

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 298/2021/ME

Assunto: **Proposta de minuta de Instrução Normativa para regulamentar a elaboração dos estudos técnicos preliminares em face da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 2021).**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata a presente Nota Técnica de minuta de Instrução Normativa que **regulamenta a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (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, **nos termos do novo regramento jurídico de licitações e contratos - a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.**

OBJETIVO

2. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação e visa fornecer os elementos necessários à conclusão acerca da viabilidade ou não da contratação pretendida, sendo, portanto, fundamental para tomada de decisão dos gestores públicos. Até então, o assunto era regulamentado pela Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, todavia, em face dos ditames da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que apresenta disposições expressas sobre o assunto, faz mister estabelecer **procedimentos alinhados à nova regra.**

3. Embora a Lei nº 14.133, de 2021, não indique de forma expressa a necessidade de edição de ato infralegal regulamentar para a elaboração do ETP, denota-se que a NLLC não estabeleceu maiores detalhamentos para sua correta aplicação, necessitando, por sua vez, de um ato que materialize seu adequado delineamento procedimental, bem como a sua elaboração em formato eletrônico - Sistema ETP digital -, para a plena e correta aplicação da Lei nesta matéria.

4. Para tal, a proposição em tela:

(i) define conceitos e diretrizes para direcionar a elaboração dos estudos técnicos preliminares;

(ii) estabelece regras e procedimentos de elaboração, inclusive com a definição de seu conteúdo, elementos mínimos e obrigatórios, exceções à elaboração e regras específicas conforme o objeto de contratação; e

(iii) institui o Sistema ETP digital como ferramenta informatizada obrigatória a ser utilizada pelos órgãos e entidades na elaboração dos estudos.

PÚBLICO-ALVO

5. A proposição aplica-se aos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos outros entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), seja da administração direta ou indireta, quando executarem recursos oriundos de transferências voluntárias da União.

6. Foi conferida facultatividade aos comandos das Forças Armadas, sob amparo do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, que prevê, em seu art. 1º, § 2º, que "*os Ministérios Militares e o Estado-*

Maior das Forças Armadas poderão aplicar, no que couber, as normas pertinentes ao SISG". Desta feita, ante as especificidades das competências das organizações militares que visam precipuamente à defesa da pátria e seu grande número de unidades gestoras espalhadas por todo território brasileiro, tal excepcionalidade poderá ser aplicada, sem prejuízo da observância do princípio do planejamento de que trata o art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Lei nº 14.133, de 2021

"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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#)."

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

7. Considerando as eventuais medidas administrativas prévias para a aplicação, de modo ordenado, das disposições apresentadas na minuta de Instrução Normativa, as quais podem ensejar adequações nas rotinas internas dos órgãos e entidades, propõe-se *vacatio legis*, com entrada em vigor no **dia 1º de setembro de 2022**, consoante prevê o art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, abaixo transcrito:

Decreto nº 9.191, de 2017

"Art. 20. A **vacatio legis** ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos:

I - de maior repercussão;

II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população;

III - que **exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado**; ou

IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado." (grifou-se)

8. Cabe registrar que o ETP e seu sistema de elaboração estão presentes na rotina administrativa dos órgãos e entidades da Administração Pública federal que compõem o Sistema de Serviços Gerais (Sisg) há quase dois anos, tendo em vista o seu estabelecimento por meio da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, expedida por este órgão central do Sisg, todavia a presente proposição apresenta inovações que poderão ensejar mudanças tanto na gestão interna das repartições públicas quanto no Sistema ETP digital, fazendo-se fundamental a imposição de *vacatio legis*.

9. Esclarece-se que permanecerão regidos pela referida Instrução Normativa nº 40, de 2020, todos os procedimentos administrativos que forem autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, visto que, enquanto as citadas leis permanecerem vigentes, faz-se imperativa a manutenção da referida IN no ordenamento jurídico, para assento dos atos deflagrados sob a égide das referidas leis. Decorrido o prazo de dois anos da publicação da Lei nº 14.133, de 2021, ocasião em que ocorrerá a revogação dessas leis, esta Secretaria deverá promover o levantamento de todos os atos normativos expedidos que precisarão ser revogados.

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

10. Estima-se que o normativo conduza os gestores públicos a uma análise mais apurada do problema a ser resolvido, bem como a uma solução mais adequada à necessidade da instituição, conferindo ganhos às contratações públicas, em termos de eficiência, eficácia e economicidade, além de promover a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Inserido na fase interna do macroprocesso de contratação pública, o ETP é o primeiro passo para o sucesso da contratação e, conseqüentemente, para a melhoria da prestação dos

serviços públicos. Se adequadamente elaborado, o ETP pode reduzir o risco de a Administração contratar algo que seja inviável técnica, econômica ou ambientalmente ou que não atenda adequadamente às necessidades do órgão ou entidade.

11. Quanto à **análise de impacto regulatório - AIR**, de que trata do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, cumpre informar **que a propositura em epígrafe poderá ser dispensada**, nos termos do inciso II do art. 4º, haja vista enquadrar-se na hipótese de *"ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias"*.

Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020

"Art. 4º A **AIR poderá ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

....." (grifou-se)

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

12. Não há impactos financeiros, haja vista que esta Secretaria de Gestão já dispõe do Sistema ETP digital, inclusive dos recursos financeiros para sua sustentação e evolução.

OUTRAS INFORMAÇÕES

13. A minuta a ser apresentada foi construída de forma colaborativa, considerando as contribuições colhidas em Consulta Pública realizada por esta Secretaria de Gestão, no período de 24 de abril a 24 de maio de 2021, por meio do Portal Participa +Brasil, conforme noticiado no Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/prorrogado-o-prazo-da-consulta-publica-da-instrucao-normativa-sobre-os-estudos-tecnicos-preliminares>).

14. O resultado das contribuições encontra-se consolidado nos documentos (SEI 16649114, 16649131, 16649157, 16649174 e 16649280). No total foram recebidas **158 contribuições de 42 participantes**, dentre sugestões, comentários e elogios à iniciativa. As contribuições foram analisadas e consideradas como insumo para a presente proposição que ora encaminha-se para análise de juridicidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

ANÁLISE

15. Em breve histórico, anota-se que, em 22 de maio de 2020, foi publicada a Instrução Normativa Seges/ME nº 40 que inovou no ordenamento jurídico ao disciplinar regras para elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para contratações de bens e obras face ao silêncio da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. No entanto, com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos (a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), que apresenta disposições expressas sobre o assunto (§§ 1º ao 3º do art. 18), exsurge a necessidade de regulamentar novos procedimentos alinhados aos atuais ditames. Veja-se, pois:

Lei 14.133, de 2021

"Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

.....
§ 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:

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

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;

III - requisitos da contratação;

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;

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

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;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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;

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

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º 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." (grifou-se.).

16. No que tange à **iniciativa e à matéria**, o ato mostra-se apto para **seguimento**, vez que a proposição pelo Secretário de Gestão está amparada no Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019 - que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Economia, em especial no art. 127, o qual atribui à Secretaria de Gestão (Seges), a atuação como órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) - combinado com o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994 - que dispõe sobre o referido Sistema estruturante do governo federal.

17. Sob o **aspecto formal**, foram tomadas como boa técnica legislativa as diretrizes assentadas (i) na **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**, que "*dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*"; (ii) no **Decreto nº 9.191, 1º de novembro de 2017**, que "*estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado*"; e (iii) no **Decreto nº 10.139, de**

28 de novembro de 2019, que "*dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto*".

18. Quanto à **estrutura**, a norma foi **organizada em 4 Capítulos**, adotando-se ainda o agrupamento de artigos sob mesma **especificação temática** com vistas à adequada compreensão dos procedimentos, quais sejam: Capítulo I - Disposições Preliminares; Capítulo II - Elaboração; Capítulo III - Regras Específicas; e Capítulo IV - Disposições Finais.

19. Apresentados os esclarecimentos iniciais, passa-se à apresentação do texto normativo propriamente dito:

19.1. No **Capítulo I - Disposições Preliminares**, fez-se a divisão em três grupos temáticos que tratam, respectivamente, sobre: (i) objeto e âmbito de aplicação; (ii) definições; e (iii) Sistema ETP digital.

19.2. Conforme já anotado nos itens 5 e 6 desta Nota Técnica, os **arts. 1º e 2º da minuta** disciplinam o **objeto e âmbito de aplicação da norma**, circunscrevendo-a à elaboração do ETP, bem como ao uso do Sistema ETP digital, pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, à exceção dos comandos das Forças Armadas que, devido à especificidade de suas competências, poderão aplicar o disposto, no que couber. Adicionalmente, a observância da Instrução Normativa é estendida aos entes federativos no uso de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, aos moldes do que vem sendo praticado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

19.3. O **art. 3º da minuta** consigna uma série de **definições** importantes para melhor compreensão e aplicação da norma. Referem-se aos conceitos de (i) ETP; (ii) Sistema ETP digital; (iii) contratações correlatas; (iv) contratações interdependentes; (v) requisitante; (vi) área técnica; e (vii) equipe de planejamento da contratação.

19.4. Diante da diversidade de estruturas dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública federal a que a norma proposta alcança, bem como de objetos contratados, previu-se, no **§ 1º do art. 3º da minuta**, que os papéis de requisitante, área técnica e equipe de planejamento possam ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, condicionando essa possibilidade, contudo, à apresentação de conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, suficiente para analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza. Complementarmente, o **§ 2º** preconiza que o estabelecimento dessas funções não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades.

19.5. O **art. 4º da minuta** trata de **instituir o Sistema ETP digital como a ferramenta informatizada a ser utilizada para elaboração dos ETP**. Esse Sistema faz parte do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. Os procedimentos de acesso e operacionalização dos ETP serão estabelecidos em manual a ser disponibilizado no Portal de Compras do Governo Federal, no endereço eletrônico www.gov.br/compras. Nesse ponto, convém destacar a **discricionariedade quanto ao uso do sistema pelos entes federativos que executam recursos da União decorrentes de transferências voluntárias**. Para aqueles que desejarem utilizar o Sistema, a Seges, nos termos do **art. 5º da minuta**, poderá ceder o seu uso, por meio de celebração de termo de acesso, consoante dispõe a Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019. No entanto, aqueles que optarem por não utilizar o Sistema ETP digital deverão, conforme prediz o **§ 1º**, utilizar ferramenta informatizada própria, observados os demais regramentos previstos na norma.

19.6. Ainda quanto ao **art. 4º da minuta**, seu **§ 2º** inova estabelecendo a criação de indicadores de performance no Sistema ETP digital, os quais facilitarão a identificação de estudos técnicos que culminaram em contratações cuja atuação dos contratados obteve as maiores avaliações de desempenho de que trata o **§ 3º** do art. 88 da Lei nº 14.133, de 2021.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 88. Ao requerer, a qualquer tempo, inscrição no cadastro ou a sua atualização, o interessado fornecerá os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta

Lei.

.....

§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada."

19.7. O **Capítulo II** trata das **regras para elaboração do ETP**, abordando as **diretrizes gerais, o conteúdo e as exceções à elaboração**. Segundo o **art. 6º da minuta**, o ETP deve ser elaborado de forma a evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, permitindo, ao final, a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, seguindo o que prediz o § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, transcrita abaixo. Assim, a partir de uma demanda/necessidade, requerida por meio do Documento de Formalização da Demanda (DFD), deve-se perseguir no aprofundamento do conhecimento sobre problema e, por conseguinte, da(s) solução(ões) possível(eis). Nesse contexto, o ETP revela-se como uma ferramenta promotora de inovação visto que uma mesma necessidade pode ser atendida de diferentes formas, devendo uma delas ser escolhida como a mais adequada para a situação em concreto.

Lei nº 14.133, de 2021

"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:

....."

19.8. O **art. 7º da minuta** torna expressa a importante interligação dos instrumentos de planejamento: o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), o Plano de Contratações Anual (PCA), e os estudos técnicos preliminares, pois o DFD produzido no Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (PGC), consoante as diretrizes definidas no PLS (inciso II do §1º do art. 8º da Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021), irá se desdobrar no ETP de uma contratação.

Portaria nº 8.678, de 2021

"Art. 8º

.....

§ 1º O PLS deverá nortear a elaboração:

I - do Plano de Contratações Anual;

II - dos **estudos técnicos preliminares**; e

III - dos anteprojetos, dos projetos básicos ou dos termos de referência de cada contratação."

19.9. O **art. 8º da minuta** define o(s) responsável(veis) pela elaboração do ETP. Em regra, foi estabelecido que servidores da área técnica e requisitante deverão, em conjunto, elaborar o ETP haja vista a multiplicidade de competências, atributos e conhecimentos necessários à compreensão de determinados objetos. Assim, minimamente, a área técnica, conhecedora do objeto, e a requisitante, conhecedora da necessidade, devem conjuntamente desenvolver o estudo. No caso de órgãos e entidades mais estruturados, que possam instituir equipes de planejamento, estas serão as responsáveis, podendo eventualmente tais competências serem exercidas pelo mesmo agente público ou unidade, conforme previsto no § 1º do art. 3º, e explicado no item 19.4 desta nota.

19.10. Em seguida, o **art. 9º da minuta** entra na definição do conteúdo ou dos **elementos que devem compor um ETP**. Essa padronização é relevante e traz segurança jurídica aos administrados. Ao contrário da Lei nº 8.666, de 1993, a nova Lei de Licitações traz disposições específicas sobre seu conteúdo (§§ 1º ao 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 2021), estabelecendo, inclusive, os elementos mínimos a serem produzidos. Desta feita,

o art. 9º da minuta foi construído de forma aderente à nova lei.

19.10.1. O **inciso I do art. 9º** estabelece o primeiro item do ETP que dará base às análises seguintes. Trata-se da descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público. O dispositivo reforça a diretriz posta no art. 6º, enfatizando que o objetivo do ETP é, antes de tudo, compreender melhor a necessidade/problema que precisa ser resolvido.

19.10.2. A partir da definição do problema a ser resolvido, segue-se então para o **inciso II do art. 9º**, em que se definirão os requisitos necessários e suficientes à escolha da solução. A delimitação dessas exigências norteará a escolha da solução a fim de que esta não fique aquém ou além do que realmente importa, isto é, para que não ocorram prejuízos à Administração ao contratar uma solução que não suprirá a necessidade ou que, por ser tão sobrepujante/excessiva, poderá incorrer em desperdício ou gastos desnecessários. Destaca-se, nesse inciso, a importância de, nesse momento, se preverem práticas de sustentabilidade, tendo em vista que o desenvolvimento nacional sustentável é um dos objetivos a serem perseguidos e assegurados nos processos licitatórios, segundo a NLLC (inciso IV do art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021).

19.10.3. O **inciso III do art. 9º** vem abordar a **levantamento do mercado** para conhecimento e comparação das alternativas disponíveis. As alíneas do inciso visam a exemplificar, de forma não taxativa, alguns meios de se conhecerem as alternativas existentes, em termos econômicos e sem prejuízo da eficiência, quais sejam: a) experiências de outros órgãos e entidades bem como da iniciativa privada, no contexto nacional e internacional; b) audiências ou consultas públicas; c) avaliação do custo-benefício entre a compra de um bem ou sua locação, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; d) opções menos onerosas tais como chamamentos públicos de doações e permutas. Após escolha do tipo de solução a contratar, deve-se fazer o registro da justificativa técnica e econômica dessa escolha.

19.10.4. Complementando o inciso anterior, o **inciso IV do art. 9º** orienta que seja descrita a solução como um todo, inclusive exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso.

19.10.5. Com essas definições, pode-se, então, partir para **estimativa da quantidade a ser contratada (inciso V do art. 9º)**. A ação deve ser sempre acompanhada do registro das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, de modo a fundamentar o ato praticado, além de conferir transparência e segurança jurídica aos administrados.

19.10.6. De igual modo, a **estimativa do valor da contratação (inciso VI do art. 9º)**, também, deve ser acompanhada do registro das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, inclusive com a identificação dos preços unitários referenciais, podendo, esse material constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

19.10.7. O **inciso VII do art. 9º** trata da **justificativa para o parcelamento ou não da solução**. Em outras palavras, o gestor deve motivar sua decisão, seja ela por parcelar ou não. Ao mesmo tempo que a licitação busca promover a competitividade com a ampliação de licitantes - sendo, portanto o parcelamento visto como regra, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso - também busca economia de escala e padronização. Logo, cada caso concreto deverá ser analisado pormenorizadamente e justificado. Nesse ponto, o art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, §§ 2º e 3º, apresenta diretrizes sobre o princípio do parcelamento a serem observadas quando da realização de compras públicas, inclusive quando ele não deve ser adotado, quais sejam:

Lei nº 14.133, de 2021

“§ 2º Na aplicação do **princípio do parcelamento**, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a **maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor**;

II - o objeto a ser contratado configurar **sistema único e integrado** e houver a **possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido**;

III - o processo de **padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.**" (Grifou-se).

19.10.8. O **inciso VIII do art. 9º** dispõe sobre a existência de contratações correlatas e/ou interdependentes a fim de garantir atendimento completo da necessidade ou problema que, por vezes, precisará ser suprida por meio de mais de uma contratação. As diferenças entre esses dois tipos de contratações estão explicitadas no art. 3º da minuta que trata das definições.

19.10.9. O **inciso IX do art. 9º** determina que seja indicada a **previsão da contratação no plano de contratações anual** fortalecendo a necessidade planejamento prévio. Destaca-se que a elaboração do plano de contratações anual é obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

19.10.10. O **inciso X do art. 9º** cuida de que o gestor demonstre quais resultados a contratação pretendida visa alcançar, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. Tarefa importante para que, futuramente, quando da execução do contrato, os gestores e fiscais do contrato possam averiguar se esses resultados previstos estão sendo alcançados.

19.10.11. O **inciso XI do art. 9º** também é um cuidado especial para que a contratação seja efetiva, pois de nada adiantaria fechar um contrato que não pode ser efetivamente executado por falta de condições que assegurem seu cumprimento, tais como adaptações no ambiente do órgão ou entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual, ocasionando prejuízos aos cofres públicos.

19.10.12. O **inciso XII do art. 9º** guarda relevância para a **garantia da sustentabilidade das contratações governamentais**, portanto, está em consonância com a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. É essencial que, durante os estudos técnicos preliminares, sejam discutidos e avaliados os impactos ambientais causados pela contratação e as respectivas medidas mitigadoras para contê-los ou amenizá-los, incluindo aqui a adoção de requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos naturais. Interessante registrar que, desde o planejamento da contratação, já se deve pensar em como e/ou qual será a destinação ou disposição final dos bens utilizados ou dos resíduos produzidos durante sua execução. Assim, o dispositivo em comento está devidamente alinhado aos princípios e objetos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010).

19.11. O **inciso XIII do art. 9º** encerra a lista de elementos, estabelecendo, por fim, a necessidade de um posicionamento conclusivo quanto à viabilidade da solução encontrada e sua adequação ao atendimento da necessidade a que se destina.

19.12. Ainda dentro do **art. 9º da minuta**, há três parágrafos: o **primeiro** define os incisos I, V, VI, VII e XIII como elementos mínimos obrigatórios e orienta que os demais, quando não forem produzidos, sejam justificados (estando em alinhavo às disposições do § 2º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021); o **segundo** orienta, quando possível, a flexibilização dos requisitos estabelecidos, se estes limitarem a participação de fornecedores na licitação, a fim de não restringir desnecessariamente o escopo de participantes; e o **terceiro** estabelece o objetivo geral dos ETP: a consecução dos objetivos da contratação previstos no art. 11 do art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente formais.

19.13. O **art. 10 da minuta** complementa o conteúdo do ETP, orientando os gestores sobre **três pontos que devem ser avaliados durante a execução dos estudos:**

1º) a possibilidade de utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não haja prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, nos termos do § 2º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, promovendo-se, assim, a economia local (**inciso I**);

2º) a necessidade de exigir, em edital ou em aviso de contratação direta, que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas

necessidades, conforme dispõe o § 4º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (**o inciso II**); e

3º) as contratações anteriores voltadas ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante à atual, como forma de melhorar a *performance* contratual, em especial nas contratações de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, com base, inclusive, no relatório final de que trata a alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021 (**inciso III**).

19.14. Vale destacar aqui, outro ponto bastante inovador desta minuta: o inciso III do art. 10 da minuta, acima mencionado, que indica a consulta ao relatório final de contratos anteriores, a ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

19.15. **O art. 11 da minuta** orienta sobre quando adotar o critério de julgamento de técnica e preço, conforme dispõe o § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, isto é, se o ETP demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superem os requisitos mínimos estabelecidos no edital são relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

19.16. **O art. 12 da minuta** objetiva incentivar a pesquisa de ETP elaborados por outras unidades na base do Sistema ETP digital como meio de simplificar e auxiliar a elaboração do documento, além de evitar retrabalhos e promover boas práticas pela identificação de soluções semelhantes. A ferramenta permite que órgãos e entidades pesquisem estudos preliminares dos objetos de interesse, podendo importá-los para sua área de trabalho como ponto de partida para suas análises e edições. Assim, é obrigatório que o gestor faça essa pesquisa antecedente à elaboração de um ETP.

19.17. **O art. 13 da minuta** orienta aos gestores que avaliem a **necessidade de impor restrição de acesso às informações do ETP**, seguindo as balizas da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), que disciplina as hipóteses de classificação da informação.

19.18. O próximo grupo temático (**art. 14 da minuta**) trata de **duas exceções à elaboração do ETP**: a primeira, o gestor pode decidir quanto a fazer ou não, por questão de conveniência e oportunidade, isto é, é facultado, devendo, portanto, ser justificada a sua não realização; e a segunda, a própria norma dispensa sua elaboração. Assim, o **art. 14 da minuta, inciso I**, elenca algumas das hipóteses de dispensa de licitação (incisos I, II, VII, VIII do art. 75 e o § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021) como situações em que a **elaboração do ETP é facultativa**, quais sejam:

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva **valores inferiores a R\$ 100.000,00** (cem mil reais), no caso de **obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores**;

II - para contratação que envolva **valores inferiores a R\$ 50.000,00** (cinquenta mil reais), no caso de outros **serviços e compras**;

(...)

VII - nos **casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem**;

VIII - nos **casos de emergência ou de calamidade pública**, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

.....
Art. 90.

§ 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a **contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual**, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo."

19.18.1. Complementarmente, o **inciso II do art. 14 da minuta dispensa a elaboração do ETP para os casos de prorrogações contratuais relativas a objetos de prestação de natureza continuada**, e também para os casos previstos no inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1993, abaixo transcrito, vez que o ETP já foi realizado preteritamente, mostrando-se, portanto, descabida a elaboração de outro ETP.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 75. É dispensável a licitação:

.....

III - para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

- a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;
- b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;

....."

19.19. O **Capítulo III** segue disciplinando **regras específicas** para contratações de obras e serviços comuns de engenharia, e para contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação. Tratam-se dos arts. 15 e 16 da minuta, respectivamente.

19.20. O **art. 15 da minuta** objetiva ratificar regra disposta no § 3º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, de que, no caso 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, conferindo celeridade ao processo administrativo.

19.21. O **art. 16 da minuta** visa esclarecer que **as contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação** devem seguir as **regras específicas do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp)**, estando, portanto, fora do escopo da presente norma.

19.22. O último **Capítulo, o IV**, ao tratar das **disposições finais**, traça **orientações gerais** sobre o uso indevido do Sistema ETP digital, definindo no **art. 17, caput e §§ 1º e 2º da minuta**, a responsabilidade administrativa, civil e penal dos órgãos, entidades, seus dirigentes e servidores. Sendo assim, devem ser assegurados o sigilo e a integridade dos dados e informações da ferramenta informatizada, protegendo-os contra danos e utilizações indevidas ou desautorizadas no âmbito de instituição.

19.23. O **art. 18 da minuta** dispõe sobre a possibilidade do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia editar normas complementares para a execução do disposto na Instrução Normativa ora proposta, bem como disponibilizar informações adicionais em meio eletrônico para fins de operacionalização do Sistema ETP Digital.

19.24. Por fim, quanto à **vigência da norma**, o **art. 19 da minuta define que o início de sua vigência se dará em 1º de setembro de 2022**, consoante explanado nos itens 7 a 9 desta nota, vez que há necessidade de medidas administrativas prévias para sua aplicação de modo ordenado.

20. São essas as menções relevantes à minuta de Instrução Normativa (SEI 23737966), apresentadas no corpo desta Nota Técnica, que tem o condão de justificar a proposição desta unidade técnica.

CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, submete-se esta Nota Técnica para Atos Normativos juntamente com a minuta

de Instrução Normativa (SEI 23737966) à apreciação pelo Senhor Secretário de Gestão. Caso este manifeste a sua concordância, quanto ao teor dos documentos referidos, solicita-se o encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto a esta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, bem como à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para conhecimento, em continuidade dos trâmites necessários à edição do ato pelo Senhor Secretário de Gestão.

À consideração superior.

PRISCILA DE MENEZES MACHADO

Analista

De acordo com o entendimento supra. Encaminhe-se para avaliação do Senhor Secretário Adjunto de Gestão para, se de acordo, enviar os autos à consideração do Secretário de Gestão.

ANDRÉA ACHE

Coordenadora-Geral de Normas

De acordo. À consideração do Senhor Secretário de Gestão.

RENATO RIBEIRO FENILI

Secretário Adjunto de Gestão

Aprova. Encaminhe-se à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para conhecimento, e, concomitantemente, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, conforme proposto.

CAIO CASTELLIANO DE VASCONCELOS

Secretário de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Caio Castelliano de Vasconcelos, Secretário(a) de Gestão**, em 26/05/2022, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Regina Lopes Ache, Coordenador(a)-Geral**, em 26/05/2022, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Priscila Rayane de Menezes Silva Machado, Analista**, em 26/05/2022, às 18:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Ribeiro Fenili, Secretário(a)-Adjunto(a)**, em 27/05/2022, às 05:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **16649052** e o código CRC **A7D41CE2**.

Referência: Processo nº 19973.105186/2021-56.

SEI nº 16649052