



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE ACESSORAMENTO JURÍDICO - SAJ

PARECER Nº 1/2022/Eixo "Temático Processo de Trabalho"
MPF/MPM/MPT/MPDFT/ESMPU/CNMP

REFERÊNCIA: Procedimento de Gestão Administrativo nº 1.00.000.006819/2021-68

INTERESSADO: Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público

Senhor Coordenador e membros do GT-NLLC,

1. Trata-se da análise dos modelos de artefatos elaborados pelo eixo temático “Processos de Trabalho” do Grupo de Trabalho constituído para subsidiar a aplicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2022, no âmbito do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público.
2. Esta manifestação insere-se no conjunto de medidas estabelecidas no âmbito do referido Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria SG/MPU nº 28, de 23 de setembro de 2021, que tem por objetivo desenvolver estudos relativos aos efeitos da aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos, e elaborar Plano de Transição correspondente.
3. As ações do GT foram divididos em eixos temáticos, de modo que o denominado “adequações jurídicas dos processos”, composto por representantes das assessorias jurídicas dos órgãos participantes, tem por escopo a análise da legalidade das minutas de artefatos das contratações públicas apresentadas pelo eixo temático “processos de trabalho”.
4. Portanto, o produto a ser entregue trata-se de parecer referencial para validar as minutas dos artefatos de contratações públicas, com proposição de eventuais recomendações e sugestões com vistas ao aprimoramento dos documentos em questão.
5. Delineado o escopo do presente trabalho, passa-se a análise dos artefatos apresentados a este eixo temático “processos de trabalho”.

I. DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA – DOD

6. Do exame do modelo do Documento de Oficialização da Demanda, verifica-se que se trata do artefato, como se deduz do próprio nome, que oficializa a demanda de contratação pelo setor requisitante, com vistas à execução do planejamento de contratação elaborado pela Administração.

7. Importante consignar algumas considerações acerca desse instrumento, à luz dos vários normativos que tratam da matéria, para fins de identificar o fundamento jurídico do referido artefato, especialmente à luz da Lei nº 14.133, de 2021.

8. O documento de oficialização da demanda foi previsto na Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, e, atualmente, na Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal, vejamos:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

X - Documento de Oficialização da Demanda: documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação;

Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de TIC do **Documento de Oficialização da Demanda, elaborado pela Área Requisitante da solução, que conterà no mínimo:**

I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou entidade, bem como o seu alinhamento ao PDTIC e ao Plano Anual de Contratações;

II - explicitação da motivação e dos resultados a serem alcançados com a contratação da solução de TIC;

III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e

IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 1º Após o recebimento do **Documento de Oficialização da Demanda**, a Área de TIC avaliará o alinhamento da contratação ao PDTIC e Comunicação e ao Plano Anual de Contratações e indicará o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º O **Documento de Oficialização da Demanda** será encaminhado à autoridade competente da Área Administrativa, que deverá:

I - decidir motivadamente sobre o prosseguimento da contratação;

II - indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de

Planejamento da Contratação, quando da continuidade da contratação; e
III - instituir a Equipe de Planejamento da Contratação.

9. No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Resolução nº 102, de 23 de setembro de 2013, disciplina no âmbito do Ministério Público Brasileiro, procedimentos relativos à contratação de soluções de Tecnologia da Informação, e igualmente tratou do documento de oficialização da demanda, conforme dispõe seu art. 2º, VIII (documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da Solução a ser atendida pela contratação).

10. Por sua vez, a Instrução Normativa/SEGES nº 5, de 26 de maio de 2017, que 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, traz a previsão do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante, apresentando modelo do referido artefato em seu anexo II:

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

- a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.

(...)

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria

11. Lado outro, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020 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, cujo art. 7º faz referência ao documento de formalização da demanda:

Art. 7º Com base no documento de formalização da demanda, as seguintes informações deverão ser produzidas e registradas no Sistema ETP digital:
(...)

12. Vê-se, aqui, uma alteração na nomenclatura do instrumento, mas depreende-se que se trata de documentos com finalidade similar.

13. Por fim, a Lei nº 14.133, de 2021, trouxe a obrigação de a Administração primar pelo planejamento das contratações como medida para observância do princípio da eficiência e economicidade, dentre outros, com vistas ao atendimento do interesse público. Nesse sentido, ocupou-se de trazer diversos regramentos sobre o planejamento dando especial ênfase à fase preparatória do processo de contratação.

14. Toda contratação pública, de acordo com o professor Renato Geraldo Mendes^[1], se desenvolve sob quatro perspectiva, a saber:

a) Existência de uma necessidade a ser satisfeita; b) identificação de uma solução (encargo/objeto) capaz de satisfazer a necessidade; c) seleção de uma pessoa com condições de viabilizar a solução; e d) melhor equivalência entre o encargo (objeto) a ser cumprido e a remuneração a ser pagar.

15. Portanto, a fase do planejamento inicia-se a partir do reconhecimento de uma necessidade a ser satisfeita, ou seja, insere-se na primeira perspectiva mencionada pelo ilustre professor, necessidade essa que enseja uma solução que deve ser apresentada no documento de formalização de demanda, conforme se verifica do disposto nos arts. 12 e 72 da Lei:

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

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

16. A regulamentação do inciso VII do *caput* do art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021 ocorreu por meio do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, o qual dispôs sobre o plano de contratações anual e instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Pertinente destacar os seguintes artigos da norma:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - autoridade competente - agente público com poder de decisão indicado formalmente como responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas realizados no âmbito do órgão ou da entidade, ou, ainda, por encaminhar os processos de contratação para as centrais de compras de que trata o art. 181 da Lei nº 14.133, de 2021;

II - requisitante - agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;

III - área técnica - agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza;

IV - documento de formalização de demanda - documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação;

V - plano de contratações anual - documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração;

VI - setor de contratações - unidade responsável pelo planejamento, pela coordenação e pelo acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade; e

VII - PGC - ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pelo Ministério da Economia, para elaboração e acompanhamento do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades de que trata o art. 1º.

(...)

Art. 8º Para elaboração do plano de contratações anual, **o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda** no PGC com as seguintes informações:

I - justificativa da necessidade da contratação;

II - descrição sucinta do objeto;

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;

VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;

VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e

VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

Art. 9º O documento de formalização de demanda poderá, se houver necessidade, ser remetido pelo requisitante à área técnica para fins de análise, complementação das informações, compilação de demandas e padronização.

Art. 10. As informações de que trata o art. 8º serão formalizadas no PGC até 1º de abril do ano de elaboração do plano de contratações anual.

Art. 11. Encerrado o prazo previsto no art. 10, o setor de contratações consolidará as demandas encaminhadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas e adotará as medidas necessárias para:

I - agregar, sempre que possível, os documentos de formalização de demanda com objetos de mesma natureza com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala;

II - adequar e consolidar o plano de contratações anual, observado o disposto no art. 5º; e

III - elaborar o calendário de contratação, por grau de prioridade da demanda, consideradas a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 1º O prazo para tramitação do processo de contratação ao setor de contratações constará do calendário de que trata o inciso III do caput.

§ 2º O processo de contratação de que trata o § 1º será acompanhado de estudo técnico preliminar, termo de referência, anteprojeto ou projeto básico, considerado o tempo necessário para realizar o procedimento ante a disponibilidade da força de trabalho na instrução do processo.

§ 3º O setor de contratações concluirá a consolidação do plano de contratações anual até 30 de abril do ano de sua elaboração e o encaminhará para aprovação da autoridade competente.

Art. 17. **O setor de contratações verificará se as demandas encaminhadas constam do plano de contratações anual anteriormente à sua execução.**

Parágrafo único. **As demandas que não constarem do plano de**

contratações anual ensejarão a sua revisão, caso justificadas, observado o disposto no art. 16.

Art. 18. **As demandas constantes do plano de contratações anual serão formalizadas em processo de contratação e encaminhadas ao setor de contratações** com a antecedência necessária ao cumprimento da data pretendida de que trata o inciso V do caput do art. 8º, acompanhadas de instrução processual, observado o disposto no § 1º do art. 11.

17. **Depreende-se que na Nova Lei de Licitações e Contratos o documento de formalização da demanda servirá de base para a elaboração do plano de contratações anual, confeccionado pela área requisitante, no qual detalhará a necessidade da contratação e a descrição sucinta do objeto.** Conforme leciona Marçal Justen Filho^[2], “a elaboração do PCA dependerá do encaminhamento pelas diversas unidades das próprias demandas. Isso significa que o dever de planejamento recai sobre as diversas unidades, a quem incumbe estimar as suas necessidades futuras no tocante a contratações.”

18. Do exposto, conclui-se que a Lei nº 14.133, de 2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratação anual que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da Lei. Portanto, o documento de formalização da demanda previsto no art. 12 da Lei difere do documento de oficialização/formalização da demanda disciplinado nas normas citadas inicialmente.

19. Em reforço, no âmbito do MPF, por exemplo, a Portaria nº 1144, de 23 de dezembro de 2016, institui o calendário de contratações de bens, obras e serviços, cujo art. 7º dispõe “que os pedidos de contratação deverão ser realizados por meio de formulário próprio encaminhado à Secretaria de Administração (...) até a data limite fixada no calendário de contratações.”

20. Igualmente, no MPT a matéria é disciplinada pela Portaria nº 1108, de 21 de agosto de 2019, cuja formalização da demanda é registrada em sistema informatizado (art. 7º); No CNMP, pela Portaria CNMP-PRESI nº 205, de 15 de outubro de 2021, em que a demanda se formaliza pelo preenchimento do formulário no Sistema PLANOS e da ficha de proposição disponibilizada pela SGE (art. 4º); No MPM, pela Portaria nº 216/DG/SEC/MPM, de 21 de maio de 2021, sendo que a formalização da demanda ocorre com base nas informações do Sistema PLANEJAR, do Sistema de Contratos (Contratos vigentes e Empenhos Contratos) e do Sistema de Almoxarifado (Almoxarifado Central/PGJM e Almoxarifado DAS/PGJM) (Art. 4º)

21. **Demais disso, os órgãos do MPU e o CNMP podem avaliar a pertinência da uso do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações do Poder Executivo, que pode ser cedido pelo Ministério da Economia, nos termos do art. 4º do Decreto nº 10.947, de 2022, cuja formalização da demanda ocorrerá na referida**

ferramenta.

22. **Infere-se, portanto, que o documento de oficialização/formalização da demanda dispostas nas outras normas se adéqua ao previsto nos art. 17 e 18 da Lei, e ainda do art. 72, que trata do procedimento de contratação direta, veja-se:**

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

23. Destarte, uma vez formalizada a demanda para fins de elaboração e aprovação do plano de contratação anual, sua execução ocorrerá a partir da oficialização da contratação impulsionada pela área requisitante, conforme calendário de contratações.

24. **Sob esse enfoque, o modelo de artefato elaborado parece-nos que se trata de documento posterior à elaboração do plano de contratação anual, visto que constam informações que devem ser preenchidas de acordo com o Plano aprovado, ou seja, “nº item do PCA” (item 2) e “Prioridade da Unidade” (item 3), conforme consta do PCA.**

25. Consigne-se que ao cotejar as informações dispostas no modelo documento de oficialização da demanda com o modelo proposto na IN 5/2017, observa-se que o primeiro traz mais informações, aproximando-se mais ao documento de formalização de demanda previsto no art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, a saber:

Minuta do DOD

1. objeto a ser contratado
2. nº x item no Plano Anual de Contratação
3. Prioridade da Unidade
4. justificativa da necessidade da contratação
5. Data da expectativa da contratação
6. abrangência
7. estimativa de preços
8. informação acerca da disponibilidade orçamentária
9. indicação de membros da equipe de VIII - nome da área requisitante ou técnica

Decreto art. 8º

- II - descrição sucinta do objeto;
- ***
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- I- justificativa da necessidade da contratação;
- V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- ***
- ***
- ***

planejamento da contratação

com a identificação do responsável.

VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas;

III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;

26. **Por fim, ao examinar a minuta do documento de oficialização de demanda verificamos que suas disposições atendem à finalidade proposta, podendo ser adotada. Ressalta-se que não foi citado o CNMP e ESMPU no item 6 do documento, para que estes adaptem quando da instituição do modelo pela autoridade competente.**

2. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

27. O Estudo Técnico Preliminar é um importante artefato que tem por finalidade apresentar os estudos realizados pela área requisitante acerca das soluções existentes no mercado que atendam a necessidade da Administração Pública a ser satisfeita, mediante a devida contratação.

28. Conforme visto, dentro das perspectivas do processo de contratação, o estudo técnico preliminar visa à identificação da solução que resolverá o problema (necessidade) revelado pela área requisitante. Portanto, é evidente a importância de se realizar um excelente estudo sem o qual poderá a Administração incidir em contratações ineficientes e dispendiosa.

29. Colaciona-se lição do professor Ronny Charles Lopes^[3] sobre o tema:

Partindo do documento que formaliza a demanda, o estudo técnico preliminar agrega novos elementos de planejamento, entre eles: requisitos de contratação, levantamento de mercado, justificativas técnicas, como em relação ao parcelamento da solução, ao uso de algumas ferramentas admitidas para o procedimento licitatório, regime de execução, entre outros.

A função do ETP é agregar novos elementos de planejamento, avaliando, entre outras coisas: as soluções disponíveis no mercado para atendimento da pretensão contratual, eventuais requisitos necessários à contratação, ponderações sobre a modelagem contratual, eventuais requisitos necessários à contratação, ponderações sobre a modelagem contratual (...), dentre outros.

(...)

Com o ETP, objetiva-se uma maior reflexão do órgão, nesta fase de planejamento, prévia à definição estabelecida pelo documento de planejamento (...), em suma a função do ETP é gerar reflexão prévia à

definição do objeto licitatório, notadamente em relação às soluções disponíveis e questões técnicas pertinentes, para fins de melhor atendimento da pretensão contratual.

30. Acerca desse artefato, a nova Lei assim dispõe:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

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

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.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.

31. Do exame do modelo apresentado, observa-se que foi confeccionado dispondo os requisitos previstos no § 1º do art. 18 da Lei. Além disso, há referência à Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 2020, que dispõe sobre a elaboração desse artefato 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. **Nada obstante não haver prejuízo na citação da Instrução Normativa, entende-se ser necessária apenas se os órgãos participantes do GT utilizarem o Sistema Digital, visto que a Lei em si seria suficiente.**

32. Consta da minuta a descrição da necessidade, previsão no plano de contratações anual, requisitos da contratação, estimativas das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução como um todo, justificativa para o parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências

prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes; impactos ambientais, viabilidade da contratação, tudo conforme a Lei.

33. **Destarte, entendemos pela adequação do modelo proposto, fazendo-se as seguintes recomendações de ajustes:**

No item 3, que trata dos requisitos da contratação, consta a orientação para que o gestor destaque as práticas de sustentabilidade sob as suas diferentes dimensões. Entendemos que referida orientação pode ser deslocada para o item 12 – impactos ambientais.

No item 4, que trata das quantidades, orientar o dimensionamento deve ser dar, ainda, com base nas normas internas do órgão ou que são de observância obrigatória, no que tange aos serviços terceirizados que envolvem mão de obra residente.

No item 5, que trata do levantamento do mercado, fazer constar a seguinte orientação extraída dos Acórdãos TCU 2383/2014 e 214/2020-Plenário:

A Administração, por ocasião do planejamento de suas contratações, deve identificar, previamente à elaboração das especificações técnicas e à cotação de preços, um conjunto representativo dos diversos modelos existentes no mercado que possam atender completamente suas necessidades, de modo a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico pela inserção no edital de características atípicas.

No item 6, que trata da estimativa de preços, consta orientação para o gestor considerar a IN 65/2021. Considerando a autonomia dos órgãos partícipes do GT, a adoção dos regulamentos do Ministério da Economia, geralmente de observância obrigatória pelos órgãos e instituições do Poder Executivo Federal integrantes do SISP, revela-se como boa prática administrativa, notadamente em função da expertise da SEGES/ME. Todavia, os ramos do MPU, ESMPU e CNMP possuem, em regra, regulamentação própria. Nesse sentido, recomenda-se que no modelo seja citada a norma do órgão que trata da pesquisa de preços, se houver, e supletivamente, a IN nº 65/2021.

No item 11, que trata das contratações correlatas, excluir a expressão “uma visão global do órgão ou entidade pública ...”.

34. Por fim, sugere-se que as diretrizes gerais previstas na IN nº 5/2017 sejam consideradas no modelo proposto, visto que trazem outras importantes orientações para o setor requisitante para a elaboração do estudo técnico preliminar:

DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS PRELIMINARES

São diretrizes gerais para a elaboração dos Estudos Preliminares:

- a) Listar e examinar os normativos que disciplinam os serviços a serem contratados, de acordo com a sua natureza;
- b) Analisar a contratação anterior, ou a série histórica, se houver, para

identificar as inconsistências ocorridas nas fases do Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, com a finalidade de prevenir a ocorrência dessas nos ulteriores Termos de Referência ou Projetos Básicos;

c) Ao final da elaboração dos Estudos Preliminares, avaliar a necessidade de classificá-los nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

3) TERMO DE REFERÊNCIA

35. O Termo de Referência é documento bem conhecido pelos gestores públicos que trabalham com contratações públicas, o qual encontra guarida já no Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2002, que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (art. 8º, II). Outrossim, foi previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou o pregão na forma eletrônico, revogado pelo Decreto nº 10.024, de 2019, que também contempla esse importante artefato.

36. Por sua vez, a Lei nº 14.133, de 2021, traz os seguintes dispositivos sobre o termo de referência:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os

respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

37. Do exame do modelo apresentado, observa-se que foi adotada a mesma metodologia utilizada para a elaboração do estudo técnico preliminar. É que constam orientações para cada requisito previsto no supracitado dispositivo, desde a definição do objeto à adequação orçamentária. **Nessa esteira, o modelo do termo de referência atende por ora, visto que está de acordo com a Lei, porém, cabe destacar as considerações que serão delineadas mais a frente dessa manifestação.**

4) AVISO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

38. A dispensa denominada “eletrônica” presente no Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 (regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal), foi disciplinada na Nova Lei, nos termos do § 3º do art. 75, conforme segue:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 108.040,82 (cento e oito mil quarenta reais e oitenta e dois centavos), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 54.020,41 (cinquenta e quatro mil vinte reais e quarenta e um centavos), no caso de outros serviços e compras; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da

Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

39. Vê-se, pois, que o § 3º do art. 75 dispõe que as dispensas por valor, previstas nos incisos I e II do referido dispositivo, devem ser, preferencialmente, precedidas de divulgação de aviso com a finalidade de dar conhecimento ao mercado e possibilitar que os interessados apresentem propostas para a contratação pretendida, com vistas a posterior seleção daquela que for mais vantajosa para a Administração.

40. Ainda citando Ronny Charles, destaca-se a seguinte lição sobre o procedimento em questão:

Trata-se de interessante mudança na formação da contratação por dispensa. Se, antes, a captação de propostas era feita de forma direta, sem prévia publicidade, agora o legislador exige prévia divulgação do interesse em obter propostas, através de aviso e sítio eletrônico oficial. Esta mudança simples pode ser fundamental para gerar transparência, afastar corrupção e permitir obtenção de melhores preços nas contratações diretas realizadas através das dispensas de pequeno valor.

41. A matéria foi regulamentada por meio da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, que dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 3º O Sistema de Dispensa Eletrônica constitui ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para a realização dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia.

§ 1º Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema de Dispensa Eletrônica, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, para acesso ao sistema e operacionalização.

§ 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, interessados em utilizar o Sistema Dispensa Eletrônica de que trata esta Instrução Normativa, poderão celebrar Termo de Acesso ao Comprasnet 4.0, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

III - contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, quando cabível; e

IV - registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, nos termos do § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133, de 2021.

LEI nº 14.133, de 2021

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

42. Observa-se que o Regulamento ampliou a dispensa eletrônica para as demais hipóteses de dispensa eletrônica, quando cabível (inciso III).

43. **Portanto, fez-se necessária a elaboração de aviso de contratação direta para atender o disposto na Lei e assim tornar possível sua aplicação no que tange às hipóteses de dispensa albergadas pelo procedimento. O modelo de aviso de contratação direta buscou materializar o regramento previsto na IN/SEGES/ME nº 67, de 2021, e, ao contrário, dos modelos do estudo técnico preliminar e do termo de referência, trouxe algumas notas explicativas para melhor subsidiar os agentes públicos acerca de sua elaboração.**

44. **Destarte, entendemos pela adequação do modelo proposto, fazendo-se as seguintes recomendações destacadas na minuta anexada em íntegra complementar.**

V – Da instituição de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos

45. Por fim, cabe tecer algumas considerações acerca da finalidade dos modelos de artefatos propostos. Depreende-se que as minutas têm por objetivo orientar os agentes públicos que atuam especialmente na fase preparatória das contratações públicas quanto a melhor forma de elaboração dos documentos de planejamento.

46. Sob esse enfoque, os modelos apresentados do estudo técnico preliminar e, especialmente, do termo de referência revelam-se simples e genérico, com orientações não aprofundadas e detalhadas, assemelhando-se mais a formulários a serem preenchidos. Ao cotejá-los com os que constam da página da intranet da Secretaria de Administração da PGR, por exemplo, observa-se que estes contêm notas orientativas específicas, geralmente com base em jurisprudência do Tribunal de Contas da União e recomendações da Auditoria Interna do MPU, que auxiliam o setor requisitante quanto à observância dos critérios da contratação para objetos específicos. Do mesmo modo, são os modelos elaborados pela Advocacia Geral da União para as contratações sob a égide da Lei nº 8.666, de 1993 e Lei nº 10.520, de 2002.

47. A forma adotada para os modelos dos artefatos decorre, certamente, de ainda a Lei não estar em plena execução e por se tratar de norma nova, cuja jurisprudência haverá de ser formada. Entretanto, é cediço que a norma trouxe para si vários entendimentos jurisprudenciais já consolidados, que, portanto, podem ser objeto de orientação nos modelos futuros. Por conseguinte, após um processo de amadurecimento quanto à aplicação da Lei, os modelos propostos deverão ser robustecidos para conter orientações mais específicas, de acordo com cada tipo de contratação.

48. Infere-se que a proposta das minutas apresentadas decorre, ainda, da intenção de utilizar a nova Lei para as contratações diretas as quais contemplam, geralmente, objetos menos complexos.

49. Outra questão que emerge da aplicação da Novo Estatuto de Contratação Pública e que, por consequência, reflete nos trabalhos do GT, consiste no dever de a Administração instituir modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, nos termos previstos no art. 19 da Lei, veja-se:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV - Instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

50. **Sob esse enfoque, o GT deve deliberar se a finalidade dos modelos dos artefatos propostos visa ao cumprimento do referido dispositivo ou se a intenção é de servir de subsídio para que a Administração decida a melhor forma de cumprimento do aludido dever.**

51. Nesse sentido, importante destacar a proposta disposta na Nota Técnica – Eixo

Temático Estrutura acerca dos modelos de artefatos padronizados, relacionada ao tema em questão:

49. Neste sentido, reitera-se, no presente tópico, as sugestões lançadas no item IV.4, bem como outras que, harmonizando-se ao exposto ao longo da manifestação, revelam-se pertinentes, adequadas e oportunas à exitosa implantação da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do MPU, CNMP e ESMPU, quais sejam:

c. Instituição, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, de comissão permanente de atualização dos modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção ou adaptação;

52. Pelo exposto, após analisadas as minutas dos artefatos propostos, este Eixo Temático submete para análise e deliberação a presente manifestação.

FERNANDO CLEBER GUSMÃO DA COSTA

Ministério Público do Trabalho

ROBERTA RODRIGUES C. PIMENTEL

Ministério Público Militar

BÁRBARA MATTA S. RABELO PATURY

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MÁRCIA REJANE DE P. C. RODRIGUES

Ministério Público Federal

MÁRCIA VASCONCELOS FERNANDES

Ministério Público Federal

ANA LETÍCIA PROCÓPIO COSTA

Conselho Nacional do Ministério Público

JOSÉ LOPES RIBEIRO

Escola Superior do MPU

Notas

1. [^] MENDES, Renato Geraldo. O Processo de Contratação Pública. Curitiba. Zênite. 2012.
2. [^] FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thoson Reuters Brasil, 2021.
3. [^] TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 12 ed. rev. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00188747/2022 PARECER JURÍDICO nº 1-2022**

Signatário(a): **MARCIA REJANE DE PINHO CARVALHO RODRIGUES**

Data e Hora: **18/05/2022 11:57:31**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **BÁRBARA MATTA SOUZA RABELO PATURY**

Data e Hora: **18/05/2022 12:09:19**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARCIA VASCONCELOS FERNANDES**

Data e Hora: **18/05/2022 14:47:19**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FERNANDO CLEBER GUSMÃO DA COSTA**

Data e Hora: **18/05/2022 14:53:04**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JOSÉ LOPES RIBEIRO**

Data e Hora: **18/05/2022 15:44:30**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANA LETÍCIA PROCÓPIO COSTA**

Data e Hora: **18/05/2022 17:57:46**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROBERTA RODRIGUES CORREIA PIMENTEL**

Data e Hora: **19/05/2022 14:15:13**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 75851f64.37c7773e.18236625.89c56ce0