



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

INTRODUÇÃO

O presente documento, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), caracteriza a primeira etapa da fase de planejamento e apresenta os devidos estudos para a contratação de solução que atenderá à necessidade a seguir especificada.

O ETP tem como objetivo principal identificar e analisar os cenários para o atendimento de demanda, bem como demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções identificadas, fornecendo as informações necessárias para subsidiar a tomada de decisão e o prosseguimento do respectivo processo de contratação.

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Para o cumprimento da determinação do art. 17, §2º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC)), as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica. E para tal, os entes federativos podem optar por desenvolver sistema de pregão eletrônico próprio, utilizar o Portal de Compras Públicas do Governo Federal, ou contratar sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, desde que mantida a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 175, §1º da referida Lei nº 14.133/2021.

Considerando os custos e o tempo envolvidos na criação, aperfeiçoamento e manutenção de solução tecnológica para a realização de licitações sob a forma eletrônica, o desenvolvimento de sistema pelo próprio município se apresenta, no caso concreto, inviável e infringente aos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A alternativa de utilização do Portal de Compras Públicas do Governo Federal, atualmente, possui uma série de limitações identificadas pelos agentes de contratação da administração pública do Município de Guarujá, como as seguintes: ineficiência no suporte individual e tempestivo; ausência de treinamento aos usuários do sistema no detalhamento e escala necessários a esta gestão; sistemática de inclusão individualizada dos itens dos certames; falta de integração com os sistemas utilizados pelo município; identificação dos itens pelos código CAT/MAT; impossibilidade de customização; inexistência de funcionalidades destinadas a suprir necessidades específicas do município; necessidade de aquisição de token de acesso que dificulta o caráter contínuo do processo licitatório; e ausência de convocação do cadastro de reserva; são alguns exemplos.



Nestes termos, no exercício de seu poder discricionário, é atribuição da gestão municipal identificar a solução tecnológica, para a realização de processos licitatórios sob a forma eletrônica, a ser fornecido por pessoa jurídica de direito privado, sem custo para a administração, que melhor atenda às suas necessidades e que esteja em conformidade com os princípios e exigências estabelecidos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O objetivo deste ETP, portanto, é identificar a solução de tecnologia da informação disponível no mercado para cessão gratuita de uso de software de compras públicas, devidamente integrado ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para a realização de licitações sob a forma eletrônica, que melhor atenda às necessidades identificadas pela gestão municipal, que se apresente mais vantajosa, considerando uma integração e centralização dos processos de compras do município, e que esteja de acordo com os princípios e exigências estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

2. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA SOLUÇÃO

2.1. Objetivo Estratégico

2.2. Motivação da Contratação

2.3. Previsão no Plano de Contratações Anual

Conforme previsto no artigo 12, inciso VII, Lei 14.133/21), a presente aquisição deveria estar contida no Plano de Contratações Anual (PCA), em alinhamento com o planejamento da administração municipal.

A atual gestão – 2025 neste início de primeiro ano, não identificou a existência de um PCA, e, ato contínuo, iniciou procedimentos para que este instrumento de planejamento seja formalizado a partir de agora.

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Para a escolha da solução tecnológica, em sistema de licitações sob a forma eletrônica, objeto deste ETP, em atendimento ao inciso III do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, e em atendimento às necessidades e demandas do município, esta administração observará os seguintes requisitos, ou características mínimas:

1. Integração com o PNCP;
2. Facilidade de acesso e de cadastro;



3. Possibilidade de inclusão dos itens dos certames mediante *upload*, sem a necessidade de inclusão manual e individualizada;
4. Suporte técnico e manutenção corretiva e preventiva;
5. Integração com os sistemas de gestão utilizados pelo município;
6. Treinamento técnico continuado aos usuários durante a vigência do contrato, com oferta de ações de capacitação customizada;
7. Histórico de disputas nos certames realizados na plataforma;
8. Capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;
9. Maior volume de fornecedores cadastrados;
10. Razoabilidade das taxas cobradas aos licitantes, para estimular a participação de interessados e a competitividade;
11. Possibilidade de pagamento por participação em licitação única, e não somente mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor;
12. Segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente);
13. Transparência, para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes da plataforma privada ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas;
14. Utilidade das funcionalidades disponibilizadas;
15. Ausência de dispêndio financeiro (gratuidade) para o município;
16. Sítio eletrônico com endereço próprio e customizável;
17. Armazenamento em nuvem (*cloud storage*);
18. Hospedagem em servidor com *link* dedicado;
19. Serviço de atendimento ao consumidor (SAC), em horário comercial;
20. Disponibilização de multicanais de atendimento para licitantes, pregoeiros e demais usuários;
21. Possibilidade de customização para se adequar às normas municipais, e/ou estaduais;
22. Possibilidade de personalização de formulários e relatórios gerenciais;
23. Permitir o ajuste de parâmetros para adequação às necessidades locais;
24. Pesquisa, visualização e download de editais de forma online e gratuita;
25. Disponibilizar as seguintes funcionalidades: permitir publicação do aviso de editais; permitir apresentação de esclarecimento e impugnações; permitir a apresentação de propostas



eletrônicas e envio de documentação de habilitação; permitir abertura da cessão pública; permitir envio de lances em fase competitiva, habilitação, intenção de recursos, adjudicação e homologação; permitir credenciamento de fornecedores e de seus representantes legais.

4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E MEMÓRIA DE CÁLCULO

Conforme o inciso IV, do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21, é necessário estimar as quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo, e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

Esta contratação trata da cessão de uso de um (1) sistema para a realização de licitações sob a forma eletrônica, e sem custo para o município. Mas, sem exclusividade de uso, uma vez que outros sistemas poderão ser utilizados pela administração do município, em caso de não viabilidade e não adequação do sistema cedido, a despeito de passar a ser este o mais amplamente utilizado pelas secretarias e órgãos municipais.

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Em atendimento ao inciso V, do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21, um levantamento do mercado identifica a possibilidade de utilização de três tipos de soluções tecnológicas para realização dos certames licitatórios na forma eletrônica:

- a) Sistema de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br);
- b) Sistemas Próprios;
- c) Sistemas Privados.

5.1 SISTEMA COMPRAS.GOV.BR

O Compras.gov.br é o portal de Compras do Governo Federal. É gratuito e pode ser utilizado pelas administrações públicas municipais, estaduais ou outros órgãos que executem recursos públicos e que queiram adotar procedimentos de licitação previstos na ferramenta.

A despeito de ser o único sistema gratuito tanto para administração pública quanto para os licitantes, o Compras.gov.br não atende às amplas necessidades da administração municipal, por uma série de limitações, dentre as quais se destacam: sistema não customizável; impossibilidade de integração com demais sistemas desta administração; inexistência de relatórios gerenciais personalizados; impossibilidade de importação e exportação de dados em layouts próprios e padronizados; inexistência de serviço de atendimento ao consumidor (SAC) adequado; inexistência de treinamento continuado na sede da demandante/contratante; indisponibilidade de



suporte técnico especializado em horário comercial; necessidade de inclusão manual e individualizada de itens dos certames; impossibilidade de compatibilização com normas e regulamentos municipais e estaduais, dentre outros.

5.2 SISTEMAS PRÓPRIOS

Está prevista a possibilidade de uma administração desenvolver seu sistema eletrônico próprio, que fundamentalmente, precisaria estar adequado ao PNCP.

Entretanto, o desenvolvimento de um novo software de compras públicas implicaria elevado custo a esta administração, além da necessidade de constantes investimentos para assegurar o correto funcionamento, esbarrando ainda na intempestividade da solução, haja vista a exiguidade dos prazos normatizados e definidos nos diplomas legais vigentes.

Na hipótese de adoção de um sistema próprio de outro órgão mediante cessão de uso ou transferência de tecnologia (não onerosa), os custos referentes à customização, parametrização ou compatibilização com as normas e com os regulamentos próprios, ao desenvolvimento de inovação e de novas funcionalidades, à integração aos sistemas desta administração, bem como o tempo necessário para que tais ajustes fossem implementados, não seriam desprezíveis. Ademais, não haveria garantia de atendimento das necessidades do negócio, tais como: disponibilização de Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) adequado; treinamento técnico continuado de usuários; equipe especializada para garantir a manutenção corretiva e preventiva; infraestrutura, datacenter e segurança para o armazenamento de dados e integridade dos dados do próprio sistema, por exemplo.

5.3 SISTEMAS PRIVADOS

Os sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado apresentam vantagens em relação às demais alternativas quanto ao atendimento das necessidades específicas do município, por conterem as seguintes características:

- a) Agilidade: a customização da plataforma permite a criação de fluxos de trabalho mais eficientes, agilizando os processos de compra e reduzindo o tempo entre a identificação da necessidade e a contratação do fornecedor;
- b) Flexibilidade: as plataformas podem ser parametrizadas para atender às necessidades específicas de regulamentos próprios;
- c) Inovação: a parceria com empresas privadas pode estimular a introdução de novas tecnologias e soluções inovadoras no setor público, promovendo a modernização dos processos, transparência e maior controle social;



PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

Tel.: (13)3308-7000 | www.guaruja.sp.gov.br | @prefeitura.guaruja

d) Redução de custos: os sistemas não geram custos para o ente federativo e a otimização dos processos geram economias significativas para a administração;

e) Transparência: as plataformas permitem o acompanhamento em tempo real das ações e decisões durante todas as etapas do processo;

f) Integração com outros sistemas: a integração com outros sistemas de planejamento de recursos (ERP's), ou outros sistemas de gestão, facilitando a gestão de compras e reduzindo os riscos de erros;

g) Customização: a customização da plataforma permite a criação de catálogos de produtos e serviços específicos para cada órgão público, facilitando a busca e a parametrização das descrições;

h) Redução do papel: a digitalização dos processos reduz a utilização de papel, contribuindo para a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente.

Pela experiência dos agentes de contratação do município de _____ e por um levantamento de mercado, a solução tecnológica objeto deste ETP, em princípio, poderia ser desenvolvida por alguns fornecedores privados.

Por se tratar de solução tecnológica cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais de mercado, a referida solução se enquadra na hipótese de bens e serviços comuns, conforme definido no art. 6º, XIII da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos, caso houvesse onerosidade para a administração, a aquisição da referida solução tecnológica deveria se dar por meio de pregão, que é a "modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto", nos termos do artigo 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, uma das características que a solução tecnológica deve conter para cumprir com seu propósito de atender às demandas da gestão do município é a gratuidade, o que inviabiliza a competição por menor preço ou maior desconto. Ou seja, não é possível licitar com base no valor financeiro, já que o sistema deverá ser fornecido para a Administração de forma gratuita.

O estabelecimento de critério de julgamento pelo menor preço cobrado aos licitantes também é inviável. Primeiramente, não há previsão legal para licitar com base nesse critério. Em segundo lugar, não foi identificada solução que pratique os menores preços em todos os planos de acesso disponíveis (anual, semestral, trimestral, mensal e por certame), de forma que, por exemplo, as que cobram menor preço por único certame ou em uma determinada periodicidade, cobram proporcionalmente mais em outros planos de acesso, não havendo diferença significativa



PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

Tel.: (13)3308-7000 | www.guaruja.sp.gov.br | @prefeitura.guaruja

quando avaliada a média de preços cobrados em todas as formas de acesso disponibilizadas aos licitantes.

Em síntese, os potenciais soluções identificadas estão de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, que no Acórdão TCU 1.121/2023 – Plenário, admitiu a cobrança pelo uso e manutenção das plataformas privadas de pregão eletrônico, desde que em valores razoáveis e que seja disponibilizada a opção de pagamento por participação em licitação única, e não somente mediante planos de assinatura.

Outro aspecto que inviabiliza a competição é a dificuldade para definição de parâmetros estritamente objetivos, para mensuração da qualidade e do desempenho do objeto, em quesitos como facilidade de uso e acesso, qualidade do suporte e do treinamento, adequabilidade do sistema, por exemplo.

A escolha do sistema, portanto, passa por critérios decisórios subjetivos, cabendo ao gestor público, no exercício de seu poder discricionário, justificar qual solução melhor se adequará às necessidades do ente federativo em questão.

Nestes termos, a contratação deverá ocorrer de forma direta, por inexigibilidade, pela inviabilidade da competição nos termos do *caput* do art. 74 da 14.133/2021.

6. ESTIMATIVA DO PREÇO DA CONTRATAÇÃO

Confirmando o já descrito no item 4, esta contratação implica na cessão de uso de um (1) sistema para a realização de licitações sob a forma eletrônica, sem custos para o município.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Em atendimento às necessidades e demandas da Administração e pelo levantamento e análise das alternativas disponíveis no mercado, considerando o modelo de contratação direta de solução tecnológica sem ônus para o ente federativo como o mais vantajoso, foram identificadas em princípio, algumas plataformas, que demonstraram atender às seguintes características: possuir integração ao PNCP; ser gratuita para o ente federativo; possuir facilidade de acesso e de cadastramento; possuir suporte técnico tempestivo; possuir integração com os sistemas de gestão utilizados pelo município; possuir ações de capacitação e treinamento das equipes de compras para utilização da ferramenta durante a vigência do contrato; disponibilizar histórico de disputa nos certames realizados na plataforma; possuir dispositivos de transparência (para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes da plataforma privada



PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

Tel.: (13)3308-7000 | www.guaruja.sp.gov.br | [@prefeitura.guaruja](https://www.instagram.com/prefeitura.guaruja)

ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas); possuir capilaridade, estando presente em diversos os estados da federação; possuir considerável volume de fornecedores cadastrados; realizar cobrança de taxas licitantes dentro da razoabilidade exigida por lei, e em alinhamento ao mercado (de forma a não comprometer a competitividade das disputas); disponibilizar pagamento por participação em licitação única (e não somente mediante planos de assinatura, sem comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor); demonstrar segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente); demonstrar utilidade das funcionalidades disponibilizadas; disponibilizar a inclusão dos itens dos certames pode ser feita mediante upload (sem a necessidade de inclusão manual e individualizada); disponibilizar sítio eletrônico com endereço próprio e customizável; disponibilizar armazenamento em nuvem (*cloud storage*); possuir hospedagem em servidor com link dedicado; disponibilizar treinamento técnico continuado aos usuários durante a vigência do contrato; oferecer manutenção corretiva e preventiva; manter Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC), em horário comercial; disponibilizar multicanais de atendimento para licitantes, pregoeiros, Agente de Contratação e demais usuários; possibilitar customização para se adequar às normas municipais ou estaduais; possibilitar a personalização de formulários e relatórios gerenciais; permitir o ajuste de parâmetros para adequação às necessidades locais; disponibilizar pesquisa, visualização e download de editais de forma online e gratuita; permitir publicação do aviso de editais; permitir apresentação de esclarecimento e impugnações; permitir a apresentação de propostas eletrônicas e envio de documentação de habilitação; permitir abertura da cessão pública; permitir envio de lances em fase competitiva, habilitação, intenção de recursos, adjudicação e homologação; permitir credenciamento de fornecedores e de seus representantes legais.

A solução escolhida deverá possuir prioritariamente, o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) dos sistemas estão disponíveis em horário comercial e são acessíveis pelo intermédio de diversos canais de comunicação. Por meio dele são fornecidas orientações ao usuário/(fornecedor), bem como aos membros das comissões (CPL), equipe de apoio, pregoeiros, agentes de contratações e autoridades superiores em geral, sobre a utilização correta do sistema de compras, sendo ainda possível obter informações técnicas e enviar críticas e sugestões acerca dos serviços prestados.

O portal de compras deverá possuir a funcionalidade que permita a qualquer cidadão interessado assistir, em tempo real, às sessões públicas, podendo pedir esclarecimentos, impugnar editais, acessar informações relativas à impugnação, esclarecimento, recursos, razões,



PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL E ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

Tel.: (13)3308-7000 | www.guaruja.sp.gov.br | [@prefeitura.guaruja](https://www.instagram.com/prefeitura.guaruja)

contrarrrazões, possibilitando maior transparência, controle social, e fiscalização dos órgãos competentes, em todas as fases do processo licitatório, e ainda após sua conclusão, em virtude da possibilidade do acesso e extração das informações mediante *download* sem identificação do interessado.

E em relação aos requisitos de segurança, o portal escolhido deverá garantir a proteção dos dados pessoais dos usuários, em conformidade com as leis de proteção de dados (LGPD e GDPR), por utilização de criptografia para proteger a confidencialidade e integridade das informações, tanto em armazenamento quanto em trânsito, possuindo características de segurança que também se estendem ao ambiente em nuvem (AWS) que oferece níveis de segurança equivalentes aos de uma estrutura física. O acesso ao sistema é controlado por meio de logins e senhas individuais e os usuários são responsáveis pelas ações realizadas sob suas identidades digitais. Além disso, os sistemas demonstraram ser capaz de identificar e mitigar riscos em todas as etapas do processo, registrando todas as ações para fins de auditoria, mediante registro de logs.

8. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

O objeto desta contratação é composto pela cessão não onerosa de uso de software de compras públicas, devidamente integrado ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para a realização de licitações sob a forma eletrônica. A contratação será realizada sem a divisão de itens ou módulos, ou lotes.

9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

Os resultados e benefícios que esta Administração pretende obter com esta contratação são, pelo menos, os seguintes: economicidade em razão da ausência de dispêndio financeiro na aquisição, desenvolvimento, e assistência técnica; maior eficiência nos procedimentos licitatórios realizados; aumento da competitividade nos certames; maior segurança em todo o processo; personalização de formulários e relatórios gerenciais; integração com outros sistemas existentes; mais transparência para a sociedade e para os órgão de fiscalização e controle; treinamento e capacitação dos usuários do sistema acerca dos processos licitatórios regulados pela Lei nº 14.133/2021.

10. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS AO CONTRATO

Não há providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração deste contrato.



11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS/INTERDEPENDENTES

Não há contratações correlatas interdependentes atualmente para esta contratação, uma vez que os aprimoramentos tecnológicos e de assistência técnica, e os treinamento das equipes para utilização da ferramenta estarão assegurados no contrato.

12. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS

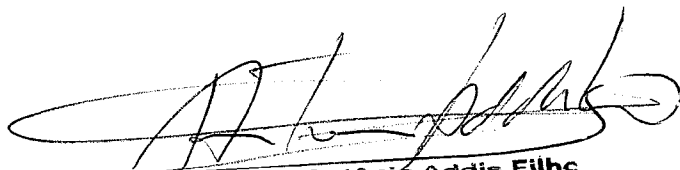
Esta contratação de um sistema eletrônico tem o potencial de eliminação do uso de papel em todas as etapas dos processos licitatórios a partir de sua imediata implantação.

13. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE

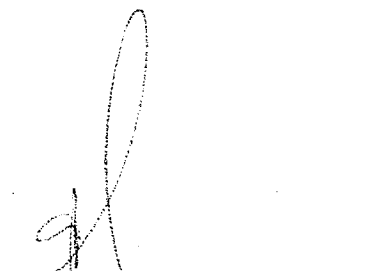
Em atendimento ao inciso XIII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21, conclui-se pela viabilidade de contratação direta, por inexigibilidade, para cessão de uso não onerosa de sistema eletrônico privado, com fundamento no *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, pela apresentação de características singulares às demais soluções conhecidas de sistemas privados, que interessam à esta administração, como: a eficiência no suporte individual e tempestivo; treinamento aos usuários do sistema no detalhamento e na escala necessários à esta gestão; sistemática de inclusão não individualizada dos itens dos certames; integração com os sistemas utilizados pelo município; possibilidade de customização inclusive do nome da central de compras do município, transmitindo identidade e credibilidade aos processos de contratação municipal.

14. RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO: Gisele Aparecida de Marco

15. AUTORIDADE COMPETENTE: Antônio Addis Filho



Prof. Antônio Addis Filho
Secretário Municipal de
Coordenação Governamental e
Assuntos Estratégicos



Dra. Gisele Aparecida de Marco
Secretária Adjunta de
Assuntos Estratégicos

