

Briefing: Governança, Planejamento e Melhores Práticas na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021)

Sumário Executivo

Este documento sintetiza as diretrizes críticas e percepções práticas acerca da fase preparatória das licitações sob a égide da Lei 14.133/2021. O foco central reside na transição de uma cultura de compra reativa para um modelo de governança proativo, fundamentado no planejamento estratégico. Os pontos de maior relevância incluem a necessidade de dissociar o "problema" da "solução" no Estudo Técnico Preliminar (ETP), a implementação rigorosa de mapas de riscos e a sofisticação da pesquisa de preços, priorizando dados públicos em detrimento de cotações diretas com fornecedores. Adicionalmente, destaca-se a proteção jurídica conferida aos agentes públicos que atuam em conformidade com pareceres técnicos, mitigando a insegurança jurídica inerente à função.

1. A Fase Preparatória e a Estrutura de Governança

A fase preparatória, conforme o Artigo 18 da Lei de Licitações, é o alicerce do processo e deve estar obrigatoriamente compatibilizada com o Plano de Contratações Anual (PCA) e as leis orçamentárias.

Componentes Essenciais da Fase Preparatória:

- **Planejamento Anual e Governança:** Funcionam como a base estrutural que suporta todas as etapas subsequentes.
- **Documentação Obrigatória:** Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, Análise de Riscos, Pesquisa de Preços, Minutas de Edital e Contrato, e Análise Jurídica.
- **Responsabilidade Compartilhada:** A elaboração deve ser conduzida conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou por equipes de planejamento específicas.

2. Pesquisa de Preços: Metodologia e Confiabilidade

A pesquisa de preços deve refletir os valores praticados pelo mercado, considerando economia de escala e peculiaridades locais. A fonte de dados segue uma hierarquia de confiabilidade.

Ordem de Preferência de Fontes:

1. Painel de Consulta de Preços (Governo Federal).
2. Banco de Preços em Saúde.
3. Contratações similares de outros órgãos públicos.
4. Mídia especializada.
5. Tabelas de referência do Poder Executivo Federal.
6. Sítios eletrônicos de domínio amplo.
7. **Pesquisa com fornecedores (Mínimo de 3):** Esta é considerada a 7ª e última opção, sendo a fonte menos confiável devido ao risco de orçamentos proforma ou inflacionados.

Metodologias de Cálculo ("Cesta de Preços"):

- **Uso de Métricas Pré-definidas:** Recomenda-se o uso de média, mediana ou o menor dos valores, desde que baseados em três ou mais preços.
- **Tratamento de Dados:** Devem ser excluídos preços manifestamente inexequíveis ou excessivamente elevados.
- **Justificativa de Exceções:** Caso não se obtenha três preços, o prosseguimento exige justificativa baseada na supremacia do interesse público.

3. Gerenciamento e Mapa de Riscos

O **Mapa de Gerenciamento de Riscos** difere da matriz de riscos contratual. Ele é um documento dinâmico que deve ser atualizado ao longo de todo o ciclo de vida da contratação.

Matriz de Avaliação de Riscos (Exemplo de Escala):

Impacto / Probabilidade, Baixo (5), Médio (10), Alto (15)

Baixo (5), Risco Baixo, Risco Médio, Risco Médio

Médio (10), Risco Médio, Risco Médio, Risco Alto

Alto (15), Risco Médio, Risco Alto, Risco Muito Alto

Fases de Atualização do Mapa:

- **Planejamento:** Identificação inicial pela equipe de planejamento.
- **Seleção de Fornecedores:** Atualização pelo agente de contratação/pregoeiro.
- **Gestão de Contrato:** Reavaliação contínua pela equipe de fiscalização para identificar novos riscos durante a execução.

4. Estudo Técnico Preliminar (ETP): Foco no Problema

O ETP é a primeira etapa do planejamento e sua função primordial é caracterizar o problema a ser resolvido, e não definir a solução de antemão.

Elementos Obrigatórios (Art. 18, §2º):

1. Descrição da necessidade (problema sob perspectiva do interesse público).
2. Estimativa de quantidades com memórias de cálculo.
3. Estimativa do valor da contratação.
4. Justificativa para o parcelamento ou não do objeto.
5. Posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação.

A Lição da "Solução Errada":

O exemplo anedótico do combate a escorpiões em escolas ilustra o erro de pular o ETP. A contratação direta de dedetização comum (solução) não resolveu a infestação de escorpiões (problema), pois o animal resiste a venenos comuns. Uma análise adequada (ETP) poderia ter apontado soluções biológicas ou específicas, evitando desperdício de recurso público e sanções de órgãos de controle.

5. Qualidade do Objeto e Descritivo Técnico

A eficiência da contratação depende de descritivos objetivos que evitem a subjetividade e garantam a qualidade.

- **Crítérios Objetivos vs. Subjetivos:** Não se deve usar critérios inalcançáveis ou impossíveis de fiscalizar (ex: "caneta que escreve 2km").
- **Especificações Técnicas Justificadas:**
- **Canetas:** Uso de pontas de tungstênio e corpos sextavados (anatomia) e orifícios de ventilação (controle de pressão para evitar vazamentos).
- **Pneus:** Exigência de data de fabricação recente (DOT) para garantir a integridade da borracha e segurança.
- **Sabão em Pó:** Especificação de agentes emulsificantes para garantir a eficácia da limpeza.
- **Diálogo com o Mercado:** A interação prévia com fornecedores (através de audiências ou consultas públicas) é fundamental para entender as inovações tecnológicas e evitar descritivos obsoletos.

6. Desafios Práticos e Segurança do Agente Público

O cenário real das prefeituras muitas vezes contrasta com o "mundo ideal" da legislação, apresentando escassez de pessoal e prazos exíguos.

Proteção da Boa-Fé (Artigo 10):

A Lei 14.133 traz uma inovação crucial: se o agente público atuar estritamente conforme o parecer jurídico da procuradoria e não houver dolo, ele tem o direito de ser defendido pela advocacia pública em esferas administrativas ou judiciais. Isso reduz a necessidade de contratação de defesa privada para atos praticados no exercício da função.

Promoção do Desenvolvimento Local:

A gestão pode utilizar a segmentação de itens ou lotes para incentivar a economia local. O exemplo de uniformes escolares divididos em pequenos lotes permitiu a participação de confecções locais (facções), reduzindo custos de logística e fomentando o comércio da região, ao contrário de lotes únicos que favorecem apenas grandes empresas distantes.

Conclusão

A transição para a Nova Lei de Licitações exige mais do que conformidade legal; requer uma mudança de mentalidade. O planejamento (PCA e ETP) e a gestão de riscos não são burocracias desnecessárias, mas ferramentas para evitar o erro, o desperdício e a responsabilização do agente. A busca pela "vantagem econômica" deve ser equilibrada com a "qualidade técnica", garantindo que a administração pública receba produtos e serviços que efetivamente resolvam as demandas da sociedade.