

A importância da elaboração do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** e do **Termo de Referência (TR)**
Estruturação com estudos de caso.



O Impacto da Nova Lei de Licitações

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, impõe mudanças substanciais no cotidiano de todos os órgãos e entidades públicas de todos os entes, de norte a sul do país, assim como em mercados de todos os segmentos que contratam com a Administração Pública.

As novas normas irão impactar todas Administração Pública, **especialmente os pequenos e médios Municípios**, que licitam em um regime mais modesto e com poucos recursos e agora se deparam com a obrigação de novas e complexas formas de contratação, novas necessidades a serem supridas pela máquina administrativa, quase incompatíveis com suas rotinas, realidade e estrutura.



O Impacto da Nova Lei de Licitações

Temos alterações que foram necessárias para atender o chamado novo normal.

A licitação eletrônica substituirá a forma tradicional. Em nome da **transparência**, **novos princípios serão incorporados** e as rotinas serão alteradas, exigindo-se cada vez mais o **alcance de resultados**.

Enfim, esperamos uma revolução nas contratações públicas. E entendo, que os resultados serão melhores. Depois do primeiro impacto, a vida fluirá.

Mudanças exigem dedicação e trabalho.



Planejamento como Fator de Sucesso nas Contratações Públicas

Cultura de Planejamento

- Boa prática já citada pelo TCU

Ex: “De acordo com o Tribunal de Contas da União, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é obrigatória para todas as contratações, pois o Termo de Referência e Projeto Básico se espelharão neste documento” (Acórdão TCU nº 2.212/2016 – Plenário).

Em seu manual de Boas Práticas, o TCU justifica que a elaboração dos **Estudos Técnicos Preliminares** podem **mitigar riscos** de desperdícios oriundos da ineficiência e fraude na gestão da Licitação.

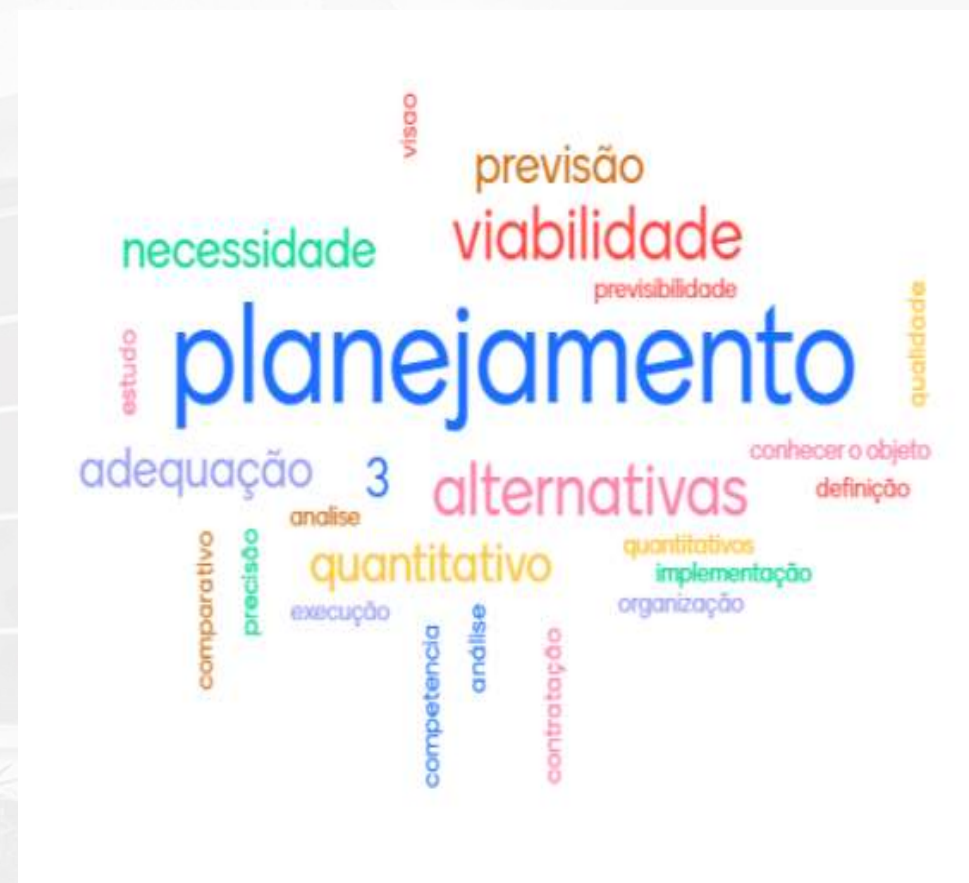
BRASIL. Tribunal de contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0.

Ausência de Planejamento x fator de insucesso nas Contratações Públicas

Ausência de Estudos Técnicos Preliminares

- Possíveis RISCOS:

- a) Contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da Administração;
- b) desperdício de recursos sejam financeiros ou pessoal;
- c) Impossibilidade de contratar em razão da suspensão do certame por meio de um mandado de segurança devido a irregularidades;
- d) Especificações restritivas não necessárias;



CASOS CONCRETOS

Em uma Auditoria realizada em 2019, o TCU identificou irregularidades no planejamento das contratações relacionadas à **maneira pro forma** da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), o qual, inclusive, foi produzido depois do Termo de Referência. **Acórdão TCU nº 2037/2019 – Plenário**

“18. Dessa forma, foi constatado que os processos de planejamento, quando continham os artefatos exigidos na instrução normativa supracitada, como o **Documento de Oficialização de Demanda (DOD)**, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), que os mesmos haviam sido elaborados de maneira pro forma, isto é, **o planejamento da contratação não havia ocorrido de fato.**

19. Observou-se casos em que o **TR**, último artefato que compõe a fase de planejamento, foi o primeiro documento produzido. Isto é, o órgão já tinha definido qual a solução que pretendia adquirir e, muitas vezes, qual a ata de registro de preços à qual pretendia aderir sem sequer ter feito uma análise de suas necessidades de negócio e das soluções existentes no mercado e no portal de software público que poderiam atendê-lo”.

Planejamento como Fator de Sucesso nas Contratações Públicas

O Governo Federal vem editando instruções normativas para disciplinar o **planejamento das suas licitações e contratos**, muito influenciado por acórdãos do **Tribunal de Contas da União**. Pode-se destacar, dentre outras:

1. Instrução Normativa n. 01/2019, do Secretário de Gestão do Ministério da Economia, que exige da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional a **elaboração de Plano Anual de Contratações**;

Planejamento como Fator de Sucesso nas Contratações Públicas

2. Instrução Normativa n. 05/2017, da Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre a contratação de serviços no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional e **exige delas planejamento minudente**, com destaque para a necessidade de **documento de formalização de demanda**, **estudo técnico preliminar**, **termo de referência** e **análise de risco**.

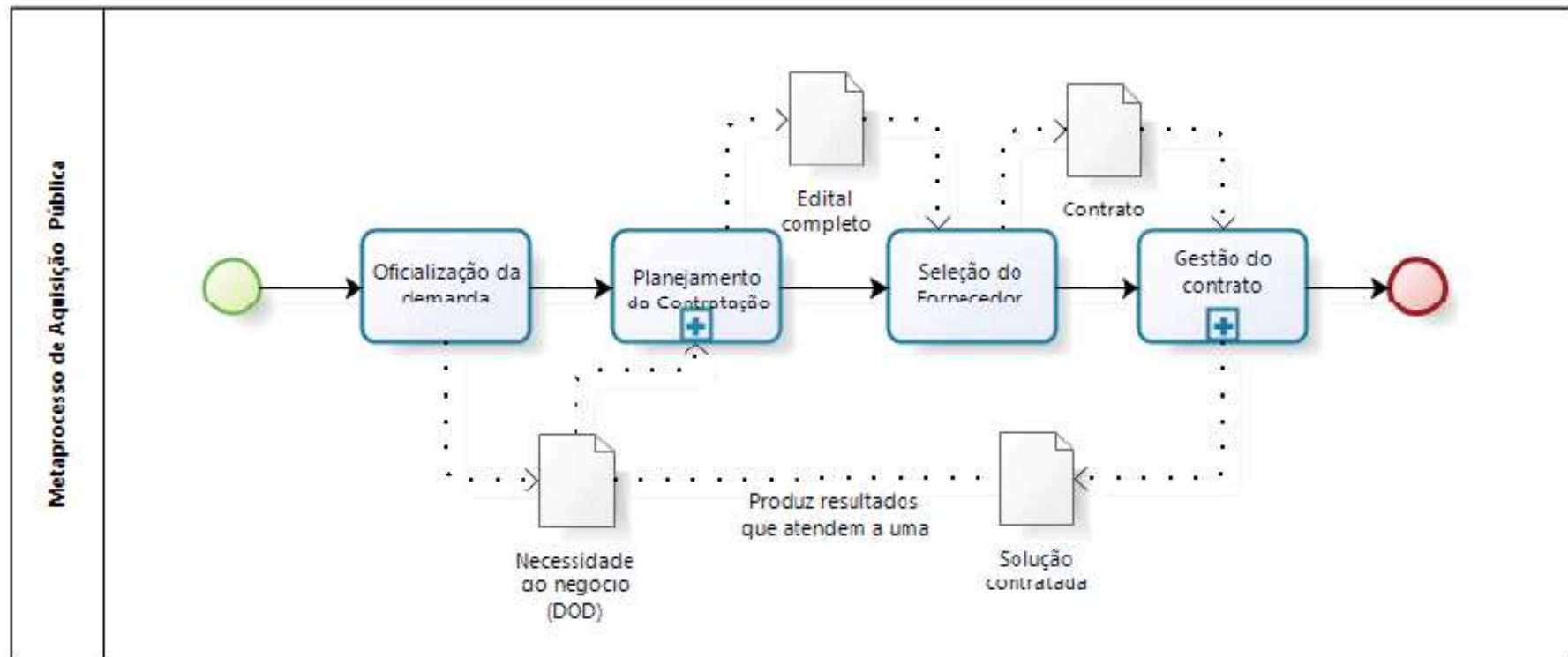
Planejamento como fator de sucesso nas Contratações Públicas

3. Instrução Normativa n. 01/2019, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, que regulamenta o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal e também exige **planejamento muito detalhado**, destacando-se, da mesma forma, a necessidade de **documento de formalização de demanda**, **estudo técnico preliminar**, **termo de referência** e **análise de risco**.

Planejamento como fator de sucesso nas Contratações Públicas

4. Instrução Normativa n. 40/2020, da Secretaria de Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia, que **regulamenta a elaboração de estudo técnico preliminar** no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
5. Instrução Normativa n. 73/2020, da Secretaria de Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia, que regulamenta o procedimento administrativo para a pesquisa de preços no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

Metaprocesso para Aquisições Públicas



Fonte: Tribunal de Contas da União – Relatório do Acórdão 2622/2015 – Plenário.

FASE PREPATÓRIA DA LICITAÇÃO

**SABER MODELAR A LICITAÇÃO. É NO PLANEJAMENTO QUE SE
PENSA A LICITAÇÃO E A CONTRATAÇÃO.**

Planejamento na lei 14.133/2021

A licitação inicia-se numa fase preparatória ou interna, em que a Administração Pública justamente trata **de planejar a futura licitação e contrato**, definindo os seus objetos e todas as suas condições, o que deve, ao final, ser retratado no edital de licitação e documentos que lhe são anexos e partes integrantes (art. 17, inciso I da Lei n. 14.133/2021).

O licitante vencedor será aquele que atender todas as exigências do Edital.

FASE PREPATÓRIA DA LICITAÇÃO

ETAPAS DO PLANEJAMENTO:

1. PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES - 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**. (Art. 12, VII da Lei n. 14.133/2021)

FASE PREPATÓRIA DA LICITAÇÃO

§ 1º O **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

FASE PREPATÓRIA DA LICITAÇÃO

ETAPAS DO PLANEJAMENTO:

1. O *caput* do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória das licitações “deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual” e o estudo técnico preliminar, que é um dos seus documentos, deve conter “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”.

FASE PREPATÓRIA DA LICITAÇÃO

Na essência, **com o plano de contratações anuais** projeta-se todas as licitações e contratações para o ano, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, define-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário. Faz sentido, é natural e necessário. O estranho seria não fazer coisa do tipo, ir licitando e contratando ao acaso. **Ato discricionário.**

Os Estudos Técnicos Preliminares

O planejamento deve ser eficiente e eficaz especialmente na fase interna da licitação, nos **estudos técnicos preliminar** e se no **termo de referência**.

(Acórdão TCU nº 3056/2019-Plenário).

“A deficiência na elaboração do Estudo Técnico Preliminar **reverbera na especificação do objeto** definido no termo de referência, dada a ausência ou detalhamento dos elementos que compõem o documento. É possível citar vários acórdãos do TCU determinando adoção de medidas para prevenir a ocorrência de falhas relacionadas a concepção do ETP.”

Os Estudos Técnicos Preliminares

Por exemplo, determinado órgão poderá estar disposto a pagar mais por uma solução, caso ela seja mais sustentável, ou promova uma maior geração de empregos.

Outro órgão **pode estar mais preocupado em encontrar uma solução minimamente satisfatória**, ao menor custo possível.

É a partir destes critérios que as soluções disponíveis devem ser avaliadas.

Por isso, **tais critérios devem ser passíveis de mensuração e ponderados de acordo com sua importância para que os objetivos do órgão sejam atingidos.**

Os Estudos Técnicos Preliminares

Por exemplo, determinado órgão poderá estar disposto a pagar mais por uma solução, caso ela seja mais sustentável, ou promova uma maior geração de empregos.

Outro órgão **pode estar mais preocupado em encontrar uma solução minimamente satisfatória**, ao menor custo possível.

É a partir destes critérios que as soluções disponíveis devem ser avaliadas.

Por isso, tais critérios devem ser passíveis de mensuração e ponderados de acordo com sua importância para que os objetivos do órgão sejam atingidos.

Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas

A realização dos referidos estudos já estava está previsto na Lei 8.666/93, em seu Art. 6º, IX, na definição do Projeto Básico:

“IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares**, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”

Porém, não foi detalhado com deveria ser elaborado o ETP

Os Estudos Técnicos Preliminares

Entende-se que um dos principais documentos da etapa de planejamento é o **Estudo Técnico Preliminar** (ETP), com seu conceito apresentado no art. 6, XX da Lei 14.133/2021:

“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”.

Os Estudos Técnicos Preliminares

Muitas dificuldades têm se apresentado para a boa elaboração de um ETP.

Apesar das várias Instruções Normativas Federais preverem a necessidade de produção deste documento, um dos principais problemas centra-se na **ausência de uniformização** dos elementos que o integram e de um roteiro padrão a ser seguido.

Os Estudos Técnicos Preliminares

Diante dessa ausência de uniformidade, o art. 18, §2º da Lei 14.133/2021 definiu o conteúdo mínimo:

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

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;

Os Estudos Técnicos Preliminares

Diante dessa ausência de uniformidade, o art. 18, §2º da Lei 14.133/2021 definiu o conteúdo mínimo:

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;

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

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

Os Estudos Técnicos Preliminares

Como a finalidade do Estudo Técnico Preliminar é esclarecer **as condições da contratação** em termos de necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características que demonstrem a viabilidade técnica e econômica da contratação, é importante que se façam as seguintes pesquisas em relação à demanda apresentada:

- a) verificação do apontamento da referida demanda no plano anual das contratações do órgão ou entidade.
- b) análise da sua real necessidade e avaliação crítica dos quantitativos para composição da solução.
- c) levantamento das alternativas disponíveis no mercado e suas peculiaridades;

Os Estudos Técnicos Preliminares

- d) adequação das soluções encontradas ao mercado como, por exemplo, os prazos de garantia, entrega e validade;
- e) adequação às novas tecnologias – quais os modelos mais modernos e atuais que atendem à demanda;
- f) os padrões de sustentabilidade que devem ser observados (ambientais, sociais, econômicos, éticos); e
- g) adequação à programação orçamentária, visto que pode-se, por exemplo, qualificar a solução como custeio ou investimento.

Os Estudos Técnicos Preliminares

Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, ele deve refletir e definir a demanda administrativa a ser atendida por um terceiro contratado (pretensão contratual).

Uma vez que o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda: como a contratação de uma empresa terceirizada de transporte, a aquisição de veículos, a locação de veículo, o uso de aplicativos, entre outros.

Os Estudos Técnicos Preliminares

Da mesma forma, em licitações para **aquisição de equipamentos**, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa.

Uma vez escolhida a solução adequada, ter-se-á a base para o termo de referência, documento que irá detalhar e formalizará a descrição da pretensão contratual.

Os Estudos Técnicos Preliminares

**Deve ser exigido Estudo Técnico Preliminar do setor requisitante?
Para contratação serviços e aquisição de material?**

Resposta: Sim. Como se trata de um estudo técnico, é interessante que seja realizado por quem conheça da matéria. Para serviços e material

Porém, o mais indicado é que o ETP seja elaborado por **equipe multidisciplinar, de diversas áreas**, para que se chegue a um documento que esteja alinhado ao planejamento estratégico da organização e à demanda da área requisitante.

Os Estudos Técnicos Preliminares

ORIENTAÇÃO DA LEI 14.133/2021

É importante, ainda, a **capacitação dos servidores**, propiciando-lhes condições de contribuir para o estudo e evitar a construção de documento distorcido da realidade e necessidade do órgão.

“Art. 173. Os **tribunais de contas** deverão, por meio de suas **escolas de contas**, promover **eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos** designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, **incluindo cursos presenciais e a distância**, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas”.

Os Estudos Técnicos Preliminares

Há necessidade do estudo técnico preliminar para aquisições comuns e frequentes? Depende

As contratações de obras, serviços e soluções de tecnologia da informação, que demandam **análise atual da necessidade da instituição**, não podem, em regra, se abster da elaboração do **Estudo Técnico Preliminar**.

Com relação às compras, existe uma divergência quanto à exigência da realização do Estudo Técnico Preliminar em toda e qualquer situação.

Os Estudos Técnicos Preliminares

Há necessidade do estudo técnico preliminar para aquisições comuns e frequentes? divergência

Para o TCU “uma instituição dotada de mínima organização gerencial deveria possuir controles estatísticos de utilização dos materiais necessários à execução de suas atividades quotidianas, utilizando como referência, por exemplo, registros de consumo desses materiais ao longo de períodos de tempo determinados” (TCU. Acórdão n.º 1380/2011-Plenário).

O Decreto do Pregão Eletrônico (art. 8º, I do Decreto 10.024/2021) indica que o ETP será realizado apenas quando necessário.

IN 40/2020 -

Os Estudos Técnicos Preliminares

A sua elaboração busca aprofundar o conhecimento sobre **o problema a ser resolvido** para que então seja definida a solução mais adequada às necessidades da administração, **considerando o interesse público**, **os objetivos estratégicos da instituição**, as opções do mercado, que pode ser a contratação de um serviço, a aquisição de um bem ou realização de uma obra.

Enfim, o ETP busca avaliar a **viabilidade técnica**, **socioeconômica** e **ambiental de se realizar uma contratação**.

Estudo de Casos

São inúmeros os casos de insucesso das contratações públicas decorrentes da falta do estudo técnico prévio. Podemos citar:

- A contratação de tablets para auxiliarem os médicos nos postos de saúde, mas ficaram sem utilização, já que não tinha wi-fi nos locais de atendimento.

Se fosse feito o estudo técnico preliminar adequado poderíamos ter chegado ao diagnóstico da inviabilidade da contratação ou da instalação do wi-fi previamente a aquisição, se fosse possível ou, ainda, a uma outra solução para atender a necessidade apresentada.

- Falta dos medicamentos utilizados para intubação de pacientes internados para tratamento de Covid-19. Deveria contar no ETP se aquela a solução escolhida dependente de outras contratações correlatas.

FASE DE PLANEJAMENTO

FASE DE PLANEJAMENTO

**Estudos Técnicos
Preliminares - ETP**

Análise de Risco

**Anteprojeto
Projeto Básico
Termo de Referência**

- **a matriz de risco** define os riscos e as responsabilidades que formam o equilíbrio econômico-financeiro. Todo contrato envolve riscos. Alguns desses riscos poderão desequilibrar o contrato. É para isso que serve a matriz de risco, para estimar eventos que poderão se concretizar ou não, definindo a responsabilidade de cada envolvido.

TERMO DE REFERÊNCIA

O **Estudo Técnico Preliminar** (ETP) não se confunde com o **Termo de Referência** (TR), o qual tem propósito distinto.

O ETP tem a finalidade de identificar a necessidade e apresentar as soluções disponíveis no mercado.

Por sua vez, cabe ao **TR especificar, de forma precisa, suficiente e clara**, a melhor solução que foi estudada previamente por meio do ETP.

Conceito do **Termo de Referência** previsto do art. 6º, XXII da Lei 14.133/2021: **“termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:**

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

TERMO DE REFERÊNCIA

- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo **o ciclo de vida do objeto**;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

TERMO DE REFERÊNCIA

- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

TERMO DE REFERÊNCIA

Em se tratando de estudo técnico preliminar para **contratação de obras e serviços comuns de engenharia**, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a **especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico**, dispensada a elaboração de projetos. (art. 18, §3º da Lei 14.133/2021)

Quando a contratação se referir a obras e serviços de **grande vulto** ou forem adotados os regimes de contratação **integrada e semi-integrada**, o edital obrigatoriamente contemplará **matriz de alocação de riscos** entre o contratante e o contratado. (art. 22, §3º da Lei 14.133/2021)

TERMO DE REFERÊNCIA

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de **consumo anual** e observar o seguinte:

1. condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
2. processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;
3. determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;
4. condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;
5. atendimento aos princípios: da **padronização**, do **parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; da **responsabilidade fiscal**, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

TERMO DE REFERÊNCIA

Os requisitos que devem completar o termo de referência deve definir nas aquisições

(Art. 40, § 1º da LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021)

1. especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
2. indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
3. especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

TERMO DE REFERÊNCIA

Ocorre que é possível que tenhamos um TR que apresenta algumas informações DIFERENTES do ETP, pois foi atualizado em decorrência do amadurecimento e refinamento da descrição.

Ora, se as soluções sugeridas não se apresentam mais adequadas, não há necessidade de se retornar ao ETP para refazê-lo.

Basta explicar o motivo da alteração no processo e seguir em frente, visto que o mais importante é o TR está em sintonia com a demanda da área requisitante.

TERMO DE REFERÊNCIA

Esse fato ocorre pelo fato do TR está ligado ao ETP, **contudo possui vida própria** e não pode ser tratado como um documento perpétuo e inexorável.

Exemplo prático, que bem ilustra a questão, ocorre quando as estimativas preliminares descritas no ETP não se mostram mais apropriadas (alterações orçamentárias, logísticas e tecnológicas).

É inaceitável o TR não poder ser modificado, pois ficará desconectado com a demanda apresentada e não atenderá o desiderato último das contratações que é o interesse público.

Quem sou?



Flávia Caroline Fonseca Amorim



(82) 98873-0275



Instagram: @fcarolamorim

Olá, Diletos alunos

Sou uma eterna aprendiz, amo aprender sobre tudo, principalmente sobre Licitações e Contratos, e através desse amor eu posso exercer a minha missão, que é ensinar um pouco do eu sei para que todos possam exercerem as suas funções com zelo e dedicação.

Se precisarem podem contar sempre comigo. Prazer, eu sou Flávia Caroline

