um pregão para a compra de micro-ônibus que continha uma longa e desarrazoada lista de exigências, como “para-brisa bipartido” e “chassis de origem da concessionária”, caracterizando a restrição à competição pela falta de justificativa técnica.

Nem mesmo a busca pela sustentabilidade não pode ser desproporcionalmente restritiva, como no caso analisado pelo Acórdão nº 3820/23 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2023), que suspendeu um certame para material escolar que exigia um tipo específico de plástico reciclado (PET), excluindo outros materiais similares.

Com efeito, sem aplicação determinante sob a futura utilização prática, tais características podem ser irrelevantes para escolha, e sua inserção na especificação do objeto pode restringir a escolha de melhores opções ou mesmo menos onerosas. Assim, deve-se revisar toda a especificação do objeto com vistas a evitá-las.

6 A EXTRAPOLAÇÃO DO OBJETO LICITADO: O RISCO DO DESVIO DE FINALIDADE

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é basilar. No julgamento do Acórdão nº 2739/23 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2023), o Tribunal condenou a prática de um município que utilizou uma ata de registro de preços para “serviços de serralheria” (mão de obra) para executar obras completas, como a “execução de cobertura em passarela de escola”. Nessas obras, o custo dos materiais – que não haviam sido licitados – chegou a superar o valor da mão de obra. A decisão foi clara ao julgar que “o município não pode utilizar-se do certame para a contratação de serviços que extrapolem o objeto licitado”, o que configura, na essência, uma contratação direta irregular, já que o objeto foi desvirtuado e convertido em outro (que não foi efetivamente licitado).

7 O PARCELAMENTO DO OBJETO: REGRA GERAL E EXCEÇÕES JUSTIFICADAS

O parcelamento do objeto em itens ou lotes é a regra, visando ampliar a competitividade. Em sede de Consulta, no Acórdão nº 931/20 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2020), o TCE-PR firmou o entendimento de que a aglutinação em lote único é medida excepcional, admitida apenas “em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, (...) desde que devida e expressamente motivado pelo gestor”. A ausência dessa justificativa robusta é causa frequente de suspensão de certames, especialmente quando se misturam objetos de naturezas distintas, como iluminação natalina e um “carrossel de renas com parte mecânica” (PARANÁ, 2023). Contudo, a aglutinação pode ser regular quando a justificativa técnica se sobrepõe à regra do parcelamento, como em um complexo sistema de sinalização semafórica, onde a gestão integrada foi demonstrada como mais segura e eficiente (PARANÁ, 2023).

Ou seja, deve-se demonstrar que há ganhos efetivos na escolha, seja por parcelar, seja por aglutinar itens de forma a compor um único objeto.

8 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO: O PROTAGONISMO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Todas as discussões anteriores convergem para a importância crucial da fase de planejamento. O TCE-PR tem sido cada vez mais rigoroso na cobrança de um planejamento adequado e formalizado. O entendimento, consolidado no Acórdão nº 63/25 - Tribunal Pleno (PARANÁ, 2025), é que “características que ultrapassem a

descrição básica de um item [...] devem ser justificadas mediante laudo técnico ou estudo prévio que aponte a vantajosidade do maior detalhamento para o interesse público”. Essa justificativa não é um ato que pode ser produzido a qualquer momento. Ela deve ser, obrigatoriamente, “elaborada na fase preparatória da licitação, ou seja, em momento anterior à publicação do edital”.

9 CONCLUSÃO

A análise consolidada da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, revela que o princípio do planejamento, elevado ao pilar central da nova legislação, sendo a viga mestra que sustenta toda a fase preparatória das licitações. Nesse contexto, a definição do objeto deixa de ser um ato meramente descritivo para se tornar a materialização do interesse público, o resultado formal e vinculante de um processo decisório que deve ser transparente, tecnicamente fundamentado e juridicamente defensável. O “como” e o “porquê” da contratação tornaram-se elementos essenciais que precedem e justificam o ato de comprar.

Este dever de planejamento se desdobra em uma série de obrigações interdependentes, fiscalizadas com rigor pelo TCE-PR, que foram detalhadas no presente estudo. O ponto de partida é o dever de promover a descrição do objeto formulada de maneira precisa, suficiente e clara, sendo esta a condição essencial para assegurar o princípio do julgamento objetivo. Em seguida, impõe-se o dever de motivação dos quantitativos, exigindo memórias de cálculo e dados objetivos que afastem o arbítrio e previnam o dano ao erário por superdimensionamento ou subdimensionamento, em respeito aos princípios da eficiência e da economicidade. A salvaguarda da isonomia e da ampla competitividade impõe a estrita vedação à indicação de marcas, cujas exceções, como a padronização, são admitidas apenas mediante processo administrativo formal, público e que demonstre, inequivocamente, a vantagem da escolha. Esse mesmo postulado se aplica ao combate a especificações excessivas ou irrelevantes, que restringem sutilmente o universo de licitantes, e à imposição da obrigatoriedade do parcelamento do objeto como regra fundamental para ampliar a disputa. Por fim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é protegido pela coibição da extrapolação do objeto contratado, prática que configura desvio de finalidade e burla ao dever constitucional de licitar.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) se consolida, na visão do Tribunal, como o locus para a formalização de todas essas justificativas. Não se trata de uma formalidade passível de convalidação posterior, mas de um requisito de validade do ato, cuja elaboração deve, impreterivelmente, ocorrer em momento anterior a publicação do edital. É no ETP que a Administração deve demonstrar, de forma cabal, que sua escolha é a que melhor atende ao interesse público.

Conclui-se, portanto, que a tarefa de definir o objeto da licitação, para o gestor público paranaense, é um ato estritamente vinculado ao planejamento prévio, no qual não há margem para discricionariedade ou improviso. Ignorar as balizas estabelecidas pelo TCE-PR acarreta um triplo e severo risco: a invalidação do procedimento administrativo; a responsabilização pessoal do agente, por omissão ao seu dever de planejar; e, talvez o mais danoso ao interesse público, o insucesso da própria contratação (seja por meio de certames desertos, fracassados, objetos que não atendem a finalidade ou mesmo sobrepreço). Este último se materializa em um ciclo de ineficiência, com desperdício de tempo e recursos em um objeto que não atende à sua finalidade, exigindo um custoso e demorado recomeço do processo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1, 1 abr. 2021. Edição extra.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 931/20 – Tribunal Pleno**. Processo nº 673167/19. Relator: Auditor Tiago Alvarez Pedroso. Curitiba, 21 de maio de 2020.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3273/21 – Tribunal Pleno**. Processo nº 570630/21. Relator: Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 25 de novembro de 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 262/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 777943/22. Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Curitiba, 2 de março de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 1889/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 778560/22. Relatora: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Curitiba, 6 de julho de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 2739/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 240260/19. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 31 de agosto de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3265/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 625961/23. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 11 de outubro de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3820/23 – Tribunal Pleno**. Processo nº 801824/23. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 13 de dezembro de 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 269/24 – Tribunal Pleno.** Processo nº 550490/23. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 8 de fevereiro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 1018/24 – Tribunal Pleno.** Processo nº 275816/24. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 24 de abril de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 3512/24 – Tribunal Pleno.** Processo nº 767243/23. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 24 de outubro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 385/24 – G.C. Durval Amaral.** Processo nº 236012/24. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 11 de abril de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 807/24 – G.C. Fabio Camargo.** Processo nº 390208/24. Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo. Curitiba, 17 de junho de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 1221/24 – G.C. Durval Amaral.** Processo nº 650757/24. Relator: Conselheiro José Durval Mattos do Amaral. Curitiba, 19 de setembro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Despacho nº 1749/24 – G.C. Maurício Requião.** Processo nº 681130/24. Relator: Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva. Curitiba, 7 de outubro de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 43/25 – Tribunal Pleno.** Processo nº 427799/24. Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo. Curitiba, 30 de janeiro de 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 63/25 – Tribunal Pleno.** Processo nº 187003/24. Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi. Curitiba, 30 de janeiro de 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão nº 2007/25 – Tribunal Pleno.** Processo nº 721530/24. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Curitiba, 31 de julho de 2025.