



TCE/RN
ESCOLA DE
CONTAS



Estudo Técnico Preliminar (ETP) -

abordagem dos principais pontos e sua
elaboração de acordo com a Nova Lei de
Licitações - Lei nº. 14.133/2021

Instrutora:

Vanessa Ubarana

Analista de Controle Externo – TCE/RN



Lei 14.133/2021 e o planejamento

CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988

Art. 37, XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 14.133/2021 e o planejamento

“... procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a mais conveniente para a celebração de contratos.”

MARIA SYLVIA ZANELA DI PIETRO

Lei 14.133/2021 e o planejamento

REGRA



LICITAÇÃO

PREGÃO
CONCORRÊNCIA
CONCURSO
LEILÃO
DIÁLOGO COMPETITIVO

EXCEÇÕES



**RESSALVADOS OS CASOS
ESPECIFICADOS NA
LEGISLAÇÃO**

CONTRATAÇÃO DIRETA
-DISPENSA
-INEXIGIBILIDADE
SUPRIMENTO DE FUNDOS

Lei 14.133/2021 e o planejamento

Constituição Federal 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;

Lei 14.133/2021 e o planejamento



Lei 14.133/2021 e o planejamento

16/03/2012 20:58 - Atualizado em 15/03/2012 10:05

Fantástico mostra como é feita fraude em licitações de saúde pública

Reportagem simulou licitações com quatro fornecedoras do governo federal. Polícia Federal vai abrir inquérito para apurar denúncia.

Do G1 RJ



Licitação milionária para segurança em escolas de Florianópolis pode ser suspensa

Prefeitura diz que analisa possíveis irregularidades apontadas pelo TCE-SC no edital

06/08/2023 - 15:25 - Atualizada em: 06/08/2023 - 15:06

FRAUDES NAS COMPRAS...



Lei 14.133/2021 e o planejamento



Lei 14.133/2021 e o planejamento

- Promoveu uma espécie de “consolidação da legislação licitatória”
- Período de Transição
- Formalmente instituída uma fase preparatória, na qual privilegia o planejamento

Lei 14.133/2021 e o planejamento

Fase interna

Fase externa

PLANEJAMENTO

**SELEÇÃO DO
FORNÉCEDOR**

**GESTÃO
CONTRATUAL**



Planejamento enquanto princípio

Lei 14.133/21

Art 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Por que planejar ?

Consequências da falta de planejamento

g1 BAHIA

Tamanho de mochilas escolares entregues a alunos de creches por prefeitura na BA vira piada na internet

Prefeitura de Jequié, na região sudoeste, entregou utensílios que têm quase o mesmo tamanho de alunos da creche municipal.

Por Alan Ylaga Alves, DT BA
06/05/2011 22h13 - Atualizado há 5 anos



Conforme a prefeitura de Jequié, a Secretaria de Educação da cidade deu início à entrega de kits escolares na última sexta-feira (5) aos quase 18 mil alunos da rede pública de ensino. Além das mochilas, os kits contêm camisetas e uma espécie de pochete para que os alunos possam guardar materiais como lápis, canetas e borrachas. As camisetas, no entanto, têm o tamanho de acordo com a idade dos alunos. O único problema mesmo é o tamanho das mochilas.

A assessoria de comunicação da prefeitura informou, por telefone, que inicialmente não estava prevista a distribuição dos kits para as crianças pequenas da creche, mas professores, diretores e a própria secretaria se reuniram e decidiram fazer a entrega também para os alunos menores.

Consequências da falta de planejamento

Observatório Social identifica equipamentos sem uso no Hospital Municipal

Técnicos constataram que um aparelho para fazer exames de mamografia e outro, de alta complexidade, estão encaixotados.

Publicado em 19/12/2022 às 13:20

Atualizado em 19/12/2022 às 14:21

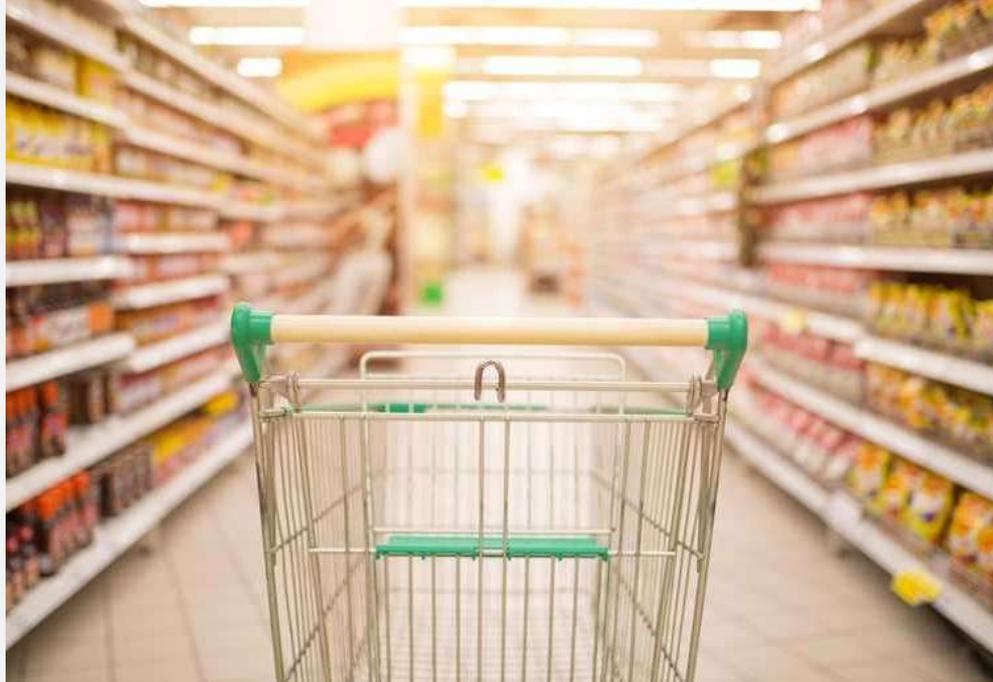


No levantamento presencial, foi constatado que os aparelhos de mamografia, para detecção de câncer de mama, e de hemodinâmica, para exames cardíacos, cerebrais e arteriais complexos, estão dentro de caixas, sem utilização. Adquirido em agosto de 2021, o mamógrafo custou R\$ 690 mil, e a tecnologia para hemodinâmica, R\$ 2,7 milhões.

Também foi verificada a ausência de entrega, pela empresa fornecedora, de equipamento de ressonância magnética, precificado em R\$ 5,2 milhões. De acordo com as informações fornecidas pelos gestores, o pagamento não foi efetivado e o recurso está depositado na conta bancária própria do convênio.

Aos observadores sociais e conselheiros de saúde, a gestão do hospital alegou, verbalmente, não haver estrutura para a utilização. Complementou afirmando que a compra foi feita pela diretoria anterior, por isso não saberia dizer o porquê das aquisições sem espaço físico. Mencionou ainda que em breve será iniciada reforma para alocar a aparelhagem, porém sem cronograma definido até o momento.

Planejamento enquanto princípio



Planejamento enquanto princípio

LISTA DE COMPRAS

- Comprar tudo o que precisa
- Evitar gastar dinheiro desnecessariamente
- Economizar tempo



Planejamento enquanto princípio

“ Grande parte das dificuldades e quase totalidades dos problemas enfrentados pela Administração ao longo da licitação e durante a execução do contrato podem ser evitados por meio de atuação cuidadosa e diligente nessa etapa interna”

MARÇAL JUSTEN FILHO (2009)

Planejamento enquanto princípio

- **Robustecimento da fase interna**
- **Dever legal de bem planejar as contratações**
- **Responsabilidade por omissão**
- **Subsidiar a alta administração a tomarem decisões mais eficientes**

Planejamento enquanto princípio



De modo geral, em residências, o sistema pode custar entre R\$ 15 mil e R\$ 50 mil.

Consumidores que têm uma conta de luz de R\$ 500, por exemplo, o valor dos equipamentos e da instalação deve ficar em torno dos R\$ 22 mil.

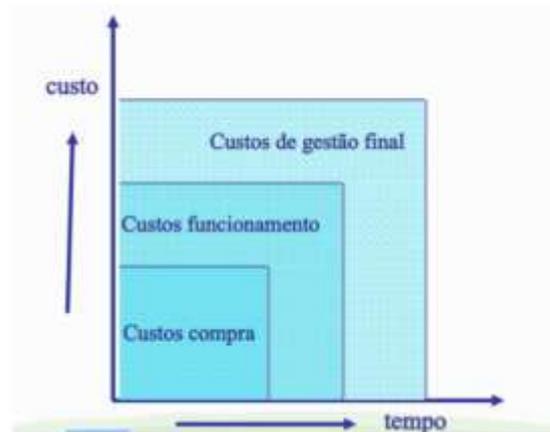
Estimativa é de que sejam recuperados cerca de R\$ 6 mil por ano. Em quatro anos, assim, o consumidor deve ter o retorno do que investiu.

Planejamento enquanto princípio

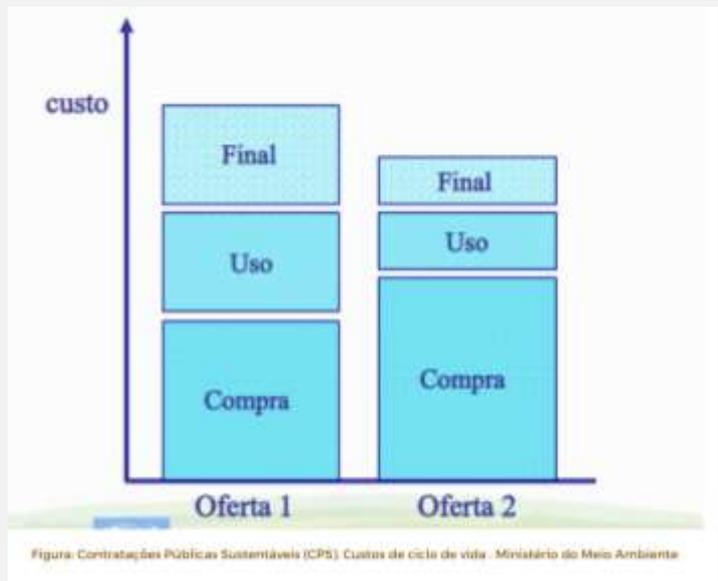
Compra: Aquisição , instalação, infraestrutura e treinamento

Funcionamento: Consumo de água e energia, geração de resíduos, manutenção, reparo, substituição e outras despesas fixas

Gestão final: Desmontagem, retirada e custo de tratamento.



Planejamento enquanto princípio



Artefatos da etapa de planejamento

Governança

Integridade

PCA

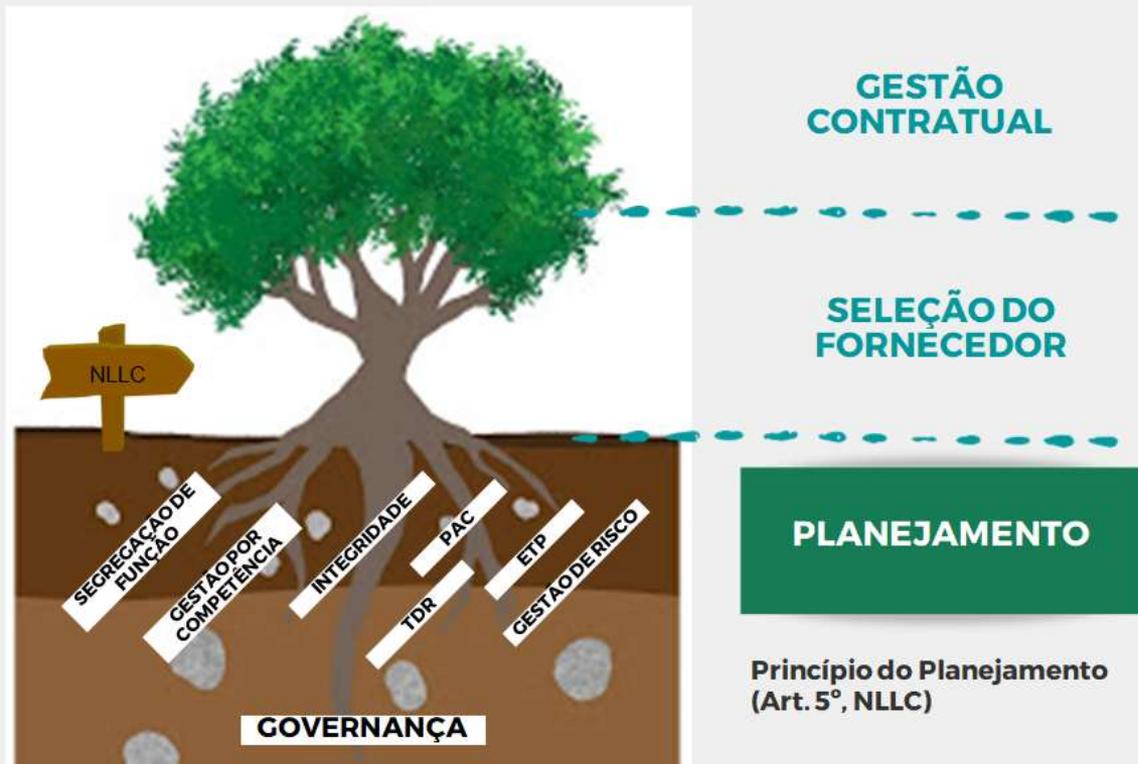
Gestão de Risco

Segregação de Função

Gestão de competência



Artefatos da etapa de planejamento



Artefatos da etapa de planejamento

PLANEJAMENTO

SELEÇÃO DO
FORNÉCEDOR

GESTÃO
CONTRATUAL

DFD

ETP

TR

EDITAL

Artefatos da etapa de planejamento

PLANEJAMENTO

SELEÇÃO DO
FORNECEDOR

GESTÃO
CONTRATUAL

DFD

Identificar e formalizar a **Necessidade**

ETP

Caracterizar a **necessidade** e identificar a melhor **solução**

TR

Especificar, de forma precisa e clara, o objeto da **solução escolhida**

EDITAL

“Regra do jogo”

+ OE



TCE RN
ESCOLA DE
CONTAS

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA



Documento de Formalização de Demanda

É o instrumento utilizado para formalizar a solicitação de contratação de uma solução, descrevendo o problema a ser resolvido, indicando as circunstâncias para mensurar o volume da solução e solicitando autorização para a contratação.

Qual a diferença entre o memorando e o DFD?

Documento de Formalização de Demanda

Enquanto o memorando é um documento informal, o DFD é estruturado, com campos pré-definidos, permitindo padronização e automatização do processo de formalização da demanda.

Documento de Formalização da Demanda

Lei nº 14.133/21

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Documento de Formalização da Demanda

DFD



PCA

ELEMENTOS DO DFD
(art. 8º do decreto 10.947/2022)

DFD



ETP

Documento de Formalização da Demanda



Posso já indicar a solução?

Documento de Formalização da Demanda

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - DFD

IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA REQUISITANTE

UNIDADE REQUISITANTE	COORDENADORIA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE
SIGLA DA UNIDADE	CIT/TCE-RN
RESPONSÁVEL PELA DEMANDA	SIMONE RODRIGUES DE MORAIS
MATRÍCULA/TCE-RN	9.856-6
E-MAIL	teectm@gmail.com
TELEFONE	(84)3642-7365

2. IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA (OBJETO)

Contratação de empresa especializada no fornecimento de 06 (seis) cilindros de gás refrigerante R22, cada um com capacidade unitária 13,6 kg, para utilização nos chillers de marca TRANE. Os cilindros de gás serão utilizados na manutenção do sistema de refrigeração dos diversos setores do Edifício Sede do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, TCE/RN, localizado à Rua Getúlio Vargas, nº 690, bairro Petrópolis, Natal/RN.

4. QUANTIDADE A SER CONTRATADA

Conforme informado por meio do Termo de Referência os quantitativo constante da tabela abaixo são:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DO MATERIAL	QUANTIDADE	PERIODICIDADE	QTDE. TOTAL
1	GÁS REFRIGERANTE R-22 FREON, CILINDRO C/ 13,6 KG, PARA MANUTENÇÃO DOS CHILLERS DA MARCA TRANE;	06	(1X)	06
TOTAL		06		

5. PREVISÃO DA DATA DA ENTREGA DOS BENS

A previsão para que seja entregue o material, será mediante o envio da nota de empenho para a empresa contratada.

6. INDICAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELA FISCALIZAÇÃO

~~Hild Fernando de Medeiros - Matr.0960-0~~

7. OBSERVAÇÃO

NÃO POSSUI



TCE RN
ESCOLA DE
CONTAS

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR



Estudo Técnico Preliminar

Lei 14.133/21

Art. 6º XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Estudo Técnico Preliminar

Lei 14.133/21

Art. 18. [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

Estudo Técnico Preliminar



Estudo Técnico Preliminar



IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA

Art. 18, §1º, incisos I, III, IV e IX



ADEQUAÇÃO DA DEMANDA

À PROGRAMAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA

ÀS NOVAS
TECNOLOGIAS
DISPONÍVEIS

AO MERCADO

À ESTRUTURA
FÍSICA E FUNCIONAL

Art. 18, §1º, incisos II, V, VI, VIII,
X, XI e XII



SOLUÇÃO

Art. 18, §1º, incisos VII e XIII

Estudo Técnico Preliminar

ETP

Buscar a melhor solução

Verificar a viabilidade da contratação

**Verificar os requisitos necessários para
atender a necessidade**

TR

**Detalhar as especificações
do objeto que se pretende contratar**

Estudo Técnico Preliminar

ETP

TR

DFD

Necessidade

Solução 1

Solução 2

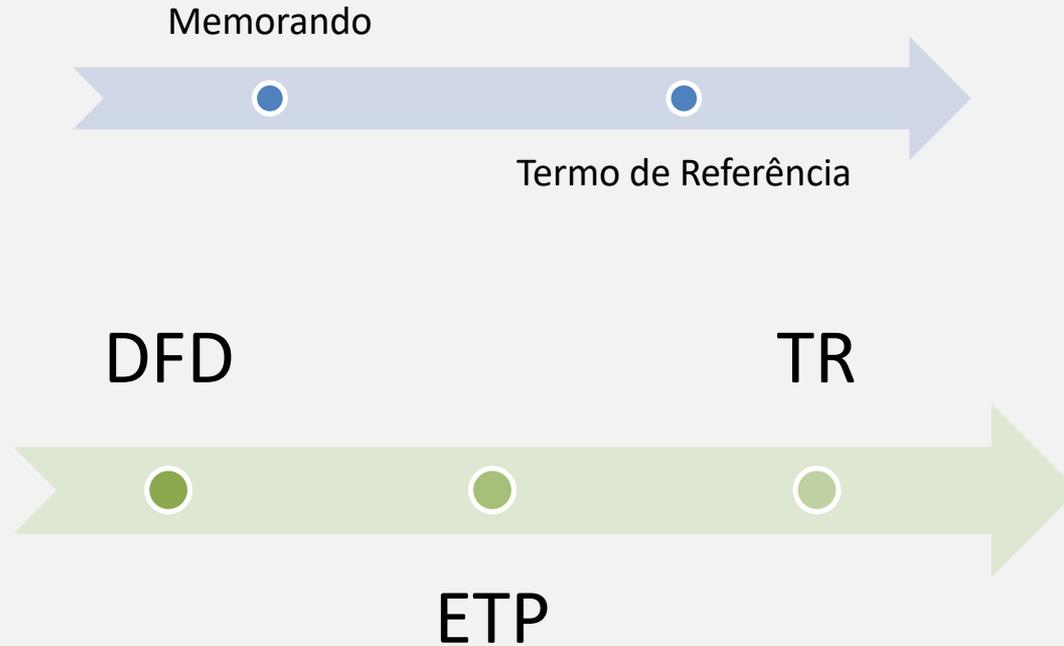
Solução 3

Solução escolhida

EDITAL

“Regra do jogo”

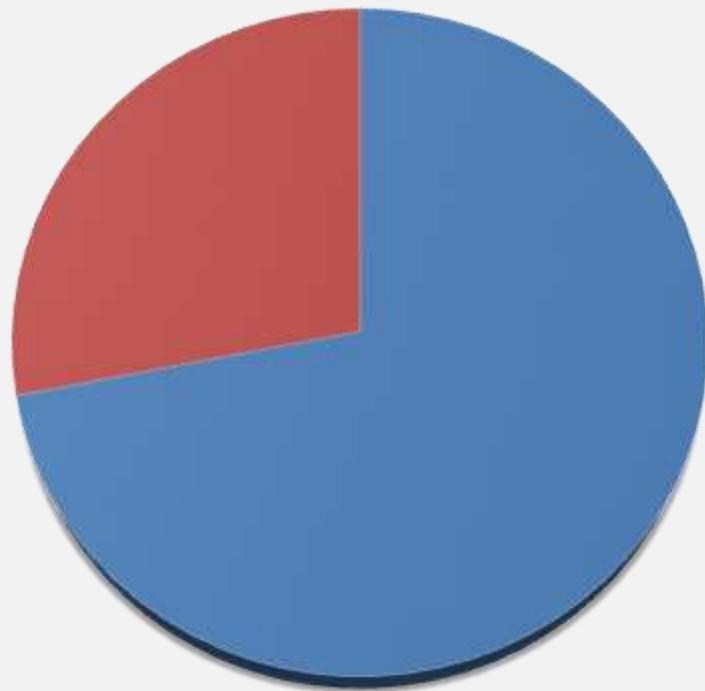
Estudo Técnico Preliminar



**Quem é o responsável pela
elaboração dos ETP?**

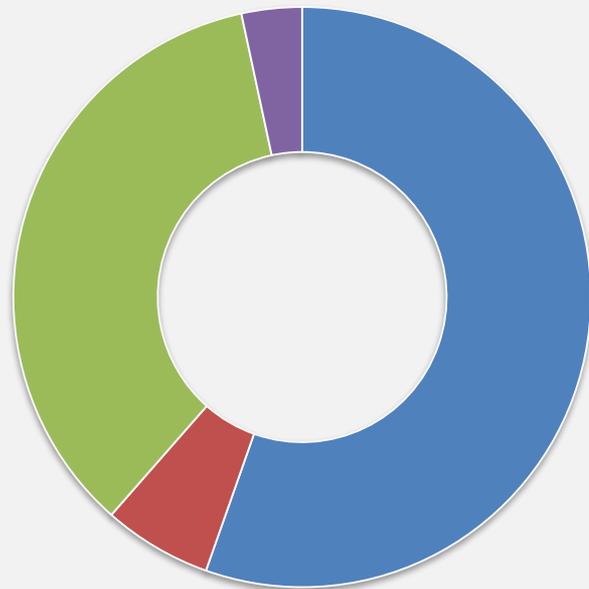
**Preciso fazer ETP para todas
as contratações?**

Estudo Técnico Preliminar



■ OBJETO ROTINEIRO ■ OBJETO INOVADOR

Estudo Técnico Preliminar



■ COMPRAS ■ COMPRAS (MAIS COMPLEXAS) ■ SERVIÇOS ■ OBRAS

Estudo Técnico Preliminar

ETP

- Objeto inovador
- Maior complexidade
- Maior vulto

**Melhor
solução**

ETP
SIMPLIFICADO

- Objeto rotineiro
- Menor complexidade

**Melhoria
contínua**

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

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

- Identificar o problema e definir a real necessidade que ele gera
- Cenário atual
- Descrição da necessidade na perspectiva do interesse público
- Como a administração vem enfrentando esse problema
- Impactos da Inação



Qual a necessidade?

Estudo Técnico Preliminar



Impressão de documentos

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

- Identificação da previsão no PCA
- Alinhamento com o planejamento estratégico
- Justificar a ausência de previsão e aprovação pela autoridade competente

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

III - requisitos da contratação;

- Definir e justificar os requisitos indispensáveis
- Identificar os normativos que devem ser observados
- Incluir, se possível, critérios e práticas de sustentabilidade que devem ser veiculados como especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada

Estudo Técnico Preliminar

- Justificativa para indicação ou vedação de marcas ou modelos
- Definir, justificar e/ou prever a possibilidade detalhamento no

TR:

- Prova conceito, protótipo, testes e outras formas de avaliação
- Carta de solidariedade
- Subcontratação
- Garantia de contratação

Estudo Técnico Preliminar

- Objeto rotineiro (principalmente objetos padronizados) : especificação, unidade de medida, quantidade, valor unitário e total

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

- Utilizar séries históricas de contratos anteriores como parâmetro
- Levantar a demanda existente

Estudo Técnico Preliminar

- **Buscar técnicas apropriadas para estimar a quantidade necessária**
- **Experiências de outros órgãos**
- **Caso não seja possível definir a quantidade, avaliar soluções (por exemplo, SRP)**

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

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

- Identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades levantadas pela unidade demandante
- Identificar a existência da solução em órgão público

Estudo Técnico Preliminar

- Realizar audiência e/ou consulta pública para coleta de informações
- Realizar avaliação comparativa entre vantagens e desvantagens

Estudo Técnico Preliminar



Aquisição de impressoras

Locação de impressoras

Outsourcing de impressora

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

- **Atenção! Art. 23 e seguintes da Lei nº 14.133/21**
- **Buscar o maior número de preços possíveis**
- **Identificar o custo unitário e global**

Estudo Técnico Preliminar

- **Levar em consideração todo o período de vigência do contrato**
- **Identificar custos que incorrerá além do valor de contratação, por exemplo: custos de manutenção e depreciação**
- **Anexar memorial de cálculo das estimativas de preço**

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

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

- Justificar o porquê da escolha da solução identificando os benefícios a serem alcançados
- Descrever a solução escolhida como todos os elementos para o atendimento da demanda
- Características adicionais:
 - Garantia
 - Assistência técnica
 - Necessidade de instalação

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

- **Verificar se objeto é divisível, levando em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente:**
 - Ser técnica e economicamente viável
 - Não haverá perda de economia de escala
 - Haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade

Estudo Técnico Preliminar



Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

- **Identificar os resultados que se pretende-se alcançar**
- **Definir tipos/índices de medições de resultados, por exemplo:**
 - Redução de licitações fracassadas ou desertas
 - Índice de satisfação do usuário do serviço público
 - Redução do valor estimado encontrado ou pago atualmente

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

- Identificar a necessidade de capacitação

- Servidores (gestor ou fiscal, por exemplo)
- Usuários da solução escolhida

- Verificar a necessidade de adequação na infraestrutura tecnológica, elétrica e física

- Identificar alterações no processo de trabalho e/ou rotina

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

Contratações correlatas: aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si;

Contratações interdependentes: aquelas que, por guardarem relação direta na execução do objeto, devem ser contratadas juntamente para a plena satisfação da necessidade da Administração;

- **Verificar se a solução escolhida poderá ter influência com outros contratos vigentes e providenciar o alinhamento**
- **Verificar a necessidade de outras contratações interdependentes**

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

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

- Identificar os possíveis impactos ambientais em consequência da contratação
- Identificar medidas mitigadoras para tratar tais consequências
- Identificar se há necessidade de solicitação de licença ambiental prévia

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

- Justificar a viabilidade ou não da contratação
- Concluir por outros meios diferentes da licitação ou contratação direta
 - Doações
 - Parcerias com outros órgãos e entidades
 - Solução interna
- Dificuldade em elaborar o TR (Procedimento de Manifestação de Interesse)

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

- Justificar a viabilidade ou não da contratação
- Concluir por outros meios diferentes da licitação ou contratação direta
 - Doações
 - Parcerias com outros órgãos e entidades
 - Solução interna
- Dificuldade em elaborar o TR (Procedimento de Manifestação de Interesse)

Estudo Técnico Preliminar

Art. 18. [...] § 1º [...]

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

- Justificar a viabilidade ou não da contratação
- Concluir por outros meios diferentes da licitação ou contratação direta
 - Doações
 - Parcerias com outros órgãos e entidades
 - Solução interna
- Dificuldade em elaborar o TR (Procedimento de Manifestação de Interesse)

Ao elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico ainda poderá avaliar a pertinência de modificar ou não o ETP?

Estudo Técnico Preliminar

Sim. Em qualquer momento da fase interna, o ETP poderá ser modificado. Logicamente, o reflexo da alteração deve recair sobre o TR ou PB. Inclusive, caso após o levantamento do mercado, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

Estudo Técnico Preliminar

XIX - REPRESENTAÇÃO | DESABAMENTO DE TETO ESCOLAR | IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO | REPARAÇÃO DO DANO PELA EMPRESA | APLICAÇÃO DE MULTA AO GESTOR. A segunda câmara julgou representação ofertada por vereadores de município jurisdicionado, que noticiava o desmoronamento do teto de uma escola municipal, fato ocorrido dois meses após a reforma do prédio por empresa contratada pela prefeitura. No curso da instrução, restou comprovado que: o projeto básico da licitação não teria detalhado a estrutura de madeira que deveria compor o telhado; não fora elaborada portaria de designação do fiscal do contrato; e não teriam sido lavrados termos de recebimento provisório e definitivo da obra. Noticio-se que, ainda que a empresa contratada tenha providenciado a reparação do dano estrutural sem novos custos para o município – o que afastou a responsabilização da construtora por dano causado ao erário –, o colegiado reconheceu que as graves falhas formais no processo de contratação trouxeram sérios riscos à integridade física dos alunos e funcionários, o que justificou a imposição de sanção pecuniária ao prefeito. (...)

(...) No voto condutor do julgamento, o relator, conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales, indicou que “a inspetoria de controle externo apontou que a provável causa do desmoronamento do telhado teria sido alguma falha na estrutura de madeira, cujo detalhamento não fora realizado de maneira apropriada num projeto básico” e ressaltou que “embora não tenha havido efetivo dano ao erário ou vítimas em decorrência do evento narrado na denúncia, a inobservância das formalidades supracitadas, em especial a ausência de um projeto básico detalhado correspondente à estrutura do telhado, poderia ter gerado consequências irreparáveis”.

ACÓRDÃO Nº 162/2022-TCE/RN, EM 31/05/2022, 2ª CÂMARA



TCE RN
ESCOLA DE
CONTAS

Obrigada!

