



Manual de Contratações

Módulo 1 - Planejamento e Fase Interna



Brasília, Agosto de 2025

Brasília – DF, agosto de 2025.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES – MCom
Esplanada dos Ministérios – Bloco R
70044-902 – Brasília – DF

Autoridades Incentivadoras

Sônia Faustino Mendes

Secretaria-Executiva

Luciano de Mendonça Fonseca

Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração

Lorena Vieira da Silva Santos

Coordenadora-Geral de Recursos Logísticos

Elaboração do Conteúdo

Autor

Marcelo da Silva Costa

Coordenador de Licitações, Compras e Contratos

Co-Autores

Henrique Ulisses de Abreu

Chefe de Divisão de Licitações e Compras

Luan Monteiro da Costa

Chefe de Serviços de Licitações e Compras

Belchior Queiroz da Rocha

Analista Sênior - Advogado

PERMITIDA A REPRODUÇÃO PARCIAL OU TOTAL DESTA PUBLICAÇÃO, DESDE QUE CITADA A FONTE.
Disponível em: <<https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos-1/manuais>>

sumário

1. O Processo Licitatório	4
1.1. A Nova Lei de Licitações	4
2. Tipos de Processo Licitatório	7
2.1. Pregão	7
2.2. Concorrência	7
2.3. Dispensa de Licitação	7
2.4. Inexigibilidade	8
3. Planejamento das Contratações	8
3.1. Plano de Contratações Anual (PCA)	10
3.2. Documento de Formalização da Demanda (DFD)	11
3.3. Estudo Técnico Preliminar (ETP)	12
3.4. Pesquisa de Preços	14
3.5. Termo de Referência (TR)	16
3.6. Mapa de Gerenciamento de Riscos	10
3.7. Artefatos obrigatórios por tipo de licitação	20
4. Sistema de Registro de Preços	21
4.1. Vantagens e excepcionalidades	22
5. Contratações com Dedicação Exclusiva	23
5.1. Planilha de Formação de Preços	23
6. Fluxos Processuais	24
6.1. Serviços sem dedicação exclusiva e aquisições (pregão)	25
6.2. Serviços com dedicação exclusiva (Pregão)	26
6.3. Dispensa de Licitação com disputa	27
6.4. Dispensa de licitação sem disputa e inexigibilidades	28



1. O PROCESSO LICITATÓRIO

Llicitação é um procedimento administrativo utilizado por órgãos públicos para contratar obras, serviços, compras e alienações. O objetivo principal da licitação é assegurar que a administração pública obtenha a melhor proposta possível, em termos de qualidade e preço, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, de forma a atender ao interesse público. O processo é regulamentado por leis específicas, como a Lei 14.133/2021 no Brasil, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

A licitação é baseada em princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, garantindo que todos os interessados tenham condições iguais de concorrer e que a seleção do vencedor seja feita de forma justa e transparente. Existem diferentes modalidades de licitação, como pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, cada uma adequada a diferentes tipos de contratação.

Assim, os processos licitatórios são procedimentos formais composto por diversas fases, como o planejamento da contratação (preparatório); publicação de instrumento convocatório (divulgação do edital de licitação); recebimento e julgamento de propostas (apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, recursal e homologação); findando na celebração de contrato.

Este manual tem como foco principal a fase de planejamento da contratação, considerada essencial para o sucesso de qualquer processo licitatório. Baseado nos princípios estabelecidos pela Lei 14.133/2021 e na legislação pertinente, o planejamento é a etapa que define as diretrizes e estratégias que garantirão a obtenção de soluções eficientes e vantajosas para a administração pública.

1.1 .NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, foi sancionada em 1º de abril de 2021, substituindo as antigas normas que regiam as licitações públicas no Brasil, principalmente a Lei nº 8.666/1993.

A nova legislação foi criada com o objetivo de modernizar e simplificar os processos licitatórios, além de aumentar a transparência e a eficiência das contratações públicas. Um dos aspectos mais importantes da nova lei é a ampliação das possibilidades de contratações diretas, o que permite que a administração pública celebre contratos sem licitação em situações específicas, como em casos de emergência ou baixa complexidade.

Outro ponto de destaque da Lei nº 14.133/2021 é a introdução de novos critérios para a escolha das propostas vencedoras, priorizando não apenas o menor preço, mas também a melhor técnica e a qualidade do objeto contratado, além do critério de maior retorno econômico. A legislação também fortalece os mecanismos de controle e responsabilização, estabelecendo que os gestores públicos devem seguir boas práticas de governança e ética, sob pena de sanções administrativas e penais. Além disso, a lei cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), um sistema unificado que visa centralizar todas as informações sobre licitações e contratos, facilitando o acesso e a

fiscalização por parte dos órgãos de controle e da sociedade.

Assim, a Nova Lei de Licitações trouxe avanços significativos para o incentivo à inovação e à sustentabilidade nas contratações públicas. Ela permite, por exemplo, a inclusão de cláusulas contratuais que estimulem práticas sustentáveis e inovadoras, como a redução de impacto ambiental e o uso de tecnologias emergentes. Essa mudança reflete uma tendência global de promover contratações públicas mais eficientes e responsáveis, alinhando o Brasil às melhores práticas internacionais no setor. A Lei nº 14.133/2021 representa, portanto, um marco no aprimoramento da administração pública brasileira.

Cumpre informar que a Lei é complementada por uma série de Instruções Normativas (INs) que detalham e regulamentam os procedimentos atinentes ao processo licitatório. Essas INs são essenciais para orientar os gestores públicos e garantir que as contratações sejam realizadas de maneira eficiente, transparente e em conformidade com a legislação.

Dentre as principais INs, evidenciam-se as listadas abaixo, que serão utilizadas como fundamentação legal para a instrução de processos licitatórios:

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022:

Autoriza a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017:

Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022:

Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2022:

Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2022:

Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021:

Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI Nº 81, DE 12 DE SETEMBRO DE 2024:

Dispõe sobre as regras e procedimentos para a possibilidade de compensação de jornada nos contratos de prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação

exclusiva de mão de obra, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI N° 176, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2024:

Dispõe sobre as regras e os procedimentos para adoção dos custos mínimos a serem observados nos valores de remuneração, incluindo salário-base e adicionais, auxílio-alimentação e outros benefícios como mecanismo de fortalecimento das garantias trabalhistas em contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nos termos do art. 5º do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI N° 190, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2024:

Dispõe sobre a relação dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra aptos à aplicação da redução de jornada de 44 horas para 40 horas semanais, de que trata o art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 12.174, de 11 de setembro de 2024, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES N° 73, DE 30 DE SETEMBRO DE 2022:

Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

OUTROS NORMATIVOS DE UTILIZAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

DECRETO N° 11.890, DE 22 DE JANEIRO DE 2024

Regulamenta o art. 26 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável.

RESOLUÇÃO SEGES-CICS/MGI N° 4, DE 18 DE OUTUBRO DE 2024

Especifica os produtos manufaturados nacionais que serão objeto de margens de preferência normal e adicional nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

RESOLUÇÃO SEGES-CICS/MGI N° 6, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2024

Suspende a aplicação de margens de preferência em licitações que tenham por critério de julgamento o menor preço por grupo de itens.

DECRETO N° 11.462, DE 31 DE MARÇO DE 2023:

Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

No que tange ao planejamento da contratação, as Instruções Normativas desempenham um papel crucial, estabelecendo diretrizes claras para as etapas iniciais do processo licitatório, desde a elaboração do termo de referência até a definição dos critérios de julgamento.

A área demandante deverá atentar-se aos normativos vigentes para a instrução de seus artefatos, observando o enquadramento do objeto a ser contratado e os requisitos

necessários para prosseguimento da contratação.

2. OS TIPOS DE PROCESSOS LICITATÓRIOS

A Lei nº 14.133/2021 reformulou o processo licitatório no Brasil e introduziu novos dispositivos para modernizar e tornar mais eficientes os processos de contratação pública. Abaixo, destacam-se os principais tipos de processos licitatórios, bem como as situações de contratação direta, que são a dispensa e a inexigibilidade de licitação:

2.1. PREGÃO

O pregão é uma modalidade de licitação destinada à contratação de bens e serviços comuns, sejam eles de natureza técnica ou não, incluindo serviços de engenharia. Ele pode ser realizado nas formas presencial ou eletrônica, sendo esta última a preferencial.

- Finalidade: Obtenção de bens e serviços comuns.
- Critério de julgamento: Menor preço ou maior desconto.
- Características: O pregão é mais célere e simplificado que outras modalidades, com prazos mais curtos e sem necessidade de habilitação prévia para todos os concorrentes, o que ocorre apenas após a seleção da proposta mais vantajosa.
- Fase de lances: O pregão tem uma fase de lances onde os licitantes podem reduzir seus preços, estimulando a competitividade.

2.2. CONCORRÊNCIA

A concorrência é uma modalidade de licitação aplicada para contratações de maior vulto, como obras públicas de grande porte ou contratos de concessão. A modalidade também deverá ser utilizada para contratações de serviço de comunicação.

- Finalidade: Obtenção de bens ou serviços de alta complexidade ou grande valor.
- Critério de julgamento: Menor preço, técnica e preço, maior desconto, entre outros.

2.3. DISPENSA DE LICITAÇÃO

A dispensa de licitação ocorre quando, apesar de o objeto ser licitável, a lei permite que a Administração Pública contrate diretamente sem a necessidade de realizar o procedimento licitatório. A Lei 14.133/2021 ampliou as hipóteses de dispensa, que podem ocorrer por motivos econômicos, emergenciais, entre outros.

- Exemplos de casos de dispensa:
 - Contratações de pequeno valor (Decreto 12.343/2024):
 - R\$125.451,15 para obras, serviços de engenharia e manutenção de veículos; e
 - R\$62.725,59 para compras e serviços comuns.
 - Em emergências ou calamidade pública, que demandam rapidez na contratação.
 - Contratação de remanescente de obra ou serviço.
- Particularidade: A dispensa visa simplificar contratações que, em certos casos, poderiam ser inviáveis ou ineficientes caso fossem obrigatoriamente licitadas.

2.4. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A inexigibilidade ocorre quando não há possibilidade de competição devido à exclusividade do fornecedor ou prestador do serviço, o que torna impossível a comparação de propostas ou a realização de concorrência.

- Exemplos de casos de inexigibilidade:
 - Contratação de artista consagrado pela crítica ou opinião pública.
 - Contratação de cursos de capacitação.
 - Fornecedor exclusivo de determinado produto ou serviço.
 - Contratação de serviços técnicos especializados, de natureza singular, como consultorias ou projetos de engenharia de alta complexidade.
- *Particularidade:* Não há competição viável, logo a contratação direta é permitida.
- *Características:* O processo de concorrência é mais demorado, com fases rigorosas de habilitação e julgamento, devido à complexidade dos objetos licitados.

3. PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

O planejamento das contratações é etapa fundamental na Nova Lei de Licitações, pois define as bases para todo o processo licitatório e para a gestão contratual subsequente. Esse planejamento envolve a **ELABORAÇÃO DE ARTEFATOS DE CONTRATAÇÃO**, documentos que garantem ao processo licitatório condução organizada, transparente e alinhada com os objetivos da administração pública, assegurando a eficiência e a legalidade das aquisições e contratos.

Preliminarmente, a contratação deverá ser prevista no **PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA)**, documento que consolida todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício vigente e contempla bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. O PCA é elaborado no exercício anterior, momento em que a Coordenação de Licitações, Compras e Contratos elabora o referido plano mediante a necessidade indicada por cada área demandante.

Importante frisar que, para demandas extemporâneas incapazes de serem previstas no exercício anterior, estas serão incluídas excepcionalmente no PCA mediante a autorização da Secretaria Executiva do MCom.

Ato contínuo, o **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)**, formalizará a necessidade de contratação de bens, serviços ou obras por parte da administração pública. Ele especifica o que será contratado, justificando a demanda com base em necessidades concretas e alinhadas aos objetivos da instituição. O DFD deverá iniciar o processo licitatório de maneira fundamentada, assegurando que a contratação atenda a uma necessidade real. Ele também auxilia na integração das demandas com o planejamento estratégico da entidade pública.

Demandas reconhecidas pela autoridade competente, elabora-se **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)**, instrumento que considera as necessidades da administração pública, analisa a viabilidade técnica, econômica e operacional da contratação, as alternativas disponíveis no mercado, custos estimados, impactos e possíveis riscos. Esse estudo assegura que a decisão de contratar seja bem fundamentada e alinhada com as reais necessidades da administração pública, promovendo contratações mais

eficientes e que atendam aos princípios de economicidade e eficiência.

Por conseguinte, realiza-se a PESQUISA DE PREÇO, que visa garantir que a administração pública obtenha bens e serviços com valores justos e compatíveis com o mercado. Essa pesquisa deve ser realizada de maneira ampla e criteriosa, utilizando diversas fontes, como contratações anteriores, valores praticados por outros órgãos públicos, preços de mercado disponíveis em bases de dados oficiais e cotações fornecidas por fornecedores, tendo como produto o RELATÓRIO DE PESQUISA DE PREÇOS. A lei enfatiza a necessidade de transparência e de um processo fundamentado, evitando sobrepreços ou superfaturamentos. Assim, a pesquisa de preços é uma ferramenta importante para assegurar a economicidade e a eficiência nas contratações públicas.

O planejamento até aqui realizado será consolidado em TERMO DE REFERÊNCIA (TR) ou PROJETO BÁSICO (PB), artefatos que detalham todas as especificações técnicas, condições de execução e critérios de aceitação do objeto a ser contratado. Eles servem como base para a elaboração do edital de licitação e para a avaliação das propostas, garantindo que as aquisições atendam às necessidades da administração pública de forma clara e precisa. A importância desse artefato está em sua capacidade de prevenir ambiguidades, evitar problemas durante a execução do contrato e assegurar que a contratação seja eficiente, transparente e conforme os objetivos pretendidos.

Definidos os objetivos e requisitos da contratação, o MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS (MGR) irá identificar, avaliar e gerenciar os possíveis riscos envolvidos em contratações públicas. Ele exige que os gestores públicos, durante o planejamento da contratação, analisem os riscos que podem comprometer a execução do contrato, como atrasos, falhas de fornecimento ou variações de custos. A importância do mapa de riscos reside em sua capacidade de antecipar problemas e definir estratégias de mitigação, assegurando que as contratações sejam mais seguras, eficientes e alinhadas aos princípios de responsabilidade e transparência. Essa prática fortalece a governança e contribui para o sucesso dos projetos e aquisições públicas.

E no fim das contas, temos o recurso necessário para cobertura das despesas da contratação no exercício? Uma vez definido o objeto que se quer contratar e estimado o seu valor total, é necessário verificar se há orçamento disponível para a contratação, através da DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

A indisponibilidade orçamentária frente aos valores estimados pode levar o órgão a concluir pela inviabilidade da contratação. Por isso, todas as despesas contratuais deverão ser previstas em orçamento, inclusive àquelas que extrapolam o exercício financeiro.

Em suma, os artefatos de planejamento da contratação necessários à instrução dos processos licitatórios são:

1. Documento de Formalização da Demanda - DFD
2. Estudo Técnico Preliminar (ETP)
3. Relatório de Pesquisa de Preços
4. Termo de Referência - TR
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR
6. Declaração de Disponibilidade Orçamentária

A Lei nº 14.133/2021 trouxe uma valorização significativa ao planejamento nos procedimentos de contratação pública. O caput do art. 18 estabelece que a fase preparatória da licitação está diretamente relacionada ao planejamento. Historicamente, a regulamentação das licitações no Brasil nunca deu tanta ênfase ao planejamento como agora. Acredita-se que essa valorização reflete uma tendência que acompanha a evolução do modelo de Administração Pública.

Alguns dos artefatos citados deverão ser elaborados e publicados em sistema ComprasNET, conforme preconizado pela legislação vigente. Para solicitar o acesso ao sistema, os membros da equipe de planejamento deverão encaminhar Formulário – Solicitação de Acesso: SIASG, disponibilizado no sistema SEI/MCOM, em processo apartado, para atendimento pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGRL_MCOM).

Este manual descreverá detalhadamente os artefatos de contratação exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) e sua legislação concernente. Cada um desses artefatos será abordado com o objetivo de orientar os gestores e servidores públicos na elaboração de documentos que atendam aos requisitos legais e garantam a clareza e precisão nas contratações.

ANTES DE COMERÇARMOS, VAMOS FALAR SOBRE O PCNP

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é uma plataforma centralizada e obrigatória na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), com o objetivo de unificar e dar maior transparência às contratações públicas no Brasil. Ele permite a divulgação de editais, resultados de licitações e contratos firmados, sendo acessível a toda a população. O PNCP também facilita a comunicação entre órgãos públicos e fornecedores, otimizando a gestão de contratações e promovendo a competitividade e eficiência nos processos licitatórios. A sua implementação visa maior controle e acompanhamento pelos órgãos de fiscalização e pela sociedade.

Em suma, todos os documentos atinentes à contratação são divulgados no PNCP, e poderão ser consultados em todas as etapas do processo licitatório, tanto para subsidiar a elaboração dos artefatos de contratação, quanto para elaboração da Pesquisa de Preços.

O PCNP é importante ferramenta para controle social e sua alimentação é imprescindível para a manutenção da transparência ativa da Administração Pública.

O sistema pode ser acessado no endereço: <https://www.gov.br/pncp>.

3.1. PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL DO MCOM

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022

Portaria de Competência MCOM nº 1.603, de 14 de dezembro de 2024

O Plano de Contratações Anual (PCA) do governo federal, instituído pela Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, é uma ferramenta estratégica que visa aprimorar o planejamento e a gestão das aquisições públicas. Ele obriga os órgãos e entidades da administração pública a consolidarem em um documento único todas as suas necessidades de compras, obras e serviços para o ano seguinte. Esse plano deve ser elaborado com base nas diretrizes orçamentárias e nas prioridades definidas pela administração, promovendo uma gestão mais

eficiente e coordenada dos recursos públicos. Além disso, o plano proporciona maior transparência, pois permite que o mercado conheça antecipadamente as demandas do governo, favorecendo a competitividade e o planejamento das empresas interessadas em participar das licitações.

Outro aspecto relevante do PCA é a sua função como instrumento de controle e monitoramento das contratações públicas. Ele facilita o acompanhamento da execução orçamentária e a avaliação dos resultados obtidos, permitindo ajustes no planejamento conforme necessário. O plano também busca reduzir desperdícios e evitar a fragmentação das aquisições, promovendo a racionalização e a padronização das compras governamentais. Com isso, a administração pública ganha em eficiência e eficácia, garantindo que as contratações sejam realizadas de forma alinhada com as metas e objetivos institucionais, além de atender às necessidades da sociedade de maneira mais ágil e transparente.

No MCom, a Coordenação de Licitações, Compras e Contratos é responsável pela elaboração e acompanhamento do PCA, obedecendo cronograma de etapas previsto em legislação para a formulação definitiva do plano. Cabe à área demandante incluir suas demandas em sistema PGC no ComprasNET, que passarão por prévia análise, organizadas e posteriormente aprovadas pela autoridade competente, designada em Portaria de Competência MCOM nº 16.663, de 20 de fevereiro de 2025.

O PCA prevê dois marcos de elaboração: o primeiro ocorre no início do ano, com inclusão prévia de demandas para o próximo exercício até a primeira quinzena de maio. O segundo marco se encerra na primeira quinzena de novembro, momento que as áreas poderão incluir, excluir ou alterar demandas sugeridas anteriormente para aprovação final do plano.

Ao final do ano de vigência do PCA, as contratações planejadas e não realizadas deverão ser justificadas quanto aos motivos de sua não consecução, e, se permanecerem necessárias, serão incorporadas ao plano de contratações referente ao ano subsequente.

As demandas cadastradas gerarão o número da contratação que deverá ser utilizado em demais etapas do processo para vinculação dos artefatos. Não obstante, os dados relativos ao PCA deverão constar em Termo de Referência e poderão ser consultados, tanto no site institucional do MCom, quanto no PNCP.

3.2. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Decreto Nº 10.947, de 25 de Janeiro de 2022

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) é elemento obrigatório de todo processo de contratação iniciado a partir da Lei nº 14.133/2021. Trata-se do instrumento que dá início ao processo de planejamento da aquisição de produto ou serviço. Esse documento merece destaque, pois, além de ser uma inovação trazida pela lei, é por meio dele que será construído o Plano de Contratação Anual - PCA deste Ministério, além de, necessariamente, acompanhar a instrução de cada processo de contratação de soluções eficientes e vantajosas para a administração pública.

O documento encontra-se parametrizado em modelo no sistema SEI/MCOM, nomeado como Documento de Formalização da Demanda (DFD), e deverá ser preenchido pelo Coordenador-Geral da área demandante com as seguintes informações:

- Identificação da área requisitante da demanda;
- Identificação da demanda;
- Justificativa da necessidade da contratação, considerando o planejamento estratégico do MCom;
- Estimativa preliminar do valor contratado;
- Quantidade a ser contratada;
- Data prevista para fim da contratação;
- Alinhamento ao Plano de Contratação Anual;
- Grau de prioridade da demanda; e
- Indicação de membros para compor a equipe de planejamento da contratação.

Ao final de sua elaboração, o documento deverá ser assinado pela autoridade competente e por aqueles indicados para compor a Equipe de Planejamento da Contratação - EPC, responsável por realizar todas as atividades das etapas de Planejamento da Contratação, além de acompanhar e apoiar a fase de Seleção do Fornecedor, quando solicitado pelas áreas responsáveis. A assinatura é validada como ciência expressa da indicação de suas atribuições. Apenas após esta ciência, a autoridade competente do setor de licitação formalizará a equipe de planejamento.

Por conseguinte, o documento deverá ser encaminhado para a Coordenação de Licitações, Compras e Contratos, que emitirá a Autorização de Abertura de Procedimento Licitatório e instituirá a Equipe de Planejamento da Contratação, por meio de portaria publicada em Boletim de Serviços do órgão.

Sugere-se que a autoridade competente da área demandante, ao fazer a indicação dos membros para compor a EPC, observe se o indicado possui tempo hábil para executar as atividades, considerando suas demais atribuições, avaliando ainda a necessidade de designar o encargo em caráter de exclusividade. Ainda, se o servidor designado possui as competências necessárias para tal atribuição bem como conhecimento necessário para descrever, especificar e elencar os requisitos atinentes à contratação.

Para Contratações de TIC, deverá ser utilizado o modelo Documento de Formalização da Demanda (TIC), parametrizado em sistema SEI/MCOM, para cumprimento de todos os requisitos exigidos em Art. 10, § 1º da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022.

3.3. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é documento fundamental no processo de planejamento de contratações públicas, especialmente no contexto da Lei nº 14.133/2021. Ele é elaborado na fase inicial de uma contratação e tem como objetivo fornecer uma análise detalhada sobre a viabilidade técnica, econômica e financeira de um novo serviço ou aquisição. O ETP deve contemplar todos os aspectos necessários

para a compreensão da demanda, como a descrição do objeto, as alternativas disponíveis no mercado, os riscos envolvidos, a estimativa de custos e os impactos ambientais e sociais. Dessa forma, o documento serve como uma base sólida para a tomada de decisão, garantindo que as contratações sejam realizadas de forma eficiente, segura e econômica.

A importância do ETP reside na sua capacidade de evitar desperdícios de recursos públicos e assegurar a adequação das aquisições às necessidades reais da administração. Ao detalhar minuciosamente os requisitos e as especificidades do que se pretende contratar, o ETP contribui para a elaboração de editais e contratos mais precisos e justos, diminuindo a chance de erros, aditivos contratuais ou disputas judiciais. Além disso, ele promove maior transparência no processo de contratação, pois documenta as justificativas e análises que embasaram a escolha da solução adotada. Em suma, o ETP é essencial para um planejamento estratégico robusto e para a consecução dos objetivos públicos de maneira eficiente e responsável.

O ETP é regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, e deverá constar, pelo menos, os elementos dispostos em Art. 9º, além de ser publicado em sistema ETP Digital do Compras NET:

- Descrição da necessidade
- Descrição dos requisitos de contratação
- Levantamento de Mercado
- Descrição da solução como um todo
- Estimativa das quantidades a serem contratadas
- Estimativa do valor da contratação
- Justificativa para o parcelamento ou não da solução
- Contratações correlatas
- Alinhamento entre contratação e planejamento
- Benefícios a serem alcançados
- Providências a serem adotadas
- Possíveis impactos ambientais
- Declaração de viabilidade

Algumas dicas importantes para a elaboração do ETP:

Compreensão Clara do Problema: Antes de iniciar a elaboração do ETP, certifique-se de que há um entendimento profundo e claro da necessidade ou problema que a contratação pretende resolver. Isso envolve conversar com as áreas demandantes e outras partes interessadas para captar todas as nuances do projeto ou aquisição.

- **Levantamento de Alternativas:** Pesquise e analise as diferentes soluções disponíveis no mercado. Considere a possibilidade de soluções inovadoras ou mais sustentáveis que possam atender à demanda com eficiência. Não se limite à solução mais óbvia, mas explore alternativas que possam trazer mais benefícios. Importante avaliar para casos de aluguel de bens ou equipamentos se é economicamente vantajoso a aquisição ou a prestação de serviços.

- Análise de Riscos: Identifique e avalie os riscos que podem afetar o sucesso da contratação. Isso inclui riscos técnicos, financeiros, legais e operacionais. Proponha medidas mitigadoras para cada risco identificado, aumentando as chances de sucesso do projeto.
- Estimativa de Custos: Realize uma estimativa detalhada dos custos envolvidos, levando em conta todas as variáveis possíveis. Utilize dados de mercado e experiências anteriores para criar uma base de comparação sólida, o que ajudará na elaboração do orçamento prévio e na avaliação das futuras propostas.
- Documentação e Transparência: O ETP deve ser bem documentado, com todas as decisões e análises devidamente justificadas. Isso não só facilita a tomada de decisão, mas também aumenta a transparência do processo, possibilitando auditorias futuras e garantindo a conformidade com a legislação.
- Colaboração Interdisciplinar: Envolva profissionais de diferentes áreas, como engenharia, jurídico, finanças, e tecnologia, na elaboração do ETP. Essa abordagem multidisciplinar garante que todos os aspectos técnicos, legais e econômicos sejam considerados, resultando em um documento mais completo e assertivo.

O ETP deverá ser elaborado em Sistema ETP Digital do ComprasNET, conforme determinado em Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022. Entretanto, mediante justificativa, o documento poderá ser elaborado no sistema SEI/MCOM, que dispõe de modelo parametrizado para utilização pela equipe de planejamento.

3.4. PESQUISA DE PREÇOS

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME N° 65, DE 7 DE JULHO DE 2021

Elemento crucial no processo de licitações, a pesquisa de preços estabelece a base para a elaboração do orçamento estimado e permite que a administração pública avalie a compatibilidade das propostas recebidas. Ela também garante que os valores estipulados nos contratos estejam em consonância com os preços praticados no mercado, evitando sobrepreço ou superfaturamento.

Além disso, uma pesquisa de preços bem conduzida promove a transparência e a competitividade, contribuindo para a seleção de propostas que ofereçam o melhor custo-benefício, alinhadas às necessidades do projeto e aos princípios da economicidade e eficiência.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, estabelece os parâmetros para a realização de pesquisa de preços nas contratações públicas regidas pela Lei 14.133/21. Esta deve ser feita com base em critérios claros e rigorosos, considerando fontes diversas e confiáveis, para assegurar a obtenção de um valor de referência adequado.

Os principais parâmetros definidos pela Instrução Normativa incluem:

a) Fontes de Referência: a pesquisa de preços deve utilizar fontes como:

- Contratos similares firmados pela administração pública, desde que atualizados e compatíveis com o objeto da contratação. Considerada a fonte padrão-ouro, altamente recomendada por acórdãos e pareceres;

- Contratações similares realizadas por outros entes públicos;
- Dados de preços disponíveis em plataformas oficiais, como o Painel de Preços do Governo Federal;
- Propostas ou cotações fornecidas por fornecedores, que devem ser recentes e representativas do mercado.

b) Critérios de Aceitabilidade de Propostas: a Instrução Normativa orienta que a administração deve estabelecer um critério de aceitabilidade de preços, que pode considerar um valor médio ou mediana obtida a partir das cotações, e determinar faixas de aceitabilidade. Essa abordagem permite identificar propostas que estejam em desconformidade com a realidade de mercado, evitando tanto sobrepreços quanto o subdimensionamento.

c) Justificativa dos Preços de Referência: é fundamental que os preços utilizados como referência sejam devidamente justificados, explicando a metodologia adotada para a pesquisa e as razões pela escolha de cada fonte de preço. Isso garante a transparência do processo e a rastreabilidade das decisões.

d) Atualização e Validade dos Preços: A pesquisa de preços deve ser recente, garantindo que os valores reflitam o cenário atual do mercado. Caso haja um lapso temporal significativo entre a pesquisa e a licitação, é necessário atualizar os preços para garantir a adequação ao momento da contratação.

No entanto, um desafio significativo nas licitações é o subdimensionamento de propostas, que ocorre quando uma proposta apresenta um valor muito abaixo da média de mercado. Esse fator pode ser prejudicial, pois, apesar de parecer vantajoso à primeira vista, pode indicar que o proponente não considerou todos os custos necessários para a execução do contrato, o que pode levar a problemas durante a execução, como pedidos de aditivos contratuais ou até a paralisação dos serviços.

Outro desafio da equipe de planejamento é evidenciado em pesquisa de preço para bens ou serviços de características similares, uma vez que pequenas diferenças nas especificações técnicas, como material, durabilidade ou desempenho, podem resultar em variações significativas nos preços. Isso torna difícil a comparação direta e pode levar a decisões menos precisas.

Não obstante, a Nova Lei de Licitações inovou significativamente no paradigma das aquisições públicas no Brasil, ao focar na melhor vantajosidade em vez de apenas no menor preço.

Escolher o menor preço pode não ser a melhor decisão se não houver uma avaliação criteriosa da qualidade e das características do produto. Isso pode resultar em aquisições que não atendam adequadamente às necessidades do órgão, levando a custos adicionais no longo prazo.

Assim, a análise do custo-benefício se torna central, permitindo que produtos ou serviços que ofereçam melhor desempenho ao longo do tempo sejam preferidos, mesmo que tenham um custo inicial mais elevado. Isso pode resultar em economia a longo prazo e em resultados melhores para a administração pública.

Para adotar o critério de melhor vantajosidade na elaboração da Pesquisa de Preços, é importante que a área demandante descreva todas as particularidades do objeto, considerando fatores como qualidade, durabilidade, eficiência (também energética) e

suporte técnico, além do preço. Para compra de bens ou equipamentos, é importante realizar estudo de impacto a longo prazo, analisando custos de manutenção e reposição de peças para seu correto funcionamento.

Para adotar o critério de melhor vantajosidade na elaboração da Pesquisa de Preços, é importante que a área demandante descreva todas as particularidades do objeto, considerando fatores como qualidade, durabilidade, eficiência (também energética) e suporte técnico, além do preço. Para compra de bens ou equipamentos, é importante realizar estudo de impacto a longo prazo, analisando custos de manutenção e reposição de peças para seu correto funcionamento.

Ao final, a área demandante deverá elaborar como produto o Relatório de Pesquisa de Preços, com informações fundamentadas e consolidadas concernentes à pesquisa realizada. Todas as fontes de pesquisa devem ser listadas e detalhadas no relatório, além de informações como:

Metodologia Utilizada: critérios de seleção das cotações, a forma de cálculo da média ou mediana dos preços, e qualquer ajuste realizado para corrigir distorções.

Comparação de Preços: análise comparativa dos preços coletados, destacando as variações encontradas e justificando a escolha do preço final de referência. Essa comparação ajuda a demonstrar a razoabilidade da estimativa.

Justificativa para Especificações: Quando os objetos pesquisados têm especificações similares, o relatório deve justificar a escolha de determinadas especificações e como elas influenciam no preço final.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021 não determina a elaboração da Pesquisa de Preços no sistema Compras NET. Entretanto, a utilização do módulo Pesquisa de Preços é altamente recomendada. O sistema dispõe de funções parametrizadas para a elaboração do preço estimado conforme da legislação vigente.

Caso optado pela elaboração em sistema SEI/MCOM, o documento Relatório de Pesquisa de Preços encontra-se parametrizado em modelo, devendo ser preenchido e assinado por todos os titulares da Equipe de Planejamento da Contratação.

3.5. TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2022.

O Termo de Referência (TR) é o principal artefato elaborado em processos de licitação, funcionando como um guia detalhado que especifica as necessidades e requisitos de um órgão público ou entidade contratante. Ele consolida as informações de forma clara e objetiva, do objeto a ser contratado, incluindo as especificações técnicas, prazos, condições de execução, critérios de avaliação e requisitos de qualificação dos fornecedores. Além disso, o TR também pode incluir as obrigações contratuais, penalidades, e outros aspectos relevantes que assegurem que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorra conforme o esperado.

Esse artefato é primordial na etapa de seleção do fornecedor, com a sua capacidade de garantir a transparência e a equidade do processo licitatório, permitindo que todos os concorrentes tenham acesso às mesmas informações e possam preparar suas propostas de forma adequada. Na execução dos contratos, o TR atua como uma referência para monitorar e avaliar o desempenho do contratado, assegurando que as

entregas estejam em conformidade com as condições estabelecidas. Dessa forma, o TR contribui para minimizar riscos, evitar litígios e garantir a eficiência e a qualidade na administração pública.

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, estabelece os parâmetros para a elaboração do Termo de Referência nas contratações públicas regidas pela Lei 14.133/21. Os principais tópicos são:

Objeto da Contratação: Descrição detalhada do que será adquirido ou contratado, como bens, serviços ou obras, com especificações técnicas precisas que definem as características do produto ou serviço desejado.

Justificativa da Contratação: Explicação do porquê a contratação é necessária, incluindo os benefícios esperados e a necessidade que será atendida.

Especificações Técnicas: Detalhes técnicos que devem ser atendidos pelo fornecedor, incluindo materiais, métodos, padrões de qualidade, entre outros requisitos específicos do objeto.

Prazos: Estabelecimento dos prazos para execução do contrato, entrega dos produtos ou prestação dos serviços, incluindo cronogramas detalhados, se aplicável.

Critérios de Aceitação: Definição de como será avaliada a conformidade do objeto entregue ou serviço prestado com as especificações técnicas, incluindo critérios de qualidade, testes e inspeções.

Critérios de Seleção do Fornecedor: Requisitos que os fornecedores devem cumprir para serem considerados aptos, como qualificação técnica, capacidade financeira, experiência prévia, entre outros.

Metodologia de Avaliação das Propostas: Descrição dos critérios que serão utilizados para avaliar e comparar as propostas recebidas, podendo incluir preço, qualidade técnica, prazo de entrega, entre outros fatores.

Obrigações das Partes: Especificação das responsabilidades e obrigações tanto do contratante quanto do contratado durante a vigência do contrato.

Condições de Pagamento: Definição das formas, prazos e condições de pagamento, incluindo eventuais retenções ou garantias exigidas.

Penalidades: Regras sobre as penalidades a serem aplicadas em caso de descumprimento das obrigações contratuais, incluindo multas e rescisão do contrato.

Outros Aspectos Específicos: Qualquer outro elemento que seja relevante para o sucesso da contratação, como exigências ambientais, sociais, de segurança, ou outros requisitos específicos do objeto contratado.

O TR deverá ser elaborado em Sistema Compras NET, conforme determinado em Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022. Entretanto, mediante justificativa, o documento poderá ser elaborado no sistema SEI/MCOM, que dispõe de modelo parametrizado para utilização pela equipe de planejamento.

DESAFIOS NA ELABORAÇÃO DO TR OU PB

A elaboração do TR enfrenta vários desafios, que podem impactar diretamente o sucesso da contratação. Entre os principais desafios estão:

1. **Definição Precisa do Objeto:** Um dos maiores desafios é definir de forma clara

e precisa o objeto da contratação. Isso exige um entendimento profundo das necessidades da organização e a capacidade de traduzi-las em especificações técnicas detalhadas. Qualquer ambiguidade ou erro nesta fase pode levar a propostas inadequadas, dificuldades na execução e até mesmo litígios.

2. Equilíbrio entre Detalhamento e Flexibilidade: Outro desafio é encontrar o equilíbrio entre fornecer informações detalhadas suficientes para guiar os fornecedores e permitir flexibilidade para inovações ou alternativas técnicas. Um TR muito rígido pode limitar a competitividade e a capacidade dos fornecedores de oferecer soluções mais eficientes ou econômicas, enquanto um TR muito vago pode gerar interpretações diversas e propostas que não atendem às necessidades do contratante.
3. Critérios de Avaliação e Seleção: Estabelecer critérios de avaliação justos, objetivos e mensuráveis é crucial, mas pode ser difícil de alcançar. O desafio está em definir parâmetros que permitam comparar propostas de maneira equitativa e que estejam alinhados com os objetivos da contratação, evitando subjetividade ou favorecimento.
4. Apreciação de Riscos: Identificar e mitigar riscos potenciais relacionados à execução do contrato também é um desafio significativo. Isso inclui prever possíveis dificuldades técnicas, atrasos, ou problemas de qualidade e estabelecer mecanismos no TR que possam lidar com essas questões sem comprometer o projeto.
5. Integração de Exigências Legais e Regulamentares: Assegurar que o TR esteja em conformidade com todas as exigências legais e regulamentares aplicáveis pode ser complexo, especialmente em setores altamente regulados. Isso inclui a observância de normas ambientais, trabalhistas, de segurança, entre outras, o que requer conhecimento especializado e atenção aos detalhes. A equipe de planejamento deverá atentar-se à acordos coletivos vigentes, legislações aplicadas à insalubridade e periculosidade, além dos critérios de sustentabilidade atinentes à legislação vigente.
6. Coordenação entre Diferentes Áreas: A elaboração do TR frequentemente requer a colaboração de várias áreas dentro da organização, como jurídico, financeiro, técnico e operacional. A coordenação eficiente entre essas áreas, garantindo que todas as necessidades e restrições sejam consideradas, é um desafio que exige habilidades de comunicação e gestão de projetos.

Esses desafios exigem uma abordagem cuidadosa e bem planejada para garantir que o TR seja um documento eficaz que conduza a uma contratação bem-sucedida.

Importante salientar que a equipe de planejamento deverá atentar-se à legislação em vigor para a descrição dos requisitos técnicos do objeto ou serviços a serem contratados. Veremos exemplos de legislação aplicada à diferentes tipos de contratação mais adiante.

Por fim, para contratações de TIC, deverão ser observados os requisitos obrigatórios previstos Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 e utilizado o modelo de Termo de Referência específico para a natureza da contratação.

3.6. MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS

O Mapa de Gerenciamento de Riscos em licitações é uma ferramenta estratégica fundamental para identificar, avaliar e mitigar os riscos associados aos processos licitatórios. Ele consiste em uma representação gráfica ou sistemática dos potenciais riscos que podem surgir ao longo de todo o ciclo de uma licitação, desde a fase de planejamento até a execução do contrato. Esses riscos podem incluir questões como fraudes, atrasos, falhas na entrega de bens ou serviços, superfaturamento, e problemas de conformidade legal.

A criação de um mapa de riscos permite que as instituições públicas tenham uma visão clara das áreas de vulnerabilidade e adotem medidas preventivas e corretivas adequadas.

Além disso, ao mitigar riscos de forma proativa, o MGR contribui para a sustentabilidade financeira das contratações públicas. A antecipação de problemas e a definição de ações preventivas permitem que as instituições evitem custos adicionais e atrasos, promovendo uma melhor alocação dos recursos disponíveis. Em última análise, a ferramenta auxilia na construção de uma cultura organizacional voltada para a responsabilidade e a eficiência na gestão dos contratos, fortalecendo o papel do setor público como gestor de recursos em benefício da sociedade.

A seguir, estão os principais tópicos relacionados ao Mapa de Gerenciamento de Riscos conforme previsto na nova lei:

Identificação e Classificação dos Riscos: A nova lei enfatiza a necessidade de identificar os riscos que podem impactar negativamente o processo licitatório e a execução dos contratos. Esses riscos devem ser classificados de acordo com sua natureza, como riscos técnicos, financeiros, operacionais, ambientais, entre outros. A classificação ajuda na priorização e no tratamento adequado dos riscos, permitindo uma gestão mais eficaz.

Análise e Avaliação dos Riscos: Após a identificação, a lei prevê a análise dos riscos, considerando a probabilidade de ocorrência e o impacto potencial em termos de custo, tempo e qualidade. A avaliação deve ser feita para determinar quais riscos exigem maior atenção e quais podem ser aceitos, monitorados ou mitigados. Essa análise é crucial para a tomada de decisões informadas durante o processo de licitação e execução dos contratos.

Mitigação e Controle dos Riscos: Um dos principais tópicos abordados é a implementação de estratégias para mitigar os riscos identificados. A nova lei exige que os gestores públicos desenvolvam planos de ação específicos para reduzir a probabilidade e o impacto dos riscos mais críticos. Isso inclui a criação de contingências, cláusulas contratuais específicas, e mecanismos de acompanhamento e controle contínuo durante a execução dos contratos.

Monitoramento e Revisão dos Riscos: A lei também destaca a importância do monitoramento contínuo dos riscos ao longo de todo o ciclo de vida do contrato. O Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser revisado e atualizado regularmente para refletir mudanças no contexto do contrato ou no ambiente externo. Esse monitoramento permite ajustes necessários para lidar com novos riscos que possam surgir ou para reavaliar aqueles já identificados, garantindo a eficácia contínua da gestão de riscos.

O Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser elaborado pela Equipe de Planejamento

da Contratação e ser atualizado nos autos do processo de contratação, pelo menos:

- ao final da elaboração dos Estudos Preliminares; ou
- ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

FIQUE LIGADO!

¹ O gerenciamento dos riscos poderá ser dispensado, mediante justificativa, nos casos envolvendo contratação de objetos de baixo valor ou baixa complexidade. Para isso, sua dispensa deverá ser justificada em Nota Técnica a ser encaminhada para a área de compras.

² O sistema SEI/MCOM possui o Mapa de Gerenciamento de Riscos padronizado em seus modelos, tanto para serviços comuns, quanto para contratações de TIC. As informações deverão ser consignadas conforme o objeto da contratação e suas particularidades.

3.7. ARTEFATOS OBRIGATÓRIOS POR TIPO DE LICITAÇÃO

Como dito, a Lei nº 14.133/2021, além de modernizar o processo licitatório, também estabelece uma série de artefatos (documentos e procedimentos) que são obrigatórios na fase de planejamento em cada modalidade de licitação. Estes artefatos visam garantir a transparência, a segurança jurídica e a economicidade nas contratações públicas.

A seguir, serão apresentados os principais artefatos exigidos conforme o tipo de licitação a ser adotado:

TIPOS → ARTEFATOS ↓	PREGÃO	DISPENSA	INEXIGIBILIDADE	CONCORRÊNCIA
Documento de Formalização da Demanda	X	X	X	X
Estudo Técnico Preliminar	X	Facultado*	Facultado*	X
Relatório de Pesquisa de Preço	X	X	X	X
Termo de Referência ou Projeto Básico	X	X	X	X
Mapa de Gerenciamento de Riscos	X	Facultado para contratações simples e de baixo risco	Facultado para contratações simples e de baixo risco	X
Declaração de Disponibilidade Orçamentária	X	X	X	X

* IMPORTANTE SABER

O Estudo Técnico Preliminar é instrumento essencial ao planejamento das contratações. Portanto, em regra, o seu uso não pode ser facultado ou dispensado.

Mas há duas exceções que permitem a dispensa do Estudo Técnico Preliminar.

São elas:

- Nas contratações que utilizem catálogo eletrônico de padronização (art. 19 da Lei 14.133/2021), desde que tenha sido realizado por inclusão do item em tal catálogo e conste declaração de que os parâmetros utilizados no estudo anterior não se modificaram; e
- Nos casos de contratação direta (art. 72 da Lei 14.133/2021), seja por dispensa ou inexigibilidade, devendo ser adotado em situações excepcionais, nos termos do regulamento.

Caberá à equipe de planejamento uma análise de proporcionalidade das situações em que permitirá a dispensa do ETP, considerando o tempo disponível para a contratação, o valor e a complexidade do objeto, em especial, quanto ao prévio conhecimento da solução a ser contratada.

Não obstante, é necessário que conste no processo a devida justificativa pela autoridade competente, “dada a importância de tal instrumento para o planejamento das aquisições públicas, bem como para garantir maior segurança jurídica aos envolvidos na tomada de decisão.

4. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços (SRP) merece um tópico apartado, por se tratar de um dos procedimentos auxiliares de licitação mais utilizados na Administração Pública e por suas particularidades.

Regulamentado pelo Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, o SRP na Nova Lei de Licitações é um procedimento destinado à contratação futura de bens e serviços de forma eficiente e contínua, com base em condições previamente estabelecidas. Esse sistema visa assegurar a obtenção de melhores preços e evitar desperdícios ao permitir que a Administração pública faça contratações conforme sua necessidade ao longo de um período, sem a necessidade de realizar novas licitações para cada aquisição.

Ou seja, o sistema permite que a Administração realize as contratações de forma parcelada, de acordo com a sua demanda. Isso evita compras em excesso ou desnecessárias e garante maior controle do orçamento público.

Em suma, é indicado para a aquisição de bens e serviços de uso comum e recorrente, como materiais de consumo, equipamentos e serviços contínuos, onde o órgão público tem previsibilidade de demanda, mas não necessariamente a quantidade exata no momento da licitação.

O SRP também pode ser adotado quando a administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas

ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas; ou

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32.

O resultado da licitação no Sistema de Registro de Preços (SRP) é formalizado em uma ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, documento que registra os fornecedores vencedores e seus respectivos preços, condições de fornecimento e prazos. A ata tem validade de até 12 meses, e durante esse período, a Administração pode solicitar os bens ou serviços conforme a necessidade, observando os preços e condições previamente estabelecidos.

Excepcionalmente, a ATA pode ser prorrogada por mais 12 (doze) meses, desde que comprovado a vantajosidade do preço registrado e mantida a anuência da empresa contratada.

Interessante saliente que nessa modalidade a existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente justificada. Ou seja, o licitante ao concorrer para licitações na modalidade SRP estão cientes que o valor proposto em ATA deverá ser mantido pelo período de sua vigência, mas sem a expectativa de contratação integral do quantitativo estimado.

Assim, a adoção do SRP deve ser vista com cautela, uma vez que os preços praticados tendem a ser majorados em consonância com o descrito em Termo de Referência e expectativa do quantitativo da administração em contratar.

Não obstante, durante a vigência da ata, é possível revisar os preços em casos excepcionais, como situações de aumento comprovado de custos que possam impactar a execução do contrato, como incidência de novos impostos, guerras e catástrofes naturais, devendo ser devidamente justificado e registrado.

4.1. VANTAGENS E EXCEPCIONALIDADES:

- **Eficiência:** Permite aquisições ágeis e de acordo com as necessidades, sem repetição de licitações para cada compra.
- **Economia:** Garante preços mais vantajosos ao concentrar a demanda de diversos órgãos e promover a competitividade entre fornecedores.
- **Flexibilidade:** Oferece a possibilidade de compras parceladas e adequadas ao fluxo de demanda, evitando estoques excessivos.
- **Transparência:** O processo é amplamente divulgado no PNCP, promovendo controle social e fiscalização por parte dos órgãos de controle e da sociedade.

Para a instrução dos processos pelo SRP, deverão ser utilizados todos os artefatos mencionados neste manual para pregão, com a exceção da disponibilidade orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

Ou seja, não é obrigatório dispor de recurso orçamentário para licitações realizadas por SRP, entretanto a escassez de recurso não pode ser utilizada como justificativa primária para adoção do sistema.

FIQUE LIGADO

O Termo de Referência prevê cláusulas específicas para contratações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços, o que deverá ser observado pela área demandante. Sugere-se a utilização do sistema TR Digital no sistema Compras NET, que se encontra parametrizado para atendimento à legislação vigente. Não obstante, o ETP deverá justificar adoção do sistema mediante análise das soluções de mercado, estimativa do quantitativo a ser contratado, previsão de pedidos e entregas, além da existência de recursos orçamentários para execução mínima da ATA.

5. CONTRATAÇÕES COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

A NLL trouxe mudanças significativas na contratação de serviços de mão de obra pela Administração Pública, estabelecendo mais critérios para sua instrução. Diferente de outros objetos licitatórios, a prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra exige atenção especial, uma vez que envolve direitos trabalhistas, encargos sociais e regras de execução que visam assegurar a adequada prestação dos serviços e a proteção dos trabalhadores envolvidos.

Entre as principais particularidades desse tipo de contratação está a necessidade de uma matriz de riscos detalhada, que permita equilibrar as responsabilidades entre a administração e a contratada, além da obrigatoriedade da adoção de critérios de pagamento vinculados à efetiva execução dos serviços (fato gerador ou conta vinculada).

Não obstante, a lei trouxe um avanço importante ao reconhecer a relevância dos Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho na contratação de serviços de mão de obra pela Administração Pública. Agora, os editais podem estabelecer a adoção de um acordo coletivo específico como referência para a contratação, desde que isso seja devidamente justificado e alinhado com os princípios da isonomia, da competitividade e da vantajosidade para a administração. Essa medida permite maior previsibilidade nos custos contratuais e assegura melhores condições de trabalho aos profissionais envolvidos, evitando a precarização da mão de obra.

A escolha do acordo coletivo deve considerar fatores como a representatividade da categoria, as condições econômicas da contratação e a necessidade de equilibrar a proposta mais vantajosa com a garantia de direitos trabalhistas. Além disso, a administração deve avaliar os impactos financeiros dessa escolha e justifique a adoção de um acordo coletivo específico, prevenindo distorções que possam restringir a competitividade da licitação.

5.1. PLANILHA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS

A planilha de formação de preços nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra é um instrumento detalhado utilizado para estimar e compor os custos de um contrato, garantindo transparência e equilíbrio econômico-financeiro na contratação. Essa planilha discrimina todos os elementos que impactam o valor do serviço, incluindo salários dos empregados, encargos sociais e trabalhistas, benefícios

obrigatórios (como vale-transporte e vale-alimentação), tributos, insumos necessários à execução e a taxa de administração da empresa prestadora do serviço.

A planilha de formação de preços ganhou ainda mais relevância na NLLL, pois deve ser fundamentada em fontes oficiais, como acordos e convenções coletivas de trabalho, tabelas de referência do setor e normas regulatórias. Além disso, deve estar alinhada à matriz de riscos do contrato, garantindo que a administração pública pague valores justos e compatíveis com o mercado, ao mesmo tempo em que assegura o cumprimento de todas as obrigações trabalhistas, evitando a precarização da mão de obra e promovendo maior segurança jurídica na contratação.

Por isso, a pesquisa de preços que subsidiará a criação da planilha de formação de preços deve ser realizada com base em fontes oficiais e metodologias que refletem a realidade do mercado, garantindo que os valores contratados sejam compatíveis com os custos efetivos da prestação do serviço.

No entanto, a pesquisa de preços deve considerar a variação de custos na região da contratação, prevenindo distorções que possam levar a sobrepreço ou subpreço. Para isso, é essencial utilizar acordos coletivos vigentes que garantam uma contratação vantajosa para a Administração e justa para os trabalhadores, assegurando a observância de todos os componentes salariais, como salário, vale-alimentação, vale-transporte e plano de saúde, quando previsto.

As instruções normativas a seguir devem ser consideradas como fundamentação legal da contratação, pois estabelecem os direitos e deveres dos colaboradores terceirizados:

Instituição Normativa SEGES/MGI nº 81, de 12 de setembro de 2024: Prevê a possibilidade de compensação de jornada.

Instituição Normativa SEGES/MGI nº 176, de 25 de novembro de 2024: Define os custos mínimos a serem observados na remuneração, incluindo salário-base, adicionais, auxílio-alimentação e outros benefícios, reforçando as garantias trabalhistas.

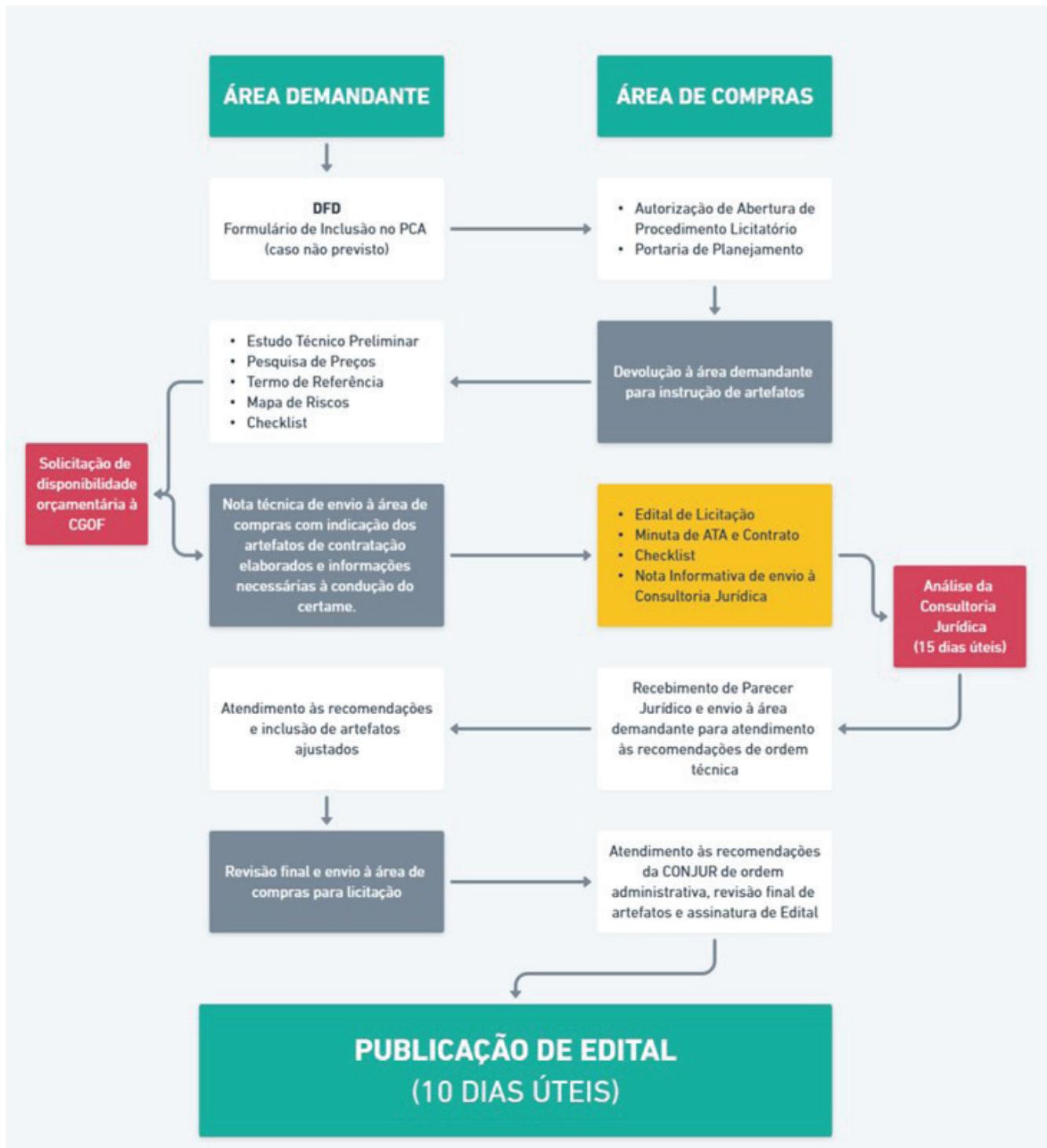
Instituição Normativa SEGES/MGI nº 190, de 5 de dezembro de 2024: Estabelece a redução da jornada de trabalho de 44 para 40 horas semanais.

6. FLUXOS PROCESSUAIS

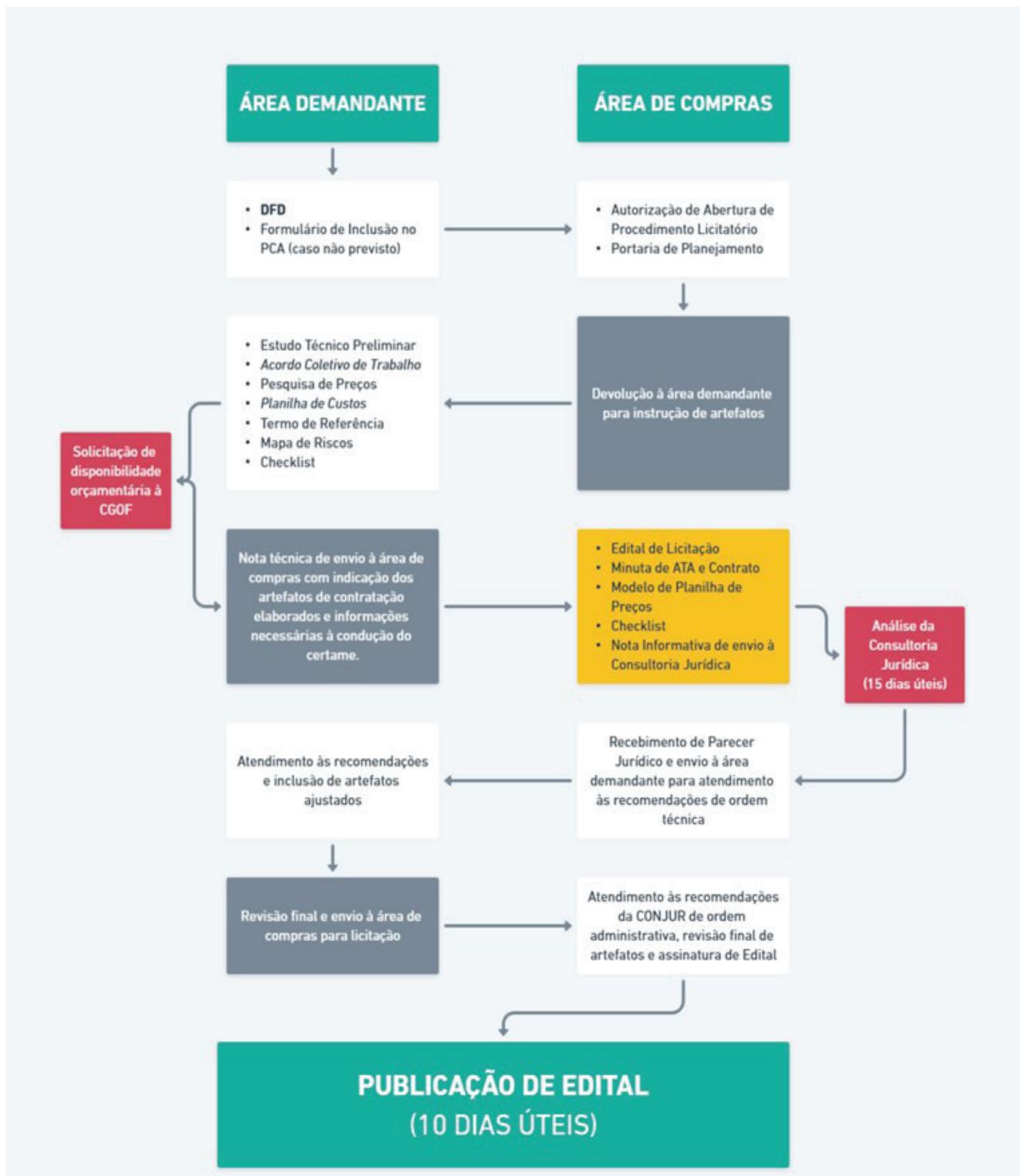
Após a apresentação dos conceitos fundamentais sobre licitação e seus principais artefatos, daremos continuidade ao manual detalhando os fluxos processuais específicos para cada tipo de processo licitatório. Essa abordagem permitirá uma compreensão mais clara das etapas envolvidas, garantindo maior eficiência e conformidade na condução dos procedimentos.

Os fluxos licitatórios são multidisciplinares, envolvendo a área demandante, que identifica a necessidade; a área de compras, que conduz o processo; e as áreas jurídica e orçamentária, que garantem a legalidade e viabilidade financeira. Essa integração assegura transparência, eficiência e conformidade com a legislação vigente.

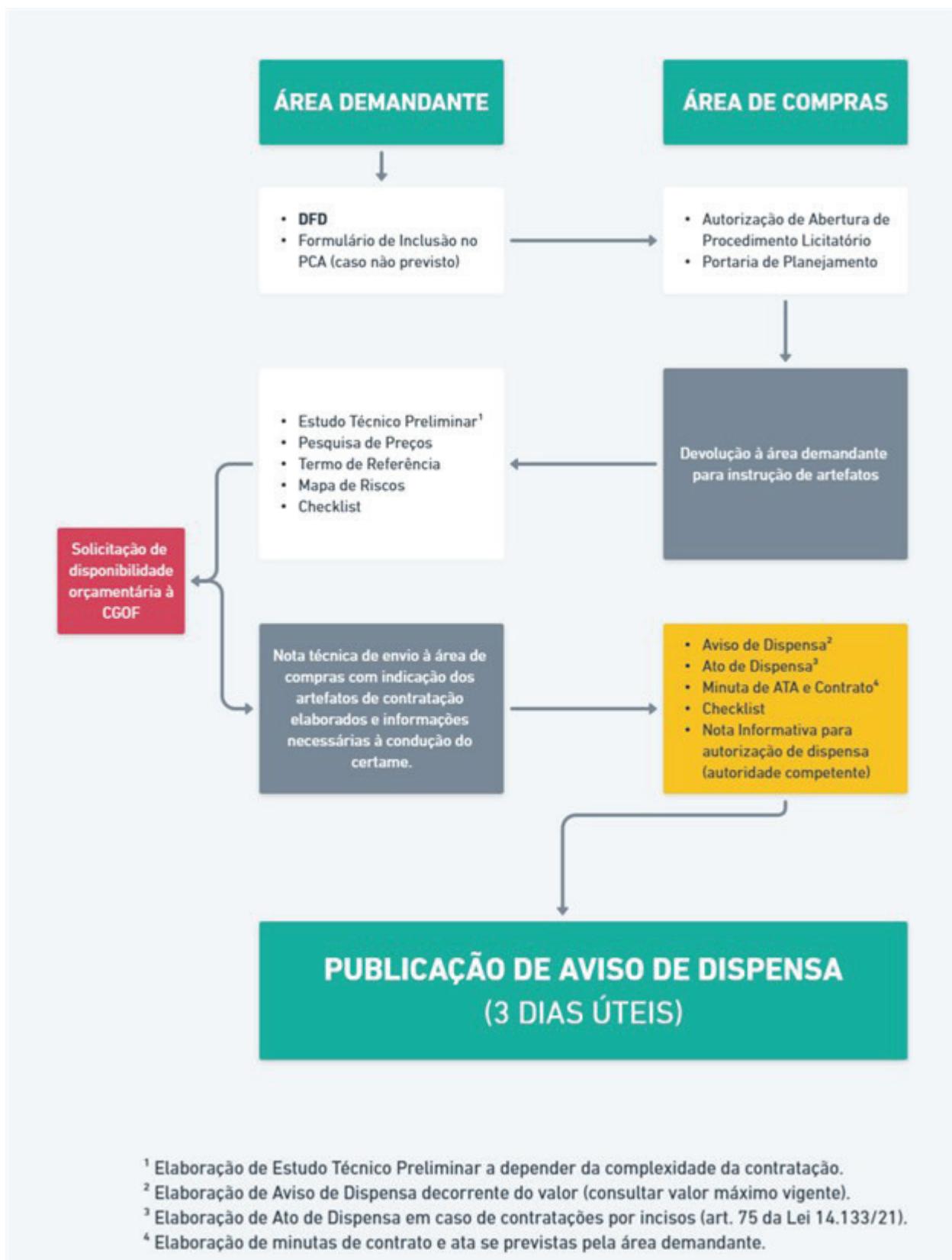
6.1. SERVIÇOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E AQUISIÇÕES (PREGÃO)



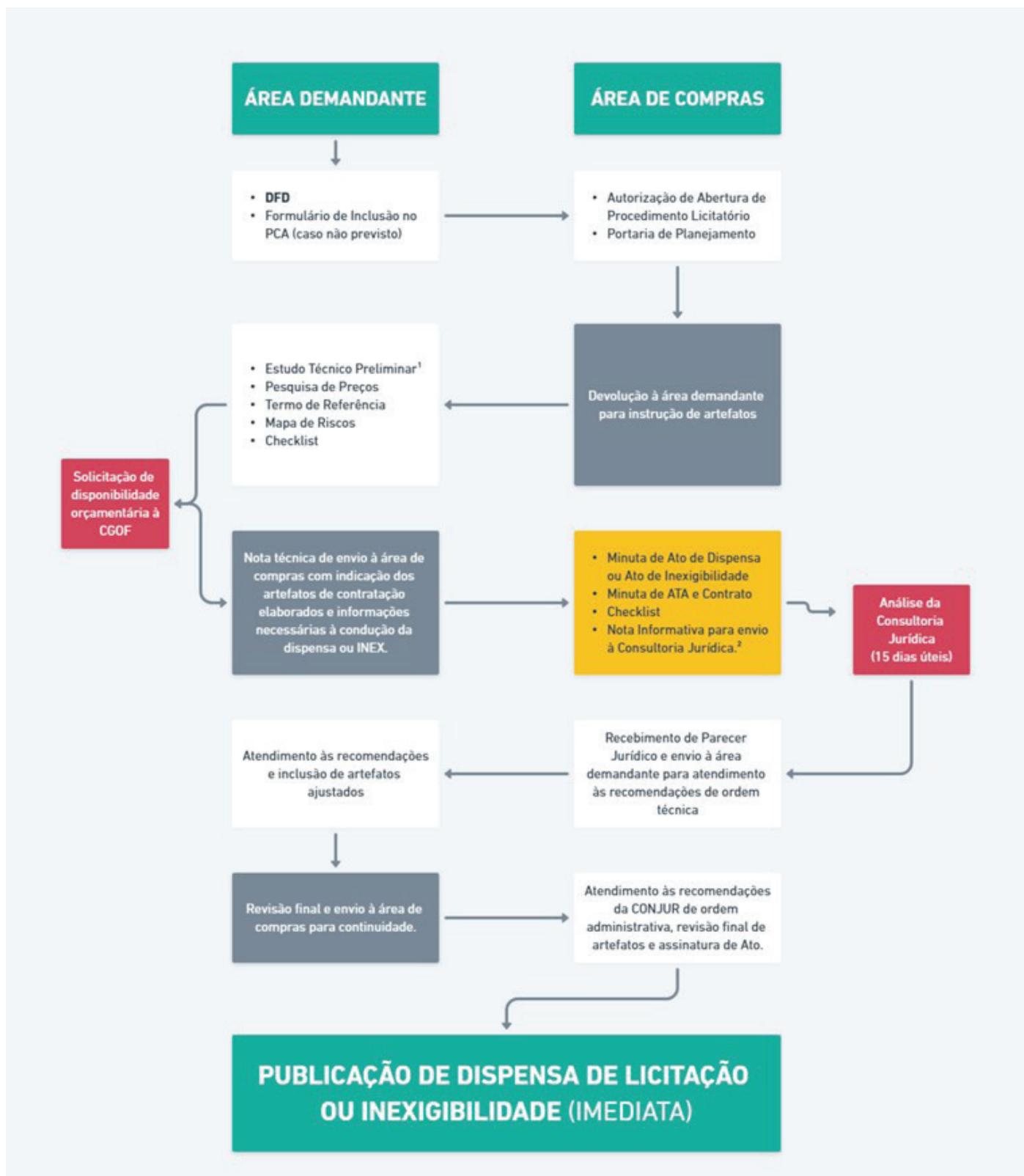
6.2. SERVIÇOS DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (PREGÃO)

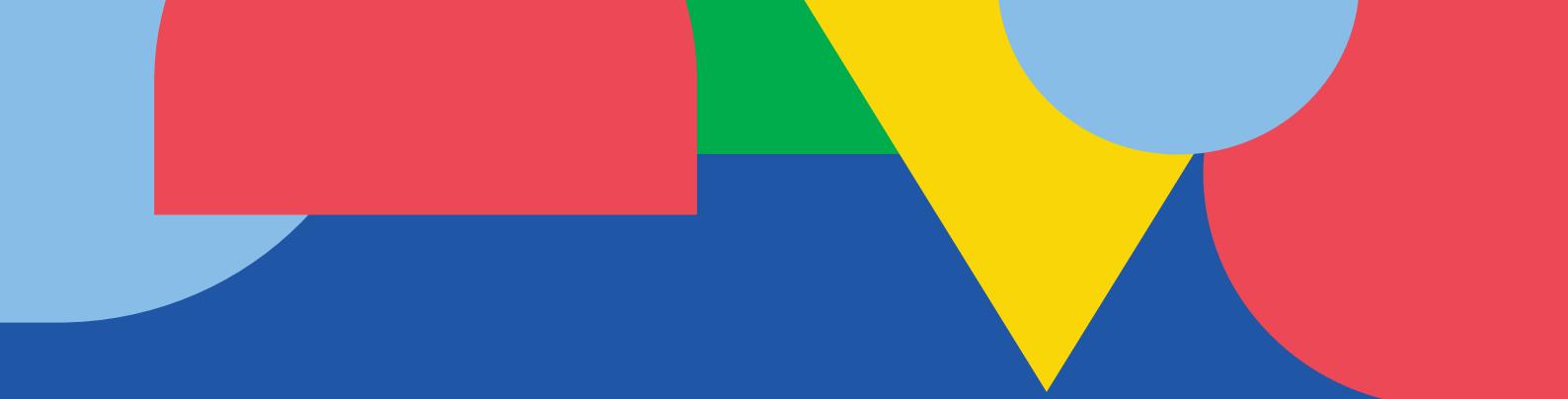


6.3. DISPENSA DE LICITAÇÃO COM DISPUTA



6.4. DISPENSA DE LICITAÇÃO SEM DISPUTA E INEXIBILIDADE





MINISTÉRIO DAS
COMUNICAÇÕES

GOVERNO FEDERAL

UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

gov.br/mcom

