

INCOP 2026 · INSIGHT CARIOCA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Como Antecipar Crises na Execução Contratual

O papel do planejamento e da governança das contratações na prevenção de crises
— Lei nº 14.133/2021

Professora Gisella Leitão



SOBRE A PROFESSORA

Gisella Leitão

- Advogada, palestrante e consultora em licitações públicas, com mestrado em Direito pela UCP.
- Especialista em Direito Público e Privado pela EMERJ e em Licitações Públicas pela AVM.
- Certificada pela ENAP em licitações e contratos; professora-facilitadora da ENAP.
- Ex-militar da Marinha, com experiência em licitações e contratos; foi pregoeira e coordenadora técnica no Conselho Federal dos Representantes Comerciais.
- Foi pregoeira e controladora interna por quase 3 anos na FeSaúde, Niterói; autora e coautora de livros sobre licitações e contratos.
- Criadora de conteúdo digital sobre Licitações e Contratos — @diariodalicitante.



A crise costuma começar muito antes da execução

- Uma obra paralisada. Um serviço essencial interrompido. Um fornecedor inadimplente que some do mapa.
- A imprensa noticia, o Tribunal de Contas instaura processo, a Administração corre atrás do prejuízo.
- Quando examinamos a origem, quase sempre a resposta está em documentos assinados meses — às vezes anos — antes: o ETP raso, a pesquisa de preços viciada, o edital com exigência frágil.
- **Premissa desta aula:** a crise que explode na execução quase sempre nasceu no planejamento (na falta).



Cinco resultados para sair da lógica reativa

1. Reconhecer, com precisão, onde e por que nascem as crises de execução contratual.
2. Dominar os artefatos do planejamento — DFD, ETP, mapa de riscos, pesquisa de preços, TR/PB e edital — como ferramentas de prevenção, não como burocracia.
3. Compreender a governança das contratações como rede de proteção institucional.
4. Saber quando indicar marca ou exigir amostra é exceção legítima — e quando é risco de nulidade.
5. Sair com um checklist aplicável já na próxima contratação que vocês conduzirem.



01

Por que os contratos entram em crise?

Diagnóstico: identificando onde nascem os problemas que explodem na execução

Crise contratual: cinco formas de manifestação

1. Paralisação de obra ou de serviço essencial, com prejuízo à população atendida.
2. Necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro em condições litigiosas.
3. Inexecução total ou parcial do objeto, com risco de dano ao erário.
4. Extinção prematura do contrato — unilateral, consensual ou por via arbitral/judicial.
5. Judicialização, apuração de responsabilidade e desgaste institucional perante órgãos de controle.



A falha atravessa fases quando ninguém a interrompe

- O Acórdão 6.389/2025–TCU–2ª Câmara registrou erros e incoerências entre o ETP e o Termo de Referência, associados à concentração de atividades de elaboração e condução do certame.
- O Acórdão 3.432/2025–TCU–1ª Câmara reafirmou que funções simultâneas de planejamento e execução atentam contra a segregação de funções.
- Lição preventiva: autoria, validação e decisão devem ter papéis definidos, com controles proporcionais ao risco da contratação.



Concentrar funções também concentra riscos

- (a) “ausência de observância ao princípio da segregação de funções, uma vez que um mesmo agente foi responsável pela condução do pregão e pela elaboração de documentos da fase interna da licitação, em afronta ao princípio da segregação de funções e ao disposto nos arts. 5º e 7º, § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como à jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 3432/2025-TCU-Primeira Câmara”; e*
- (b) “designação de pregoeiro não ocupante de cargo efetivo para atuar na condução do certame, em desconformidade com os arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, e com a orientação fixada por este Tribunal no Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário”.*

— Acórdão TCU 6.389/2025

O custo de corrigir cresce a cada fase – MACROPROCESSO DA CONTRATAÇÃO

1

Planejamento

DFD, ETP, mapa de riscos, TR/PB e edital — o momento em que o risco pode ser evitado a baixo custo.

2

Seleção do fornecedor

Divulgação, propostas, julgamento, habilitação — a crise já desenhada no planejamento aparece aqui.

3

Gestão do contrato

Execução, fiscalização, alterações e extinção — é aqui que a crise mal evitada finalmente explode.

A tese: método + governança + monitoramento

- **Antecipar crise** = planejar com método (artefatos bem elaborados) + governar com proporcionalidade (controles no tamanho certo do risco).
- Não existe “apagar incêndio” eficiente sem prevenção: o custo de corrigir um problema na execução é sempre maior do que o custo de preveni-lo no planejamento.
- Cada artefato que veremos hoje — DFD, ETP, mapa de riscos, pesquisa de preços, TR/PB, edital — é, na prática, um instrumento de antecipação de crise.



02

Planejamento como princípio e fundamento

A base constitucional e legal que sustenta tudo o que vem a seguir

A Lei transformou planejamento em dever de gestão

Base constitucional

- Art. 37, caput, CF/1988 — o princípio da eficiência orienta toda a atuação administrativa, inclusive as contratações.
- Planejamento como pressuposto da boa gestão: decisões antecedidas de estudo, análise e justificativa técnica.
- Impessoalidade e economicidade dependem de decisões preparadas, não improvisadas.

Base legal — Lei nº 14.133/2021

- Art. 5º — rol de princípios, inclusive o do planejamento.
- Art. 11, parágrafo único — a alta administração deve implementar processos e estruturas de governança e gestão de riscos.
- Art. 12, VII — planejamento das contratações alinhado ao planejamento estratégico do órgão.
- Art. 18 — a fase preparatória exige estudo técnico preliminar, análise de riscos e definição do objeto.

Da lógica reativa à lógica preventiva

- A Lei nº 8.666/1993 organizava-se, na prática, em torno do controle de conformidade documental — conferir se cada peça estava presente.
- A Lei nº 14.133/2021 desloca o centro de gravidade para a fase preparatória: exige estudo técnico, análise de riscos e definição fundamentada do objeto antes da disputa.
- A mudança não é apenas procedimental — é uma mudança de mentalidade: de “documentar para não ser autuado” para “planejar para não fracassar”.





Planejamento só funciona quando as peças conversam

- **Planejamento institucional** — planejamento estratégico do órgão, missão e objetivos organizacionais.
- **Planejamento orçamentário** — disponibilidade orçamentária, LOA e programação financeira.
- **Planejamento contratual** — PCA, estudos técnicos preliminares e editais alinhados às metas.
- Sem essa integração, o Plano de Contratações Anual perde aderência à realidade orçamentária e estratégica do órgão — e a contratação nasce fadada ao desalinhamento.



Desalinhamento hoje, crise amanhã

- Uma contratação prevista no PCA sem lastro orçamentário efetivo tende a ser paralisada, repactuada às pressas ou simplesmente não sai do papel.
- Uma contratação sem alinhamento estratégico tende a gerar objeto mal dimensionado — superdimensionado (desperdício) ou subdimensionado (nova licitação emergencial).
- A crise, aqui, nasce antes mesmo do primeiro documento da fase preparatória: nasce na desarticulação entre quem planeja, quem orça e quem contrata.



03

Governança das contratações: a rede de proteção

Como a governança institucional impede que falhas de planejamento se transformem em crises

O princípio do planejamento



Emergência fabricada não impede a contratação emergencial, mas gera responsabilização.

A contratação direta pode ser realizada mesmo quando a emergência decorrer de falta de planejamento, desídia ou má gestão, desde que a urgência esteja efetivamente caracterizada. Isso, porém, não afasta a apuração da responsabilidade do agente que deixou de realizar a licitação em tempo oportuno.

Fonte: Acórdão nº 1.122/2017 – TCU – Plenário

Planejamento como instrumento de governança

1

Avaliar — diagnosticar necessidades, riscos e capacidade institucional →

2

Direcionar — definir diretrizes, prioridades e critérios →

3

Monitorar — acompanhar resultados e mensurar valor entregue

- “A alta administração é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.”

Art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.



Integração institucional, orçamentária e contratual

- O planejamento das contratações só produz valor quando articula três dimensões simultaneamente.
- Planejamento institucional: planejamento estratégico do órgão, missão e objetivos organizacionais.
- Planejamento orçamentário: disponibilidade orçamentária, LOA e programação financeira.
- Planejamento contratual: PCA, estudos técnicos preliminares e editais alinhados às metas.
- Sem essa integração, o Plano de Contratações Anual perde aderência à realidade orçamentária e estratégica do órgão.



Governança x gestão: dois conceitos que não se confundem

Governança	Gestão
O que fazer	Como fazer
Direção	Processo de trabalho
Avaliar, direcionar e monitorar	Planejar, Executar, Avaliar, Agir (PDCA)
Liderança (Conselho e Alta Administração)	Gestores

- “Governança e gestão das aquisições não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa.”

Acórdão TCU nº 1.545/2016 — Plenário.



O que é governança pública?

- Governança pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
- Nas contratações públicas: mecanismos de liderança, estratégia e controle para que as contratações agreguem valor à organização, com riscos aceitáveis.
- Liderança: práticas exercidas nos principais cargos para assegurar as condições mínimas da boa governança — integridade, competência, responsabilidade e motivação.
- Estratégia: definição de diretrizes, objetivos, planos, ações e critérios de priorização para que serviços e produtos alcancem o resultado pretendido.
- Controle: processos estruturados para mitigar riscos e garantir execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz, com legalidade e economicidade.
- Em síntese: governança é decisão qualificada, com risco aceitável e valor entregue.

Art. 2º, inciso I, do Decreto nº 9.203/2017 — Política de Governança da Administração Pública Federal.



Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO) do TCU

LIDERANÇA	ESTRATÉGIA	CONTROLE
Estabelecer o modelo de governança	Gerir riscos	Promover a transparência
Promover a integridade	Estabelecer a estratégia	Garantir a accountability
	Promover a gestão estratégica	Avaliar a satisfação das partes interessadas
Promover a capacidade da liderança	Monitorar resultados organizacionais	Avaliar a auditoria interna



Estrutura de governança — objetivos do processo licitatório

- Selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso.
- Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes.
- Evitar contratações com sobrepreço ou superfaturamento.
- Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 11 da Lei nº 14.133/2021.



Dez passos para uma boa governança

1. Estabeleça o modelo de governança adequado à realidade da organização

2. Lidere com integridade e combata os desvios

3. Promova a capacidade da liderança

4. Gerencie riscos

5. Estabeleça a estratégia e promova a gestão estratégica

6. Monitore resultados

7. Promova a transparência

8. Garanta a accountability

9. Avalie a satisfação das partes interessadas

10. Assegure a efetividade da auditoria interna

Bruno Saadi, Governança nas contratações públicas, p. 43.



Falhas de governança em licitações — acórdãos do TCU



Acórdão 1.270/2023

Governança não implementada

Responsabilidade da
alta administração



Acórdão 6.389/2025

Acúmulo de funções

ETP + TR + condução do
certame pelo mesmo agente



Acórdão 1.917/2024

Designação inadequada

Risco de culpa in eligendo



Acórdão 2.622/2015

Supervisão deficiente

Falhas no monitoramento
das contratações



Governança exige direção, segregação de funções, escolha adequada e supervisão.

Integridade e compliance

- Ambiente íntegro e confiável é objetivo expresso da governança das contratações.
- Prevenção: códigos de conduta, canais de denúncia, treinamento e gestão de conflitos de interesse.
- Detecção: indicadores de risco, análise de dados e alertas de irregularidades no processo.
- Resposta: apuração proporcional, correção de rotinas e responsabilização adequada.

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

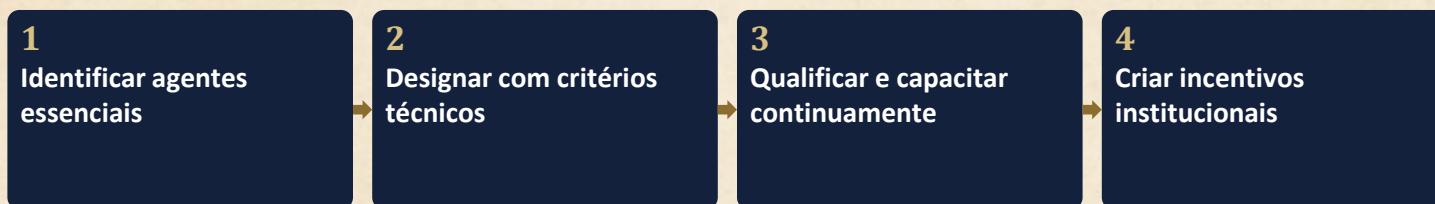
Da série: o que é que eu vou fazer com essa tal integridade?

- Casos reais recentes ilustram o custo institucional da falta de integridade nas contratações públicas.



Metrópoles, jan. 2026; G1 Fantástico, 5 jan. 2026.

Gestão por competências — a dimensão humana do art. 7º



- A governança das contratações não se realiza sem pessoas — o art. 7º exige que a Administração conheça sua própria força de trabalho.
- De janeiro/2020 a dezembro/2023, a rotatividade de servidores dos setores de compras superou a de outros setores em 52,4%.

Relatório CGU nº 1573338, apud Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026.

Art. 7º — requisitos para designação de agentes

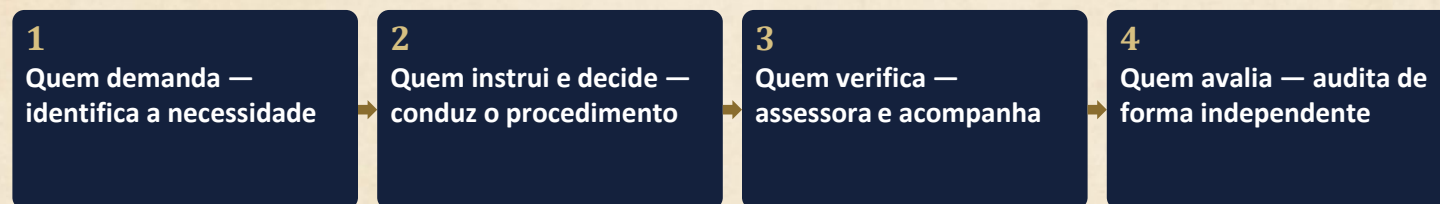
- I — sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública.
- II — tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos, ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo.
- III — não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

Art. 7º da Lei nº 14.133/2021.



Segregação de funções

Nenhum agente ou unidade deve concentrar, sozinho, todo o ciclo de decisão de uma contratação.



TCE-RJ — Acórdão nº 000721/2026-PLENV

Processo 234.065-6/2025 | Rel. Cons. José Gomes Graciosa | Sessão de 26/01/2026

Segregação de funções — o que foi decidido:

Caso: servidor designado **fiscal do contrato** foi também sorteado e designado para compor a **Comissão Técnica** de julgamento das propostas na Concorrência Pública nº 019/2025 (Prefeitura de Macaé).

O Relator reconheceu a violação ao **art. 5º da Lei 14.133/2021**, com base no **art. 12 do Decreto 11.246/2022**: *"O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação."*

Citou como precedente o **Acórdão 1.375/2015-TCU-Plenário**: ilicitude do exercício, pela mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato.

Determinação: que servidores designados fiscais do contrato não sejam sorteados/designados para atuar como membros da comissão julgadora.

Responsabilidades dos agentes públicos

Segregação de funções e responsabilidade do pregoeiro



Plano de Contratações Anual — PCA

- Objetivos, elaboração, consolidação das demandas, acompanhamento e atualização.



O Plano de Contratações Anual é o instrumento que conecta planejamento, orçamento e execução das contratações.

PCA — objetivos

- Racionalizar: contratações centralizadas e compartilhadas geram economia de escala, padronização e redução de custos processuais.
- Dar previsibilidade: sinalizar intenções ao mercado fornecedor aumenta o diálogo potencial e a competitividade.
- Subsidiar o orçamento: permite que o planejamento das contratações dialogue diretamente com o planejamento orçamentário.
- Orientar a governança: garante alinhamento com o planejamento estratégico e o plano diretor de logística sustentável do órgão.
- Evitar o fracionamento de despesas, pela identificação prévia das necessidades e consolidação das demandas.

Decreto Federal nº 10.947/2022, art. 5º.



PCA — elaboração

1
Elaboração — DFD até 1º
de abril



2
Consolidação — até 30 de
abril



3
Aprovação — até a 1ª
quinzena de maio



4
Publicação no PNCP

A elaboração eficaz depende da integração entre unidade demandante, orçamento e planejamento institucional.



PCA — acompanhamento e atualização

- O PCA é instrumento vivo: sua função de governança depende de monitoramento contínuo, não de publicação única.
- Monitorar execução: comparar previsto x realizado ao longo do exercício.
- Revisar periodicamente: atualizar prioridades diante de mudanças de contexto.
- Reportar à alta administração: subsidiar decisões de direcionamento.
- O Decreto prevê etapas posteriores de revisão, alteração, execução e acompanhamento — o PCA é instrumento dinâmico, não apenas uma lista anual.

Decreto nº 10.947/2022, arts. 15 a 19.



A cultura da desconfiança

- Governança de aparência x governança substantiva — e a fictícia segurança jurídica.



Governança de aparência x governança substantiva

“Conjunto de arranjos institucionais que privilegia a forma, a visibilidade e a conformidade externa, em detrimento da transformação substantiva dos processos decisórios e dos resultados da ação pública.”

- Governança de aparência: colegiados, normativos e formulários sem coordenação; multiplicação de assinaturas como “blindagem”; pergunta central: “quem mais precisa assinar?”
- Governança substantiva: atuação coordenada que reduz retrabalho e antecipa riscos; cada instância contribui na medida do risco envolvido; pergunta central: “quem precisa contribuir para uma decisão melhor?”

Lemos Junior; Stroppa, 2026 — conceito de “governança de aparência”.



A fictícia segurança jurídica

- Controles excessivos, sobrepostos e orientados pela desconfiança revelam a persistência da lógica da Lei nº 8.666/1993 — incompatível com a Lei nº 14.133/2021.
- Baixa qualificação: funções operacionais e de gestão sem formação adequada.
- Baixa tolerância ao erro: ambiente pouco favorável à responsabilização proporcional.
- Excesso de normativos: insegurança gerada pela profusão de regras e ritos.
- Controle retrospectivo: atuação dos órgãos de controle predominantemente a posteriori.
- “Segurança jurídica se constrói pela coerência da instrução, pela rastreabilidade das escolhas e pela clareza sobre quem instrui, quem decide, quem verifica e quem avalia.”



A accountability overload

- Ocorre quando há excesso de exigências de controle, fiscalização, justificativas e prestação de contas sobre um agente ou organização.
- Exemplo: um pregoeiro que identifica falha formal e realiza diligência precisa depois explicar separadamente o mesmo ato à autoridade superior, ao controle interno, à assessoria jurídica, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.
- O receio de responsabilização por interpretações divergentes pode levar a uma postura excessivamente defensiva, evitando diligências ou decisões inovadoras.
- Não significa menos transparência ou menos responsabilização — significa que o controle precisa ser proporcional, coordenado, baseado em riscos, orientado a resultados e sem duplicidade desnecessária.



A *accountability overload* não significa que deva existir menos transparência ou que o agente público não deva ser responsabilizado. O fenômeno demonstra que o controle precisa ser:

- proporcional;
- coordenado;
- baseado em riscos;
- orientado para resultados;
- capaz de considerar as dificuldades reais do gestor;
- e exercido sem duplicidade desnecessária.

TCERJ ACÓRDÃO Nº 059272/2025-PLEN

Relator: Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento

Visão geral do modelo das três linhas

1ª LINHA Gestão operacional

2ª LINHA Jurídico e controle interno

3ª LINHA Auditoria independente

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Controles não são barreiras sucessivas e estanques, mas um sistema coordenado orientado a resultados.

Controles internos proporcionais aos riscos — art. 169

- O art. 169 exige práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo, considerando custos e benefícios.
- Risco baixo: fluxo simplificado, checagens padronizadas. Risco moderado: controle preventivo específico e monitorado. Risco alto: atuação prévia de controle interno e/ou jurídico aprofundada.
- O que a Lei rejeita: tratar todo processo como fraude em potencial; confundir segurança jurídica com multiplicação de assinaturas e carimbos.
- O que a Lei exige: controle preventivo, proporcional e orientado a riscos, com custo do controle avaliado frente ao risco.

Art. 169, §1º, da Lei nº 14.133/2021; Decreto-Lei nº 200/1967; Lei nº 13.460/2017.



Primeira linha — gestão operacional

1^a

- Quem integra: unidades demandantes, equipes de planejamento, agentes de contratação, gestores e fiscais contratuais, e demais agentes da linha de frente.
- Papel central: conhece a necessidade, formula o problema, define a solução, acompanha a execução e responde pela entrega — ocupa o centro da governança.
- As demais linhas existem para qualificar a entrega da primeira linha — não para substituí-la.



Segunda linha — jurídico e controle interno



2ª

- Assessoramento jurídico: apoia, monitora, orienta e avalia a gestão de riscos; não é mero conferente documental nem instância instrutória; analisa a conformidade legal dos atos administrativos.
- Controle interno: verifica aderência a governança, integridade e desempenho, com critérios jurídicos e técnico-jurídicos relevantes; não deve ocupar o lugar da decisão de gestão.
- Ambas permanecem no âmbito da gestão — não se confundem com a avaliação independente da terceira linha.

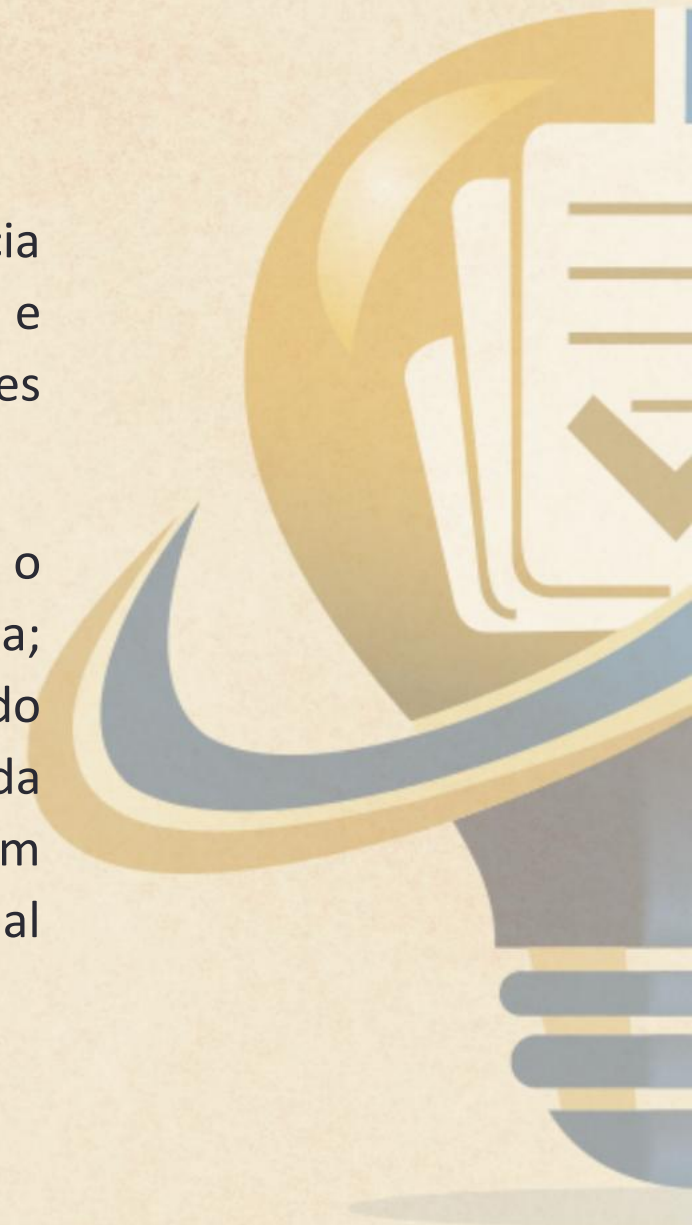
IIA, 2020; Franco Neto, 2022; Bragagnoli, 2025.

Terceira linha — auditoria interna



3ª

- Independência e objetividade: avalia a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles — sem assumir decisões ou ações próprias da gestão.
- Ressalva crítica: o art. 169, §3º, III, inclui o tribunal de contas na terceira linha; metodologicamente, porém, a terceira linha do IIA é formada pela auditoria interna da organização — tribunais de contas exercem controle externo, de natureza constitucional distinta.



Acórdão 1063/2026, Plenário do TCU

O ACÓRDÃO 1063/2026-TCU-PLENÁRIO (RELATORIA DO MINISTRO BENJAMIN ZYMLER) DEFINIU QUE O ESGOTAMENTO PRÉVIO DA VIA ADMINISTRATIVA OU O AGUARDADO DE RECURSOS NO ÓRGÃO LICITANTE NÃO É REQUISITO DE ADMISSIBILIDADE PARA O CONHECIMENTO DE REPRESENTAÇÕES FUNDAMENTADAS NO ART. 170, § 4º, DA LEI 14.133/2021.

Acórdão 1063/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.



Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026

- Enunciado 24: a atuação da assessoria jurídica e do controle interno deve ocorrer de forma coordenada, porém com atribuições distintas e complementares — inclusive examinando a suficiência, qualidade e coerência das manifestações jurídicas.
- Recomenda: adoção formal do Modelo das Três Linhas, com papéis e responsabilidades claros; capacitação dos servidores de cada linha de defesa.
- Recomenda também: regulamentação do escopo do controle interno nas contratações; critérios objetivos de seleção de processos — valor, complexidade, impacto e relevância.



Acórdão TCE-RJ nº 009470/2026 — fragilidades nas três linhas

- Gestão de riscos não institucionalizada: sem regulamentação, definição de responsabilidades, critérios de análise, apetite a risco ou planos de tratamento.
- 1ª linha: agentes do planejamento não realizavam gestão de riscos de forma sistemática; falhas em ETPs, TRs e editais quanto a fundamentação técnica, estimativas, pesquisa de preços, fiscalização, habilitação e reajuste.
- 2ª linha: controladoria e assessoria jurídica atuavam de forma revisional, assumindo atividades que deveriam ser da primeira linha, quando sua função deve ser orientar, apoiar e monitorar.
- 3ª linha: auditoria interna com estrutura e atuação insuficientes, sem planejamento anual baseado em riscos, manual, critérios de seleção ou quadro adequado de servidores.
- Determinações do TCE: regulamentar o art. 169 e as três linhas de defesa; implementar gestão de riscos e Mapa de Riscos; definir apetite a risco; implantar Programa de Integridade; implementar o PCA; criar checklists para ETP, TR e Edital; capacitar servidores; e revisar ETPs/TRs/editais por servidor diferente do que os elaborou.

TCE-RJ, Acórdão nº 009470/2026-Plenário, rel. Cons. José Gomes Graciosa.

Governança além do controle

- Ir além do controle não significa reduzi-lo — significa qualificá-lo. O art. 169 é um dispositivo sobre inteligência institucional.
- Perguntas orientadoras: quais contratações exigem maior controle preventivo, e quais podem seguir fluxo simplificado?
- Qual é a taxa de retrabalho do processo, e que percentual retorna às unidades demandantes para ajustes?
- Quais falhas se repetem — e qual unidade precisa de capacitação? Que risco se materializou na execução contratual?
- Da lógica do “todos conferem tudo” para a lógica de cada linha atuar de modo coordenado, proporcional e orientado a riscos.



Considerações finais sobre governança

- Governança não é o nome bonito que damos ao controle.
- É a capacidade institucional de produzir decisões melhores, com riscos aceitáveis, responsabilidades claras e valor público demonstrável.
- Sem agentes essenciais qualificados e estáveis, a governança se torna abstrata.
- Sem controles proporcionais aos riscos, a governança se torna aparência.
- Sem papéis bem delimitados, o sistema produz sobreposição e retrabalho.



04

A fase preparatória: onde a crise se previne

O que a Lei exige antes de qualquer disputa começar

A contratação é decidida antes da disputa

- “A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...] e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.”
- A fase preparatória não é uma etapa burocrática anterior à licitação — é o momento em que a contratação é, de fato, decidida.

Lei nº 14.133/2021, art. 18, caput.



Cada artefato responde a uma pergunta

1

DFD

Documento de Formalização de Demanda — o primeiro documento do processo.

2

ETP + Mapa de riscos

Estudo Técnico Preliminar e análise/mapa de riscos da contratação.

3

TR ou PB

Termo de Referência ou Projeto Básico — o planejamento definitivo.

4

Edital

Instrumento convocatório que consolida e divulga todo o planejamento.

Planejamento exige conhecimento do problema

- A elaboração deve ser conduzida por representante da unidade demandante — quem melhor conhece a necessidade a ser atendida.
- Conforme a complexidade do objeto, o representante pode ser assistido por equipe de planejamento: unidade técnica (conhecimentos técnico-operacionais) e unidade administrativa (aspectos licitatórios e contratuais).
- Em todas as hipóteses, é imprescindível a ampla participação do demandante — planejamento feito “de fora para dentro” é uma das causas mais comuns de ETP genérico.

Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.1; Enunciado CJP 35/2023.



05

DFD: o primeiro documento

Por que o Documento de Formalização de Demanda é o alicerce de toda a cadeia de planejamento?

O DFD abre a cadeia de decisões

- **“O Documento de Formalização de Demanda (DFD) deve ser o primeiro documento para instrução do processo”,** tanto em licitações quanto em contratações diretas — para aquisição de bens, prestação de serviços e realização de obras.
- É por meio do DFD que a área requisitante formaliza e evidencia a sua necessidade, dando início ao ciclo de planejamento da contratação.

Enunciado 40: "O Documento de Formalização de Demanda (DFD) deve ser o primeiro documento para instrução do processo, tanto em licitações quanto em contratações diretas para aquisição de bens, prestação de serviços e realização de obras."

Enunciado CJF 40/2023; Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024).

DFD impreciso produz PCA impreciso

- O Decreto nº 10.947/2022, em seu art. 8º, detalha o conteúdo do DFD no âmbito federal.
- O DFD é o insumo da etapa de elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA): a área requisitante formula o DFD; o setor de contratações consolida e agrupa as demandas; a autoridade competente aprova o PCA.
- Sem DFD bem elaborado, o PCA nasce impreciso — e uma contratação mal dimensionada no PCA tende a ser mal planejada no ETP.

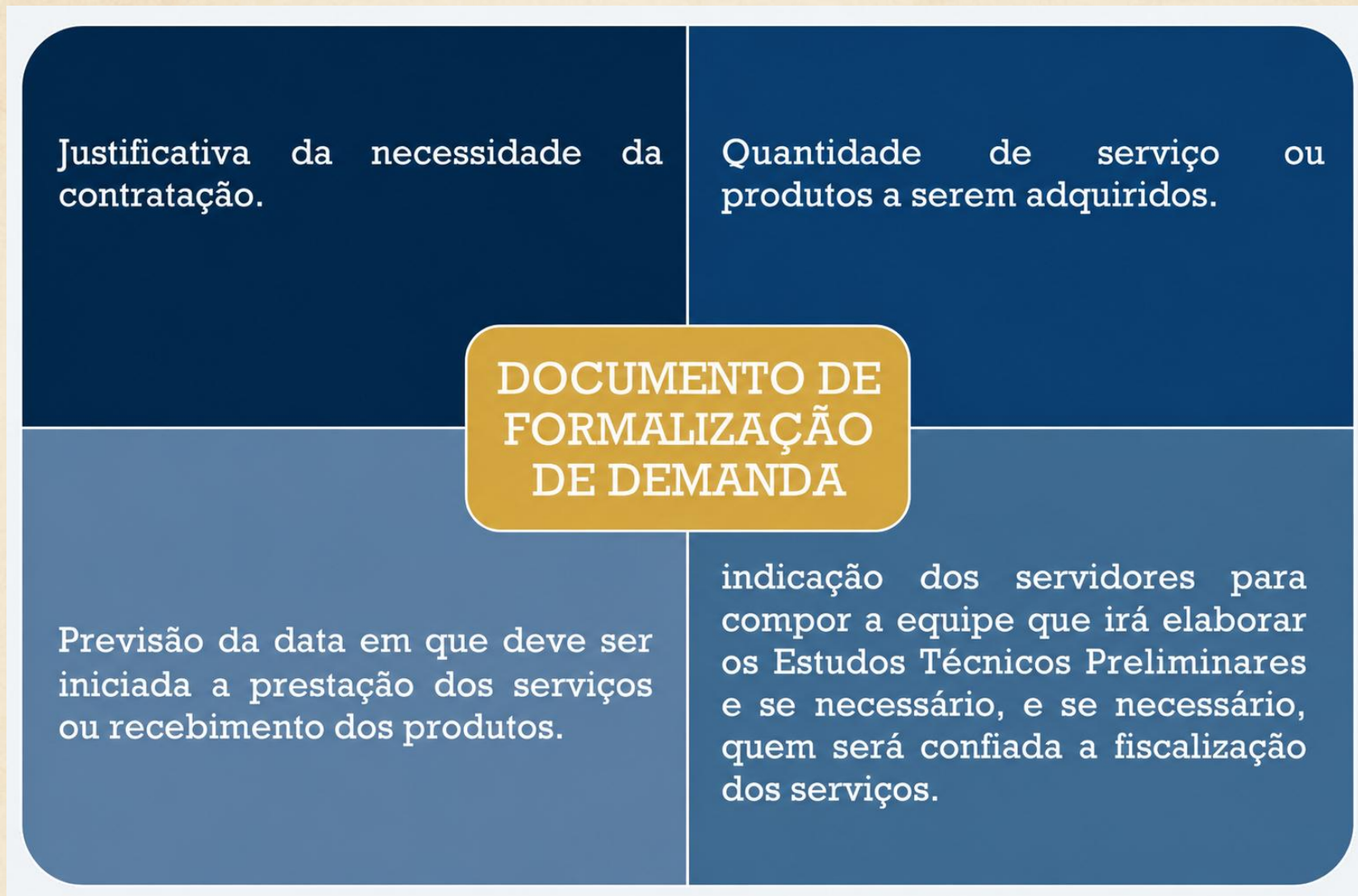


Demanda genérica contamina toda a contratação

- Um DFD que descreve a necessidade de forma vaga (“aquisição de material de consumo”, sem detalhar o problema real a resolver) não dá à equipe de planejamento base suficiente para o ETP.
- ETP construído sobre DFD genérico tende a repetir a imprecisão — e o TR/PB herda a mesma fragilidade.
- **Regra prática:** se o DFD não permite entender qual problema concreto a Administração está tentando resolver, a contratação já nasce com risco de crise.



Requisitos do DFD



A elaboração do DFD não é tarefa isolada

- Conforme a complexidade do objeto, a autoridade competente pode indicar servidor ou servidores para compor a equipe de planejamento da contratação.
- A equipe reúne competências técnicas sobre o uso do objeto, licitações e contratos — seus integrantes devem ter ciência expressa de suas atribuições antes de serem formalmente designados.
- O servidor não pode se recusar a compor a equipe de planejamento por não se tratar de ordem ilegal — deve expor eventuais limitações técnicas ao superior hierárquico.

IN SEGES/ME nº 5/2017, arts. 22–23 e 43 (por analogia).



Equipe de planejamento

IN 05/2017 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.

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

Art. 23. O órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura, observadas as disposições desta Seção no que couber.



O servidor público pode se recusar a compor a equipe de planejamento da contratação?



Resposta: **Não. Usar como analogia o art. 43 da IN 05/2017.** Art. 43. O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso.

Parágrafo único. Ocorrendo a situação de que trata o caput, observado o § 2º do art. 42, a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

06

Estudo Técnico Preliminar: o coração do planejamento

Os treze elementos que sustentam — ou não — a viabilidade da contratação

Histórico do ETP – Profa. Virgínia Bracarense



O ETP compara caminhos antes de escolher

- O planejamento da contratação começa com a identificação de uma necessidade ou problema, evidenciado no ETP — que consiste no planejamento preliminar da contratação.
- O ETP permite indicar a solução mais adequada, entre as possíveis, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação.
- Se a contratação for viável, a solução escolhida no ETP será ratificada ou complementada no TR ou no PB — o planejamento definitivo, já ao lado do edital.

Importância estratégica: “pavimenta o caminho para o atendimento da demanda ao avaliar os cenários possíveis e demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções disponíveis” (Tatiana Camarão)



TR não substitui o ETP

- TCE-RJ, Acórdão nº 123900/2023-PLEN: “A elaboração de Termo de Referência (TR) não substitui os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) que antecedem qualquer procedimento licitatório. Trata-se de tema absolutamente consolidado no sistema de controle externo.”
- Na prática: apresentar somente o TR sem o ETP correspondente configura irregularidade passível de determinação corretiva pelo órgão de controle, podendo acarretar a anulação do certame.

Demanda: “Eita, vou precisar me deslocar para o trabalho, a nova sede está longe de casa”.

ETP: “Posso comprar um carro, uma bike, pegar o busão ou metrô, usar 99 TÁXI, Uber... Deixa ver qual vale mais a pena.

TR: “Tem alguém vendendo uma bike legal? Queria uma com aro 29, pra andar bem na ciclovía. Sabem onde compro capacete?”

Felippe Vilaça



O ETP precisa demonstrar, não apenas afirmar

- “O estudo técnico preliminar [...] 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.”
- A partir dessa definição, a Lei elenca treze elementos que compõem o ETP — cada um deles, na prática, uma pergunta que antecipa um risco distinto da futura execução.
- **Ementa (TCU, Acórdão nº 898/2021-Plenário):** “Não há, no processo licitatório, em especial no ETP e ao longo do planejamento da aquisição, referência a quaisquer estudos ou análises que tenham identificado e justificado as especificações adequadas dos itens licitados, incluindo demonstração da compatibilidade com as necessidades do contratante. Os indícios de sobrepreço indicam falha na fase de planejamento.”

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, caput; TCU, Acórdão nº 898/2021-Plenário.



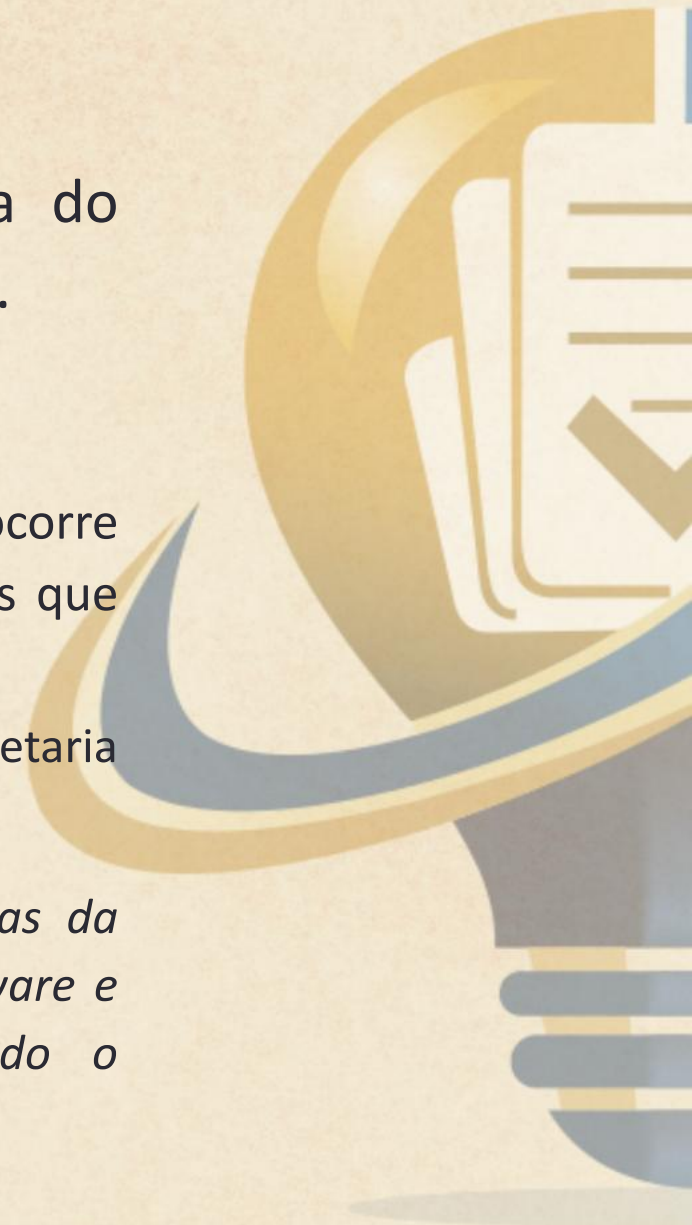
Requisitos do ETP



Descrição da necessidade da contratação

- Considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público — a pergunta de partida de todo o planejamento.
- Elemento obrigatório (art. 18, §2º).
- **O que descrever:** o problema concreto enfrentado, quem é afetado, o que ocorre se não for tratado, como a unidade tem lidado com ele até agora e os dados que demonstram sua dimensão.
- **Cenário:** aquisição de 60 notebooks para renovar o parque de TI de uma Secretaria Municipal, cujos equipamentos atuais têm mais de seis anos de uso.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Os 60 notebooks utilizados pelas equipes técnicas da Secretaria têm mais de seis anos de uso, apresentam falhas recorrentes de hardware e não suportam as versões atuais dos sistemas corporativos, comprometendo o atendimento ao público e o cumprimento de prazos processuais.”*

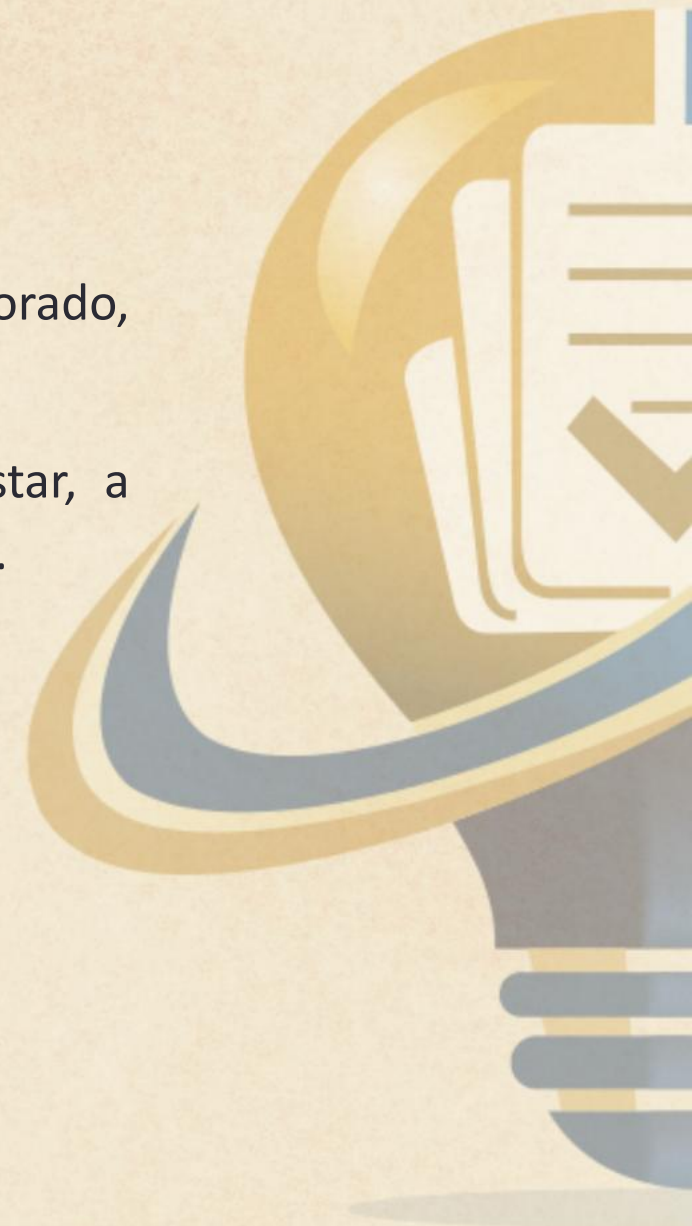
Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso I.



Previsão no Plano de Contratações Anual

- Demonstração de que a contratação está prevista no PCA, sempre que elaborado, indicando seu alinhamento com o planejamento da Administração.
- **O que descrever:** se a contratação consta do PCA e, quando não constar, a justificativa para a ausência, coerente com o planejamento estratégico do órgão.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“A contratação consta do Plano de Contratações Anual 2026 sob o código TI-014 — Renovação de Estações de Trabalho —, com dotação orçamentária prevista para o segundo semestre.”*

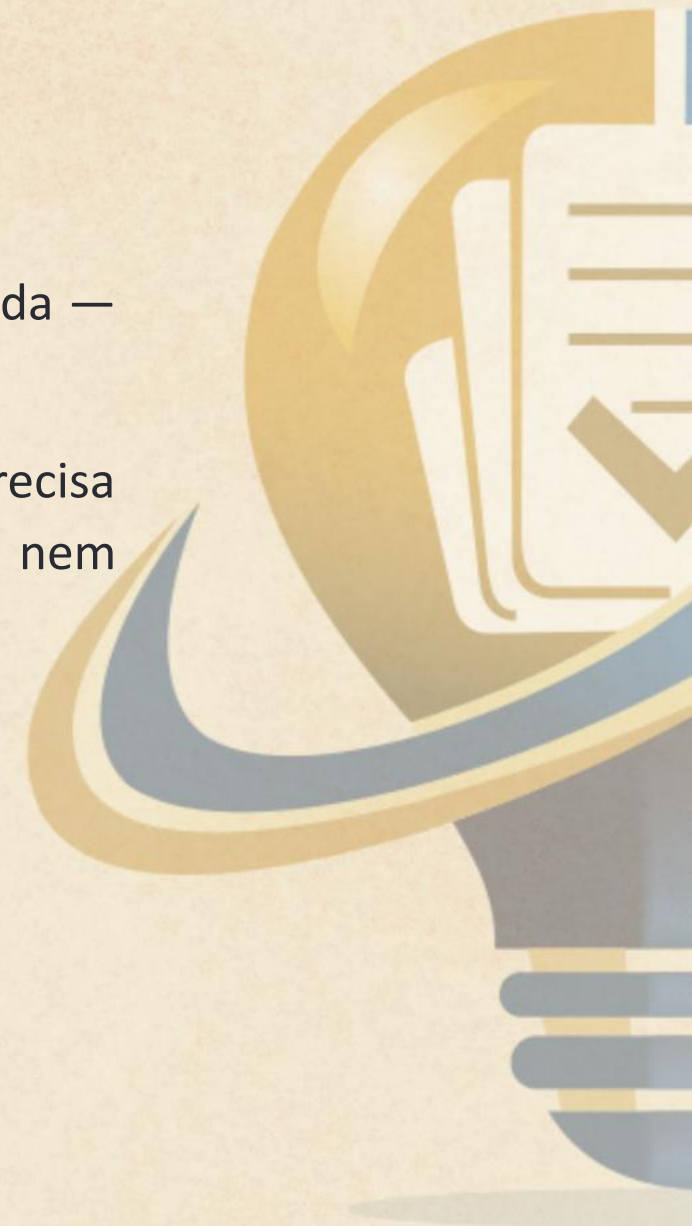
Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso II.



Requisitos da contratação

- As condições que a solução deve atender para suprir a necessidade identificada — base para o objeto que será descrito no TR/PB.
- **O que descrever:** os parâmetros e exigências técnicas que qualquer solução precisa atender, cada um com sua justificativa — sem restringir a competitividade nem deixar a solução subespecificada.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Processador de, no mínimo, 8 núcleos; 16 GB de memória RAM; armazenamento SSD de 512 GB; tela de 14 polegadas; compatibilidade com o sistema operacional já licenciado pelo órgão; garantia on-site mínima de 36 meses.”*

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso III.



Estimativas das quantidades

- Acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos de suporte, considerando interdependências com outras contratações, para possibilitar economia de escala.
- Elemento obrigatório (art. 18, §2º).
- **O que descrever:** o método de cálculo, o histórico de consumo dos últimos 12 a 24 meses, projeções de demanda e as fontes consultadas — nunca apenas o número final.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“60 unidades, com base no levantamento realizado pela equipe de TI em março de 2026, que identificou os equipamentos com mais de cinco anos de uso — sem previsão de expansão do quadro de pessoal no período.”*

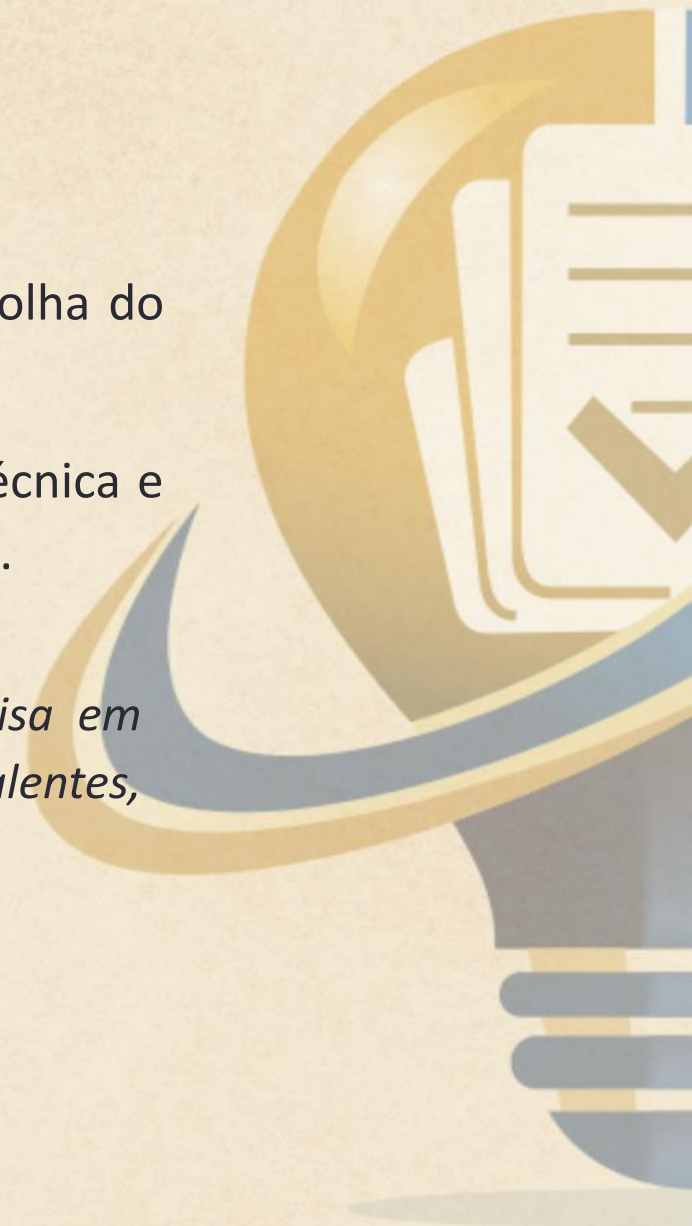
Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso IV.



Levantamento de mercado

- Análise das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.
- **O que descrever:** as alternativas identificadas no mercado e a justificativa técnica e econômica de por que o tipo de solução escolhido é o mais adequado entre elas.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Consulta a quatro fornecedores por RFI e pesquisa em contratos de outros órgãos no PNCP identificaram três soluções tecnicamente equivalentes, de fabricantes distintos, todas com garantia on-site nacional.”*

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso V.



Levantamento de mercado: como fazer na prática

- Consultas a fornecedores por RFI (Request for Information) ou reuniões técnicas, para mapear soluções antes de fechar os requisitos.
- Pesquisa em portais de compras públicas — PNCP, ComprasNet — e análise de ETPs e editais de outros órgãos para objetos semelhantes.
- Consulta a catálogos técnicos e publicações setoriais e, em objetos de maior complexidade, audiências ou consultas públicas.
- O objetivo não é confirmar a solução já escolhida — é testar se ela é, de fato, a melhor entre as disponíveis no mercado.

IN SEGES nº 58/2022; Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.1.



Estimativa do valor da contratação

- Acompanhada dos preços unitários referenciais e das memórias de cálculo — a ponte direta para a pesquisa de preços, que veremos adiante.

Obs: Não se confunde com a pesquisa de preços!

- Elemento obrigatório (art. 18, §2º).
- **O que descrever:** os preços unitários referenciais e a memória de cálculo — distinguindo a estimativa exploratória do ETP da pesquisa de preços formal, feita depois.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“R\$ 4.200,00 por unidade, com base em três orçamentos de mercado e no Painel de Preços — totalizando R\$ 252.000,00 para as 60 unidades, com memória de cálculo anexada ao processo.”*

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso VI.

TCO: custo total de propriedade, não só o preço de aquisição

- Ementa (TCU, Acórdão nº 1850/2025-Plenário): “No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise de custo-benefício das opções de locação em comparação com os custos de aquisição, considerando todos os dispêndios de propriedade, como seguro e manutenção.”
- Na prática: o cálculo deve incluir o Custo Total de Propriedade (TCO): locação + gestão versus compra + seguro + manutenção + depreciação. A análise deve ser documentada no ETP.

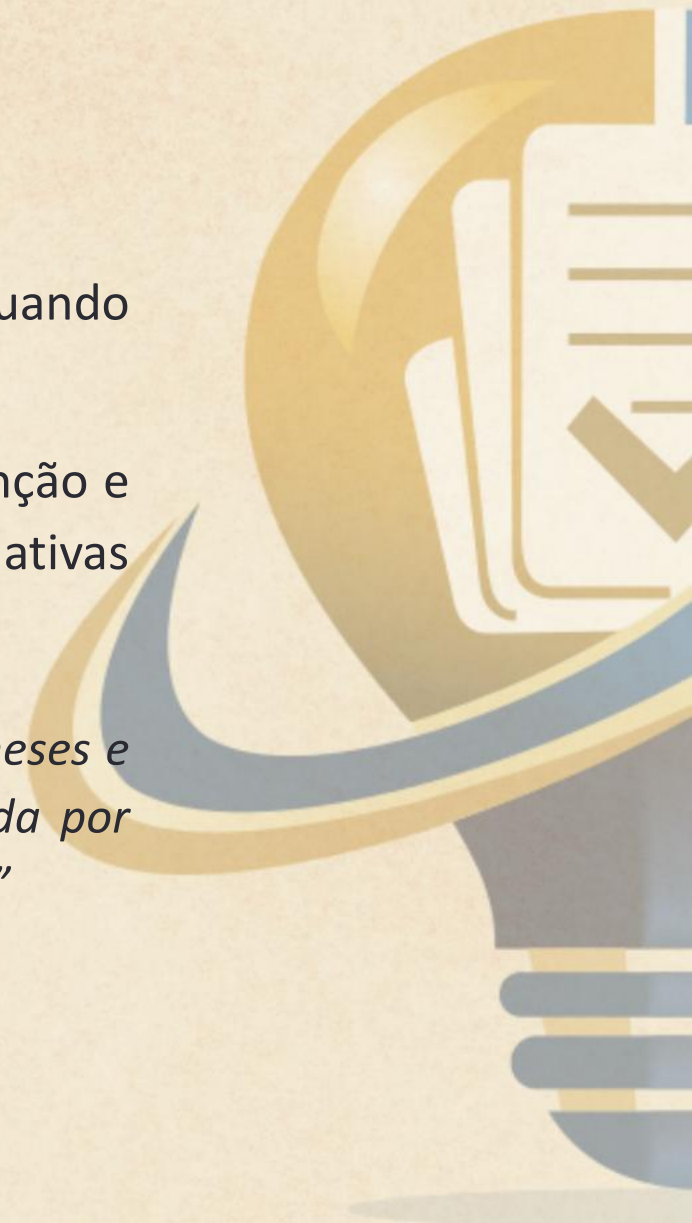
TCU, Acórdão nº 1850/2025-Plenário.



Descrição da solução como um todo

- Inclusive as exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso.
- **O que descrever:** a solução escolhida em detalhe — especificações, manutenção e assistência técnica — e a justificativa de por que ela superou as alternativas mapeadas.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Aquisição de notebooks com garantia on-site de 36 meses e suporte técnico local, incluindo licença do sistema operacional — solução escolhida por apresentar o menor Custo Total de Propriedade entre as três alternativas mapeadas.”*

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso VII.



Matriz comparativa: a ferramenta que sustenta a escolha

- Confronta os requisitos definidos com as características de cada alternativa mapeada, atribuindo peso a cada critério de avaliação.
- Critérios típicos: atendimento aos requisitos técnicos, estimativa de valor, disponibilidade de fornecedores e alinhamento com sustentabilidade.
- Torna visível — e defensável perante o controle — por que a solução escolhida superou as demais, e não apenas que ela foi escolhida.

IN SEGES nº 58/2022, roteiro de elaboração do ETP.



Justificativas para o parcelamento ou não da contratação

- Por que dividir (ou não) o objeto em itens ou lotes — decisão com impacto direto na competitividade.
- Elemento obrigatório (art. 18, §2º).
- **O que descrever:** se as partes do objeto podem funcionar de forma independente, se há ganho de escala na unificação e se o mercado tem capacidade de fornecer separadamente.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Item único: os 60 notebooks compõem um lote tecnicamente homogêneo, e o parcelamento não geraria ganho de escala nem ampliaria a competitividade, já que os requisitos são idênticos para todas as unidades.”*

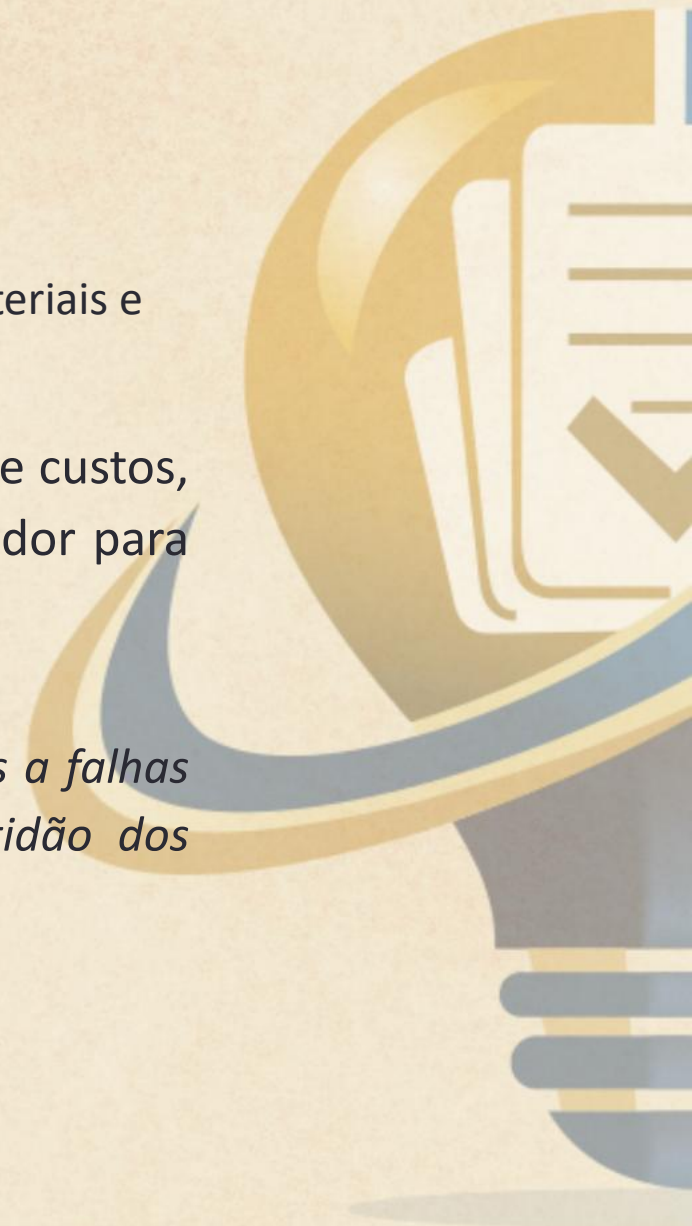
Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso VIII.



Demonstrativo dos resultados pretendidos

- Em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.
- **O que descrever:** os resultados esperados de forma mensurável — redução de custos, de tempo de atendimento ou aumento de eficiência — que servirão de indicador para avaliar o sucesso da contratação.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Redução de 70% nos chamados técnicos relacionados a falhas de hardware e aumento da produtividade das equipes hoje afetadas pela lentidão dos equipamentos atuais.”*

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso IX.



Providências prévias à celebração do contrato

- Inclusive quanto à capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual — planejar a execução começa aqui, ainda no ETP.
- **O que descrever:** adequações de infraestrutura, contratações complementares, treinamentos e licenças necessárias antes de iniciar a execução do contrato.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Capacitação da equipe de TI para o novo sistema operacional, migração de dados dos equipamentos substituídos e programação da logística de descarte antes do início da execução contratual.”*

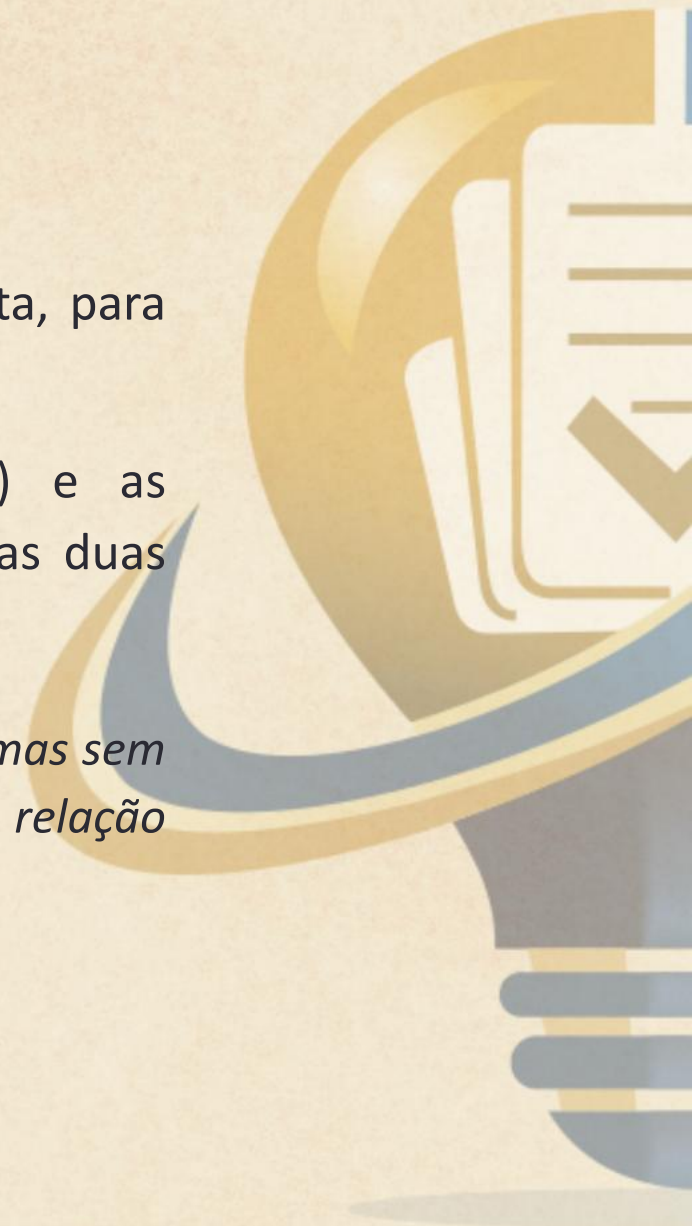
Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso X.



Contratações correlatas e/ou interdependentes

- Identificação de outras contratações que se relacionam ou dependem desta, para evitar descontinuidade na execução.
- **O que descrever:** as contratações correlatas (objetos semelhantes) e as interdependentes (que precisam ser executadas em conjunto), distinguindo as duas categorias.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“O contrato de licenciamento de software é correlato, mas sem interdependência direta; o contrato de suporte técnico de impressoras segue sem relação com esta contratação.”*

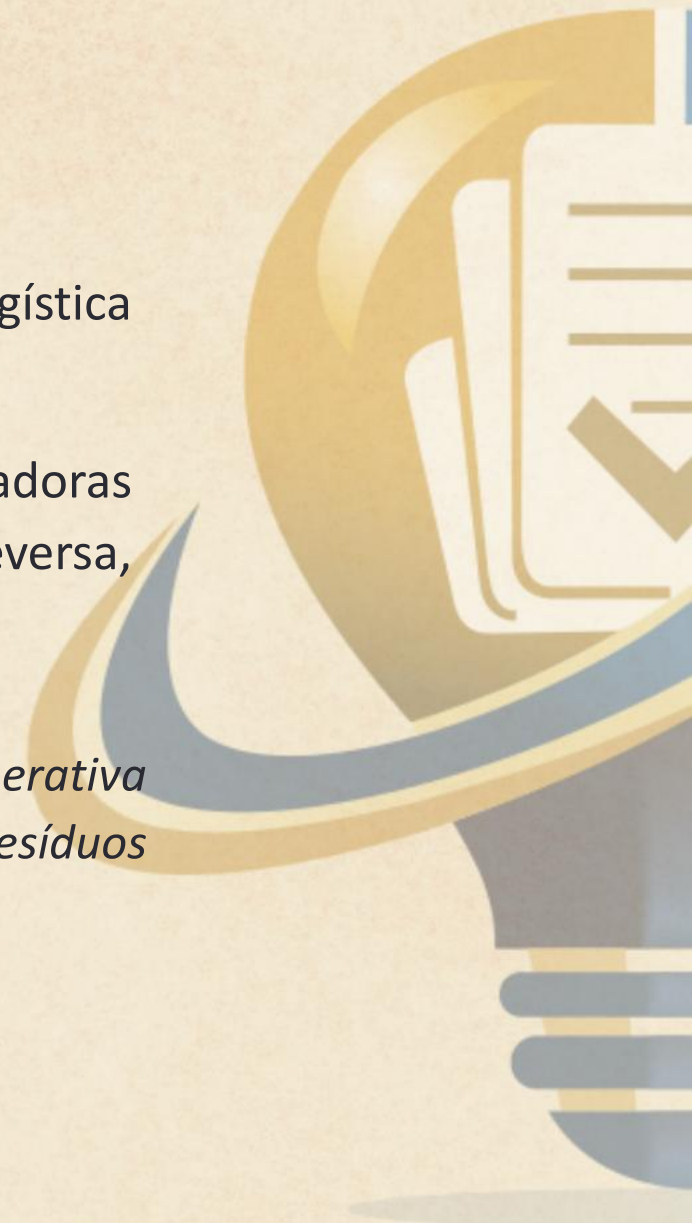
Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso XI.



Impactos ambientais também são riscos contratuais

- E respectivas medidas mitigadoras, incluindo baixo consumo de energia e logística reversa, quando aplicável.
- **O que descrever:** os impactos ambientais identificados e as medidas mitigadoras propostas — uso de materiais reciclados, eficiência energética e logística reversa, quando aplicável.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“Os equipamentos substituídos serão destinados a cooperativa de reciclagem eletrônica credenciada, em observância à Política Nacional de Resíduos Sólidos e à logística reversa de equipamentos eletroeletrônicos.”*

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso XII.



Sustentabilidade é conteúdo obrigatório do ETP

- O desenvolvimento nacional sustentável é objetivo expresso da Lei (art. 11, IV) — não é item facultativo do ETP.
- O ETP deve abordar critérios como uso de materiais reciclados, baixo impacto ambiental, eficiência energética e respeito à legislação trabalhista e previdenciária.
- ETPs que tratam sustentabilidade como cláusula de estilo, sem análise real do objeto, repetem no papel uma exigência que a execução depois não confirma.

Lei nº 14.133/2021, art. 11, IV.



A conclusão deve decorrer das evidências

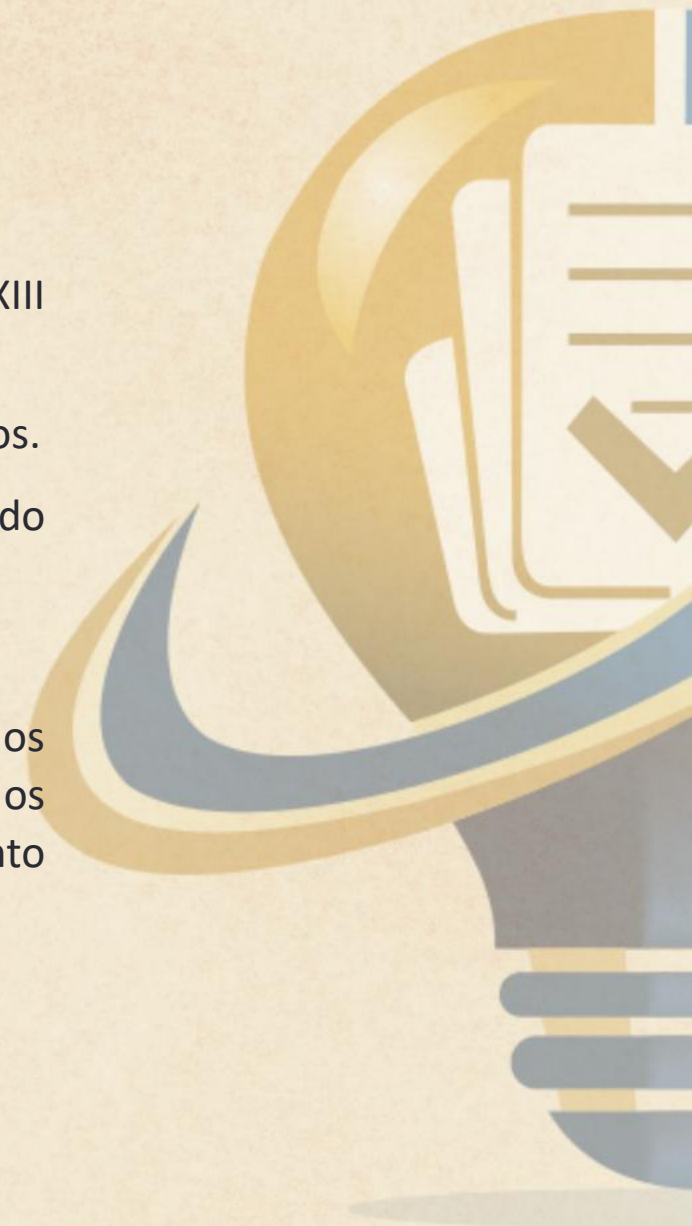
- A síntese do ETP: a equipe de planejamento conclui, de forma fundamentada, se a contratação é viável e adequada ao atendimento da necessidade.
- Elemento obrigatório (art. 18, §2º).
- **O que descrever:** se a contratação é viável, qual solução é recomendada e como ela será provida — a conclusão pode apontar até para parcerias ou reorganização interna, não apenas para uma contratação.
- **Exemplo (trecho do ETP):** *“A contratação é viável, tecnicamente adequada e economicamente vantajosa. Recomenda-se a aquisição por pregão eletrônico, modo de disputa aberto, com julgamento por menor preço, em lote único.”*

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso XIII.

Obrigatórios x elementos que exigem justificativa

- A regra é a obrigatoriedade de todos os treze elementos — mas os incisos I, IV, VI, VIII e XIII devem constar obrigatoriamente do ETP em qualquer hipótese.
- A ausência de qualquer um dos demais elementos deve ser formalmente justificada nos autos.
- A composição do ETP e a profundidade de cada elemento dependem das características do caso concreto — não existe modelo único aplicável a toda contratação.
- **Ementa (TCU, Acórdão nº 2622/2015-Plenário):** “O TCU consolidou a obrigatoriedade e os parâmetros de conteúdo mínimo dos Estudos Técnicos Preliminares, determinando que os órgãos realizem gestão de riscos nas aquisições e elaborem os instrumentos de planejamento com o rigor técnico exigido pela legislação.”

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §2º; TCU, Acórdão nº 2622/2015-Plenário; Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.1.



Dispensar o ETP exige hipótese normativa – IN SEGES nº 58/2022

- Para a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, o ETP é dispensado na hipótese de dispensa por licitação frustrada (art. 75, III) e em prorrogações de serviços de natureza continuada.
- É facultado nas hipóteses do art. 75, incisos I, II, VII e VIII (dispensa por valor; por guerra ou grave perturbação da ordem; por emergência ou calamidade pública).
- Fora dessas exceções pontuais, o ETP permanece a regra — inclusive em contratações diretas, como parte da instrução exigida pelo art. 72.

Lei nº 14.133/2021, art. 75, incisos I, II, III, VII e VIII; art. 72, inciso I. Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.1.



Os erros que se repetem de ETP em ETP

- ETP elaborado apenas para cumprir formalidade, sem análise real de alternativas ou de mercado.
- Quantitativos definidos sem base em dados históricos, e conclusão sobre viabilidade que não é objetivamente fundamentada.
- Assinatura por pessoa sem atribuição formal na equipe de planejamento, ou ETP copiado de contratação anterior sem adaptação ao caso concreto.
- ETP elaborado depois do TR — inversão de fases que esvazia a função do próprio estudo.



Exemplos de falta de planejamento das contratações



<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2020/07/16/prefeitura-asfalta-avenida-e-decide-nao-derrubar-pe-de-caja-que-se-tornou-simbolo-para-moradores.ghtml>

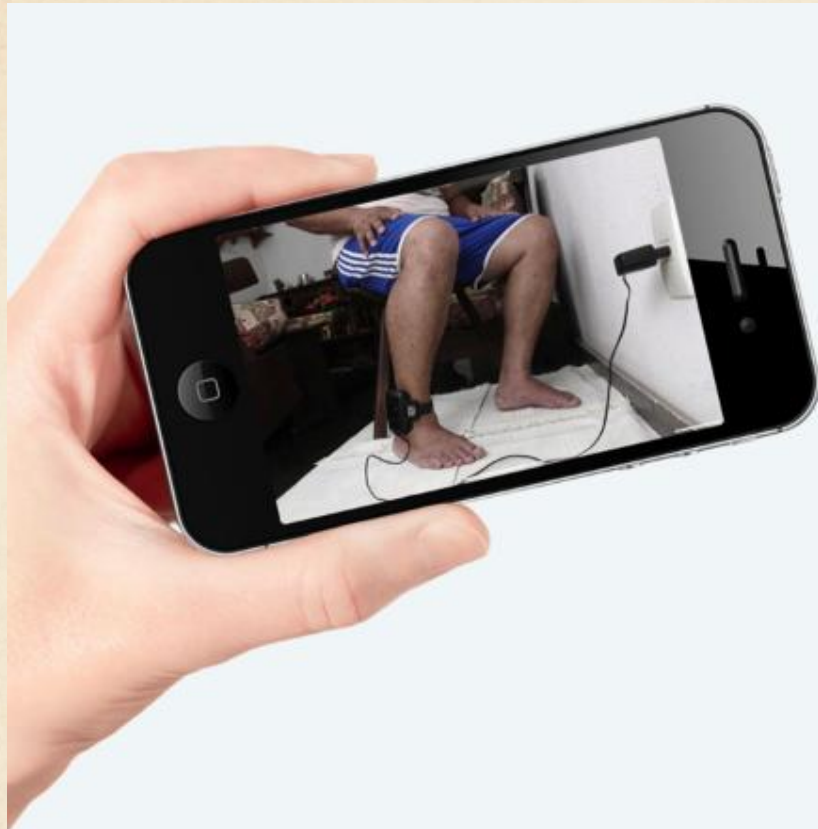


Exemplos de falta de planejamento das contratações



<https://g1.globo.com/bahia/noticia/pais-defendem-mochila-gigante-dada-a-alunos-da-creche-em-jequie-cabe-tudo-o-que-ele-vai-necessitar.ghtml>

Exemplos de falta de planejamento das contratações



“TORNOZELEIRA ELETRÔNICA COM BATERIA INEFICIENTE OBRIGA PRESO DO RIO DE JANEIRO SE MANTER LIGADO À TOMADA.”

FONTE:

<http://forum.outerspace.com.br/index.php?threads/troca-de-tornozeleira-eletr%C3%B4nica-faz-presos-do-rio-ter-de-ficar-ligado-na-tomada-tipo-smartphones.374417/>

Exemplos de falta de planejamento das contratações

Máquinas de lavar e secar roupas compradas para presídios, por mais de R\$ 500 mil, estão guardadas há 8 meses no DF.

Doze equipamentos foram entregues em novembro de 2020. Secretaria de Administração Penitenciária diz que providências para instalação dos equipamentos 'estão em andamento'.

Um exemplo de prejuízo passivo lá, noticiada essa semana, foi compra de 6 máquinas industriais para lavar e secar roupa dos presos do GDF.

Ao custo de cerca de 500 mil reais. Não tem local adequado nos presídios para sua instalação. Estão há mais de 8 meses no depósito da Sec. de Segurança.



Fonte: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/07/27/maquinas-de-lavar-e-secar-roupas-compradas-para-presidios-por-mais-de-500-mil-estao-guardadas-ha-8-meses-no-df.ghtml>

Exemplos de falta de planejamento das contratações



<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/05/16/prefeitura-de-mage-asfalta-por-engano-trilhos-de-ramal-da-supervia-e-cause-interruptao-dos-trens.ghtml>



Exemplos de falta de planejamento das contratações

SAÚDE • VACINA

Seringa incompatível provoca perda de 10,7 mil doses de vacina em Juiz de Fora

Cada frasco contém imunizante suficiente para dez aplicações, mas equipamento só consegue retirar nove; a agulha retém parte do medicamento

Alfredo Mergulhão

01/06/2021 - 19:32 / Atualizado em 03/06/2021 - 11:38



| Newsletters 



Posto de vacinação em Juiz de Fora Foto: Divulgação

ETP PRECISA SER PUBLICADO COM O EDITAL?

Em 2024, no Acórdão 1463/2024-Plenário, o TCU havia decidido que o ETP deveria acompanhar o edital, sob pena de irregularidade — mas essa posição foi **revista**.

Mais recentemente, no Acórdão 1.532/2026-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler, o Tribunal afirmou que a Lei nº 14.133/2021 não impõe que o ETP seja anexado ao instrumento convocatório nem que sua divulgação na internet ocorra antes da publicação do edital.

O ETP é tratado pela lei como documento da fase preparatória, cuja função é demonstrar o problema a ser resolvido, analisar alternativas e justificar a solução técnica e economicamente mais adequada. Já o edital tem outra finalidade: estabelecer as condições da disputa (objeto, regras de julgamento, habilitação, recursos, penalidades e condições de execução do contrato). A lei determina a publicação do edital e de seus anexos no PNCP, mas não inclui expressamente o ETP entre os documentos que necessariamente devem acompanhá-lo — distinção que foi fundamental para o entendimento do TCU.

07

O risco precisa ser tratado antes de ocorrer

O instrumento que transforma a análise de riscos em gestão contínua ao longo de todo o processo

Risco tem definição técnica, não intuitiva

- Risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos; quando o efeito é positivo, chama-se oportunidade.
- Probabilidade é a chance de o risco se materializar; impacto é a consequência caso ele ocorra — a combinação das duas define o nível de risco.
- Sem esse vocabulário mínimo compartilhado, a equipe de planejamento registra riscos de forma genérica demais para orientar qualquer resposta.

ABNT NBR ISO 31000:2018; Referencial Básico de Governança Organizacional — TCU, 3ª ed.



A análise de riscos já começa no ETP

- Cada etapa do ETP permite à equipe de planejamento antecipar problemas e prever oportunidades, orientando a tomada de decisão.
- Ao final do ETP, a equipe avalia a adequação da solução escolhida, dimensiona-a, estima custos e benefícios e conclui se a contratação é viável.
- Mas há riscos que não se esgotam no ETP: riscos relacionados ao processo licitatório, às providências prévias, à gestão do futuro contrato ou aos resultados pretendidos precisam continuar sendo geridos.

Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º, inciso X; Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.2.



O mapa de riscos: registro e comunicação contínuos

- O mapa de riscos é o instrumento de registro e comunicação da atividade de gerenciamento de riscos ao longo de todas as fases da contratação.
- Na Administração federal, a equipe de planejamento elabora o mapa de riscos na etapa de planejamento.
- Ou seja: a gestão de riscos acompanha o metaprocesso inteiro — riscos já registrados são reavaliados.



Mapa de riscos não é matriz de alocação

- **Mapa de riscos** — instrumento de planejamento e gestão, que acompanha os riscos da contratação do início ao fim do metaprocesso.
- **Matriz de riscos** — cláusula contratual do art. 22 da Lei, que aloca entre contratante e contratado as responsabilidades por eventos supervenientes à contratação.
- Confundir os dois é um erro recorrente: o mapa é instrumento de gestão interna; a matriz é cláusula que produz efeitos jurídicos sobre o próprio contrato — trataremos dela adiante, junto ao edital.

Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.2.



Riscos no macroprocesso de contratação

Riscos da Fase Preparatória

TR mal elaborado, pesquisa de preços deficiente, ETP incompleto

Riscos da Licitação

Impugnações, recursos, ausência de propostas, fraudes

Riscos da Execução

Inadimplemento, atraso, qualidade abaixo do esperado

Riscos Financeiros

Desequilíbrio econômico-financeiro, reajustes, inadimplemento fiscal

Riscos Jurídicos

Questionamentos de controle externo, irregularidades, nulidades

Riscos Externos

Variações de mercado, crises, mudanças regulatórias

A matriz de probabilidade x impacto ordena a resposta

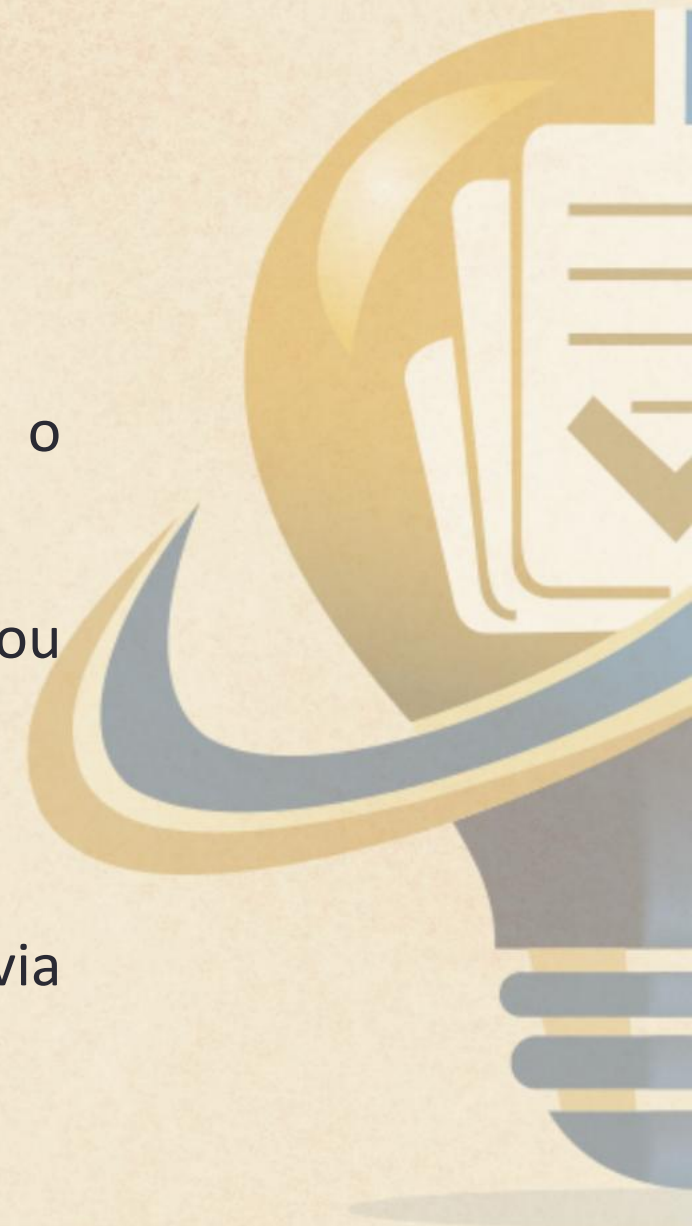
	Baixo impacto	Médio impacto	Alto impacto
Alta prob.	MÉDIO	ALTO	CRÍTICO
Média prob.	BAIXO	MÉDIO	ALTO
Baixa prob.	MÍNIMO	BAIXO	MÉDIO

- Riscos críticos e altos exigem resposta obrigatória; riscos mínimos podem ser apenas monitorados.



Cinco formas de responder a um risco identificado

- Evitar: alterar o planejamento para eliminar o risco na origem.
- Reduzir ou mitigar: agir para diminuir a probabilidade ou o impacto.
- Transferir: alocar o risco ao contratado, por cláusula contratual, ou a um seguro.
- Aceitar: reconhecer o risco de baixo nível sem ação específica.
- Compartilhar: dividir o risco entre contratante e contratado, via matriz de riscos.



Técnicas ajudam a enxergar o risco antes de ele aparecer

- A análise SWOT situa a contratação frente a forças e fraquezas internas, e oportunidades e ameaças do ambiente externo.
- Técnicas como o diagrama bow-tie ajudam a visualizar causas, o próprio evento de risco e suas consequências, lado a lado.



Nenhuma técnica substitui o julgamento da equipe.

A obrigatoriedade da gestão de riscos não é novidade

- O TCU já recomendava a gestão de riscos nas aquisições antes mesmo da Lei nº 14.133/2021.
- Uma série de acórdãos de 2016 (2341 a 2350) reforçou a mesma recomendação a diferentes órgãos — o tema não é isolado.
- Em contratação integrada, acréscimos por imprecisão no projeto básico configuram risco alocado ao contratado, não fundamento automático para reequilíbrio.

Acórdão 2622/2015-TCU-Plenário; Acórdãos 2341 a 2350/2016-TCU-Plenário.



08

Termo de Referência e Projeto Básico

O planejamento definitivo: da solução escolhida no ETP ao objeto pronto para a disputa

O TR/PB transforma decisão em obrigação verificável

- Se a contratação for viável, a solução escolhida no ETP é especificada — ratificada ou complementada — no Termo de Referência (bens e serviços) ou no Projeto Básico (obras e serviços de engenharia).
- **Termo de referência** — documento necessário para a contratação de bens e serviços, com parâmetros e elementos descritivos definidos em lei.
- **Projeto básico** — conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, elaborado com base no ETP.

Lei nº 14.133/2021, art. 6º, incisos XXIII e XXV; Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.1.



Objeto preciso não significa objeto direcionado

- A definição deve ser concisa, clara e precisa — natureza, quantitativos, prazo do contrato e possibilidade de prorrogação.
- A falta de caracterização adequada do objeto pode resultar em nulidade do contrato.
- A definição não deve conter especificações excessivas, desnecessárias ou irrelevantes — sob risco de frustrar a competição ou direcionar a licitação para fornecedor específico.
- **Ponte para o próximo bloco:** é exatamente aqui que entra a discussão sobre indicação de marca.

Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXIII, “a”; art. 150. Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 4.3.1.



Fundamentação da contratação e descrição da solução

- A fundamentação remete diretamente ao ETP: o TR/PB não recomeça o raciocínio do zero — ele ratifica ou ajusta a solução já validada tecnicamente.
- A descrição da solução como um todo detalha exigências de manutenção, assistência técnica e integração com outras soluções já existentes na Administração.
- Inconsistências entre o ETP e o TR/PB são, na prática, o primeiro sinal de alerta identificado pelos órgãos de controle.



Requisitos da contratação

- Requisitos de qualificação técnica, indicando parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto.
- Requisitos de qualificação econômico-financeira, quando aplicável.
- Justificativa dos critérios de pontuação e julgamento nas licitações por melhor técnica ou técnica e preço.
- Regras pertinentes à participação de empresas em consórcio, quando for o caso.



Modelo de execução do objeto

- Descreve como a execução deve ocorrer na prática: cronograma, condições de entrega, prazos intermediários, obrigações de cada parte.
- É o elo entre o planejamento e a rotina de fiscalização que veremos no bloco sobre execução contratual.
- Um modelo de execução vago é, com frequência, a razão pela qual a fiscalização não consegue cobrar prazos ou identificar atraso a tempo de agir preventivamente.



Modelo de gestão do contrato

- Define papéis de fiscalização técnica e administrativa, forma de comunicação entre as partes e critérios de avaliação de desempenho.
- Um modelo de gestão bem desenhado no TR/PB antecipa, ainda no planejamento, boa parte das dúvidas que normalmente surgem apenas na execução.
- Contratos sem modelo de gestão claro tendem a gerar divergência de interpretação — uma das causas mais comuns de litígio contratual.



Para descontrair: expectativa X realidade



**Município
queria
adquirir
frangos para
combater
uma praga:
um pequeno
detalhe no
edital fez
toda a
diferença na
contratação**



09

Pesquisa de preços: o orçamento que sustenta o contrato

Como se chega a um valor estimado confiável — e por que sua fragilidade é fonte direta de crise

Uma atividade obrigatória — sempre

- O valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerando preços de bancos de dados públicos, quantidades e economia de escala.
- É atividade obrigatória inclusive em contratações diretas e em adesões a atas de registro de preços — não é possível elaborar orçamento estimado sem pesquisa de preços.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.



Preço confiável depende de fontes comparáveis

- Preços constantes de bancos de dados públicos, como o Painel de Preços do Compras.gov.br.
- Contratações similares realizadas por outros entes públicos.
- Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.
- Pesquisa direta com no mínimo três fornecedores.
- Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.
- Os parâmetros podem ser combinados — e a IN Seges/ME 65/2021 determina prioridade aos dois primeiros.

Lei nº 14.133/2021, art. 23, §1º; IN Seges/ME nº 65/2021, art. 5º, §1º.



A “cesta de preços” na jurisprudência do TCU

As pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais.

— Acórdão TCU 1.875/2021 — Plenário

- Diversificar fontes reduz o risco de inflação de preços por práticas anticompetitivas — cartéis, “jogos de planilha” e cotações direcionadas.

Cuidados na coleta

- Avaliar se as condições de negociação da fonte consultada se assemelham ao caso concreto — volume, prazo, local de execução.
- Evitar cotação exclusivamente junto a potenciais fornecedores, salvo justificativa e apenas em caráter subsidiário.
- Utilizar sempre que possível diversas fontes de preço, para obter uma percepção confiável da faixa de preços do nicho de mercado.

Caderno de Pesquisa de Preços; Nota Técnica AudTI/TCU 8/2023.



Pesquisa frágil compromete a execução

- Pesquisa feita só com fornecedores, sem cesta de preços, tende a produzir valores inflados — abrindo espaço para sobrepreço e superfaturamento.
- Orçamento irreal (para cima ou para baixo) distorce o julgamento das propostas, afasta licitantes sérios ou atrai propostas inexecutáveis.
- **Regra prática:** uma pesquisa de preços frágil compromete a viabilidade econômica de todo o contrato antes mesmo de ele existir.

Cuidado com **SOBREPREGO**: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

10

Indicação de marca: a exceção que exige justificativa

Por que a regra é a vedação — e quais são as hipóteses legítimas de exceção

A regra geral: vedação à indicação de marca

- A indicação de marcas e modelos tem o potencial de restringir a competitividade da licitação — por isso a regra geral é a vedação.
- A definição do objeto não deve conter especificações que direcionem a licitação para fornecedor específico.
- É por isso que a Lei trata a indicação de marca como possibilidade excepcional, sujeita a hipóteses e justificativa formal específicas.

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:



Marca só cabe nas hipóteses legais

- **a) Padronização** — necessidade de padronização do objeto já em uso pela Administração.
- **b) Compatibilidade** — necessidade de manter compatibilidade com plataformas e padrões já adotados.
- **c) Exclusividade plural** — quando determinada marca ou modelo, comercializados por mais de um fornecedor, forem os únicos capazes de atender à necessidade.
- **d) Referência para compreensão** — quando a descrição do objeto puder ser mais bem compreendida pela identificação de marca ou modelo aptos a servir apenas como referência.
- Em todos os casos, a indicação deve estar formalmente justificada no processo.

Lei nº 14.133/2021, art. 41, inciso I, alíneas “a” a “d”.

a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;

b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;

c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;

d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

Vedação de marca e carta de solidariedade

- **Vedar contratação de marca ou produto (inciso III)** — quando processo administrativo comprovar que produtos adquiridos anteriormente não atenderam a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.
- **Carta de solidariedade (inciso IV)** — a Administração pode solicitar, motivadamente, carta emitida pelo fabricante que assegure a execução do contrato, quando o licitante for revendedor ou distribuidor.
- Assim como a indicação de marca, a vedação também exige processo administrativo prévio que a fundamente — não pode ser decisão discricionária sem lastro probatório.

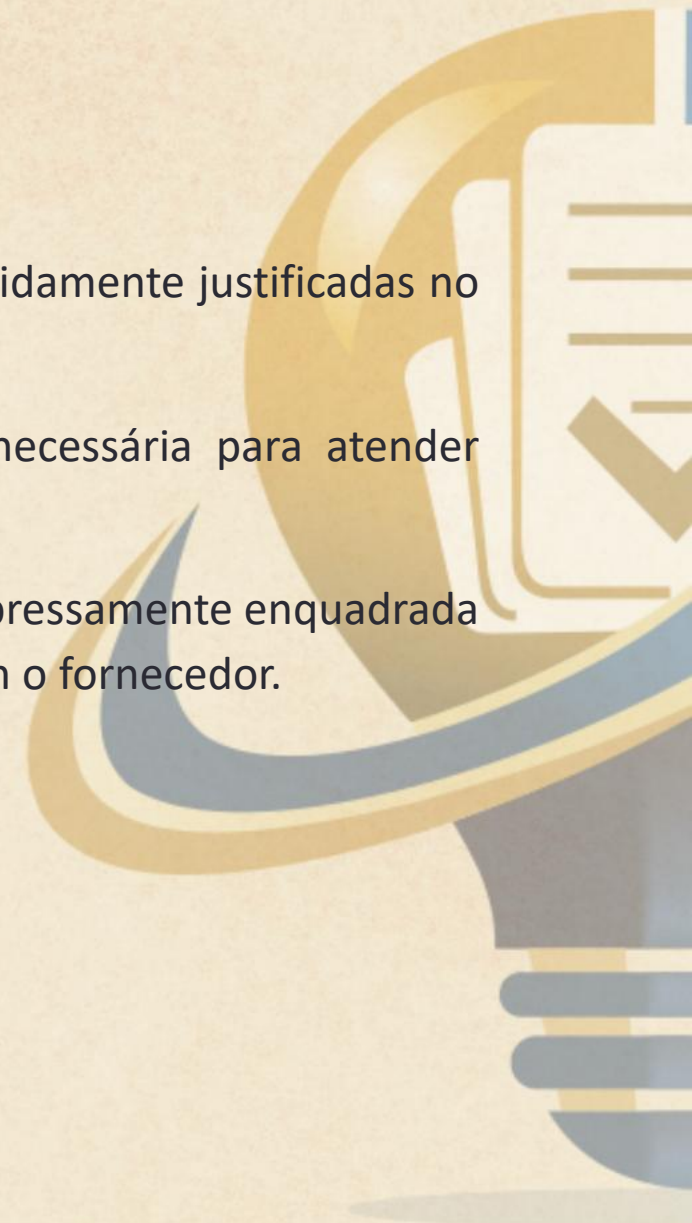
Lei nº 14.133/2021, art. 41, incisos III e IV.



O que a jurisprudência do TCU exige

- A indicação de marca no edital deve estar amparada em razões de ordem técnica devidamente justificadas no processo administrativo.
- A Súmula TCU 270 admite a indicação de marca desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificativa.
- **Regra prática para a equipe de planejamento:** toda indicação de marca deve estar expressamente enquadrada em uma das alíneas do inciso I do art. 41 — nunca por conveniência ou familiaridade com o fornecedor.

Súmula TCU nº 270; Acórdão TCU 2.829/2015 — Plenário.



11

Amostra e prova de conceito

Testando o objeto antes — e durante — a execução do contrato

A IMPORTÂNCIA DA AMOSTRA



O que são amostra, exame de conformidade e prova de conceito

- Testes destinados a avaliar a conformidade do objeto ofertado com as especificações técnicas e os requisitos de qualidade, desempenho e funcionalidade definidos no TR ou no PB.
- O objetivo é evitar a contratação de objetos inadequados ou inservíveis, que representariam prejuízo aos cofres públicos.
- Desde que previsto no edital, a Administração pode realizar essa análise em relação ao licitante provisoriamente vencedor, na fase de julgamento.

Lei nº 14.133/2021, art. 17, §3º c/c art. 41, II; Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 5.4.1.2.



Caráter excepcional — exige justificativa formal

- Por terem potencial de restringir o universo de participantes, essas exigências têm caráter excepcional e devem ser justificadas formalmente.
- A exigência de amostra restringe-se ao licitante provisoriamente vencedor — nunca pode ser exigida de todos os participantes.
- Se o licitante melhor colocado não apresentar a amostra, ou ela for reprovada, a proposta é desclassificada, avaliando-se sucessivamente o segundo colocado.

Lei nº 14.133/2021, art. 41, parágrafo único.



Amostra exige roteiro e critérios objetivos

- Condições de entrega da amostra ou de realização da prova de conceito — data, horário e local.
- Procedimentos para o exame da amostra: roteiro detalhado da avaliação e critérios objetivos de aceitação.
- Os demais licitantes têm direito de acompanhar o procedimento e de tomar conhecimento dos resultados.
- A Administração pode oferecer protótipo como parâmetro, com exame por instituição especializada previamente indicada no edital.



Amostra também durante a execução do contrato

- A Lei possibilita a exigência de amostra ou prova de conceito durante a vigência do contrato, como parâmetro de avaliação da execução contratual no recebimento do objeto.
- É uma ferramenta de antecipação de crise pouco explorada: permite à fiscalização confirmar, ao longo da execução, que o objeto entregue continua aderente ao que foi contratado.

Lei nº 14.133/2021, art. 41, inciso II.



Exigência de amostra segundo o TCERJ

 JURISPRUDÊNCIA

Acórdão 037244/2023

TCE-RJ

O Tribunal entendeu que, caso haja necessidade de apresentar amostras ou realizar prova de conceito, o **edital de licitação deverá prever**, de forma expressa e clara, os itens ao lado.

A

A possibilidade e a forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no **acompanhamento do procedimento** de avaliação da amostra.

B

A forma de **divulgação**, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento de avaliação de amostras e do resultado de cada avaliação.

C

A definição da **responsabilidade** do ente contratante quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para sua retirada após a conclusão do procedimento.

12

Edital

Fechando o pacote de planejamento antes de abrir a disputa

Conteúdo obrigatório do edital

- O edital deve conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades.
- Deve tratar também da fiscalização e da gestão do contrato, da entrega do objeto e das condições de pagamento.
- Sempre que o objeto permitir, a Administração adota minutas padronizadas de edital e de contrato, com cláusulas uniformes.

Lei nº 14.133/2021, art. 25, caput e §1º.



Transparência e cláusulas essenciais

- Todos os elementos do edital devem ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação, sem necessidade de registro ou identificação para acesso.
- É obrigatória a previsão, no edital, de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado.
- Editais mal redigidos nesses pontos — sem cláusula de reajuste clara, sem divulgação plena — são fonte recorrente de disputa já na fase de execução.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

O último filtro: análise jurídica da contratação

- Antes da publicação, a minuta do edital e dos demais documentos da fase preparatória passa por análise jurídica.
- É o momento em que inconsistências entre DFD, ETP, mapa de riscos, TR/PB e edital ainda podem ser corrigidas — antes de se tornarem cláusula contratual.
- Uma análise jurídica meramente formal, que não dialoga com o conteúdo técnico do ETP, perde a função de filtro preventivo.



A matriz distribui riscos antes do sinistro

- O edital pode contemplar matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado — hipótese em que o valor estimado pode considerar taxa de risco compatível com o objeto.
- A matriz deve promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato, estabelecendo a responsabilidade de cada parte e os mecanismos que afastem ou mitiguem o sinistro.
- É obrigatória em obras e serviços de grande vulto e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada.

Lei nº 14.133/2021, art. 22, caput, §1º e §3º.



O que a matriz deve prever

- Hipóteses de restabelecimento da equação econômico-financeira quando o sinistro for causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretende o restabelecimento.
- Possibilidade de resolução do contrato quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução.
- Contratação de seguros obrigatórios previamente definidos, com o custo integrado ao preço ofertado.
- Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado são de sua responsabilidade.

Lei nº 14.133/2021, art. 22, §2º, incisos I a III, e §4º.



13

A ponte: do planejamento para a execução

Como o planejamento se transforma em rotina de fiscalização e acompanhamento

Providências prévias ao início da execução

- O planejamento definido no TR/PB e no edital deve se converter em providências concretas antes do início da execução: designação de fiscais, verificação de condições de habilitação mantidas, emissão de ordem de serviço.
- É nessa transição que muitas das definições do ETP e do mapa de riscos são finalmente testadas na prática.

Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), item 6.1.2.



Fiscalização técnica e administrativa

- **Fiscalização técnica** — acompanha a conformidade do objeto entregue com as especificações do TR/PB, inclusive por meio de amostras, quando previstas.
- **Fiscalização administrativa** — acompanha aspectos contratuais, documentais e de pagamento.
- O modelo de gestão do contrato, definido ainda no TR/PB, é o que determina como essas duas fiscalizações se comunicam — sua ausência é uma das causas mais comuns de descoordenação na execução.

Manual de Licitações & Contratos do TCU, 5ª ed. (2024), itens 6.1.4 e 6.1.5.



Sinais de alerta precoces (red flags)

- Atrasos recorrentes em entregas parciais, mesmo pequenos, sem justificativa formal registrada.
- Divergência entre o que foi planejado no TR/PB e o que está sendo efetivamente entregue ou executado.
- Ausência de resposta a diligências ou notificações da fiscalização dentro dos prazos contratuais.
- Mudança relevante na estrutura societária, financeira ou técnica do contratado.
- **Regra prática:** quem fiscaliza bem, fiscalizando com base no que foi planejado, identifica a crise semanas antes de ela aparecer nos jornais.



14

Quando, mesmo assim, a crise chega

O planejamento reduz a probabilidade de crise — mas não a elimina. O que a Lei prevê a partir daqui

Execução fiel e o dever de fiscalizar

- O contrato deve ser executado fielmente pelo contratado e pela Administração, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas da Lei.
- A Administração deve fiscalizar a execução; essa fiscalização não exclui nem reduz a responsabilidade do contratado pelos vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução.
- A Lei veda que a Administração atrase, imotivadamente, a execução de obra ou serviço — inclusive na hipótese de mudança de gestor.

Lei nº 14.133/2021, art. 115, caput e §1º; art. 119; art. 120.



Alteração do contrato e reequilíbrio

- **Alteração unilateral** — quando a Administração modifica projetos ou especificações para melhor adequação técnica, ou o valor contratual em razão de acréscimo/supressão.
- **Alteração consensual** — substituição de garantia, modificação do regime de execução, ou restabelecimento da equação econômico-financeira.
- O reequilíbrio econômico-financeiro é o instrumento que devolve ao contrato o equilíbrio original quando fatores supervenientes o rompem.



Extinção por culpa do contratado

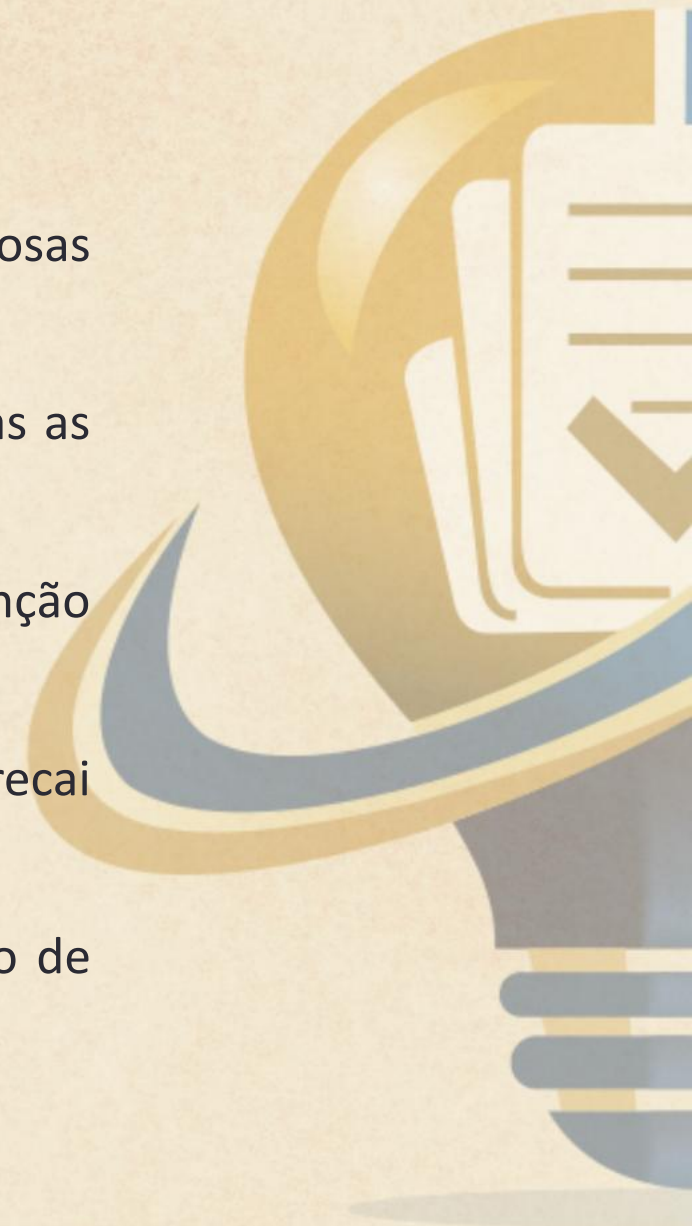
- Constituem motivos para extinção do contrato, formalmente motivada, assegurados contraditório e ampla defesa: descumprimento de normas editalícias ou cláusulas contratuais; desatendimento de determinações regulares da fiscalização; alteração social que restrinja a capacidade de concluir o contrato; falência, insolvência civil ou dissolução da sociedade.
- A Administração deve observar proporcionalidade e razoabilidade ao decidir pela extinção, considerando as especificidades do caso concreto.

Lei nº 14.133/2021, art. 137, incisos I a IV e IX.



O custo real de uma crise não antecipada

- Aditivos contratuais emergenciais, quase sempre em condições menos vantajosas do que as obtidas na disputa original.
- Litígio administrativo e judicial, com custo financeiro e de tempo para ambas as partes.
- Processo no Tribunal de Contas, apuração de responsabilidade e possível sanção aos agentes envolvidos.
- Descontinuidade de um serviço público essencial — o custo que, no fim, recai sobre a sociedade.
- **Comparação decisiva:** o custo de um ETP bem-feito é uma fração do custo de uma rescisão contratual litigiosa.



15

Antecipando: o que fica desta aula

Revisitando os casos concretos e consolidando o checklist de prevenção

Seis perguntas antes de autorizar a contratação

- O DFD descreve o problema real — ou apenas repete um pedido genérico de compra?
- O ETP conclui, de forma fundamentada, pela viabilidade da solução escolhida — com todos os elementos obrigatórios presentes?
- Existe mapa de riscos vivo, atualizado a cada fase, com responsável e critério de tratamento definidos?
- A pesquisa de preços usa cesta de preços, priorizando fontes públicas, ou se apoia só em fornecedores?
- Toda indicação de marca ou exigência de amostra está formalmente enquadrada e justificada?
- O TR/PB define um modelo de gestão do contrato claro o suficiente para orientar a fiscalização no primeiro dia de execução?



Conectando de volta: planejamento + governança

- Planejamento sem governança produz artefatos isolados — ETP bem escrito, mas sem revisão independente; mapa de riscos elaborado, mas nunca monitorado.
- Governança sem planejamento produz controle vazio — comitês e assinaturas sobre documentos frágeis, que não reduzem risco algum.
- **A antecipação de crises nasce do encontro dos dois:** artefatos bem elaborados, revisados por quem não os produziu, com controles proporcionais ao risco de cada contratação.



Obrigada.

*“Não há nada tão inútil quanto fazer com eficiência o que não deveria ser feito.” —
Peter Drucker*

