

INSTRUÇÃO NORMATIVA COMDEGUAPI/GCI Nº 05, DE 29 DE MAIO DE 2026

Dispõe sobre a padronização da fase de planejamento das contratações no âmbito da COMDEGUAPI, com disciplina operacional para elaboração do Documento de Formalização de Demanda - DFD, do Estudo Técnico Preliminar - ETP, da matriz ou análise de riscos, do Termo de Referência - TR, da pesquisa de preços e dos anexos de apoio, em conformidade com a Lei nº 13.303/2016 e com o Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC.

A Gerência de Controle Interno desta COMDEGUAPI, no uso das atribuições legais, estatutárias e regulamentares que lhe são conferidas;

CONSIDERANDO

a necessidade de padronizar a instrução dos processos de contratação da COMDEGUAPI, assegurando aderência à Lei nº 13.303/2016, ao RILC, ao Estatuto Social e às normas internas da Companhia;

que o RILC da COMDEGUAPI estabelece que as contratações devem ser precedidas de planejamento detalhado, com vistas à otimização do desempenho empresarial, à proteção do interesse público envolvido, à transparência, à equidade e à maximização dos resultados econômicos;

que o planejamento da contratação deve abordar aspectos técnicos, mercadológicos, econômicos, orçamentários, ambientais, de gestão e de riscos, de modo a permitir a seleção da proposta mais vantajosa para a Companhia, considerado o ciclo de vida do objeto;

que a fase preparatória deve ser instruída, preferencialmente, pela sequência: elaboração do DFD pela Unidade Demandante; encaminhamento da necessidade ao Departamento de Planejamento; elaboração do ETP; elaboração da matriz ou análise de riscos; elaboração do TR; realização da pesquisa de preços; análise de conformidade; análise jurídica e autorização da contratação, sem prejuízo de ajustes justificados em razão da complexidade do objeto;

que o DFD deve ser elaborado pela unidade que detém a necessidade administrativa, operacional, técnica ou institucional, por ser o setor com conhecimento direto do problema a resolver, dos impactos da não contratação e dos resultados esperados, devendo ser encaminhado ao Departamento de Planejamento para desenvolvimento técnico da fase preparatória;

que o Departamento de Planejamento, ou setor equivalente definido internamente, é responsável por elaborar ou coordenar a elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, da matriz ou análise de riscos e do Termo de Referência - TR, com apoio obrigatório da Unidade Demandante e das áreas técnicas competentes, preservada a segregação de funções;

que a elaboração da matriz de riscos e do TR antes da pesquisa formal de preços contribui para delimitar adequadamente o objeto pesquisável, orientar a metodologia de pesquisa, identificar fontes adequadas, prevenir sobrepreço, inexecutabilidade, direcionamento, baixa competitividade e falhas de execução;

que a atuação preventiva do Controle Interno contribui para reduzir riscos de sobrepreço, superfaturamento, direcionamento, baixa competitividade, falhas de execução e fragilidades na gestão contratual;

que, naquilo que não conflitar com a Lei nº 13.303/2016 e com o RILC, podem ser utilizadas, como referência subsidiária, as boas práticas de planejamento constantes do Decreto Municipal nº 2457/2023 e da Lei nº 14.133/2021.

RESOLVE editar a presente Instrução Normativa:

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. Esta Instrução Normativa estabelece regras, diretrizes, roteiros e modelos destinados à elaboração do Documento de Formalização de Demanda - DFD, do Estudo Técnico Preliminar - ETP, da matriz ou análise de riscos, do Termo de Referência - TR

e da pesquisa de preços no âmbito da COMDEGUAPI, em conformidade com a Lei nº 13.303/2016, com o Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC e com as demais normas internas aplicáveis.

Art. 2º. Aplicam-se as disposições desta Instrução Normativa às contratações de bens, serviços, serviços de engenharia, obras, locações, sistema de registro de preços, contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade, e demais instrumentos regidos pelo RILC, ressalvadas as hipóteses de afastamento do procedimento licitatório previstas no próprio Regulamento.

§ 1º Nas oportunidades de negócio e parcerias estratégicas regidas pelo RILC, esta norma será aplicada no que couber, especialmente quanto à necessidade de avaliação técnica e econômico-financeira, análise de integridade, justificativa da escolha e registro dos riscos.

§ 2º Quando se tratar de obras ou serviços de engenharia, deverão ser observadas, além desta norma, as exigências específicas do RILC relativas a projeto básico, anteprojeto, projeto executivo, regimes de execução, orçamento de referência, BDI, matriz de riscos e responsabilidade técnica.

Art. 3º. Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - Documento de Formalização de Demanda - DFD: documento inicial da fase preparatória, elaborado pela Unidade Demandante, assim compreendida como a unidade que detém a necessidade administrativa, operacional, técnica ou institucional que justifica a contratação, destinado a formalizar a necessidade, a justificativa, a quantidade preliminar, a data pretendida e a indicação dos colaboradores responsáveis pelo planejamento.

II - Estudo Técnico Preliminar - ETP: documento técnico da fase preparatória destinado a evidenciar o problema a ser resolvido, avaliar alternativas de solução, levantar mercado, estimar quantidades e valor preliminar, identificar riscos iniciais e concluir sobre a viabilidade da contratação.

III - Matriz ou análise de riscos: instrumento de identificação, classificação e tratamento dos riscos capazes de comprometer o sucesso da licitação, da contratação direta ou da execução contratual, devendo anteceder a elaboração do TR e a pesquisa formal de preços.

IV - Pesquisa de preços: procedimento técnico realizado após a elaboração do TR, destinado à composição do orçamento de referência da contratação, mediante uso de fontes, metodologia e memória de cálculo compatíveis com o objeto, nos termos do RILC, com preservação do sigilo quando aplicável.

V - Termo de Referência - TR: documento elaborado pelo Departamento de Planejamento após o DFD, o ETP e a matriz ou análise de riscos, antes da pesquisa formal de preços, com nível de precisão suficiente para caracterizar bens ou serviços, orientar a posterior avaliação dos custos, a seleção do fornecedor, a execução, a gestão e a fiscalização contratual.

VI - Unidade Demandante ou Unidade que Detém a Necessidade: setor diretamente impactado pelo problema ou responsável pela atividade, programa, serviço, projeto ou política interna que demanda a contratação, competindo-lhe elaborar o DFD, formalizar a necessidade e encaminhá-la ao Departamento de Planejamento, sem transferência da responsabilidade pela justificativa da demanda.

VII - Departamento de Planejamento: setor responsável por receber o DFD encaminhado pela Unidade Demandante e, a partir da necessidade formalizada, elaborar ou coordenar a elaboração do ETP, da matriz ou análise de riscos e do TR, solicitando subsídios técnicos à Unidade Demandante, às áreas especializadas e ao Departamento de Compras, conforme a etapa processual.

VIII - Plano de Contratações Anual - PCA: instrumento de planejamento destinado a racionalizar as contratações da COMDEGUAPI, alinhar demandas ao planejamento estratégico e subsidiar o planejamento orçamentário.

IX - Ciclo de vida do objeto: análise dos custos e efeitos do objeto desde sua aquisição ou implantação até sua manutenção, operação, substituição, desfazimento, logística reversa ou descarte.

X - Prova de conceito - PoC: demonstração prática da solução proposta, em ambiente controlado, destinada a verificar aderência funcional, desempenho e compatibilidade com os requisitos do TR.

XI - Homologação técnica: procedimento formal de aprovação técnica da solução, produto, equipamento, sistema ou serviço, com base em requisitos objetivos previamente previstos no TR e no instrumento convocatório.

XII - Vistoria técnica: procedimento de conhecimento prévio do local de execução, admitido quando indispensável à formulação da proposta ou à execução segura e adequada do contrato.

Art. 4º. A elaboração do DFD pela Unidade Demandante, bem como a elaboração ou coordenação do ETP, da matriz ou análise de riscos e do TR pelo Departamento de Planejamento, e a realização posterior da pesquisa de preços pelo Departamento de Compras, deverão observar, como premissas mínimas, a necessidade real da contratação, a aderência ao PCA, a competitividade, a padronização, a motivação, a proporcionalidade das exigências, a economicidade, a gestão de riscos, a integridade, a sustentabilidade e a prevenção de sobrepreço e superfaturamento.

CAPÍTULO II - DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS E DA COMPATIBILIDADE COM O REGIME DAS ESTATAIS

Art. 5º. Esta Instrução Normativa tem como fundamento principal a Lei nº 13.303/2016 e o RILC da COMDEGUAPI, especialmente suas disposições sobre princípios, diretrizes de contratação, fase preparatória, ETP, TR, pesquisa de preços, orçamento sigiloso, critérios de julgamento, habilitação, gestão contratual, fiscalização, recebimento, sanções e avaliação de desempenho.

Art. 6º. A Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 2457/2023 serão utilizados apenas como referências subsidiárias de boas práticas de planejamento e governança, quando compatíveis com a Lei nº 13.303/2016 e com o RILC, vedada sua aplicação para afastar regras próprias do regime jurídico das empresas estatais.

Art. 7º. Em caso de divergência entre esta Instrução Normativa e o RILC, prevalecerá o RILC, cabendo à área competente promover a revisão desta norma para restabelecer a compatibilidade normativa.

Art. 8º. As minutas de edital, contrato, aditivos, instrumentos equivalentes e documentos juridicamente sensíveis deverão ser submetidas à CONSULTORIA JURÍDICA da COMDEGUAPI, ressalvadas as hipóteses de minuta-padrão ou parecer referencial admitidas pelo RILC.

CAPÍTULO III - DA GOVERNANÇA, COMPETÊNCIAS E SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Art. 9º. A fase preparatória das contratações será conduzida sob regime de governança preventiva, devendo cada agente ou setor atuar nos limites de sua competência, com observância da segregação de funções e da rastreabilidade dos atos.

Art. 10. Compete à Unidade Demandante, assim entendida como a unidade que detém a necessidade da contratação:

I - identificar, demonstrar e justificar a necessidade da contratação, indicando o problema a resolver, os impactos da não contratação, a finalidade pretendida e os resultados esperados;

II - elaborar o DFD, sendo vedada a transferência dessa atribuição ao Departamento de Planejamento, ao Departamento de Compras, à CPL/agente de contratação, à Gerência de Controle Interno ou à Consultoria Jurídica, ressalvado o apoio técnico, administrativo ou metodológico para padronização e qualificação da demanda;

III - encaminhar o DFD ao Departamento de Planejamento, acompanhado dos documentos de suporte, memória preliminar de quantitativos, informações sobre contratos correlatos e demais elementos necessários ao início da fase técnica de planejamento;

IV - prestar subsídios técnicos ao Departamento de Planejamento para elaboração do ETP, da matriz ou análise de riscos e do TR, inclusive quanto a requisitos, quantitativos, condições de execução, fiscalização, recebimento e pagamento;

V - validar, quando demandada, as informações técnicas utilizadas pelo Departamento de Planejamento na elaboração dos documentos da fase preparatória;

VI - apresentar memória de cálculo dos quantitativos e documentos de suporte;

VII - manifestar-se tecnicamente em impugnações, esclarecimentos, diligências, recursos e conformidade de propostas, quando demandada;

VIII - evitar especificações restritivas, direcionamento indevido, exigências desproporcionais e ausência de motivação técnica.

Art. 11. Compete à Diretoria competente autorizar o prosseguimento da contratação, aprovar os documentos da fase preparatória conforme alçada interna, decidir sobre medidas de saneamento e assegurar que a contratação esteja alinhada ao planejamento estratégico, ao PCA e à disponibilidade orçamentária ou financeira.

Art. 12. Compete ao Departamento de Planejamento, por intermédio da Diretoria de Planejamento e Finanças ou setor equivalente definido internamente, receber o DFD encaminhado pela Unidade Demandante e, a partir da necessidade formalizada, elaborar ou coordenar a elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, da matriz ou análise de riscos e do Termo de Referência - TR, com apoio da Unidade Demandante e das áreas técnicas com expertise no objeto, nos termos do RILC.

§ 1º O Departamento de Planejamento poderá devolver o DFD à Unidade Demandante para complementação sempre que a necessidade, a justificativa, os quantitativos preliminares ou os documentos de suporte não forem suficientes para a elaboração adequada das peças técnicas.

§ 2º Após a elaboração do TR, o Departamento de Planejamento encaminhará os autos ao Departamento de Compras para realização da pesquisa de preços, indicando o objeto pesquisável, os parâmetros técnicos mínimos, as unidades de medida, os quantitativos, os requisitos essenciais e as cautelas decorrentes da matriz de riscos.

§ 3º Concluída a pesquisa de preços, os autos deverão retornar ao Departamento de Planejamento apenas para juntada, conferência de compatibilidade e avaliação da necessidade de ajuste pontual e motivado do TR ou da matriz de riscos, quando a pesquisa revelar incompatibilidade técnica, mercadológica ou econômica relevante, vedada a inversão ordinária do fluxo.

Art. 13. Compete ao Departamento de Compras, mediante provocação do Departamento de Planejamento e após a elaboração do TR, realizar a pesquisa de preços, elaborar o orçamento de referência, juntar fontes, memórias de cálculo, metodologia, justificativas de excepcionalidade e controles de sigilo, quando aplicável.

Parágrafo único. A pesquisa de preços deverá considerar os riscos identificados na matriz, especialmente aqueles relacionados à restrição de mercado, especificação técnica, variação de preços, baixa comparabilidade das fontes, inexistência, sobrepreço e necessidade de validação de fornecedores.

Art. 14. Compete à Gerência de Controle Interno, no exercício de controle preventivo:

I - avaliar a conformidade formal e material da fase de planejamento, nos limites das informações constantes dos autos;

II - verificar a compatibilidade do ETP e do TR com a Lei nº 13.303/2016, RILC e demais normas internas;

III - recomendar ajustes, saneamentos, mitigação de riscos e complementações documentais;

IV - analisar a suficiência da matriz ou análise de riscos, da pesquisa de preços e dos mecanismos de fiscalização;

V - registrar limitações de análise quando depender de avaliação técnica específica, de competência da área demandante ou da CONSULTORIA JURÍDICA;

VI - não substituir a competência técnica da área demandante, da comissão/agente de contratação, do gestor/fiscal do contrato ou da CONSULTORIA JURÍDICA.

Art. 15. A instrução deverá evitar concentração indevida de atribuições, sendo recomendável que quem elabora a demanda, quem conduz a disputa, quem fiscaliza a execução, quem aprova juridicamente e quem exerce controle preventivo atuem em momentos e papéis distintos, sempre que a estrutura administrativa permitir.

CAPÍTULO IV - DO FLUXO DA FASE PREPARATÓRIA

Art. 16. A fase preparatória observará, preferencialmente, o seguinte fluxo mínimo:

Etapa	Ato	Síntese operacional
1	Identificação da necessidade	Área demandante registra o problema, a finalidade, a urgência, o resultado esperado e a aderência ao PCA.
2	DFD	Unidade Demandante, enquanto unidade que detém a necessidade, formaliza a demanda e indica colaboradores responsáveis pelo planejamento.
3	Encaminhamento ao Planejamento e autorização inicial	Unidade Demandante encaminha o DFD ao Departamento de Planejamento, que verifica a suficiência inicial e submete ou solicita autorização da Diretoria competente para prosseguimento da fase preparatória.
4	ETP	Departamento de Planejamento, com apoio da Unidade Demandante e áreas técnicas, avalia alternativas, levantamento de mercado, quantidades, requisitos, estimativa preliminar de valor, riscos iniciais e viabilidade.
5	Matriz ou análise de riscos	Departamento de Planejamento identifica, classifica e trata os riscos da licitação/contratação direta e da execução contratual, com medidas mitigadoras, responsáveis e momentos de controle.
6	TR	Departamento de Planejamento elabora o TR após o ETP e a matriz de riscos, incorporando objeto, requisitos, execução, medição, pagamento, seleção do fornecedor, fiscalização, garantias e sanções, antes da pesquisa formal de preços.
7	Pesquisa de preços	Departamento de Compras, mediante encaminhamento do Departamento de Planejamento, realiza a pesquisa após o TR, observando fontes, metodologia, memória de cálculo, análise crítica e controles de sigilo.
8	Controle Interno	Análise preventiva de conformidade, quando cabível, com recomendações de ajuste ou saneamento.
9	CONSULTORIA JURÍDICA	Controle prévio de legalidade das minutas e aspectos jurídicos, quando exigido pelo RILC.
10	Autorização da contratação	Autoridade competente autoriza a abertura do procedimento, contratação direta ou providência correlata.

Art. 17. A pesquisa de preços formal somente será realizada após a elaboração do TR pelo Departamento de Planejamento, sem prejuízo do levantamento de mercado, da estimativa preliminar de valor no ETP e da análise de riscos anteriormente elaborada.

Parágrafo único. Caso a pesquisa de preços revele risco não identificado ou altere premissas relevantes da contratação, os autos deverão retornar ao Departamento de Planejamento para revisão da matriz de riscos e, se indispensável, ajuste pontual e motivado do TR antes do encaminhamento ao Controle Interno.

Art. 18. A ausência de qualquer documento da fase preparatória deverá ser expressamente justificada nos autos, indicando a base normativa da dispensa, inaplicabilidade ou substituição por documento equivalente.

Art. 19. As manifestações técnicas, pareceres e despachos deverão ser datados, assinados, juntados ao processo administrativo e redigidos de forma objetiva, indicando os fundamentos de fato e de direito que justificam a providência adotada.

CAPÍTULO V - DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD

Art. 20. O DFD é o documento inaugural da demanda, de elaboração obrigatória pela Unidade Demandante, assim compreendida como a unidade que detém a necessidade administrativa, operacional, técnica ou institucional que justifica a contratação, e deverá conter, no mínimo:

I - identificação da Unidade Demandante, isto é, da unidade que detém a necessidade da contratação;

II - descrição sucinta do objeto pretendido;

III - justificativa da necessidade da contratação, com referência ao planejamento estratégico, ao PCA e ao interesse público/empresarial envolvido;

IV - quantidade preliminar estimada, com indicação da base utilizada;

V - previsão da data em que a contratação deverá estar disponível para execução;

VI - indicação dos colaboradores responsáveis pelo planejamento da contratação;

VII - informação sobre existência de contrato vigente, contratação correlata ou demanda similar;

VIII - indicação preliminar de riscos de descontinuidade, urgência ou impacto operacional.

§ 1º A elaboração do DFD compete à unidade que detém a necessidade, sendo admitido apoio técnico, administrativo, orçamentário ou metodológico de outras unidades apenas para padronização, compatibilização com o PCA, levantamento de informações e qualificação da demanda.

§ 2º Após sua elaboração, o DFD deverá ser direcionado ao Departamento de Planejamento, que será responsável por desenvolver a fase técnica de planejamento, elaborar ou coordenar o ETP, a matriz ou análise de riscos e o TR, sem substituir a Unidade Demandante na formulação da necessidade.

§ 3º O Departamento de Planejamento, o Departamento de Compras, a CPL/agente de contratação, a Gerência de Controle Interno e a Consultoria Jurídica não substituem a Unidade Demandante na formulação da necessidade, podendo atuar apenas nos limites de suas competências de planejamento, pesquisa, condução procedimental, controle preventivo ou análise jurídica.

§ 4º Quando a contratação atender a mais de uma unidade, o DFD deverá indicar a unidade demandante líder e registrar a ciência das demais unidades interessadas, sem prejuízo da consolidação técnica posterior pelo Departamento de Planejamento.

Art. 21. O DFD não substitui o ETP, a matriz ou análise de riscos, o TR nem a pesquisa de preços, devendo funcionar como documento de abertura e direcionamento da fase preparatória, com delimitação clara da necessidade que será tecnicamente desenvolvida nas etapas posteriores.

Art. 22. A justificativa constante do DFD deverá ser concreta, vinculada à finalidade institucional da COMDEGUAPI e capaz de demonstrar a consequência administrativa, operacional, econômica ou social da não contratação, competindo à Unidade Demandante responder pela veracidade, pertinência e suficiência das informações que caracterizam a necessidade.

CAPÍTULO VI - DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

Art. 23. O ETP deverá ser elaborado pelo Departamento de Planejamento, sempre que exigido pelo RILC, como instrumento destinado a evidenciar o problema formalizado no DFD, avaliar alternativas e demonstrar a solução mais adequada à necessidade da COMDEGUAPI, com apoio obrigatório da Unidade Demandante e das áreas técnicas competentes.

Art. 24. A elaboração do ETP poderá ser dispensada ou facultada exclusivamente nas hipóteses previstas no RILC, devendo a dispensa, quando adotada pelo Departamento de Planejamento ou pela autoridade competente, ser justificada nos autos e não afastar a necessidade de instrução mínima da contratação.

Art. 25. O ETP deverá conter, no mínimo, os elementos previstos no RILC e, preferencialmente, observar a estrutura padronizada constante do Anexo III desta Instrução Normativa.

Art. 26. Para fins de uniformização, cada elemento do ETP deverá ser compreendido e trabalhado nos seguintes termos:

Elemento do ETP	Como compreender e trabalhar
I - Descrição da necessidade	Identificar o problema administrativo, operacional ou institucional a ser solucionado, demonstrando o interesse público e empresarial envolvido, os impactos da não contratação e a relação com as atividades da COMDEGUAPI.
II - Previsão no PCA	Indicar se a contratação consta do Plano de Contratações Anual; caso não conste, justificar necessidade superveniente, urgência ou alteração de planejamento.

Elemento do ETP	Como compreender e trabalhar
III - Requisitos da contratação	Apontar condições técnicas, operacionais, de qualidade, desempenho, sustentabilidade, segurança, manutenção e compatibilidade, na medida necessária à escolha adequada da solução, sem restrição indevida à competitividade.
IV - Estimativa de quantidades	Apresentar memória de cálculo, histórico de consumo, demanda projetada, contratos anteriores, capacidade operacional, expansão de atividades ou outro parâmetro objetivo que justifique os quantitativos.
V - Levantamento de mercado	Demonstrar alternativas disponíveis, soluções utilizadas por outros órgãos ou empresas, possibilidade de compra, locação, terceirização, contratação por demanda, SRP, tecnologia distinta ou solução inovadora.
VI - Estimativa preliminar de valor	Indicar valor meramente preliminar, metodologia, fontes e memória de cálculo, sem substituir a pesquisa formal de preços, que será realizada após o TR.
VII - Descrição da solução como um todo	Descrever como a solução funcionará durante seu ciclo de vida, incluindo implantação, operação, manutenção, assistência técnica, suporte, descarte, logística reversa e integração com outros contratos.
VIII - Parcelamento ou não	Justificar a divisão em itens, lotes ou contratação integral, avaliando competitividade, economia de escala, viabilidade técnica, risco de fracionamento e eficiência da gestão contratual.
IX - Resultados pretendidos	Indicar resultados mensuráveis em economicidade, eficiência, continuidade, melhoria da prestação de serviços, redução de riscos e melhor aproveitamento de recursos humanos, materiais e financeiros.
X - Providências prévias	Indicar atos necessários antes da contratação, como capacitação de fiscais, adequação de infraestrutura, regularização documental, designação de responsáveis, aprovação de projeto ou obtenção de licenças.
XI - Contratações correlatas/interdependentes	Identificar contratos similares, recorrentes ou dependentes, prevenindo duplicidades, incompatibilidade técnica, conflitos de objeto, sobreposição de pagamentos ou ausência de contratação complementar indispensável.
XII - Impactos ambientais	Avaliar consumo de energia, resíduos, emissões, logística reversa, durabilidade, eficiência, acessibilidade e medidas mitigadoras, sempre que compatível com o objeto.
XIII - Riscos preliminares	Registrar riscos iniciais que deverão ser aprofundados em matriz ou análise de riscos própria antes do TR e da pesquisa de preços.
XIV - Conclusão de viabilidade	Apresentar posicionamento conclusivo, indicando se a contratação é adequada, se a solução é viável, quais condicionantes devem ser observadas na matriz de riscos, na pesquisa de preços e no TR.

Art. 27. O ETP deverá conter análise preliminar de riscos, ainda que simplificada, com identificação dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação, da contratação direta ou da execução contratual.

Art. 28. Quando houver histórico de licitação deserta, fracassada, impugnações, recursos, baixa execução, inadimplemento, glosas, aditivos recorrentes ou apontamentos de controle, o ETP deverá examinar tais ocorrências e indicar medidas para evitar a repetição das falhas.

Art. 29. A conclusão do ETP deverá ser expressa, vedadas conclusões genéricas, devendo indicar a solução recomendada, o regime pretendido, a forma de seleção sugerida, os riscos relevantes, as providências prévias e as condições que deverão orientar a matriz de riscos, o TR e a posterior pesquisa de preços.

CAPÍTULO VII - DA MATRIZ OU ANÁLISE DE RISCOS

Art. 30. Após a conclusão do ETP e antes da elaboração do TR e da pesquisa formal de preços, o Departamento de Planejamento deverá elaborar ou coordenar a matriz ou análise de riscos da contratação, ainda que simplificada, proporcional à complexidade, ao valor, à criticidade e à natureza do objeto, com apoio da Unidade Demandante e das áreas técnicas competentes.

Art. 31. A matriz ou análise de riscos deverá identificar, classificar e tratar riscos relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos:

- I - definição do objeto, especificações e requisitos técnicos;
- II - mercado fornecedor, competitividade e possibilidade de direcionamento;
- III - quantitativos, estimativas preliminares, parcelamento e regime de execução;
- IV - pesquisa de preços, fontes disponíveis, comparabilidade dos dados e risco de sobrepreço ou inexecução;
- V - habilitação, julgamento, conformidade de propostas, amostras, PoC, homologação técnica ou vistoria;

VI - execução contratual, fiscalização, recebimento, pagamento, glosas, sanções e continuidade dos serviços;

VII - impactos ambientais, logística reversa, segurança, integridade e sustentabilidade;

VIII - necessidade de providências prévias, licenças, autorizações, infraestrutura ou designação de responsáveis.

Art. 32. Cada risco deverá conter, sempre que possível, causa provável, consequência, probabilidade, impacto, nível de criticidade, medida mitigadora, responsável e momento de controle.

Art. 33. A matriz de riscos deverá orientar a elaboração do TR e a posterior pesquisa de preços, especialmente quanto à delimitação do objeto, aos requisitos essenciais, às cautelas de execução, à amplitude das fontes, à necessidade de pesquisa complementar, à validação de equivalência dos objetos, à análise de dispersão, ao tratamento de preços extremos e à preservação do sigilo do orçamento.

Art. 34. A matriz de riscos poderá ser revista após a pesquisa de preços quando a coleta de dados revelar riscos econômicos, mercadológicos ou técnicos não identificados inicialmente, hipótese em que eventual ajuste do TR deverá ser pontual, motivado e compatível com a necessidade originalmente formalizada.

CAPÍTULO VIII - DO TERMO DE REFERÊNCIA - TR

Art. 35. O TR será elaborado pelo Departamento de Planejamento a partir do DFD, do ETP e da matriz ou análise de riscos, antes da pesquisa formal de preços, contendo conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto, orientar a posterior avaliação dos custos, disciplinar a seleção do fornecedor, a execução, a gestão e a fiscalização contratual.

Art. 36. O TR deverá ser elaborado pelo Departamento de Planejamento, por intermédio da Diretoria de Planejamento e Finanças ou setor equivalente definido internamente, com apoio da Unidade Demandante e de áreas técnicas com expertise no objeto, e deverá ser aprovado pela Diretoria Demandante ou pela autoridade competente, conforme o RILC.

Art. 37. Para fins de uniformização, cada elemento do TR deverá ser compreendido e trabalhado nos seguintes termos:

Elemento do TR	Como compreender e trabalhar
I - Definição do objeto	Descrever de forma clara a natureza do bem, serviço, obra ou solução, quantitativos, unidades de medida, prazo contratual e possibilidade de prorrogação, evitando descrições ambíguas.
II - Fundamentação da contratação	Vincular a contratação ao ETP, à necessidade administrativa, ao PCA, à matriz de riscos e à finalidade institucional, demonstrando por que a contratação é necessária, adequada e vantajosa.
III - Descrição da solução como um todo	Consolidar a solução escolhida no ETP, considerando ciclo de vida, implantação, operação, manutenção, assistência técnica, integração, descarte e sustentabilidade.
IV - Requisitos da contratação	Definir condições indispensáveis para que a solução atenda à necessidade, incluindo requisitos técnicos, padrões mínimos de qualidade, desempenho, segurança, sustentabilidade e compatibilidade.
V - Modelo de execução do objeto	Estabelecer como o contrato produzirá os resultados pretendidos desde o início até o encerramento, com etapas, prazos, entregas, rotinas, obrigações, padrões de desempenho e garantias.
VI - Modelo de gestão do contrato	Descrever como a execução será acompanhada e fiscalizada, indicando gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, relatórios, documentos de comprovação, glosas, recebimento e comunicação formal.
VII - Critérios de medição e pagamento	Definir como será aferida a execução, quais documentos serão exigidos, prazos de atesto, condições de liquidação, retenções, glosas, ordem cronológica e limite de pagamento.
VIII - Forma e critérios de seleção	Indicar procedimento, modo de disputa, critério de julgamento, regime de execução, requisitos de aceitabilidade, critérios de exequibilidade e parâmetros de julgamento objetivo.
IX - Estimativa do valor	Indicar que a pesquisa formal de preços será realizada após a elaboração do TR, em documento separado e classificado quando cabível, preservadas as cautelas de sigilo do orçamento.
X - Indicação orçamentária	Indicar disponibilidade financeira/orçamentária quando exigida, ressalvadas hipóteses de SRP e demais situações previstas no RILC.
XI - Especificação do produto/serviço	Detalhar requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade, segurança, normas técnicas e, quando houver, catálogo de padronização.
XII - Locais e recebimento	Indicar locais de entrega/prestação, prazos, regras de recebimento provisório e definitivo, responsáveis, critérios de rejeição e forma de saneamento de desconformidades.

Elemento do TR	Como compreender e trabalhar
XIII - Garantia, manutenção e assistência técnica	Definir garantia contratual ou do produto, prazos, cobertura, atendimento, reposição, manutenção corretiva/preventiva, assistência técnica e responsabilidade por custos.
XIV - Logística reversa	Avaliar se o contratado deverá recolher, destinar, reciclar ou descartar bens, resíduos, embalagens ou materiais, quando aplicável ao objeto.
XV - Pagamento, reajuste e equilíbrio econômico-financeiro	Definir formas, condições e prazos de pagamento, índice de reajuste, data-base, periodicidade, repactuação, revisão e documentos exigidos para recomposição de preços.
XVI - Matriz de riscos e controles	Indicar riscos relevantes, medidas mitigadoras e controles que deverão ser observados na seleção, execução, fiscalização e pagamento.

Art. 38. O TR deverá conter, sempre que pertinente, cláusulas e critérios que permitam aferir objetivamente a conformidade da proposta, inclusive por amostra, exame de conformidade, prova de conceito, homologação técnica ou vistoria, desde que haja justificativa técnica e critérios previamente definidos.

Art. 39. No modelo de execução do objeto, deverão ser explicitadas, quando cabíveis, etapas, padrões de desempenho e garantias, com prazos, responsáveis, documentos de comprovação e consequências em caso de descumprimento.

Art. 40. Os requisitos da contratação deverão distinguir requisitos técnicos, padrões mínimos de qualidade e critérios de sustentabilidade, sempre de forma objetiva, proporcional e vinculada à necessidade demonstrada no ETP e aos riscos identificados.

CAPÍTULO IX - DA PESQUISA DE PREÇOS E DO ORÇAMENTO SIGILOSO

Art. 41. A pesquisa de preços deverá observar o RILC e será realizada pelo Departamento de Compras após a elaboração do TR e mediante encaminhamento do Departamento de Planejamento, cabendo ao Departamento de Compras elaborar o orçamento de referência, juntar documentos comprobatórios, memória de cálculo, data da pesquisa, metodologia adotada e justificativas de eventual excepcionalidade.

Art. 42. A estimativa de preços poderá ser obtida pela média, mediana ou menor preço, desde que a metodologia seja justificada conforme a natureza do objeto, o mercado fornecedor, a dispersão dos dados, os riscos identificados e a fidedignidade da pesquisa.

Art. 43. Nos processos de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, deverão ser priorizadas, sempre que possível, as fontes indicadas no RILC, em especial preços adjudicados, atas de registro de preços, sistemas oficiais, contratações públicas similares, mídias especializadas, sítios eletrônicos, pesquisa formal com fornecedores e base nacional de notas fiscais eletrônicas.

Art. 44. A pesquisa direta com fornecedores deverá conter, no mínimo, descrição do objeto, valor unitário e total, CNPJ/CPF, razão social ou nome do proponente, endereço, e-mail, telefone, data de emissão e identificação do responsável, além do registro dos fornecedores consultados que não responderam.

Art. 45. Quando a pesquisa utilizar menos de três preços ou fornecedores, deverá constar justificativa técnica fundamentada e aprovação da autoridade competente, conforme exigência do RILC.

Art. 46. A análise dos preços coletados deverá ser crítica, com eliminação de valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, justificando-se divergências relevantes, inclusive quando houver variação superior aos parâmetros admitidos no RILC.

Art. 47. O orçamento estimado será sigiloso, como regra do regime da Lei nº 13.303/2016 e do RILC, salvo decisão motivada da COMDEGUAPI em sentido contrário, ou nos casos em que o próprio RILC exigir divulgação, como no critério de maior desconto ou melhor técnica, conforme o caso.

Art. 48. O sigilo do orçamento deverá ser preservado por meio de documento apartado e classificado, controle de acesso interno, registro de disponibilização aos órgãos de controle e cautela na tramitação física ou eletrônica do processo.

Art. 49. Concluída a pesquisa de preços, o Departamento de Compras deverá juntar aos autos o mapa de preços, a memória de cálculo, a metodologia utilizada, as fontes consultadas, as justificativas de eventual excepcionalidade e o orçamento de referência,

em documento próprio e, quando cabível, classificado como sigiloso, remetendo os autos ao Departamento de Planejamento apenas para conferência de compatibilidade e prosseguimento do fluxo.

CAPÍTULO X - DOS CRITÉRIOS DE CONFORMIDADE DAS PROPOSTAS, AMOSTRAS, PROVA DE CONCEITO, HOMOLOGAÇÃO TÉCNICA E VISTORIA

Art. 50. A exigência de amostra, prova de conceito, homologação técnica, exame de conformidade ou vistoria técnica somente poderá ser adotada quando tecnicamente justificada e necessária à verificação da aderência da proposta ao objeto, devendo ser prevista no TR e no instrumento convocatório.

Art. 51. A amostra consiste na apresentação física ou funcional do produto para verificação prévia de qualidade, compatibilidade e atendimento às especificações, devendo ser exigida, em regra, do licitante provisoriamente melhor classificado.

Art. 52. A prova de conceito consiste na demonstração prática da solução proposta, em ambiente controlado, para validação de desempenho, funcionalidades, integração, aderência técnica e atendimento às necessidades da COMDEGUAPI.

Art. 53. A homologação técnica consiste no procedimento formal de aprovação do produto, sistema, equipamento ou solução após análise técnica objetiva, certificando sua conformidade com os requisitos previstos no TR e no edital.

Art. 54. A vistoria técnica somente deverá ser exigida quando o conhecimento do local de execução for imprescindível para a formulação da proposta ou para a execução segura do contrato, devendo ser preservada a competitividade e admitida declaração de ciência sempre que a vistoria não for indispensável.

Art. 55. Os procedimentos de amostra, PoC, homologação técnica e vistoria deverão observar roteiro próprio constante dos anexos desta Instrução Normativa.

CAPÍTULO XI - DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO, HABILITAÇÃO E EFETIVIDADE DAS PROPOSTAS

Art. 56. O TR deverá indicar, de forma fundamentada, a forma e os critérios de seleção do fornecedor, observando os critérios de julgamento admitidos no RILC, tais como menor preço, maior desconto, melhor combinação de técnica e preço, melhor técnica, maior oferta, maior retorno econômico e demais hipóteses cabíveis.

Art. 57. A adoção de técnica e preço, melhor técnica, maior retorno econômico ou qualquer critério que envolva avaliação qualitativa deverá ser acompanhada de parâmetros objetivos, pesos, pontuação, metodologia de julgamento e justificativa da relevância da qualidade técnica para o atendimento da finalidade pretendida.

Art. 58. Os requisitos de habilitação deverão ser proporcionais ao objeto, indispensáveis à adequada execução contratual e motivados tecnicamente, sendo vedadas exigências excessivas, impertinentes ou restritivas da competitividade.

Art. 59. As exigências de qualificação técnica deverão indicar, quando cabível, as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, com demonstração da pertinência entre a exigência e o risco de execução.

Art. 60. A verificação de efetividade e exequibilidade das propostas deverá observar os critérios previamente previstos no instrumento convocatório, assegurando motivação objetiva e oportunidade de demonstração da exequibilidade pelo licitante, quando cabível.

CAPÍTULO XII - DA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL DESDE O PLANEJAMENTO

Art. 61. O planejamento da contratação deverá antecipar as condições necessárias à gestão e fiscalização contratual, indicando, no TR, como será aferida a execução, quais documentos serão exigidos da contratada, quem acompanhará o contrato e como serão formalizados atestos, glosas, recebimentos e ocorrências.

Art. 62. O TR deverá prever documentos de comprovação compatíveis com o objeto, tais como relatório de execução, ordem de serviço ou fornecimento, nota fiscal, comprovantes trabalhistas e previdenciários quando aplicáveis, fotos, georreferenciamento, medições, listas de presença, relatórios de ocorrência, certificados, laudos, termos de recebimento e demais documentos necessários ao atesto.

Art. 63. Antes da emissão da Ordem de Serviço, Ordem de Fornecimento ou instrumento equivalente, deverá ser verificada a existência, nos autos, dos documentos e certidões exigidos, bem como a designação do gestor e fiscal do contrato, quando cabível.

Art. 64. A previsão de recebimento provisório e definitivo deverá observar o RILC, cabendo ao TR definir responsáveis, prazos, documentos, critérios de aceitação, possibilidade de rejeição, correção de desconformidades e responsabilidade do contratado por ensaios, testes e provas exigidas por normas técnicas.

Art. 65. O TR deverá prever infrações, sanções, multas, glosas, hipóteses de rescisão, medidas de correção e procedimento de comunicação formal, compatíveis com o RILC e com a Lei nº 13.303/2016.

Art. 66. Sempre que a COMDEGUAPI optar por utilizar avaliação de desempenho do contratado para fins de registro cadastral ou habilitação futura, tal previsão deverá constar expressamente do edital e do contrato, com critérios objetivos previamente definidos.

CAPÍTULO XIII - DA ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO E DA CONSULTORIA JURÍDICA

Art. 67. A Gerência de Controle Interno poderá analisar a conformidade da fase preparatória, especialmente quanto à presença, suficiência e coerência dos seguintes elementos: DFD, ETP, matriz ou análise de riscos, pesquisa de preços, TR, justificativas, orçamento sigiloso, requisitos técnicos, critérios de habilitação, modelo de execução, fiscalização, pagamento, garantias e sustentabilidade.

Parágrafo único. Tal análise dar-se-á em momento único, após a elaboração do DFD, do ETP, da matriz ou análise de riscos, do TR e da pesquisa de preços. Após a análise, os autos poderão ser devolvidos à Unidade Demandante ou ao setor competente para ajustes, ou encaminhados à CONSULTORIA JURÍDICA para prosseguimento do feito.

Art. 68. A manifestação do Controle Interno terá natureza preventiva e opinativa, não substituindo a responsabilidade da Unidade Demandante quanto à formulação da necessidade e aos subsídios técnicos, a responsabilidade do Departamento de Planejamento pela elaboração ou coordenação do ETP, da matriz de riscos e do TR, a competência decisória da autoridade competente, a condução do certame pela comissão, a fiscalização contratual ou o controle prévio de legalidade da Consultoria Jurídica.

Art. 69. A CONSULTORIA JURÍDICA deverá realizar análise de legalidade nos casos exigidos pelo RILC, especialmente em minutas de editais, contratos, aditivos, contratações diretas, rescisões, sanções e garantias, restringindo-se, em regra, às questões jurídicas e exigindo motivação clara nas matérias técnicas e econômicas.

Art. 70. As recomendações do Controle Interno e da Consultoria Jurídica deverão ser saneadas pela área competente ou, em caso de não acolhimento, ser objeto de decisão motivada pela autoridade competente.

CAPÍTULO XIV - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 71. Os anexos desta Instrução Normativa constituem instrumentos de apoio operacional e deverão ser utilizados pela COMDEGUAPI, com as adaptações necessárias ao objeto e ao caso concreto.

Art. 72. A não utilização dos modelos anexos deverá ser justificada nos autos, desde que o documento alternativo utilizado contenha os elementos mínimos exigidos pelo RILC e por esta Instrução Normativa.

Art. 73. Os casos omissos serão dirimidos pela Diretoria competente, ouvida a Gerência de Controle Interno e a Consultoria Jurídica, quando necessário.

Art. 74. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua aprovação, aplicando-se aos processos iniciados após sua publicação ou ciência interna, sem prejuízo de utilização como referência de boas práticas em processos em curso, quando não houver prejuízo à segurança jurídica.

Guapimirim/RJ, 29 de maio de 2026.

Yasmin de P. Francisco

Gerente de Controle Interno

Av. Dedo de Deus, 1161, térreo, Cantagalo, Guapimirim, RJ, CEP 25.946-244

Matrícula 2.324/01

ANEXO I - ROTEIRO PRÁTICO DA FASE PREPARATÓRIA

Finalidade: orientar os servidores quanto à sequência operacional mínima para instrução dos processos de contratação, nos termos da Lei nº 13.303/2016 e do RILC da COMDEGUAPI.

Ordem	Providência	Responsável sugerido	Documento gerado	Ponto de controle
1	Identificar a necessidade e o problema a resolver	Unidade Demandante	Registro interno / solicitação inicial	A demanda é real, atual e vinculada às finalidades da COMDEGUAPI?
2	Verificar previsão no PCA e disponibilidade financeira	Unidade Demandante / Planejamento	Informação de alinhamento ao PCA	Há previsão ou justificativa para inclusão superveniente?
3	Elaborar DFD	Unidade Demandante	DFD	O DFD contém justificativa, quantidade preliminar, prazo pretendido e equipe de planejamento?
4	Encaminhar DFD ao Departamento de Planejamento e autorizar prosseguimento	Unidade Demandante / Departamento de Planejamento / Diretoria competente	Despacho de encaminhamento e autorização	O Departamento de Planejamento recebeu o DFD e a autoridade autorizou formalmente a fase preparatória?
5	Elaborar ETP	Departamento de Planejamento, com apoio da Unidade Demandante	ETP	O estudo avaliou alternativas, mercado, quantidade, valor preliminar, riscos iniciais e viabilidade?
6	Elaborar matriz/análise de riscos	Departamento de Planejamento, com apoio técnico quando necessário	Matriz de riscos	Os principais riscos têm nível, medida mitigadora, responsável e impacto sobre a pesquisa de preços?
7	Elaborar TR	Departamento de Planejamento, com apoio da Unidade Demandante e áreas técnicas	TR	O TR consolida DFD, ETP, matriz de riscos, execução, medição, pagamento e fiscalização antes da pesquisa formal de preços?
8	Realizar pesquisa de preços	Departamento de Compras, mediante encaminhamento do Departamento de Planejamento	Mapa de preços / memória de cálculo	Foram observadas fontes, metodologia, atualidade, TR, riscos identificados, sigilo e justificativas?
9	Submeter ao Controle Interno	Departamento de Planejamento	Parecer/manifestação de CI	Há conformidade mínima e saneamento dos achados?
10	Submeter à Consultoria Jurídica, quando cabível	Departamento de Planejamento / setor de licitações	Parecer jurídico	As minutas estão juridicamente adequadas?
11	Autorizar abertura do procedimento	Autoridade competente	Despacho final	O processo está apto à fase externa ou à contratação direta?

ANEXO II - MODELO DE DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD

1. Identificação da demanda

Unidade Demandante ou unidade que detém a necessidade; setor requisitante; responsável pela demanda; telefone/e-mail; data; processo administrativo.

2. Descrição sucinta do objeto

Indicar o bem, serviço, obra, locação ou solução pretendida, com linguagem simples e sem especificação restritiva prematura.

3. Justificativa da necessidade

Descrever o problema a resolver, o interesse público/empresarial, impacto da não contratação e relação com as atividades da COMDEGUAPI.

4. Alinhamento ao planejamento

Informar item do PCA, planejamento estratégico, plano de trabalho, disponibilidade financeira ou justificativa de demanda superveniente.

5. Quantidade preliminar

Indicar quantidade estimada, unidade de medida, período de utilização e fundamento preliminar do quantitativo.

6. Data pretendida

Informar a data em que o objeto precisa estar disponível, indicando riscos de descontinuidade, urgência ou prejuízo operacional.

7. Contratações correlatas

Indicar contratos vigentes, atas, objetos similares, interdependências e possíveis riscos de duplicidade.

8. Colaboradores responsáveis

Indicar o responsável da Unidade Demandante e registrar que o DFD será encaminhado ao Departamento de Planejamento para elaboração do ETP, da matriz de riscos e do TR.

9. Assinaturas

Assinatura do responsável pela demanda e chefia imediata, com encaminhamento ao Departamento de Planejamento e posterior autorização da autoridade competente, quando exigida.

Campo	Preenchimento
Unidade Demandante / unidade que detém a necessidade	
Objeto pretendido	
Justificativa resumida	
Item do PCA / justificativa de ausência	
Quantidade preliminar	
Data pretendida	
Riscos de não contratação	
Colaboradores indicados	
Assinaturas	

ANEXO III - MODELO PADRONIZADO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

O modelo abaixo deve ser elaborado ou coordenado pelo Departamento de Planejamento, com apoio da Unidade Demandante e áreas técnicas competentes, devendo ser preenchido de forma objetiva e instruído com documentos de suporte. A ausência de qualquer tópico exigido pelo RILC deverá ser justificada.

1. Identificação

Processo; Unidade Demandante; Departamento de Planejamento responsável pela elaboração ou coordenação; data; objeto preliminar; item do PCA.

Resposta/justificativa:

2. Descrição da necessidade

Problema a resolver; interesse público/empresarial; impactos da não contratação; relação com atividades da COMDEGUAPI.

Resposta/justificativa:

3. Alinhamento ao PCA e planejamento

Indicar previsão no PCA, planejamento estratégico, plano de trabalho e disponibilidade financeira preliminar.

Resposta/justificativa:

4. Requisitos da contratação

Requisitos técnicos, operacionais, de qualidade, desempenho, sustentabilidade, segurança, manutenção e compatibilidade.

Resposta/justificativa:

5. Estimativa das quantidades

Memória de cálculo; histórico; projeções; consumo provável; interdependências; economia de escala.

Resposta/justificativa:

6. Levantamento de mercado

Alternativas possíveis; contratações similares; consultas ao mercado; inovação; compra/locação/terceirização/SRP.

Resposta/justificativa:

7. Estimativa preliminar de valor

Fontes preliminares; metodologia; memória de cálculo; indicação expressa de que a pesquisa formal de preços será realizada após o TR.

Resposta/justificativa:

8. Solução escolhida

Descrição da solução como um todo; implantação; operação; manutenção; assistência técnica; ciclo de vida.

Resposta/justificativa:

9. Parcelamento

Justificar parcelamento ou não; análise de competitividade; economia de escala; risco de fracionamento.

Resposta/justificativa:

10. Resultados pretendidos

Indicadores de economicidade, eficiência, melhoria de serviço, redução de riscos e melhor uso dos recursos.

Resposta/justificativa:

11. Providências prévias

Capacitação de fiscais, infraestrutura, licenças, adequações, documentos, designações e providências internas.

Resposta/justificativa:

12. Contratações correlatas/interdependentes

Identificar contratos similares, complementares, dependentes, atas ou processos relacionados.

Resposta/justificativa:

13. Impactos ambientais

Descrever impactos, consumo de recursos, resíduos, logística reversa, eficiência energética e medidas mitigadoras.

Resposta/justificativa:

14. Riscos preliminares

Apontar riscos iniciais e remeter à matriz de riscos própria, que deverá ser elaborada antes do TR e da pesquisa de preços.

Resposta/justificativa:

15. Conclusão

Concluir pela viabilidade ou não, indicando solução recomendada, condicionantes para a matriz de riscos, o TR e a posterior pesquisa de preços.

Resposta/justificativa:

ANEXO IV - MODELO PADRONIZADO DE MATRIZ DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO

A matriz abaixo deverá ser elaborada ou coordenada pelo Departamento de Planejamento e adaptada ao objeto. A análise de riscos deverá ser concluída antes do TR e da pesquisa formal de preços, podendo ser revista posteriormente caso a pesquisa revele novos riscos.

Escala	Probabilidade	Impacto
1	Raro / pouco provável	Baixo impacto, sem prejuízo relevante

Escala		Probabilidade			Impacto		
2		Possível			Impacto moderado, exige acompanhamento		
3		Provável			Impacto relevante, exige mitigação		
4		Muito provável			Alto impacto, risco crítico		
5		Praticamente certo			Impacto severo, pode inviabilizar a contratação		
Risco	Causa provável	Consequência	Prob.	Impacto	Nível	Medida mitigadora	Responsável
Especificação restritiva	Requisito excessivo ou não justificado	Redução da competitividade / impugnação	3	4	Alto	Revisar requisitos e justificar tecnicamente	Unidade Demandante
Pesquisa de preços frágil	Poucas fontes, fontes inadequadas ou objeto não comparável	Risco de sobrepreço, inexistência ou orçamento inconsistente	3	5	Alto	Definir fontes prioritárias, ampliar pesquisa, justificar exceções e analisar dispersão	Compras / Departamento de Planejamento
Quantitativo subestimado	Ausência de histórico ou projeção	Aditivos, descontinuidade ou contratação emergencial	3	4	Alto	Revisar memória de cálculo e demanda projetada	Unidade Demandante
Baixa fiscalização	Ausência de critérios de medição	Pagamento sem comprovação ou falha na execução	3	5	Alto	Definir documentos, gestor, fiscal e rotinas de atesto	Diretoria Demandante
Objeto sem assistência técnica	Falta de garantia/manutenção	Interrupção de uso e prejuízo operacional	2	4	Médio	Inserir garantia, prazos de atendimento e substituição	Área Técnica
Licitação deserta/frustrada	Preço inadequado ou exigências excessivas	Atraso e retrabalho	3	4	Alto	Benchmarking, revisão de requisitos e pesquisa de mercado	Departamento de Planejamento
Risco ambiental	Descarte inadequado ou consumo elevado	Dano ambiental e responsabilização	2	4	Médio	Prever logística reversa e requisitos sustentáveis	Unidade Demandante

ANEXO V - MODELO PADRONIZADO DE TERMO DE REFERÊNCIA - TR

O TR deverá ser elaborado pelo Departamento de Planejamento após o ETP e a matriz de riscos, antes da pesquisa formal de preços, com apoio da Unidade Demandante e das áreas técnicas competentes. Os campos devem ser adaptados ao objeto e ao RILC.

1. Objeto

Descrição clara e precisa do objeto, natureza, quantitativos, unidade de medida, prazo contratual e possibilidade de prorrogação.

Redação aplicável ao caso concreto:

2. Fundamentação da contratação

Referência ao ETP, à matriz de riscos, à justificativa de mérito, ao quantitativo e ao alinhamento ao planejamento.

Redação aplicável ao caso concreto:

3. Descrição da solução

Descrição integral da solução e de seu ciclo de vida.

Redação aplicável ao caso concreto:

4. Requisitos da contratação

Requisitos técnicos, padrões de qualidade, desempenho, sustentabilidade, segurança, manutenção e compatibilidade.

Redação aplicável ao caso concreto:

5. Modelo de execução

Etapas, prazos, entregas, locais, condições, início, encerramento, obrigações e padrões de desempenho.

Redação aplicável ao caso concreto:

6. Modelo de gestão e fiscalização

Gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, rotinas, relatórios, atestos, ocorrências e comunicação.

Redação aplicável ao caso concreto:

7. Critérios de medição e pagamento

Forma de medição, periodicidade, documentos, atesto, liquidação, glosa, retenção e prazo de pagamento.

Redação aplicável ao caso concreto:

8. Seleção do fornecedor

Procedimento, modo de disputa, critério de julgamento, aceitabilidade, exequibilidade e requisitos de conformidade.

Redação aplicável ao caso concreto:

9. Estimativa de valor

Indicação de que a pesquisa de preços será realizada posteriormente, em documento próprio e com caráter sigiloso do orçamento quando aplicável.

Redação aplicável ao caso concreto:

10. Indicação orçamentária

Informação de disponibilidade financeira/orçamentária, salvo hipóteses de SRP.

Redação aplicável ao caso concreto:

11. Especificação técnica

Catálogo, normas técnicas, requisitos de qualidade, rendimento, durabilidade, compatibilidade e segurança.

Redação aplicável ao caso concreto:

12. Local e recebimento

Locais de entrega/execução, recebimento provisório e definitivo, prazos, rejeição e correção.

Redação aplicável ao caso concreto:

13. Garantia, manutenção e assistência técnica

Garantia contratual ou do produto, prazos, cobertura, atendimento, substituição e custos.

Redação aplicável ao caso concreto:

14. Logística reversa

Obrigações de recolhimento, destinação, descarte, reciclagem ou tratamento ambiental, quando aplicável.

Redação aplicável ao caso concreto:

15. Pagamento, reajuste e equilíbrio

Condições de pagamento, índice, data-base, periodicidade, repactuação, revisão e documentos.

Redação aplicável ao caso concreto:

16. Matriz de riscos e controles

Indicação dos riscos relevantes, medidas mitigadoras e controles de fiscalização.

Redação aplicável ao caso concreto:

17. Sanções e extinção

Infrações, penalidades, multas, rescisão, contraditório, ampla defesa e comunicação formal.

Redação aplicável ao caso concreto:

18. Anexos

Planilhas, matriz de riscos, documentos técnicos, modelos de relatórios, termos de recebimento e demais instrumentos.

Redação aplicável ao caso concreto:

ANEXO VI - ROTEIRO DE PESQUISA DE PREÇOS E ORÇAMENTO SIGILOSO

A pesquisa de preços deverá ser realizada pelo Departamento de Compras, mediante encaminhamento do Departamento de Planejamento, após a elaboração do TR, utilizando as especificações, quantitativos, requisitos e cautelas nele definidos, bem como os riscos identificados na matriz.

Passo	Providência
1	Confirmar que o ETP e a matriz de riscos elaborados ou coordenados pelo Departamento de Planejamento estão juntados aos autos e que o objeto está suficientemente definido para pesquisa.
2	Definir objeto pesquisável com especificações suficientes, sem restringir indevidamente o mercado.
3	Priorizar fontes públicas e contratações similares, conforme RILC.
4	Registrar data, origem, link ou documento de cada preço coletado.
5	Utilizar pesquisa direta com fornecedores quando cabível, com solicitação formal e justificativa da escolha.
6	Desconsiderar valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, com justificativa.
7	Aplicar média, mediana ou menor preço com justificativa estatística e mercadológica.
8	Registrar memória de cálculo, metodologia e eventual coeficiente de variação.
9	Justificar pesquisa com menos de três preços e colher aprovação da autoridade competente quando exigido.
10	Classificar o orçamento em documento apartado quando sigiloso.
11	Controlar acesso ao orçamento sigiloso e registrar disponibilização a empregados ou órgãos de controle.
12	Revisar a matriz de riscos se a pesquisa revelar risco econômico ou mercadológico relevante não previsto.
Fonte de preço	Quando utilizar Cautela mínima

Passo	Providência	
Preços adjudicados e atas	Objetos similares em sistemas oficiais	Verificar atualidade, equivalência e quantitativos.
Contratações públicas similares	Quando houver objeto equivalente contratado por outros órgãos/entidades	Atualizar preços e comparar condições comerciais.
Mídia especializada/tabelas/sítios	Para bens e serviços com referência pública de mercado	Registrar data/hora e características do objeto.
Fornecedores	Quando fontes públicas forem insuficientes ou mercado específico exigir	Solicitação formal, CNPJ, responsável, validade e registro de não respondentes.
Nota fiscal eletrônica	Quando disponível base confiável para o objeto	Verificar compatibilidade de mercado e condições de venda.

ANEXO VII - CHECKLIST DE CONFORMIDADE DO ETP

Item de verificação	Sim/Não/NA/Observação
Descrição da necessidade apresenta problema concreto e impacto da não contratação?	
Há demonstração de alinhamento ao PCA ou justificativa de ausência?	
Os requisitos são necessários, suficientes e não restritivos?	
As quantidades possuem memória de cálculo e documentos de suporte?	
Foi realizado levantamento de mercado com alternativas de solução?	
A estimativa preliminar de valor possui fontes e metodologia, sem substituir a pesquisa formal de preços?	
A solução foi descrita como um todo, incluindo manutenção e assistência técnica?	
Há justificativa para parcelamento ou contratação integral?	
Foram definidos resultados pretendidos e benefícios esperados?	
Foram indicadas providências prévias à contratação?	
Há análise de contratações correlatas ou interdependentes?	
Foram avaliados impactos ambientais e medidas mitigadoras?	
Foram identificados riscos preliminares para aprofundamento em matriz própria?	
A conclusão é expressa quanto à viabilidade e à solução escolhida?	
Os itens não aplicáveis foram devidamente justificados?	

ANEXO VIII - CHECKLIST DE CONFORMIDADE DA MATRIZ DE RISCOS

Item de verificação	Sim/Não/NA/Observação
A matriz foi elaborada pelo Departamento de Planejamento após o ETP e antes do TR e da pesquisa formal de preços?	
Foram identificados riscos técnicos, mercadológicos, econômicos, operacionais, ambientais e de fiscalização?	
Cada risco contém causa, consequência, probabilidade, impacto e nível?	
Há medidas mitigadoras compatíveis com os riscos identificados?	
Foram indicados responsáveis e momentos de controle?	
A matriz orienta a elaboração do TR e a metodologia da posterior pesquisa de preços?	
A matriz possui previsão de revisão quando a pesquisa de preços revelar novos riscos?	
Os riscos relevantes foram refletidos no TR e no instrumento convocatório?	

ANEXO IX - CHECKLIST DE CONFORMIDADE DA PESQUISA DE PREÇOS

Item de verificação	Sim/Não/NA/Observação
A pesquisa foi realizada após o TR, mediante encaminhamento do Departamento de Planejamento?	
O objeto pesquisável está suficientemente definido e compatível com o ETP?	
Foram priorizadas fontes previstas no RILC?	
As fontes possuem data, origem, link ou documento comprobatório?	
A pesquisa direta com fornecedores, se utilizada, contém CNPJ, responsável, validade e registro de não respondentes?	
Há justificativa para menos de três preços, quando aplicável?	
Valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivos foram analisados criticamente?	
A metodologia de média, mediana ou menor preço foi justificada?	

Item de verificação	Sim/Não/NA/Observação
Há memória de cálculo e eventual análise de dispersão?	
O orçamento sigiloso está em documento apartado e com controle de acesso?	
Houve revisão da matriz de riscos quando a pesquisa revelou novos riscos?	

ANEXO X - CHECKLIST DE CONFORMIDADE DO TR

Item de verificação	Sim/Não/NA/Observação
Objeto claro, preciso, com natureza, quantitativos, prazo e prorrogação?	
Fundamentação vinculada ao DFD, ao ETP, ao PCA e à matriz de riscos?	
Descrição da solução contempla ciclo de vida do objeto?	
Requisitos técnicos e de qualidade são objetivos e proporcionais?	
Critérios de sustentabilidade foram avaliados?	
Modelo de execução contém etapas, prazos, entregas e padrões de desempenho?	
Modelo de gestão e fiscalização define gestor, fiscal, rotinas e documentos?	
Critérios de medição e pagamento estão definidos?	
Forma e critérios de seleção do fornecedor estão justificados?	
O TR indica que a pesquisa de preços será realizada posteriormente, em documento separado/classificado quando aplicável?	
Há indicação orçamentária ou justificativa de SRP?	
Locais de entrega e recebimento provisório/definitivo estão definidos?	
Garantia, manutenção e assistência técnica estão adequadas?	
Logística reversa foi avaliada quando aplicável?	
Reajuste, repactuação ou equilíbrio econômico-financeiro estão previstos?	
Sanções, glosas, rejeição e extinção estão previstas?	
Há cláusulas de integridade, ética e sustentabilidade quando cabíveis?	

ANEXO XI - PROCEDIMENTOS PARA AMOSTRA, PROVA DE CONCEITO, HOMOLOGAÇÃO TÉCNICA E VISTORIA

1. Amostra

- Prever no TR e no edital as hipóteses, prazo, local, critérios objetivos de avaliação e consequências da reprovação.
- Exigir, preferencialmente, do licitante provisoriamente melhor classificado.
- Registrar laudo ou relatório técnico com aceitação, rejeição ou necessidade de saneamento.

2. Prova de Conceito - PoC

- Justificar tecnicamente a necessidade da PoC em razão da complexidade, integração, desempenho ou aderência funcional.
- Definir roteiro, ambiente de teste, critérios objetivos, prazo, responsáveis e forma de registro.
- Assegurar tratamento isonômico e vedar critérios subjetivos ou não previstos.

3. Homologação Técnica

- Prever requisitos técnicos de homologação no TR e no instrumento convocatório.
- Registrar análise por equipe técnica competente, com base em critérios objetivos.
- Emitir termo de homologação, aprovação com ressalvas ou reprovação fundamentada.

4. Vistoria Técnica

- Exigir apenas quando indispensável à formulação da proposta ou à execução segura do contrato.

- Admitir declaração de ciência quando a vistoria não for indispensável.
- Evitar agendamento restritivo, tratamento desigual ou exigência que reduza indevidamente a competitividade.

ANEXO XII - MODELOS DE DESPACHOS E DECLARAÇÕES

1. Despacho de autorização para início da fase preparatória

Considerando o DFD elaborado pela Unidade Demandante, enquanto unidade que detém a necessidade administrativa apresentada, AUTORIZO o encaminhamento dos autos ao Departamento de Planejamento para elaboração ou coordenação do Estudo Técnico Preliminar, da matriz ou análise de riscos e do Termo de Referência, antes da realização da pesquisa formal de preços.

2. Despacho de aprovação do ETP

Aprovo o Estudo Técnico Preliminar elaborado ou coordenado pelo Departamento de Planejamento, por atender aos elementos mínimos exigidos pelo RILC e pela Instrução Normativa COMDEGUAPI/GCI nº 04/2026, determinando o prosseguimento com a elaboração da matriz ou análise de riscos da contratação.

3. Despacho de aprovação da matriz de riscos

Aprovo a matriz ou análise de riscos da contratação elaborada ou coordenada pelo Departamento de Planejamento, determinando o prosseguimento com a elaboração do Termo de Referência, o qual deverá refletir os riscos identificados, as fontes compatíveis com o objeto e as cautelas de sigilo aplicáveis à etapa posterior de pesquisa de preços.

4. Despacho de aprovação da pesquisa de preços

Considerando a pesquisa de preços realizada pelo Departamento de Compras após a elaboração do Termo de Referência, aprovo a metodologia adotada e determino a juntada do mapa de preços, da memória de cálculo e do orçamento de referência em documento próprio e, quando cabível, sigiloso, prosseguindo-se com o encaminhamento à Gerência de Controle Interno.

5. Despacho de aprovação do TR

Aprovo o Termo de Referência elaborado pelo Departamento de Planejamento, o qual deverá refletir o DFD, o ETP e a matriz de riscos, bem como conter as condições necessárias à posterior pesquisa de preços, seleção do fornecedor, execução, fiscalização, recebimento e pagamento.

6. Declaração de justificativa de ausência no PCA

Declaro, para fins de instrução processual, que a contratação não constou originalmente do PCA em razão de [justificar], sendo necessária sua inclusão superveniente diante de [fundamentar].

7. Declaração de manutenção do sigilo do orçamento

Declaro ciência de que o orçamento estimado da contratação possui caráter sigiloso, nos termos da Lei nº 13.303/2016 e do RILC, comprometendo-me a preservar o acesso restrito às informações.

8. Despacho de encaminhamento ao Controle Interno

Encaminhem-se os autos à Gerência de Controle Interno para análise preventiva de conformidade, considerando que constam nos autos DFD elaborado pela Unidade Demandante, ETP, matriz ou análise de riscos e TR elaborados ou coordenados pelo Departamento de Planejamento, além da pesquisa de preços realizada pelo Departamento de Compras após o TR, com observância das cautelas de sigilo do orçamento.

9. Despacho de saneamento

Retornem-se os autos à Unidade Demandante, ao Departamento de Planejamento, ao Departamento de Compras ou ao setor competente, conforme a natureza do apontamento, para saneamento das recomendações constantes da manifestação de Controle Interno/Consultoria Jurídica, com posterior devolução para prosseguimento.

