PRO FHEMIG

CURSO DE CAPACITAÇÃO PARA OS SERVIDORES DAS UNIDADES HOSPITALARES E SETORES TÉCNICOS DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS FHEMIG

L2 | LICITAÇÕES E CONTRATOS



CURSO 1 Estudo Técnico Preliminar

Módulo 1: Introdução e conceitos básicos

Paulo Sérgio Mendes César

FHEMIG FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS · AEaD · FJP · MINAS GERAIS GOVERNO DIFERENTE. ESTADO EFICIENTE.

PROFESSOR



Paulo Sérgio Mendes César

- Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com ênfase em Estado e Políticas Públicas, mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, especialista em Direito Público, graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro; e graduação em Direito pela UFMG.

- Professor de Análise de Políticas Locais (Saúde) no curso de Gestão Pública da UFMG, professor de Planejamento Estratégico no Setor Público no curso de Gestão Pública da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), professor nas especializações do oficialato da Academia de Bombeiro Militar do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG – nas disciplinas de Teoria das Organizações, Ética, Transparência e Controle Público, Finanças Públicas e Formação Social do Brasil), professor nas especializações em Direito Sanitário, Saúde Pública e Vigilância em Saúde da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais (ESP-MG), professor em disciplinas em graduações em Direito, Administração e Ciências Contábeis e professor de Direito Administrativo em cursos preparatórios para concursos públicos.

- Também servidor público estatutário no estado de Minas Gerais desde 2008, na carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

MÓDULO 1:
Introdução e Conceitos Básicos



1 Introdução

1 INTRODUÇÃO

Neste primeiro módulo sobre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) serão apresentadas:

1) as principais **definições** associadas ao tema;
2) a história da **normatização,** culminando com o atual contexto de obrigatoriedade;
3) o ETP como instrumento de busca do princípio constitucional da **eficiência** administrativa;
4) o ETP como importante instrumento de **planejamento** às contratações realizadas pelas administrações públicas brasileiras;
5) a relevância da **multidisciplinaridade** da equipe de planejamento da contratação;
6) o princípio da **segregação de funções.**

MÓDULO 1:
Introdução e conceitos básicos



2 A normatização e as definições básicas do ETP

2 A NORMATIZAÇÃO E AS DEFINIÇÕES BÁSICAS DO ETP

De acordo com a Nova Lei de Licitações (art. 6º, XX), o ETP é 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.

Na Lei nº 8.666/93, o ETP era intrínseco ao projeto básico, com vistas a embasar sua elaboração.

Percebeu a evolução na mudança legislativa?

2 A NORMATIZAÇÃO E AS DEFINIÇÕES BÁSICAS DO ETP

O ETP deve ser compatível com o **plano de contratações anual** (planejamento de compras) e com as leis orçamentárias.

O ETP também leva em consideração a necessidade da contratação sob o prisma do **interesse público; os requisitos** de cada contratação, **as estimativas de quantidade, o levantamento de mercado** com as alternativas, **a estimativa de valor,** a descrição da **solução como um todo,** a justificativa para **parcelamento ou não** da contratação, os **resultados** pretendidos, os potenciais **impactos ambientais** e eventuais medidas mitigadoras, e **o posicionamento conclusivo** sobre a viabilidade da contratação.

2 A NORMATIZAÇÃO E AS DEFINIÇÕES BÁSICAS DO ETP

O ETP nem sempre será obrigatório, pois verifica-se **a flexibilização de sua adoção** em função do baixo valor envolvido e também da dificuldade de instruir processos em contratações emergenciais.

Em Minas Gerais, a resolução da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) nº 115/2021 permite a adoção de ETP elaborado para procedimentos anteriores e possibilita a não adoção das contratações do **catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços,** como as decorrentes da Cotação Eletrônica de Preços (COTEP).

O ETP é dispensável, quando a unidade centralizadora de compras já houver elaborado no âmbito do mesmo processo, como ocorre nos casos de sistema de registro de preços.

2 A NORMATIZAÇÃO E AS DEFINIÇÕES BÁSICAS DO ETP

Entre a Lei de Licitações **de 1993 e a de 2021 ocorreram diversas recomendações emanadas de órgãos de controle e previsões em normas administrativas, esparsas com vistas a reconhecer o ETP enquanto instrumento importante no processo de contratação pública.**

MÓDULO 1:
Introdução e conceitos básicos



3 O ETP como instrumento de eficiência e de planejamento

3 O ETP COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E DE PLANEJAMENTO

O ETP busca alinhar as contratações da administração pública ao **interesse público,** devendo avaliar sempre **a necessidade apresentada e sua melhor solução naquele momento.**

O ETP é documento preliminar da fase de **planejamento** e permite **a análise de riscos e consequente viabilidade da contratação.**

3 O ETP COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E DE PLANEJAMENTO

A **eficiência administrativa é um princípio expresso no Art. 37 da CF/88** desde 1998, mediante a publicação da EC nº 19, todavia, já era previsto tacitamente (doutrina e jurisprudência) e expressamente em algumas normas, como p.e. no Decreto-Lei nº 200/67.

A reforma administrativa promovida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRA) alavancou **a forte ênfase da eficiência administrativa na administração pública** a partir dos anos 1990.

3 O ETP COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E DE PLANEJAMENTO

A eficiência na literatura gerencial clássica é tratada distintamente da eficácia, como no quadro abaixo:

Quadro 1 - Comparativo entre eficiência e eficácia.

EFICIÊNCIA	EFICÁCIA
Ênfase nos meios	Ênfase nos resultados
Fazer corretamente as coisas	Fazer as coisas corretas
Resolver problemas	Atingir os objetivos
Salvaguardar os recursos	Otimizar a utilização de recursos
Cumprir tarefas e obrigações	Obter resultados
Treinar os subordinados	Proporcionar eficácia aos subordinados
Manter as máquinas	Máquinas disponíveis
Presença dos templos	Prática dos valores religiosos
Rezar	Ganhar o céu

Fonte: Chiavenato (1994).

3 O ETP COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E DE PLANEJAMENTO

No setor público a eficiência administrativa deve nortear **a atuação do agente público como da própria administração pública,** ao que **ambos devem buscar melhores resultados.**

Dessa forma, note que no caso da administração pública a eficiência também deve considerar os impactos socioeconômicos do agir público.

3 O ETP COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E DE PLANEJAMENTO

O ETP é consolidado legalmente como importante instrumento do planejamento das contratações públicas e, por tal relevância, **já era frequentemente recomendado pelos órgãos de controle há anos.**

Observe que **a ausência de planejamento nas aquisições de bens e contratações de serviços** pode acarretar: imprevisibilidade da demanda de trabalho das unidades de aquisições, realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento, falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição, realização de contratações emergenciais sem amparo legal, realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade e desperdício de recursos naturais.

MÓDULO 1:
Introdução e conceitos básicos



4 A equipe de planejamento para contratação pública e o princípio da segregação de funções

4 A EQUIPE DE PLANEJAMENTO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A **segregação de funções** é um princípio que busca reduzir as oportunidades de o agente público perpetrar ou ocultar erros ou fraudes.

No âmbito das contratações públicas, a segregação de funções **fomenta a separação de atribuições entre os servidores nas fases do processo licitatório, especialmente em relação às funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.**

4 A EQUIPE DE PLANEJAMENTO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A figura abaixo ilustra uma proposta de divisão das principais funções num processo licitatório:

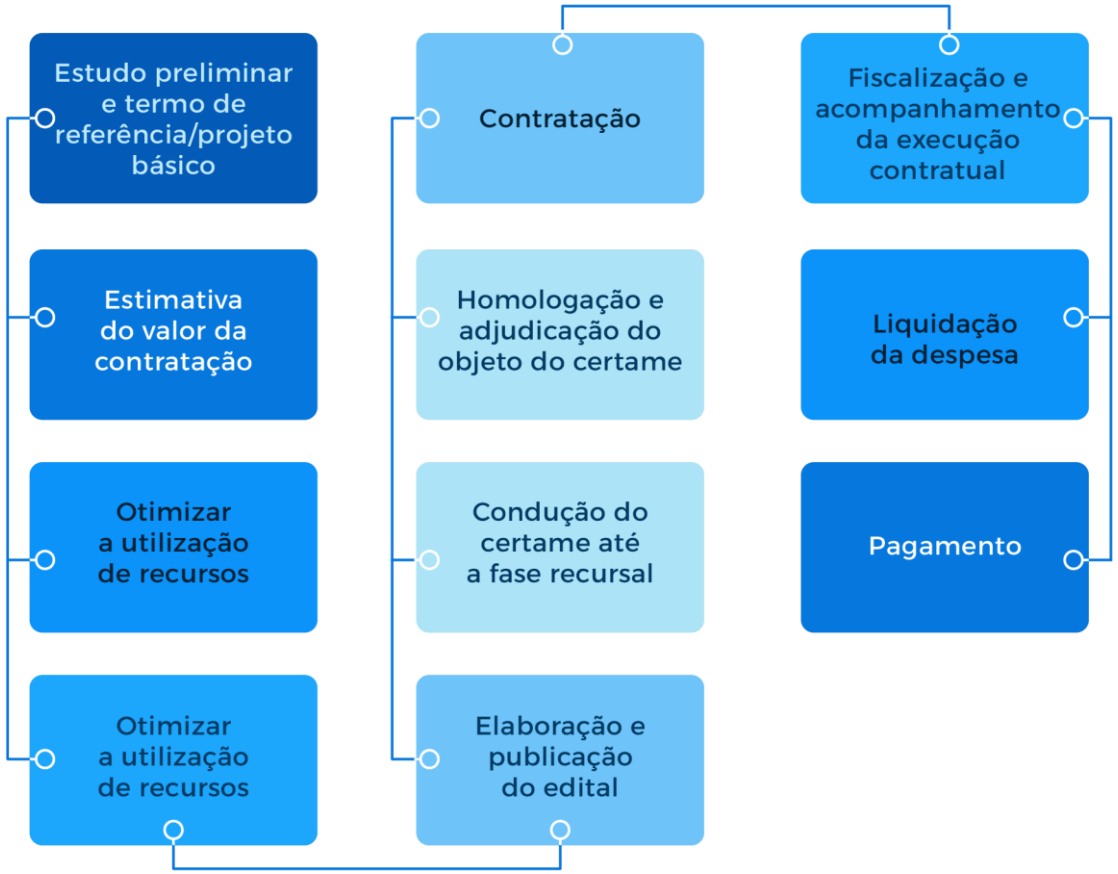


Figura 1 – Divisão das principais funções no processo licitatório

Fonte: Viana (2022).

4 A EQUIPE DE PLANEJAMENTO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Observe que deve haver segregação de funções entre:

- ✓ funções de controle e outras funções de gestão;
- ✓ funções de finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação, pagamento etc.

4 A EQUIPE DE PLANEJAMENTO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A Equipe de Planejamento da Contratação é composta por um conjunto **de integrantes das áreas solicitantes, técnica e de contratação,** designados nos autos do processo de compras pelas autoridades competentes das respectivas unidades. E que reúnem as **competências necessárias, à execução da etapa de planejamento da contratação,** com os conhecimentos sobre aspectos técnicos do objeto e de licitações e contratos.

4 A EQUIPE DE PLANEJAMENTO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A equipe de planejamento da contratação deve ser multidisciplinar, com vistas a garantir expertise nos aspectos técnicos da demanda (área solicitante e técnica) **e de licitações e de contratos** (área com *know-how* em licitações e contratos administrativos).

Para a elaboração do ETP, a equipe de planejamento da contratação **poderá requisitar apoio técnico a outros servidores com competências específicas, bem como a contratação especializada desde que justificada a carência de servidores habilitados no órgão ou entidade.**

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1998). São Paulo: Saraiva, 2006.
_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda à Constituição n.° 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 05 de julho de 2023.
_____. Decreto-lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, 1942. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 20 de julho de 2023.
_____. Decreto-lei n° 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 de julho de 2023.
_____. Lei n° 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1. p. 1. Disponível em: <http://bit.ly/28Sw9Xt>. Acesso em 28 de julho de 2023.
_____. Lei n° 14.133, de 1° de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em 22 de julho de 2023.
_____. Decreto Federal n° 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm>. Acesso em 26 de julho de 2023.
_____. CONTRALADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório n° 174805 de maio de 2006. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?apenasAbertas=false&exibirColunaPendencias=false&apenasModificadasNosUltimos30Dias=false&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=Relat%C3%B3rio+n%C2%BA+174805&palavraChave=Relat%C3%B3rio+n%C2%BA+174805&fixos=#lista>. Acesso em 27 de julho de 2023.
_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma Administrativa. Apoio Institucional: Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Publicado em novembro de 1995. Disponível em:< http://www.bresserpereira.org.br>. Acesso em 30 de julho de 2023.
_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa n° 4, de 11 de setembro de 2014. Dispõe sobre o processo de contratação de solução de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, set. 2014.

Referências

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Gestão. 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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, mai. 2017.
_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019. 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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2019.
_____. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, mai. 2020.
_____. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Instrução Normativa 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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, ago. 2022.
planejamento da contratação. – Versão 1.0. Brasília, DF: TCU, 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2v7tTmx>. Acesso em 16 de julho de 2023.
_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Riscos e controles nas aquisições (RCA). Brasília, DF: TCU, 2014, disponível em: <http://bit.ly/2v7tTmx>. Acesso em 28 de julho de 2023.
_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Representação. Acórdão 3381/2013: Plenário. Relator: Valmir Campelo. Brasília, DF, 04 dez. 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1298703/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em 31 de julho de 2023.
_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria. Acórdão 2328/2015: Plenário. Relator: Augusto Sherman. Brasília, DF, 16 set. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1505751/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em 31 de julho de 2023.
_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Levantamento. Acórdão 2622/2015: Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 21 out. 2015b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em 01 de agosto de 2023.

Referências

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria. Acórdão 2339/2016: Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 14 set. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1778926/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em 31 de julho de 2023.
_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria. Acórdão 2348/2016: Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 14 set. 2016b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1778926/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em 31 de julho de 2023.
_____. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. Licitações da Superintendência de Tecnologia da Informação. Disponível em: < https://ufpi.br/licitacoes-da-sti-sti >. Acesso em 03 de agosto de 2023.
CHIAVENATO, Idalberto. Administração – Teoria, Processo e Prática. 2ª Edição. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1994.
CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.212 de 27 de novembro 2009. Disponível em: <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1212_2009.htm>. Acesso em 02 de agosto de 2023.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Segregação de funções: como distribuir atividades 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/5888-segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades>. Acesso em 02 de agosto de 2023.
COSTA, A. F.; BRAGA, C. R. A.; ANDRIOLI, L. G. G. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. Revista do TCU, maio/agosto de 2017.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13.ed. São Paulo : Atlas, 2001.
GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
MINAS GERAIS. Decreto nº 48.587, de 17 de março de 2023. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48587/2023/>. Acesso em 29 de julho de 2023.

Referências

_____. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG. Resolução Seplag nº 115, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza e, no que couber, para contratação de obras, no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional do Estado de Minas Gerais. Disponível em: http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=198711&marc=. Acesso em 01 de agosto de 2023.MOKATE, Karen. Eficacia, eficiencia, equidad y sostentabilidad: qué queremos decir? BIDIINDES, 1999

MOREIRA NETO, Diogo De Figueiredo. Curso De Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral E Parte Especial. 16. Ed. Rev. E Atual. Rio De Janeiro: Forense, 2014.

VIANA, Priscila. O Princípio da Segregação de Funções e a Nova Lei de Licitações. 2022. Disponível em: <http://www.priscilaviana.com.br/visualizacao-de-noticias/ler/52/o-principio-da-segregacao-de-funcoes-e-a-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em 03 de agosto de 2023.