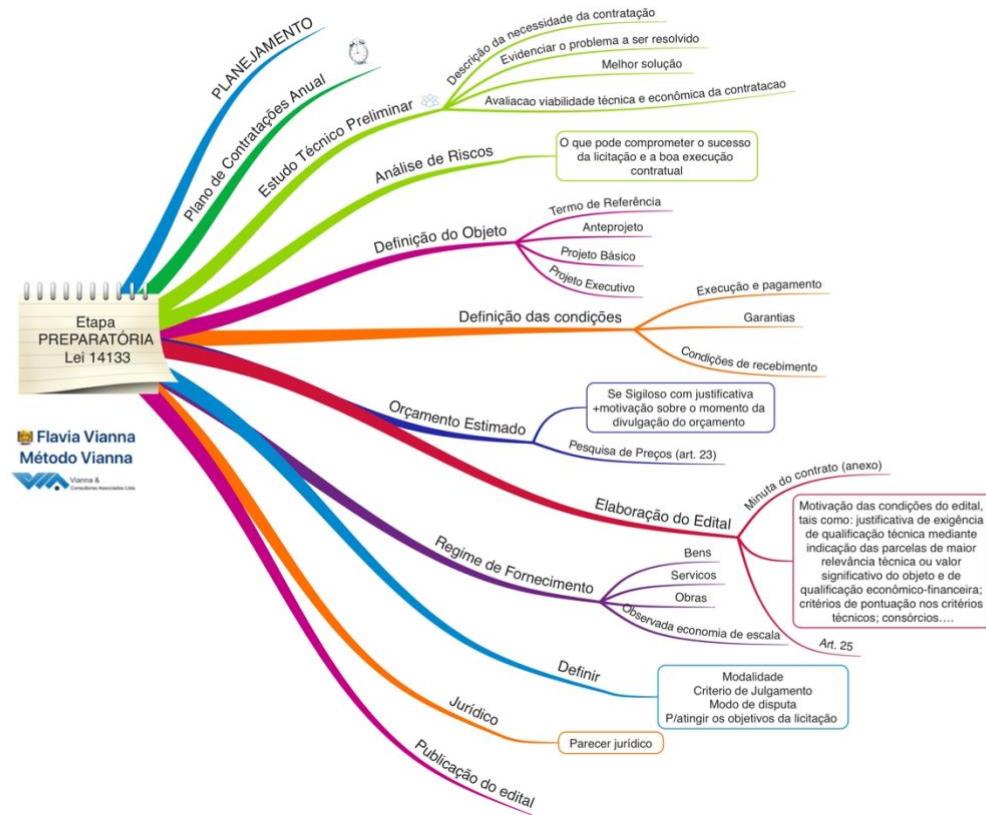


Aula: Fase Preparatória

Fase Preparatória e Governança

FASE PREPARATÓRIA OU INTERNA



Lei 14.133/2021:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

A fase preparatória recebeu um tratamento elementar na nova Lei 14.133/2021.

Primeiramente foi estabelecido o **PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO**, (art. 5º) mostrando a preocupação do legislador com a etapa prévia preparatória/interna:

Pelo princípio do planejamento, é preciso estabelecer previsões futuras, dentro de um plano, um cronograma, das ações, objetivos e resultados pretendidos. Nesse ponto a Lei 14.133 trouxe um conjunto de mecanismos a serem implementados para que o planejamento seja devidamente efetuado.

A Lei 8.666/93 pouco tratou da etapa de preparatória e ao longo dos anos tivemos diversas Instruções Normativas do antigo Ministério do Planejamento e atual Ministério da Economia, trazendo definições, passos e parâmetros, que foram devidamente incorporados ao texto da nova Lei 14.133/2021, tais como: plano de contratações anual, estudo técnico preliminar, análise de risco, pesquisa de preços, tudo de forma detalhada e agora no texto da lei.

Vejamos agora cada etapa da fase preparatória de forma detalhada.

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

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

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

GOVERNANÇA NA LEI 14.133/2021

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.

Governança nas contratações seria o conjunto dos mecanismos de liderança, estratégia e controle com vistas à avaliar, direcionar e monitorar a gestão (conforme definição do Decreto 9.203/2017 que instituiu a governança no âmbito do SISG):

DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017

Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

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

I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

Assim a Governança vem implementar mecanismos de controle, transparência, onde a Alta administração é responsável por trazer esses artefatos para dentro do órgão, gerando maior transparência, controle, evitando riscos e irregularidades.

No manual de Governança do TCU (Referencial Básico de Governança Organizacional, 3 ed, 2020, p.15):

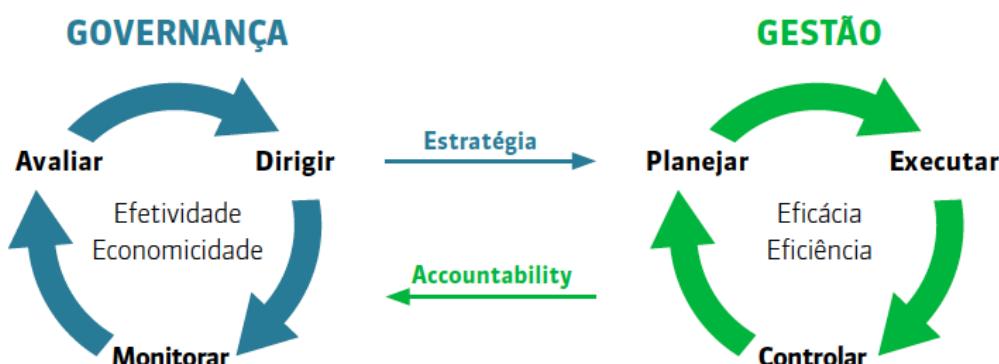
O que é a governança pública organizacional?

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Assim, o objetivo da governança é melhorar o desempenho organizacional para gerar mais valor e resultados alinhados, com foco no resultado, resultados estes alinhados as necessidades da população, sustentabilidade etc.

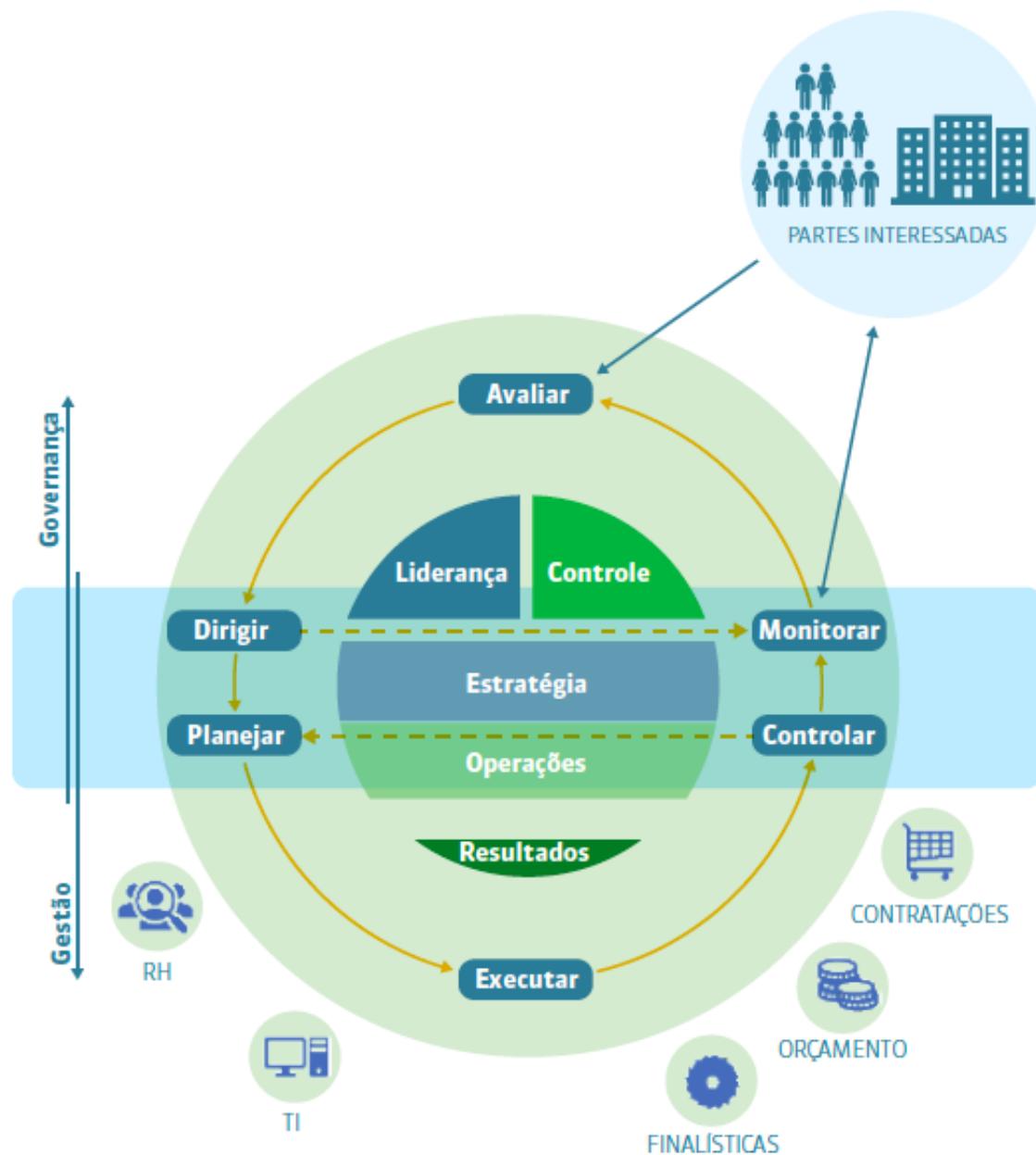
O conceito de Governança de distingue de gestão, na medida que a Governança traz balizas para direcionar as ações, e a gestão para executar, implementar na práticas as diretrizes da Governança.

Figura 1. Relação entre governança e gestão.



*Fonte: (Referencial Básico de Governança Organizacional, 3 ed, 2020, p.17):

Figura 2 - Modelo de governança e gestão



*Fonte: (Referencial Básico de Governança Organizacional, 3 ed, 2020, p.20):

(Link para saber mais sobre Governança:
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/>)

Figura 4 - Sistema de Governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU



*Fonte: (Referencial Básico de Governança Organizacional, 3 ed, 2020, p. 39):

De acordo com o Referencial Básico do TCU, os princípios de Governança para o Setor Público, para guiar a atuação administrativa, seriam:

- **Capacidade de resposta:** ou seja, responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das pessoas envolvidas;
- **Integridade:** adequação a valores, princípios e normas éticas, alinhando as ações e o comportamento dos agentes.
- **Transparência:** de forma que toda sociedade tenha acesso às informações, em uma linguagem acessível e que propicie a efetiva compreensão das informações e dados.
- **Equidade e participação:** o tratamento justo que deve ser concedido a todas as partes envolvidas, bem como a efetiva participação da sociedade com um Administração mais comunicativa, por exemplo: consultas publicas, audiências publicas, ouvidorias.

- **Accountability:** diz respeito ao dever dos agentes prestarem contas e assumam a responsabilidade em suas ações
- **Confiabilidade:** no que diz respeito às instituições manterem ações alinhadas à sua missão institucional, aos objetivos e diretrizes definidos e diminuição de incertezas para os cidadãos.
- Melhoria regulatória: tanto os atos normativos quanto as políticas a serem elaboradas, deve ser efetuada em processos transparentes, escrito de forma simples

Figura 5 - Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



*Fonte: (Referencial Básico de Governança Organizacional, 3 ed, 2020, p. 52):

Essa figura que traz, sem exaurir, as práticas relacionadas aos mecanismos de governança, sofre temperamento a depender da estrutura do órgão, se maior (quando conseguem aplicar outras práticas além das citadas na figura) ou menor (que não consigam

aplicar todas as práticas da figura).

Figura 8 - Modelo para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



*Fonte: (Referencial Básico de Governança Organizacional, 3 ed, 2020, p. 117):

Assim, quando falamos de gestão por competências, segregação de funções, de forma a capacitar e projetar dentro da Instituição que vai atuar nas etapas do processo; atingir o objetivo das contratações, utilizando artefatos como PCA, ETP, mecanismos de controle como as minutas padronizadas, apoio do jurídico, linhas de defesa, compliance e integridade...

A governança não é algo que nasce dentro das contratações, é um movimento organizacional que vai setorizado para dentro das contratações públicas.

A atuação do agente precisa sempre estar alinhada