

Lidiane Aparecida da Silva | Richard Medeiros de Araújo

Estudo Técnico Preliminar:

Inovação no planejamento das compras públicas



editoraifrn

Lidiane Aparecida da Silva | Richard Medeiros de Araújo

Estudo Técnico Preliminar:

**Inovação no planejamento
das compras públicas**



editoraifrn

Natal, 2023

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação
Camilo Santana

Secretário de Educação Profissional e Tecnológica
Getúlio Marques Ferreira



INSTITUTO FEDERAL
Rio Grande do Norte

Reitor

José Arnóbio de Araújo Filho

Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação

Avelino Aldo de Lima Neto

Coordenador da Editora IFRN

Rodrigo Luiz Silva Pessoa

Conselho Editorial

Adriano Martinez Basso
Alana Drizie Gonzatti dos Santos
Alba Valéria Saboia Teixeira Lopes
Alexandre da Costa Pereira
Amilde Martins da Fonseca
Ana Judite de Oliveira Medeiros
Ana Judite de Oliveira Medeiros
Ana Lúcia Sarmento Henrique
Anna Cecília Chaves Gomes
Avelino Aldo de Lima Neto
Cíntia Beatrice da Silva Telles
Cláudia Battestin
Diogo Pereira Bezerra
Emanuel Neto Alves de Oliveira
Francinaide de Lima Silva Nascimento
Genildo Fonseca Pereira
Gracielle Cristine Farias Moura

José Everaldo Pereira
Julie Thomas
Leonardo Alcântara Alves
Luciana Maria Araújo Rabelo
Marcus Vinícius de Faria Oliveira
Marcus Vinícius Duarte Sampaio
Maria Elizabeth Sobral Paiva de Aquino
Maria Kassimati Milanez
Maurício Sandro de Lima Mota
Maurício Sandro de Lima Mota
Miler Franco D Anjour
Paulo Augusto de Lima Filho
Raúl Humberto Velis Chávez
Renato Samuel Barbosa de Araújo
Rodrigo Luiz Silva Pessoa
Samuel de Carvalho Lima
Sílvia Regina Pereira de Mendonça

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Hanna Andreza Fernandes Sobral

Revisão linguística:

Magda Renata Marques Diniz

Prefixo editorial: Editora IFRN

Linha Editorial: Acadêmica

Disponível para *download* em:

<http://memoria.ifrn.edu.br>



Contato

Endereço: Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol, Natal-RN.

CEP: 59015-300. Telefone: (84) 4005-0763 | E-mail: editora@ifrn.edu.br

Estudo Técnico Preliminar:

**Inovação no planejamento
das compras públicas**



Os textos assinados, no que diz respeito tanto à linguagem quanto ao conteúdo, não refletem necessariamente a opinião do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. As opiniões são de responsabilidade exclusiva dos respectivos autores. É permitida a reprodução total ou parcial desde que citada a fonte.

S586e Silva, Lidiane Aparecida da.
Estudo técnico preliminar : inovação no planejamento das compras públicas [livro eletrônico] / Lidiane Aparecida da Silva ; Richard Medeiros de Araújo – Natal : IFRN, 2023.
103 p. ; il. color. ; PDF

ISBN: 978-85-8333-314-2
Inclui Referências

1. Compras públicas. 2. Compras governamentais - Planejamento. 3. Administração pública - Contratação. I. Araújo, Richard Medeiros de. II. Título.

IFRN/SIBi CDU 35.073.53

Divisão de Serviços Técnicos
Catalogação da publicação na fonte elaborada pela Bibliotecária
Marise Lemos Ribeiro – CRB-15/418

Sumário

PREFÁCIO 7

INTRODUÇÃO 10

CAPÍTULO 1 – Introdução ao Estudo Técnico Preliminar 15

1.1 Compras Públicas 16

1.2 Inovações nas Compras Governamentais 25

1.3 Planejamento em Compras Públicas 30

CAPÍTULO 2 – O Estudo Técnico Preliminar 41

2.1 Conteúdos 44

2.1.1 Descrição da Necessidade da Contratação 48

2.1.2 Requisitos Necessários à Solução 49

2.1.3 Levantamento de Mercado 50

2.1.4 Descrição da Solução Como Um Todo 52

2.1.5 Estimativa das Quantidades a Serem Contratadas 54

2.1.6 Estimativa do Valor da Contratação 57

2.1.7 Justificativa para o Parcelamento ou Não da Solução 59

2.1.8 Contratações Correlatas e/ou Interdependentes 61

2.1.9 Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento 63

2.1.10 Resultados Pretendidos 72

2.1.11 Providências a Serem Adotadas e Respectivas Medidas de Tratamento 73

2.1.12 Possíveis Impactos Ambientais 73

2.1.13 Viabilidade da Contratação 75

CAPÍTULO 3 – A Gestão de Riscos e o Estudo Técnico Preliminar 77

REFERÊNCIAS 87

Prefácio

É com satisfação que apresento a obra “Estudo Técnico Preliminar: inovação no planejamento em compras públicas” no contexto da gestão pública brasileira. Com três capítulos para deleite dos leitores, o livro aborda o tema planejamento de compras públicas, enfocando uma das etapas desse ciclo, que envolve a necessidade de conceber as contratações governamentais, sob a ótica da proximidade com as melhores soluções que o mercado oferece, à luz do melhor resultado da ação do Estado, por meio da implementação de suas atividades gerenciais e de políticas públicas.

A gestão das compras vem, sistematicamente, estando na pauta do gerencialismo, como uma macrofunção relevante, que converge para, se tratada como um olhar além do operacional, contribuir para o fortalecimento da governança pública. Ao longo da última década, a evolução desse tema cresceu graças ao reconhecimento das limitações dos arcabouços legais existentes até então, o que exigiu dos atores governamentais, do Executivo e do Legislativo, o aprofundamento das discussões e propôs novos caminhos na dinâmica das contratações.

No primeiro capítulo, os autores fazem uma rápida passagem sobre conceitos ligados à licitação; em seguida, abordam os aspectos da inovação no planejamento das compras públicas, sendo o instrumento Estudo Técnico Preliminar (ETP) uma delas, que possibilita ao gestor e ao ordenador de despesa ter uma visão das nuances de contratação, antes mesmo de haver o desenho do objeto da compra, como a confecção do Termo de Referência. A perspectiva é a de que esse olhar, por

parte da equipe de planejamento de contratação designada, consiga apontar, expressamente, os caminhos viáveis de contratação, para atender a demanda da Administração, considerando aspectos inerentes à necessidade que precisa ser sanada e as alternativas trazidas pelo mercado fornecedor.

No segundo capítulo, são tratadas as especificações que compõem a confecção do ETP, indicando, didaticamente, a sua estruturação, auxiliando o leitor como um verdadeiro guia prático, que traz em cada momento os detalhes para a formalização do objeto que deverá ser licitado, na fase externa do procedimento licitatório. Cabe a ressalva de que os cuidados com a pesquisa de preço e o desenho da melhor solução como um todo para a Administração devem ser uma permanente por aqueles agentes públicos responsáveis por essa atividade. A ideia central é que, quanto mais esforço concentrado nesse momento do planejamento da compra, menos problemas existirão nas etapas subsequentes.

Por fim, no terceiro capítulo, os autores fecham a obra, apresentando uma discussão sobre a operacionalização da gestão de riscos e sua relação com os Estudos Técnicos Preliminares. Nessa seara, confirma-se que o mapeamento dos riscos no processo de contratação carece de atenção redobrada por parte dos envolvidos, afinal, identificar esses elementos é de grande valia para a gestão, no sentido de antever as eventuais implicações. Estas, quando não averiguadas com brevidade, podem afetar a ação do Estado de forma direta ou indireta; logo, amadurecer a identificação dos riscos é uma fase que exige reflexão e análise, na busca pela apreensão dos mais diversos cenários no desenho da licitação do objeto e na contratação futura.

De posse de um verdadeiro manual sobre os Estudos Técnicos Preliminares, desejo uma ótima leitura a todos!

Prof. Marcos Fernando Machado de Medeiros

Doutor em Administração e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Introdução

As compras públicas, expressão utilizada para designar todas as aquisições de bens e contratações de serviços realizadas pela administração governamental, movimentam um montante significativo de recursos. Segundo dados extraídos do Painel de Compras do Governo Federal, só no ano de 2020, foram empenhados no âmbito dos órgãos e das entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais (doravante SISG), mais de 55 bilhões de reais (BRASIL, 2022b).

É um valor elevado que evidencia a importância estratégica das compras não apenas como função administrativa, mas, também, como instrumento de política pública. No primeiro caso, conforme explica Fernandes (2010), as compras públicas, amparadas pelo arcabouço legal e normativo, pela estrutura governamental física e financeira, bem como pelos diversos métodos e instrumentos disponibilizados pelo governo, buscam adquirir bens, obras de engenharia e serviços para o atendimento das demandas. Já no segundo, o poder de compras do Estado é utilizado para estimular ou desestimular condutas por parte dos fornecedores, de modo a viabilizar políticas públicas como a de incentivo ao desenvolvimento nacional e a de promoção ao desenvolvimento ambiental, entre outras (ZAGO, 2018).

É possível afirmar que:

Arelada às compras do setor público, há uma política de compras governamentais, termo que expressa a ideia de que, subjacente à com-

pra, existe uma política de Estado, envolvendo objetivos, tais como a obtenção de eficiência, a geração de emprego e o desenvolvimento local. Assim, pode-se dizer que, a depender da agenda de desenvolvimento adotada por um governo, seu poder de compra pode ser utilizado como uma ferramenta para a promoção de indústrias específicas, desenvolvimento científico e tecnológico, e promoção de bem-estar social, entre outros objetivos (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2019, p. 7).

O atual contexto político e econômico brasileiro aponta para a necessidade de um olhar atento em relação às compras públicas. O contingenciamento dos recursos introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os custos em Saúde e Educação por 20 anos (2017-2037) e a pandemia da COVID-19, que foi decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 e que gerou impactos para a economia, são exemplos de fatos que desafiam a gestão pública a garantir a manutenção dos órgãos sem comprometer a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Diante da escassez de recursos e considerando que existe uma constante necessidade de suprimentos de bens e de serviços por parte da Administração Pública, torna-se imprescindível para os gestores investirem em planejamento. É através dele que serão identificadas as demandas, traçadas as metas e os objetivos e definidas as melhores estratégias de ação.

Ao se referirem à função de compras na iniciativa privada, Baily *et al.* (2000, p. 31) argumentam que elas têm o objetivo

de “comprar a qualidade de material correta, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa, ao preço adequado”. Essa definição também se adequa às compras públicas cujos objetivos são materializados em um processo formal que busca evitar contratações emergenciais, fracionamento de despesas, aquisição de produtos inadequados e/ou superfaturados, entre outros problemas.

De acordo com Carvalho (2014), independentemente do ramo de atuação do órgão, o planejamento das compras públicas desempenha um papel importante para o alcance dos fins institucionais. Sabendo disso e levando em consideração o avanço da tecnologia, o governo brasileiro tem investido em inovações como o pregão (que adquiriu nova roupagem com a publicação do Decreto nº 10.024/2019), o Plano Anual de Contratações (PAC) e o ETP (AVIGO, 2018; LIMA, 2008; BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2020).

Na visão de Fenili (2018), a inovação ocorre quando uma mudança agrega valor para a resolução de um problema, em que as soluções e os novos procedimentos são passíveis de repetição de forma sistemática. Koch e Hauknes (2005, tradução nossa), por sua vez, consideram que, no setor público, a inovação pode implicar a produção de coisas materiais, apesar de ser mais frequente a aplicação de coisas já existentes ou a prestação de serviços acompanhada por mudanças organizacionais relacionadas a alguma política.

De acordo com Farah (2006), a inovação no setor público brasileiro está associada a duas temáticas centrais, enfatizando as instituições e os processos: a primeira temática, voltada para a democracia, busca a ampliação da participação social no processo decisório e a descentralização dos processos de

construção, implementação e controle de políticas públicas; a segunda temática, voltada para a eficiência, busca promover a agilização de procedimentos, combater a corrupção, capacitar a burocracia, incorporar novas tecnologias, dentre outras medidas.

Inserido na segunda temática sugerida por Farah (2006), regulamentado na Instrução Normativa nº 05/2017 e aperfeiçoado na Instrução Normativa nº 40/2022, o ETP trouxe um conjunto de orientações objetivas para o planejamento e procurou facilitar o aprendizado entre os diversos órgãos da Administração Pública, ao permitir o compartilhamento dos documentos por meio do Sistema ETP digital (BRASIL, 2017; BRASIL, 2020a).

A introdução do ETP, no arcabouço legal da gestão de compras, é ainda recente e pouco explorada. Ele passou a ser exigido nas contratações de serviços em 2017 com a Instrução Normativa nº 05/2017 e tornou-se obrigatório também para as aquisições de bens, no ano de 2020, com a publicação da Instrução Normativa nº 40/2020.

Conforme exposto no Art. 5º da Instrução Normativa nº 40/2020, o ETP é uma inovação que busca “evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação” (BRASIL, 2020a, p. 1). Em outras palavras, ele se propõe a materializar o planejamento.

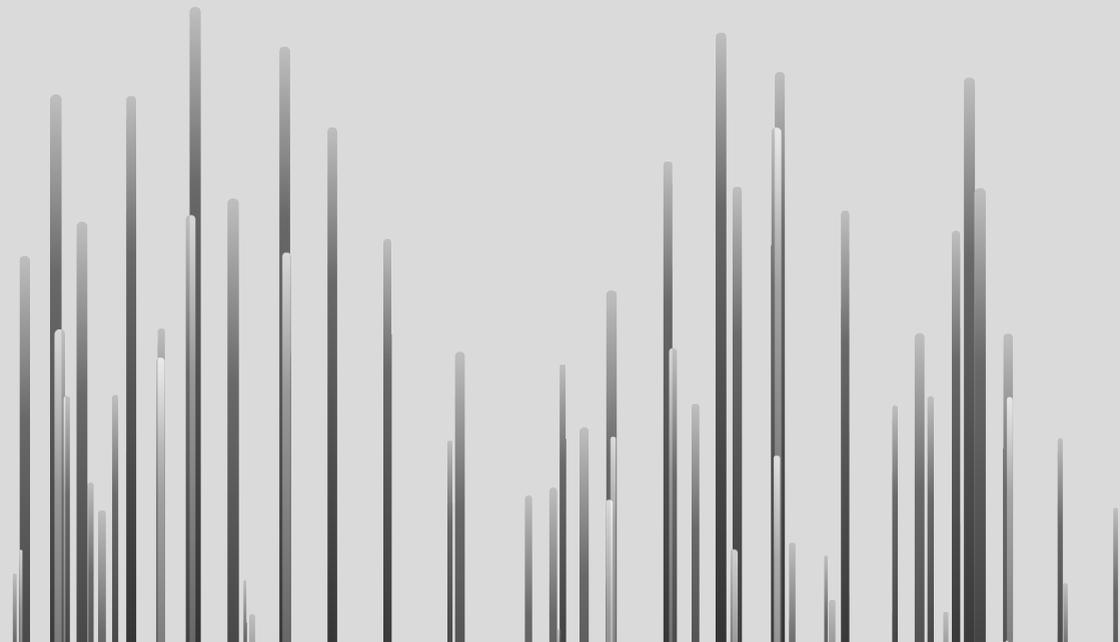
Apesar do esforço da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital – esta vinculada ao Ministério da Economia –, em fornecer contínuas orientações para a elaboração do ETP, ainda exis-

tem inúmeras dúvidas sobre como ele deve ser elaborado na prática, no sentido de garantir uma contribuição efetiva para o planejamento de compras.

Diante do exposto, é possível perceber que o ETP é uma inovação que se propõe a imprimir nas compras públicas um planejamento eficiente e de qualidade. Cabe destacar, contudo, que por ser um instrumento recente e permeado de conceitos teóricos, sua implementação precisa ser acompanhada de informações claras e detalhadas. Sendo assim, é imprescindível aprofundar os conhecimentos acerca dos conteúdos que compõem o ETP, para garantir que os agentes públicos possam aplica-los com segurança.

1 Capítulo

Introdução ao Estudo Técnico Preliminar



O ETP é um instrumento elaborado pela Administração Pública Federal, para dar suporte às aquisições de bens e/ou às contratações de serviços. Para melhor compreendê-lo, é importante conhecer o seu contexto de origem, saber o que são compras públicas e qual o papel da inovação e do planejamento no processo logístico governamental.

1.1 Compras Públicas

Dentro do campo de atuação governamental, a expressão compras públicas está ligada ao processo de aquisição de produtos ou à contratação de serviços a serem utilizados para a manutenção das atividades do Estado. Conforme explica Fernandes (2008), embora as compras governamentais estejam fragmentadas em uma grande quantidade de órgãos autônomos, quando se considera o seu conjunto, vê-se o governo como um comprador de vulto.

Corroborando esse entendimento, Costin (2010, p. 185) afirma que, “como o governo é um comprador de escala, ou seja, compra em grandes quantidades, o impacto das compras governamentais na economia é sempre relevante [...]”. Sendo assim, é pensando na melhor forma de utilizar o poder de compras do Estado que autores como Fenili (2016) e Terra (2018) apontam três atributos fundamentais para a obtenção de bons resultados: a qualidade do objeto adquirido, o preço econômico e a celeridade do rito de compra.

A qualidade do objeto é obtida não apenas pelo atendimento das características tangíveis, previamente identificadas na fase de especificação, mas, também, através da adequação ao uso para o qual se destina. Por sua vez, a obtenção

de economia está diretamente ligada ao uso racional dos recursos. Dessa forma, é necessário gastar o mínimo de dinheiro público possível, sem, contudo, deixar de proporcionar qualidade e atender a finalidade à qual se propõe. Já em relação à celeridade do rito, o atendimento das demandas em tempo hábil concorre para o funcionamento adequado das atividades administrativas e, conseqüentemente, para a qualidade do atendimento a ser prestado aos cidadãos.

É importante destacar que as compras são realizadas através de um procedimento administrativo formal denominado licitação. Ele está previsto no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 e foi regulamentado pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, a qual dispõe que:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, p. 1).

É possível observar que a redação do dispositivo legal apresenta uma visão geral que se baseia nos objetivos e no conhecimento dos procedimentos a serem adotados. Para tanto, existem, na literatura, diferentes conceitos de licitação. Para Meirelles

(2006, p. 266), ela é vista como “[...] o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse [...]”.

Por sua vez, Carvalho Filho (2015, p. 240), seguindo a mesma linha de raciocínio ao focar a escolha da proposta mais vantajosa, lembra que a licitação não é um procedimento aberto à discricionariedade do administrador público, mas vinculado, ou seja, está amarrado à lei. Logo, o autor a define “[...] como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados [...]”.

Di Pietro (2016), utilizando parcialmente o conceito dado por José Roberto Dromi, ressalta que os licitantes precisam atender a todas as exigências previstas no instrumento convocatório para que as propostas sejam aceitas pela Administração Pública.

[...] Pode-se definir licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2016, p. 411).

Diante dos conceitos apresentados, verifica-se que a licitação é um procedimento administrativo, no qual a busca pela proposta mais vantajosa deve ser norteada pelos princípios

constitucionais. Nele, os atos da Administração Pública e dos licitantes são vinculados à lei e ao instrumento convocatório, buscando garantir uma disputa isonômica.

Conforme consta na publicação do Tribunal de Contas da União intitulada “Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU”, o processo licitatório é realizado por meio das modalidades de licitação. Estas são formas específicas de condução dos procedimentos e tomam como base critérios definidos em lei (BRASIL, 2010b).

Para Justen Filho (2012, p. 292, grifo do autor):

As diversas ‘modalidades’ representam, na verdade, diversas formas de regular o procedimento de seleção. As diversas espécies de procedimentos distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do procedimento e pela variação quanto à destinação de cada uma dessas fases. No entanto, qualquer que seja a espécie (‘modalidade’) de licitação, sempre nela se verificam determinadas etapas.

A Lei nº 8.666/1993 previu cinco modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Posteriormente, foram inseridas na legislação federal as modalidades Pregão e Regime Diferenciado de Contratações (RDC). No dia 1º de abril de 2021, a Lei nº 14.133 definiu como modalidades de licitação: o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo.

O diálogo competitivo diz respeito à modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras, em que a

Administração Pública realiza diálogos com os licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos. O intuito é desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentarem proposta final após o encerramento dos diálogos.

A exclusão das modalidades tomada de preço e convite na nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos ocorreu em função de que o valor da contratação não é mais um fator definidor da modalidade, mas sim a natureza do objeto (BRASIL, 1993; BRASIL, 2021b). Cabe destacar que durante os dois primeiros anos de vigência da Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/2002 (Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (RDC) ainda poderão ser utilizadas mediante opção expressa da administração.

No Quadro 1, a seguir, são mostradas quais são as modalidades de licitação presentes na legislação que antecede a publicação da Lei nº 14.133 e aquelas que foram introduzidas pela nova Lei de Licitações e Contratos.

Quadro 1 – Modalidades de licitação

MODALIDADES DE LICITAÇÃO ANTERIORES À LEI Nº 14.133/2021	MODALIDADES DE LICITAÇÃO PRESENTES NA LEI Nº 14.133/2021
<p>Concorrência: modalidade de licitação na qual quaisquer interessados podem participar, desde que comprovem, na fase inicial de habilitação preliminar, possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.</p>	<p>Concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.</p>

<p>Tomada de Preços: modalidade de licitação em que os interessados são previamente cadastrados ou que atendam às exigências para cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas para comprovar os requisitos de qualificação exigidos no edital.</p>	<p>Diálogo Competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, no intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.</p>
<p>Concurso: modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, entre quaisquer interessados, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios previstos em edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.</p>	<p>Concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor.</p>
<p>Leilão: modalidade de licitação destinada à venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no Art. 19, a qualquer interessado que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.</p>	<p>Leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance.</p>
<p>Pregão: modalidade de licitação utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, bens ou serviços cujo desempenho e qualidade possam ser descritos objetivamente em edital, através de sua especificação de mercado.</p>	<p>Pregão: 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.</p>

<p>Convite: modalidade de licitação que ocorre entre interessados do ramo pertinente ao objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, que é a responsável por afixar em local apropriado cópia do instrumento convocatório, permitindo, assim, a participação dos demais cadastrados que manifestem interesse com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.</p>	-
<p>Regime Diferenciado de Contratação: modalidade de licitação criada com os objetivos de ampliar a eficiência nas contratações e a competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiência e tecnologias em busca da melhor relação custo e benefício para o setor público; incentivar a inovação tecnológica; e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa.</p>	-

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Brasil (1993), Brasil (2002a), Brasil (2011a) e Brasil (2021b).

O texto constitucional determina expressamente, no Art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de licitar:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento,

mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988, p. 1).

Apesar de a regra ser licitar, existem situações em que não é possível realizar um processo licitatório, seja pela inviabilidade do procedimento, seja pela demora que poderia causar prejuízos ao interesse público ou, até mesmo, porque a lei assim o determina. Mello (2007), ao abordar a questão, defende que a licitação não é um fim, mas sim um meio para se chegar a um resultado. Logo, quando ela não pode cumprir sua função, torna-se descabido realizá-la.

Dessa forma, cabe destacar três casos nos quais a compra pública pode ser realizada de forma direta: licitações dispensáveis (quando, apesar de existir possibilidade de competição que justifique a licitação, se assim lhe convier, a Administração pode dispensar o processo licitatório); licitações dispensadas (a própria lei determina que não seja realizada a licitação); e inexigibilidade (casos em que há a impossibilidade de competição, seja pela natureza do objeto a ser licitado, seja pelo objetivo a ser alcançado).

Segundo Terra (2018), a área de compras é uma das mais importantes para a atividade logística governamental. Além de possuir valor estratégico, movimenta e influencia toda a organização e o ciclo econômico. Entre os aspectos estratégicos levantados pelo autor, estão: a utilização do poder de compra do Estado; a contribuição para o alcance das políticas públicas (desenvolvimento local, meio ambiente etc.); a cola-

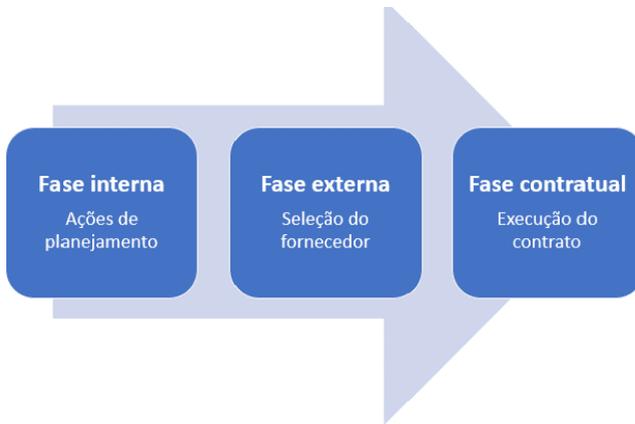
boração para com o desenvolvimento sustentável (compras sustentáveis); o incentivo à inovação e ao desenvolvimento tecnológico; a contribuição dada ao fomento à competitividade e ao desenvolvimento do mercado.

Para Mendes (2012, p. 25), o processo de contratação pública, observado sob o ponto de vista da atividade administrativa, é definido como:

[...] o conjunto de fases, etapas e atos estruturado de forma lógica para permitir que a Administração, a partir da identificação precisa da sua necessidade e demanda, possa definir com precisão o encargo desejado, minimizar seus riscos e selecionar, isonomicamente, se possível, a pessoa capaz de satisfazer a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo.

Os trâmites necessários para a realização das compras públicas compreendem, de acordo com Medeiros (2017), três fases: a interna, a externa e a contratual, representadas na Figura 1. Na primeira, estão concentradas as ações de planejamento. Nela, são identificadas as demandas e definidas as melhores soluções, que servirão de base para a formalização do processo de compra. Na segunda, que se inicia com a divulgação do instrumento convocatório, é realizada a seleção do fornecedor responsável pela proposta mais vantajosa. Finalmente, na terceira, ocorre o acompanhamento da execução contratual. É verificado se a entrega do objeto está em conformidade com os requisitos pactuados inicialmente e tomam-se as providências necessárias caso ocorra algum problema.

Figura 1 – Fases do processo de contratação pública



Fonte: elaborado pelos autores com base em Medeiros (2017).

É na fase interna da licitação que é elaborado o ETP. Com base nos requisitos, nas especificidades de mercado e nas particularidades que envolvem o objeto, o planejamento da compra ou a contratação se robustece.

1.2 Inovações nas Compras Governamentais

Assim como ocorre na iniciativa privada, os governos também são pressionados para atender as necessidades e as expectativas de seu público. Eles necessitam estar aptos para suprir as demandas da sociedade de forma ágil e eficiente. É por isso que a cada dia cresce o investimento governamental em processos e instrumentos inovadores.

No Manual de Oslo, que foi escrito pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a inovação é descrita como

[...] um produto ou processo novo ou aprimorado (ou a combinação dos mesmos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado para usuários potencializadores (produto) ou colocado em uso pela unidade (processo) (OECD/Eurostat, 2018, p. 20, tradução nossa).

Já na Lei nº 10.973/2004, que aborda os incentivos à inovação e à pesquisa no ambiente produtivo, a inovação é definida no Art. 2º, inciso IV, nos seguintes termos:

IV - inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho (BRASIL, 2004a, p. 1).

Olhando para as organizações públicas, Lima e Vargas (2010, p. 5-6) defendem que, como elas não estão inseridas na ordem competitiva de mercado, “[...] o resultado da inovação, do ponto de vista macro, fica associado a objetivos socioeconômicos e políticos, e, do ponto de vista da organização, associa-se às finalidades organizacionais”.

No edital do “25º Concurso Inovação no Setor Público – modalidade de práticas inovadoras”, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2021, p. 1), a inovação

é vista como “[...] o desenvolvimento e a implementação de um novo processo, serviço ou política pública que gere melhores resultados para o serviço público e valor público para a sociedade”.

O processo de inovação tem desenvolvido uma relação estreita com a tecnologia. O advento da internet, de modo especial, abriu espaço para novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2005). A disponibilização de informações em tempo real pela *web* levou as plataformas convencionais a migrarem para sistemas capazes de garantir a interação com os usuários, além de aumentar a pressão por uma administração mais ágil, de qualidade, transparente e inovadora.

Tomando como exemplo a iniciativa privada, os governos passaram a investir na elaboração e aplicação de políticas públicas ligadas à tecnologia da informação. No Brasil, assim como ocorreu em outros países, o governo eletrônico, também conhecido por e-gov ou e-governo, emergiu como um inovador instrumento de gestão. Tendo como cenário a informatização e a disponibilização de informações e serviços por meio da tecnologia, ele não se restringe a facilitar e agilizar o acesso dos cidadãos às ações governamentais, mas se constitui em uma nova forma de o governo atingir seus objetivos, aperfeiçoando os processos e buscando o aumento da eficiência e da transparência (ABRANSON; MEANS, 2001, tradução nossa).

De acordo com Prado, Ribeiro e Diniz (2012), existem, pelo menos, duas razões para que o governo eletrônico tenha se tornado importante:

[...] A primeira está associada à emergência do uso de tecnologias interativas como um fenô-

meno de massas, particularmente relacionado com a expansão da Internet. A segunda razão se relaciona com a consolidação de modelos de modernização administrativa no setor público, no contexto da Reforma do Estado, baseada no uso intensivo das TIC (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012, p. 15).

No âmbito das compras governamentais, um marco importante ligado às ações do governo eletrônico foi a criação, através do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, do SISG, que se propunha a coordenar as atividades de logística ligadas a/à materiais, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis residenciais, para os órgãos da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas (BRASIL, 1994).

A administração dos serviços nos órgãos integrantes do SISG requereu o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), uma plataforma eletrônica utilizada para realizar as operações de compras públicas, tais como a divulgação e a realização de licitações, os registros de contratos administrativos, a catalogação de materiais e serviços e o cadastro de fornecedores.

Em 1998, buscando dar maior visibilidade e transparência para as compras e contratações do governo federal, foi implementado o site Comprasnet. Ele se propunha, inicialmente, a divulgar as compras e contratações da Administração Pública Federal (BRASIL, 2002b). A pedido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o SIASG e o Comprasnet foram

integrados. O portal de compras governamentais, que foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados está em funcionamento desde 2001 (SERPRO, 2021). É importante destacar que:

Com a evolução do Comprasnet para portal de compras do Governo Federal, foi incorporado um conjunto de informações, dados estatísticos, materiais de consulta e novas ferramentas de apoio ao processo de compras: o Pregão Eletrônico, o Simulador de Pregão, o aplicativo apoio aos Pregões Presenciais e o de Cotação Eletrônica de Preços. Além disso, foi promovida completa remodelação visual e introduzidas facilidades de navegação, de busca e de consulta (BRASIL, 2002b, p. 1).

O Comprasnet, utilizado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a realização das compras, é passível de ter suas funcionalidades alteradas e/ou aperfeiçoadas conforme vão surgindo e sendo incorporadas às inovações. A versão mais recente, que foi fruto de uma parceria entre o Ministério da Economia e o Sebrae, está sendo chamada de ComprasNet 4.0 (BRASIL, 2021h).

De acordo com Carvalho (2020), a ideia é que o ComprasNet 4.0 abranja todo o processo de compras e de contratações governamentais. Ele traz as seguintes novidades: nova sala de disputa para os fornecedores dos pregões eletrônicos; incorporação do acesso às informações sobre os planos anuais de contratações previstos pelos órgãos federais; novo sistema de

execução contratual; ferramenta para a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares; disponibilização, em formato digital, do Documento de Oficialização da Demanda (DOD), do Termo de Referência (TR) e do edital de licitação; e o lançamento de uma ferramenta para as aquisições por meio de dispensa de licitação.

Diante do contexto apresentado, é possível observar que o governo brasileiro tem buscado investir cada vez mais em ações e processos, que unem a inovação e a tecnologia, para aperfeiçoar as compras públicas. E o ETP, enquanto inovação em compras, surge como uma promessa que, operacionalizado dentro do Comprasnet, visa trazer mais eficiência, eficácia e efetividade para as aquisições de bens e para as contratações de serviços realizados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

1.3 Planejamento em Compras Públicas

O conceito de planejamento ganhou destaque na literatura, a partir da primeira metade do século XX, com os estudos de Taylor, que distinguiu as funções de direção das de execução, deixando a cargo dos diretores a responsabilidade de planejar as operações; e de Fayol, que focou seus estudos no processo administrativo, ao compreender que “[...] administrar era executar as funções de planejar, coordenar, organizar e controlar” (RODRIGUES; RISCAROLLI; FONTÃO, 2010, p. 23).

De acordo com Sobral e Peci (2013, p. 195), o planejamento é a função administrativa “[...] responsável pela definição dos objetivos da organização e pela concepção dos planos que

integram e coordenam suas atividades”. Eles afirmam que o “planejamento tem a dupla atribuição de definir o que deve ser feito – objetivos – e como deve ser feito – planos” (SOBRAL; PECI, 2013, p. 195).

Os autores ressaltam, ainda, que o planejamento serve de base para as demais funções administrativas, uma vez que, sem a existência de objetivos e planos, não é possível organizar os recursos nem a estrutura da empresa e, menos ainda, dirigir os membros da organização. Além disso, é inviável controlar as atividades se não existirem objetivos e parâmetros de desempenho que sirvam de balizadores.

Seguindo a mesma linha, Nogueira (2014) argumenta que o planejamento indica o caminho a ser seguido, mostrando de forma prática o modo como as coisas devem ser feitas, ou seja, o que fazer (objetivos) e como fazer (planos). Sobre essa relação direta entre o planejamento e a definição de objetivos e planos, o autor afirma que os objetivos

são os estágios futuros desejados pela organização, e os planos são uma tradução estruturada e documentada do planejamento, no qual se estipulam os objetivos a serem alcançados, os recursos que serão alocados e as atividades a serem realizadas (NOGUEIRA, 2014, p. 12).

Tanto Sobral e Peci (2013) quanto Nogueira (2014) compreendem que as características dos planos dependem do foco dado ao planejamento. Os planos podem ser classificados pelo grau de abrangência (estratégicos, táticos ou operacionais); pelo horizonte temporal (curto, médio ou longo

prazo); pelo grau de especificidade (gerais ou específicos); ou pelo grau de permanência (permanentes ou temporários). No Quadro 2, exposto a seguir, mostra-se a classificação do planejamento, indicando o conteúdo que engloba cada um deles.

Quadro 2 – Classificação do Planejamento

Grau de abrangência	Horizonte temporal	Grau de especificidade	Grau de permanência
Nível estratégico: foca a organização como um todo, possui orientação externa e evidencia o longo prazo, preocupando-se com os objetivos gerais e planos genéricos.	Curto prazo: realizados em períodos curtos e variáveis, que mudam a depender da atividade.	Geral: não se preocupam em detalhar. Normalmente, são mais ambíguos, mas permitem uma maior flexibilidade.	Permanente: buscam atender demandas predefinidas e é utilizado para a realização de tarefas que são desempenhadas rotineiramente.
Nível tático: foca as unidades ou os departamentos da organização, possui orientação de médio prazo e se preocupa em definir as principais ações a empreender para cada unidade.	Médio prazo: geralmente, abrange o período de um ano.	Específico: as atividades e os objetivos são claramente definidos, limitando a possibilidade de mudança e inovação.	Temporário: extinguem-se quando os objetivos que os sustentam são realizados.

<p>Nível operacional: foca as tarefas rotineiras, definindo procedimentos e processos específicos. Os objetivos especificam os resultados esperados de grupos ou indivíduos.</p>	<p>Longo prazo: definidos para serem executados em um período de três ou mais anos.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
--	---	----------	----------

Fonte: elaborado pelos autores com base em Sobral e Peci (2013).

Como função administrativa, o planejamento pode ser utilizado tanto na Administração Pública como na privada. Cabe esclarecer, contudo, que diferentemente do que ocorre no setor privado, que objetiva o lucro, o planejamento no setor público busca o bem-estar da sociedade. Sendo assim, Toni (2014, p. 6) afirma que “o planejamento governamental é, por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”.

Dentre as diversas áreas de atuação estatal, uma das que mais necessita planejar é a das compras públicas. Isso ocorre porque, ao buscar manter as atividades governamentais, as compras movimentam uma parcela significativa de recursos, impactando diretamente na qualidade do gasto público.

De acordo com Cruz, Oliveira e Gurgel (2020), as compras públicas correspondem às contratações de bens e serviços destinados ao atendimento dos órgãos da Administração Pública no exercício de suas funções. As compras públicas são realizadas mediante critérios previamente estabelecidos na

legislação, observando a necessidade de obter o preço mais econômico, com qualidade e no menor tempo possível.

É relevante esclarecer que planejar uma compra não é o mesmo que planejar uma licitação. Embora a regra seja licitar, a compra pode ocorrer também de modo direto, através de dispensa de licitação ou inexigibilidade. É possível observar, portanto, que o planejamento começa antes da definição da forma de contratação a ser utilizada. Ele é parte da fase interna do processo de compra e compreende o momento quando são decididos o que comprar, como comprar, quando, onde, de quem, por qual preço e em que quantidade. Sua formalização ocorre através de documentos como o ETP, o Termo de Referência e o Projeto Básico.

Elaborado por Viana (2006), no Quadro 3, trata-se dos procedimentos fundamentais a serem observados pela Administração em relação ao planejamento das aquisições de materiais. Esses procedimentos, embora estejam direcionados apenas para aquisições de bens materiais, podem ser aplicados também em relação aos serviços.

Quadro 3 – Procedimentos fundamentais de administração de materiais

PROCEDIMENTO	ESCLARECIMENTO
O que deve ser comprado	Implica a especificação de compra, que traduz as necessidades da instituição
Como deve ser comprado	Revela o procedimento mais recomendável
Quando deve ser comprado	Identifica a melhor época
Onde deve ser comprado	Implica o conhecimento dos melhores segmentos de mercado

De quem deve ser comprado	Implica o conhecimento dos fornecedores
Por que preço deve ser comprado	Evidencia o conhecimento da evolução dos preços de mercado
Em que quantidade deve ser comprado	Estabelece a quantidade ideal, por meio da qual haja economia na compra

Fonte: Viana (2006, p. 40).

Cruz, Oliveira e Gurgel (2020) lembram que muitos dos problemas encontrados nos processos de compras são resultados de um planejamento deficiente. Fatores como a especificação inadequada do objeto e a realização de pesquisas de preços incompatíveis com os valores de mercado podem resultar em retrabalho, na morosidade processual, na indisponibilidade de materiais e serviços, assim como em desperdício de recursos, entre outros.

Dessa forma, buscando mitigar as deficiências no planejamento e reduzir os riscos nos processos de compras da Administração Pública Federal, o governo brasileiro vem procurando inovar, trabalhando na atualização de normativos e na inserção de novos instrumentos de planejamento.

Figuram entre as principais inovações em compras no período de 2017 a 2021, a exigência de elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e mapas de risco para as contratações de serviços terceirizados (Instrução Normativa nº 05/2017); a elaboração do Plano Anual de Contratações (Instrução Normativa nº 01/2019); a elaboração do ETP digital para todas as compras públicas (Instrução Normativa nº 40/2020); além das mudanças inseridas pelo Decreto nº 10.024/2019 para a modalidade pregão (BRASIL, 2017; BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2020a).

Para compreender de forma didática como funciona o planejamento das compras governamentais, é possível recorrer à classificação por grau de abrangência: planejamentos estratégico, tático e operacional.

No planejamento estratégico, o foco está voltado para a organização como um todo, buscando identificar todas as atividades finalísticas, metas a atingir e diretrizes a serem seguidas, de modo a contribuir para a definição das ações e estratégias necessárias para o cumprimento da função institucional. As Instruções Normativas nº 05/2017 e nº 40/2020 são exemplos de regramentos que regulamentam as compras governamentais e que reforçam a necessidade de demonstrar o alinhamento delas ao planejamento estratégico dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (BRASIL, 2017; BRASIL, 2020a).

No que tange ao planejamento tático, Oliveira (2007, p. 18-19) afirma que ele é realizado nos níveis intermediários da organização e busca decompor os “[...] objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no planejamento estratégico”. Seguindo a mesma linha, Picchiali (2016) acrescenta que o planejamento tático é projetado para prazos mais curtos que os praticados no planejamento estratégico. Além disso, é através dele que as ideias são materializadas e os recursos orçamentários, materiais e humanos são alocados.

Tomando como base as características apresentadas, é possível perceber que o planejamento tático, quando aplicado às compras públicas, parte da necessidade de contratar bens e serviços para dar suporte às atividades organizacionais e atingir os objetivos estratégicos do órgão ou entidade. Ele é executado ao longo do exercício financeiro e propõe-se a definir previamente quem serão os atores responsáveis pelo levanta-

mento das demandas, os itens que deverão ser priorizados, o orçamento a ser disponibilizado, o prazo para que as compras sejam realizadas, entre outros fatores.

A necessidade de realizar o planejamento tático das compras públicas tem sido alvo de preocupação por parte dos órgãos de controle. Acórdãos como o nº 2.622/2015 e nº 2.353/2016, que recomendam a elaboração de um plano de aquisições, e o acórdão nº 1.637/2021, que, entre outras coisas, cobra a existência de um calendário anual de compras e/ou plano de comunicação interno nos órgãos públicos, têm impulsionado o governo a buscar melhorar o planejamento tático nas compras (BRASIL, 2015; BRASIL, 2016b; BRASIL, 2021f).

Um exemplo recente de inovação que envolve as compras públicas, utilizado para a formalização do planejamento tático, é o Plano Anual de Contratações. Este plano está regulamentado formalmente pela Instrução Normativa nº 1/2019 e visa materializar esse tipo de planejamento dentro dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (BRASIL, 2019b).

Em abril de 2021, a elaboração do PAC passou a ser prevista também na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. De acordo com o Art. 12, no processo licitatório, observar-se-á o seguinte (BRASIL, 2021b, p.10-11):

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua

competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Em relação ao planejamento operacional, Oliveira (2007) destaca que este é realizado nos níveis organizacionais inferiores e pode ser visto como o responsável por operacionalizar, através de documentos escritos, o planejamento estratégico e o tático. Para o referido autor (2007, p. 19), os planos operacionais devem conter:

- os recursos necessários para seu desenvolvimento e implantação;
- os procedimentos básicos a serem adotados;
- os resultados finais esperados;
- os prazos estabelecidos; e
- os responsáveis por sua execução e implantação.

Ao observar o conteúdo apontado por Oliveira (2007) como necessário para a formalização do planejamento operacional, é possível perceber semelhanças com os procedimentos exigidos para a fase interna da contratação. Conforme pode ser verificado no Quadro 4, os elementos descritivos exigidos para a elaboração dos principais documentos utilizados na instrução dos processos de compras seguem a lógica descrita pelo autor.

Quadro 4 – Principais documentos utilizados na instrução das compras públicas

DOCUMENTO	ELEMENTOS DESCRITIVOS
Termo de Referência	Definição do objeto; fundamentação da contratação; descrição da solução como um todo; requisitos; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição, de pagamento e de seleção do fornecedor; estimativa de custo e adequação orçamentária.
Projeto Básico	Levantamentos necessários para a execução da solução; detalhamento das soluções técnicas; identificação dos tipos de serviços a executar; definição dos métodos, instalações e condições organizacionais necessárias à contratação; programação, estratégia de suprimentos e normas de fiscalização; orçamento detalhado.
Estudo Técnico Preliminar	Descrição da necessidade e dos requisitos; levantamento de mercado; descrição da solução como um todo; estimativa das quantidades e do valor da contratação; justificativa do parcelamento ou não da solução; contratações correlatas e/ou interdependentes; demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade; resultados pretendidos; providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato; possíveis impactos ambientais e posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação.

Fonte: elaborado pelos autores com base em Brasil (2021b) e Brasil (2020a).

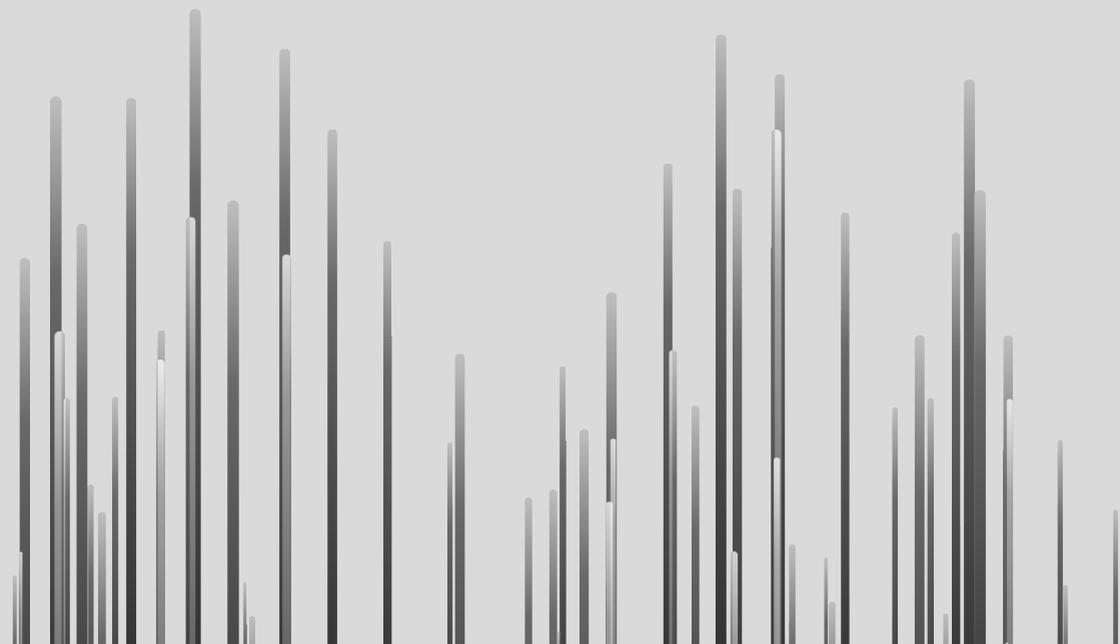
Reforçando a ideia de que a fase interna da contratação é marcada pelo planejamento operacional, no Art. 18 da Lei nº 14.133/2021, registra-se que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, e que este deve ser compatível com o plano de contratações anual, bem como com as leis orçamentárias. Em outras palavras, o planejamento realizado nessa fase deve estar alinhado aos planejamentos estratégico e tático, definidos anteriormente pelos gestores do órgão ou entidade (BRASIL, 2021b).

Diante do contexto exposto, é possível observar que existe uma relação entre a formalização dos processos de compras e os três níveis do planejamento: estratégico, tático e operacional. Essa conexão, contudo, não pressupõe que os três planejamentos sejam elaborados de forma isolada (OLIVEIRA, 2007). Torna-se importante verificar que a eficácia do planejamento estratégico depende de ele ser traduzido em planos táticos e operacionais. Da mesma forma, o planejamento tático necessita de objetivos a longo prazo para norteá-lo e de planos operacionais que viabilizem a sua concretização. Por sua vez, a ausência dos planejamentos estratégico e tático pode resultar em compras desnecessárias, onerosas e/ou deficientes, que não atendam às necessidades da Administração Pública.

Em virtude disso, “os três tipos de planejamento coexistem e devem ser trabalhados continuamente” (OLIVEIRA, 2007, p. 23). A constante interação entre os planejamentos estratégico, tático e operacional é um fator importante para que a Administração Pública consiga alcançar sucesso nas suas compras.

2 Capítulo

O Estudo Técnico Preliminar



De acordo a Instrução Normativa nº 40/2020, o ETP é “o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação”. No ETP, é caracterizada a necessidade e descritas as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características. É o ETP que dá base ao anteprojeto, ao Termo de Referência ou ao Projeto Básico, caso a contratação seja considerada viável (BRASIL, 2020a, p. 1).

Segundo o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU, os Estudos Técnicos Preliminares servem para:

[...]

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
- b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços (BRASIL, 2012, p. 58).

A exigência de elaboração do ETP não é algo novo. Ela já estava presente em dispositivos legais como a Lei nº 8.666/93, no Art. 6º, inciso IX, e Art. 46; a Lei nº 10.520/2002¹ e a Lei nº 12.462/2011, em seu Art. 2º, inciso IV (BRASIL, 1993; BRASIL, 2002a; BRASIL, 2011a).

1. Embora, no Art. 3º, inciso III, não seja citada diretamente a expressão “Estudo Técnico Preliminar”, aponta-se a necessidade de que sejam definidos elementos técnicos sobre os quais as contratações possam estar apoiadas.

Embora essas leis já demonstrassem a preocupação com o planejamento prévio às compras, elas não apresentavam uma descrição clara do conteúdo que deveria figurar no ETP. Em um primeiro momento, coube aos normativos infralegais o papel de orientar os gestores públicos. Foi apenas em abril de 2021, com a publicação da Lei nº 14.133/2021, que os conteúdos do ETP foram detalhados em uma lei federal (BRASIL, 2021).

Dentre os principais normativos infralegais que ajudaram a delinear o ETP, merece destaque a Instrução Normativa nº 04/2010, que especificou conteúdos para a formalização de Estudos Técnicos Preliminares nos processos de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação; a Instrução Normativa nº 05/2017, que tornou obrigatório o ETP na fase de planejamento para as contratações de serviços terceirizados; a Instrução Normativa nº 40/2020, que regulamentou o ETP não apenas para contratação de serviços, como também para aquisição de bens, estabelecendo o uso obrigatório do Sistema ETP digital² para os órgãos e as entidades integrantes do SISG, que é composto pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e facultativo para os demais órgãos e entidades não integrantes do SISG; e a Instrução Normativa nº 58/2022, que rege o ETP sob a égide da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2017; BRASIL, 2020a; BRASIL, 2022a).

É importante ressaltar que a Instrução Normativa nº 40/2020, além de definir as principais informações a serem

2. Ferramenta informatizada para a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, no Portal de Compras do Governo Federal.

reproduzidas, também indicou, no Art. 6º, os responsáveis pelo ETP: servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, a equipe de planejamento da contratação.

2.1 Conteúdos

São chamadas de conteúdos do ETP as principais informações a serem contempladas na fase de planejamento das compras públicas. De acordo com o Art. 9º da Instrução Normativa nº 58/2022, são conteúdos exigidos para a elaboração do ETP (BRASIL, 2022a, p. 3-4):

Art. 9º - Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem

como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar

o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;

X - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

A referida norma determina, por um lado, que os campos descrição da necessidade da contratação, estimativa das quantidades, estimativa do valor da contratação, justificativa para o não parcelamento da solução, e viabilidade (ou não) da contratação são obrigatórios. Por outro, os campos requisitos necessários à solução, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, contratações correlatas e/ou interdependentes, previsão no Plano Anual de Contratações (ou justificativa da ausência), resultados pretendidos, providências a serem tomadas previamente ao contrato e impactos ambientais e tratamentos, são facultativos.

A Instrução Normativa nº 58/2022 informa, ainda, que embora existam campos não obrigatórios a serem preenchidos no ETP, se eles não forem contemplados, os servidores deverão registrar no próprio documento a justificativa.

Em relação a essa questão de obrigatoriedade ou não das informações que devem constar no ETP, Costa, Andrioli e Braga (2017) recomendam que não sejam eliminados itens do conteúdo quando os riscos envolvidos forem menores, mas apenas elaborados de forma simplificada.

Cita-se, como exemplo, a análise de mercado por busca de soluções. Se a contratação for de grande risco, deve-se investir mais tempo consultando o mercado e analisando as opções disponíveis (em caso de risco extremo, por exemplo, deve-se, talvez, consultar todas as soluções conhecidas). Já se a contratação for avaliada com risco baixo, essa análise pode ser feita de forma mais simplificada (talvez apenas usando a solução

atualmente contratada e mais uma alternativa, por exemplo). Mas observa-se que em ambos os casos deve-se executar a análise de mercado (COSTA; ANDRIOLI; BRAGA, 2017, p. 47).

É importante ressaltar que a elaboração do ETP é a regra. Apesar disso, é possível encontrar, no Art. 14 da Instrução Normativa nº 58/2022, os seguintes casos em que o ETP será facultado: dispensa de valor; guerra ou grave perturbação da ordem; emergência ou calamidade pública e contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento.

Além desses casos, dispensa-se o ETP nos casos de prorrogações contratuais relativas a objetos de prestação de natureza continuada e de contratações realizadas há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas, bem como, no caso das propostas consignarem preços superiores aos praticados no mercado ou incompatível com os órgãos oficiais competentes. A razão é que ele já foi elaborado anteriormente e, por isso, requer apenas que seja comprovada a vantajosidade (BRASIL, 2022a).

2.1.1 Descrição da Necessidade da Contratação

A descrição da necessidade da contratação é um campo de preenchimento obrigatório na elaboração do ETP, no qual é identificada a necessidade que dá origem à demanda. De acordo com o manual do ETP digital, além de dizer para que contratar (problema a ser resolvido), o campo deve evidenciar, a

partir de uma perspectiva do interesse público, a real necessidade gerada e o que se almeja alcançar com a contratação (BRASIL, 2020c).

A título de exemplo, é possível citar como um problema a ser resolvido a falta de transporte para a realização de aulas de campo em uma universidade. A necessidade gerada, nesse caso, é a de disponibilização de veículo para a locomoção de alunos e docentes. Ao atender a demanda, a gestão da instituição almeja contribuir para a consolidação de uma educação de qualidade e, conseqüentemente, garantir o direito constitucional à educação, que, de acordo com o Art. 205 da Constituição Federal de 1988, é um em direito de todos e dever do Estado e da família, tendo como objetivos gerais o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo dela para a o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

2.1.2 Requisitos Necessários à Solução

Os requisitos são exigências indispensáveis para o atendimento da demanda. São exemplos de requisitos os padrões mínimos de qualidade e os critérios de sustentabilidade (BRASIL, 2020c).

De acordo com o *folder* de orientação dos Estudos Técnicos Preliminares, elaborado pelo Superior Tribunal de Justiça, para a definição dos requisitos da contratação, são necessários (BRASIL, 2021e, p. 2):

- 1) Definir os requisitos indispensáveis (requisi-

- tos funcionais, requisitos não funcionais, requisitos externos);
- 2) justificar os requisitos definidos;
 - 3) buscar aderência a padrões do mercado;
 - 4) definir requisitos que não limitem a competição e não deixem o órgão dependente da contratada;
 - 5) considerar sempre o atendimento à necessidade da contratação e proximidade com os resultados pretendidos;
 - 6) identificar os normativos que devem ser observados pela solução contratada para o alcance dos objetivos esperados.

Dentre as orientações elencadas pelo Superior Tribunal de Justiça, o item 4 merece receber uma atenção especial. A definição de requisitos que limita a competição, além de ferir o princípio da isonomia, pode, em razão da redução do número de fornecedores que irão participar da licitação, gerar um aumento no valor dos itens. Já a inclusão de exigências que levem à dependência do órgão ou da entidade em relação à contratada, que são mais comuns na área de tecnologia da informação, prende a Administração ao fornecedor, podendo tornar mais cara a busca posterior de uma nova alternativa para o atendimento da necessidade.

2.1.3 Levantamento de Mercado

Antes de discorrer sobre o levantamento de mercado propriamente dito, convém apresentar o conceito de solução. De

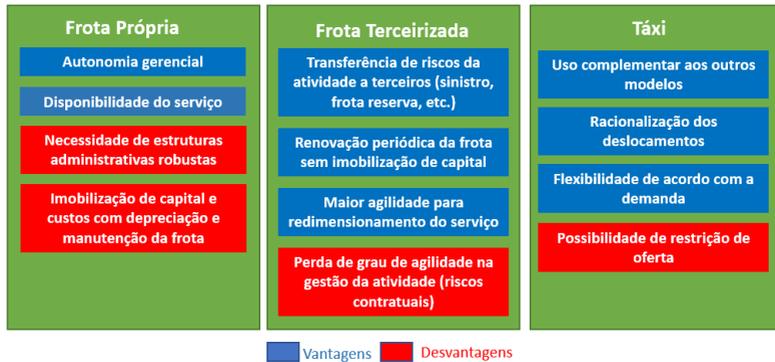
acordo com o Manual *Online* publicado pelo TCU, a solução “é o conjunto de todos os elementos (bens, serviços e outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que gerou a contratação” (BRASIL, 2021g, p. 12).

É a partir da identificação das possíveis soluções que o levantamento de mercado começa a tomar corpo. De acordo com o Art. 18, §1º, V da Lei nº 14.133/2021, o levantamento de mercado “consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar” (BRASIL, 2021b, p. 14).

Algumas vezes confundido com a pesquisa de preços, o levantamento de mercado não se limita a verificar os valores praticados no mercado, mas busca, também, identificar as alternativas técnicas, disponíveis para o atendimento da demanda. Tanto os custos envolvidos como os parâmetros técnicos que envolvem o objeto devem ser levantados no mercado por meio de consulta a sítios da internet e publicações especializadas; por audiência pública; por meio do diálogo com os fornecedores para a coleta de contribuições; ou através de contratações similares feitas por outros órgãos, cuja opção permite a identificação dos erros e inconformidades ocorridos em processos anteriores, proporcionando condições para que sejam evitadas as reincidências (BRASIL, 2020c; BRASIL, 2021m).

O Relatório de Avaliação por área de Gestão, elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), fornece um exemplo de levantamento dos parâmetros técnicos, que contempla três soluções diferentes para a prestação de serviço de transporte, conforme pode ser verificado na Figura 2, a seguir:

Figura 2 – Soluções para a Prestação de Serviço de Transporte



Fonte: Brasil (2016a, p. 57).

No que tange à questão econômica a ser contemplada no levantamento de mercado, cabe esclarecer que apesar de ser necessário conhecer os valores praticados, nessa etapa, eles são usados apenas para identificar a solução que apresenta o melhor custo-benefício para o atendimento da demanda. A pesquisa de preços, propriamente dita, será contemplada em outra parte do ETP, chamada de *estimativa do valor da contratação*, na qual são inseridos os preços unitários referenciais e apresentadas as memórias de cálculo e demais documentos que possam ser identificados como necessários para dar suporte à análise de viabilidade (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020c; BRASIL, 2022a).

2.1.4 Descrição da Solução como um todo

No campo *descrição da solução como um todo*, especifica-se a operacionalização da solução escolhida para atender a de-

manda. Nesse campo, os responsáveis pela elaboração do ETP devem considerar elementos como “exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhadas das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução” (BRASIL, 2020a, p. 2).

Para auxiliar na elaboração da descrição da solução, é apresentada a seguir uma lista exemplificativa de questionamentos que os servidores que irão elaborar o ETP podem tomar como base para a construção da descrição.

- A solução escolhida busca a aquisição de um bem ou a contratação de serviços?
- O objeto possui natureza comum?
- Será realizada uma licitação ou será compra e/ou contratação direta?
- A compra e/ou contratação será realizada utilizando o Sistema de Registro de Preços? Se sim, qual o inciso do Art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 em que o objeto se enquadra?
- A solução requer adaptação do órgão e/ou entidade?
- São necessários serviços de manutenção para garantir a conservação? Em caso positivo, a instituição está preparada para fazer a manutenção, ou precisa tomar outras providências (aquisições de bens e/ou contratações de serviços adicionais)?
- É necessária a instituição de garantia?
- Quais os prazos e local de entrega?
- Quais os critérios de recebimento e aceitabilidade?

- Existem critérios de sustentabilidade específicos para a solução proposta, que não foram previstos no campo *requisitos necessários à solução*?
- Em caso de serviço, qual a natureza do objeto? É um serviço continuado ou não continuado?
- Quais atores participarão das atividades de acompanhamento da contratação e como eles atuarão?

É relevante perceber que os questionamentos acima têm como finalidade conhecer melhor a descrição da solução a ser construída. Dependendo da solução escolhida, há várias outras questões que podem ser abordadas. O mais importante é conhecer bem a solução escolhida e pormenorizá-la à luz do interesse público.

2.1.5 Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

A estimativa das quantidades a serem contratadas é uma etapa crucial para o atendimento das demandas. A Súmula nº 177, do Tribunal de Contas da União, pontua que:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das

condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão (BRASIL, 1982, p. 114).

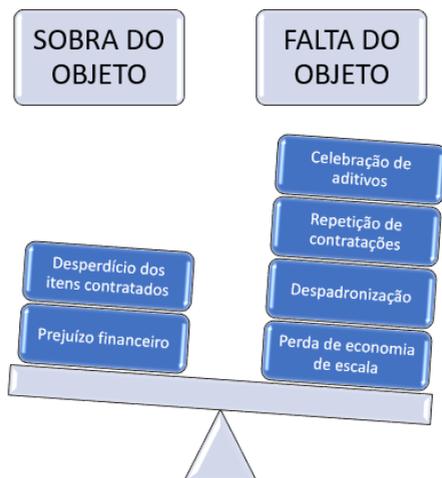
É comum que, antes da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, as quantidades do objeto a ser adquirido ainda não estejam estabelecidas de forma definitiva. Por isso, a Administração Pública utiliza algumas estratégias como consultar o estoque existente (no caso de bens), examinar contratações anteriores para verificação do histórico de consumo e investigar se ocorreram mudanças na organização, que possam interferir diretamente na quantidade a ser adquirida.

Para registrar o trabalho de levantamento das quantidades, o processo de compras precisa ser instruído com documentos comprobatórios (memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte). É necessário, ainda, que seja levada em consideração a existência de outras contratações interdependentes, para possibilitar a economia de escala (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2021b; BRASIL, 2022a).

De acordo com o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação (BRASIL, 2012), a imprecisão no levantamento das quantidades pode ocasionar a sobra ou a falta dos produtos e/ou serviços necessários para o funcionamento da organização. A contratação do objeto em uma quantidade maior que a demandada leva ao desperdício de itens e de recursos financeiros. Já a insuficiência do objeto, induz à celebração de aditivos contratuais e à repetição das contratações.

Cabe destacar que a realização de mais de uma contratação para o mesmo objeto tem como consequência a perda de economia de escala (a redução do quantitativo a ser adquirido diminui o poder de barganha com os fornecedores) e pode ocasionar a despadronização (com exceção de casos específicos em que há uma justificativa técnica, não há garantia de que as compras posteriores serão celebradas com o mesmo fornecedor ou que as mesmas marcas serão adquiridas). Na Figura 3, exposta a seguir, sintetizam-se os problemas elencados.

Figura 3 – Problemas advindos de falhas no levantamento das quantidades



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Brasil (2012).

É importante salientar que o uso da estimativa das quantidades não está limitado ao preenchimento de um campo específico do ETP. A definição prévia do quantitativo estimado também contribui para favorecer a verificação de uma possível perda de economia de escala, caso ocorra o parcelamento solução.

2.1.6 Estimativa do Valor da Contratação

A estimativa do valor da contratação é obtida por meio da pesquisa de preços. Conforme preconiza o Art. 23 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o propósito da pesquisa é indicar o valor efetivamente praticado no mercado (BRASIL, 2021b). No âmbito da Administração Pública Federal, a estimativa do valor da contratação costuma ser regulamentada por meio de Instruções Normativas. Elas vão sendo substituídas à medida que o procedimento precisa ser aperfeiçoado.

Uma das mais conhecidas é a Instrução Normativa nº 05, de 27 de junho de 2014. Ela orientava sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços até o ano de 2020, quando foi revogada pela Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020. Esta última inovou ao exigir a formalização da pesquisa de preços; tornar obrigatória a comprovação de que os preços ofertados nos processos de inexigibilidade são condizentes com os praticados no mercado; estabelecer regras específicas para a contratação de serviços com mão de obra exclusiva e itens de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); e apresentar a definição de preço estimado e de preço máximo (BRASIL, 2014a; BRASIL, 2020b).

A Instrução Normativa mais recente é a IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que passou a exigir, entre outros requisitos, a justificativa da escolha dos fornecedores quando a pesquisa for realizada de forma direta (inciso IV do Art. 5º), e a apresentação da memória de cálculo e documentos que lhe dão suporte (BRASIL, 2021a, p. 2).

Art. 3º - A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

É preciso observar que a IN nº 65/2021 é válida apenas para a formalização dos processos de compras regidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Essa informação consta no Parágrafo Único do Art. 11, que diz:

Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020, todos os procedimentos administrativos autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de

2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas (BRASIL, 2021a, p. 6).

Diante do exposto, é pertinente lembrar que os valores apontados na pesquisa de preços serão utilizados tanto para a análise da viabilidade econômica ou não da contratação, como para a avaliação das propostas (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2021b).

2.1.7 Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

Obrigatória para a instrução do ETP, a justificativa para o parcelamento ou não da solução explora a possibilidade de divisão da solução como forma de ampliar a competitividade e de aproveitar melhor o mercado. De acordo com a Equipe Técnica da Zênite, o parcelamento da solução “é a análise relativa à divisibilidade do objeto, em itens ou lotes, sempre que, com isso, identificar-se o potencial aumento da competitividade, sem prejuízo aos aspectos técnicos e preservada a economia de escala” (ZENITE, 2019, p. 1).

O entendimento firmado pela Zênite está amparado na Súmula nº 247 do TCU, segundo a qual:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível,

desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (BRASIL, 2004b, p. 44).

Entre os dispositivos mais recentes que abordam a necessidade de realizar o parcelamento da solução, está a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que foi publicada em 2021 e passou a tratar o parcelamento como um princípio (BRASIL, 2021b, p. 23):

Art. 40 - O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

[...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do

mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

É necessário esclarecer que o parcelamento da solução não implica que o objeto contratado será entregue de forma parcelada, mas sim que a compra será realizada mediante a divisão do objeto em partes menores que possam ser adquiridas individualmente.

Parcelar a solução em itens sempre que haja viabilidade técnica e vantagem econômica é a regra. Apesar disso, diante do interesse público a ser alcançado, e desde que analisado se o objeto comporta materialmente a divisão, havendo viabilidade técnica e caso a divisão seja a escolha mais vantajosa economicamente, a Administração Pública pode, em caráter de exceção, utilizar-se de seu poder discricionário para não parcelar a solução (BRASIL, 2021b).

A decisão sobre parcelar ou não vai depender da análise do caso concreto. Para evitar questionamentos dos órgãos de controle, recomenda-se que, quando o parcelamento da solução não for ocorrer, o processo seja instruído com uma justificativa robusta que fundamente a inviabilidade do parcelamento.

2.1.8 Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

O reconhecimento de contratações correlatas e/ou interdependentes é realizado a partir da identificação das soluções.

Definidas as possíveis formas de atendimento da demanda, o responsável pela elaboração do ETP precisa examinar quais são as contratações que afetam ou que são afetadas pelas soluções. A verificação deve levar em conta aspectos econômicos, de logística, de manutenção, entre outros.

São contratações correlatas aquelas que estão ligadas ao objeto principal, mas que não precisam necessariamente ocorrer para que ele seja prestado. As contratações interdependentes, por sua vez, são as que precisam obrigatoriamente ser contratadas com o objeto principal, de modo a alcançar o resultado esperado.

Tomando como exemplo a aquisição de veículos para o transporte de alunos, pode ser considerada correlata a contratação do seguro veicular (é recomendável a contratação do seguro, mas o transporte não necessariamente deixará de ser prestado se os veículos não estiverem assegurados), e é interdependente a contratação de serviço de abastecimento (sem o combustível, não há como os veículos se locomoverem).

Embora no ETP esse campo seja preenchido apenas com as contratações correlatas e/ou interdependentes pertinentes à solução a ser contratada, conhecer as contratações que influenciam as demais soluções encontradas durante a pesquisa de mercado pesa na escolha final da solução a ser adotada. Dependendo das realidades financeira, operacional e humana do órgão ou entidade que possui a demanda, a solução pode mudar. Para garantir o transporte dos alunos, por exemplo, pode ser realizada a compra de veículos, feita a locação do carro, bem como ser fretado o veículo com o serviço de motorista incluso, entre outras opções.

2.1.9 Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

De acordo com o Art. 7º, inciso IX, da Instrução Normativa nº 40/2020, o ETP precisa abranger a “demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão” (BRASIL, 2020, p. 2). Essa determinação busca prevenir, entre outras coisas, a realização de compras que não contribuam para atingir a missão da organização.

Diante da obrigatoriedade imposta pelo normativo legal, é imprescindível compreender o que é o planejamento estratégico, ao qual a contratação deverá estar alinhada, e como ele é construído. De acordo com Ducker (1998, p. 136), o planejamento estratégico de uma organização consiste em um

[...] processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

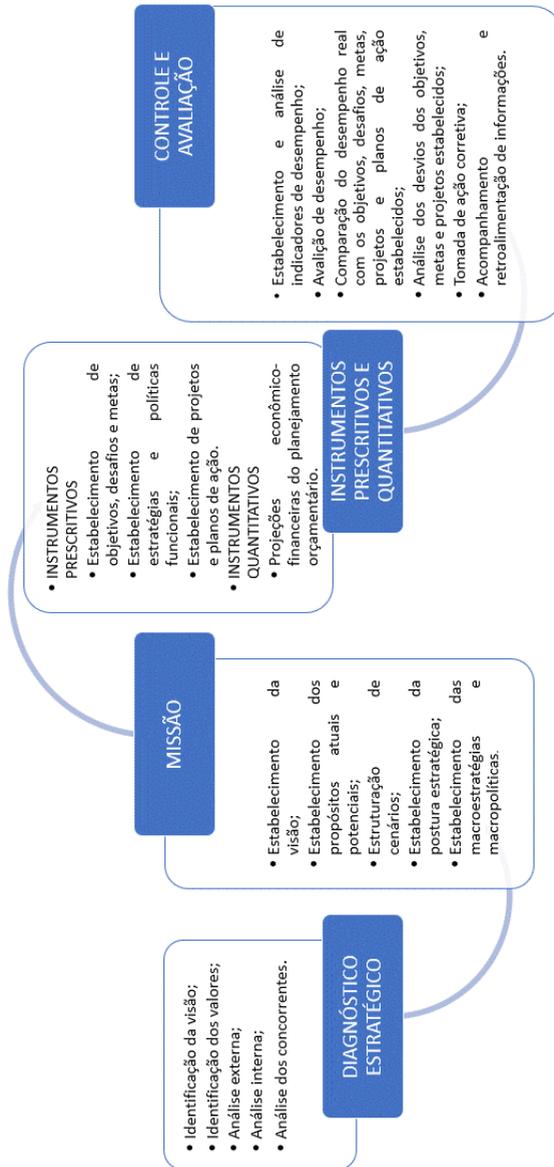
Existem diversos modelos de elaboração e implementação do planejamento estratégico nas organizações (BETHLEM, 2009; CERTO; PETER, 1993; OLIVEIRA, 2007; STRIKKLAND

III, 2000; THOMPSON JR., entre outros). Dentre eles, será utilizado para aprofundamento no assunto o de Oliveira (2007).

O modelo proposto por Oliveira (2007) foi formulado com base em três dimensões operacionais: delineamento, elaboração e implementação. No delineamento, ocorre a escolha da estrutura metodológica, assim como dos profissionais que estarão envolvidos no processo. Na elaboração, é realizada a análise do ambiente e o levantamento dos riscos. Nessa dimensão, são respeitadas as políticas ou orientações de atuação e levados em consideração os objetivos e as metas a serem alcançados, bem como as estratégias e as ações a serem implementadas. Já a implementação engloba “os assuntos organizacionais, os sistemas de informações, o sistema orçamentário, os sistemas de incentivos, a competência operacional, o treinamento e a liderança necessária ao desenvolvimento do processo” (OLIVEIRA, 2007, p. 39).

Alicerçados nas dimensões operacionais apresentadas, o modelo de elaboração do planejamento estratégico proposto por Oliveira (2007), conforme consta na Figura 4, é composto por quatro fases:

Figura 4 – Fases do Planejamento Estratégico



Fonte: elaborado pelos autores com base em Oliveira (2007).

A primeira fase é a do diagnóstico estratégico. Nela, elabora-se a visão (projeção do que a organização quer ser no futuro, indicando onde e quando ela deve atingir seus objetivos), definem-se os valores (conjunto de princípios e crenças que orientam a forma como a organização deve se comportar para atingir a visão) e realiza-se a análise externa (verificação das oportunidades e ameaças do ambiente) e a análise interna (exame dos pontos fortes, fracos e neutros da organização), bem como a análise dos concorrentes, verificando o que eles têm de melhor e como suas experiências podem contribuir para melhorar a gestão da organização.

Na segunda fase do modelo de elaboração do planejamento estratégico, ocorre a definição da missão (indica a razão pela qual a organização existe); o estabelecimento dos propósitos ou diretrizes (compromissos assumidos pela organização para cumprir a missão); a estruturação e debates de cenários que buscam preparar o futuro; a instituição da forma como a organização se posiciona perante seu ambiente e o delineamento das macroestratégias (ações estratégicas que abrangem toda a organização) e macropolíticas (orientações que sustentam as decisões referentes à interação com o ambiente).

A fase seguinte é a dos instrumentos prescritivos e quantitativos. Oliveira (2007, p. 52) postula que ela busca responder a duas questões principais: “onde se quer chegar” e “como chegar na situação que se deseja.” Para isso, essa fase contempla a divisão de dois instrumentos interligados: instrumentos prescritivos e instrumentos quantitativos.

Os instrumentos prescritivos são aqueles que buscam explicitar o que deve ser feito pela organização, a fim de se alcançar a missão e a visão. Eles buscam agir em conformidade

com a postura estratégica, respeitando as macropolíticas e as ações estabelecidas pelas macroestratégias. O tratamento dos instrumentos prescritivos envolve as seguintes etapas: estabelecimento de objetivos, desafios e metas; estabelecimento de estratégias e políticas funcionais; e estabelecimento dos projetos e planos de ação. No Quadro 5, adiante, são apresentados os aspectos das etapas de tratamento dos instrumentos prescritivos, apontados por Oliveira (2007).

Quadro 5 – Aspectos das Etapas de Tratamento dos Instrumentos Prescritivos

ASPECTOS	DEFINIÇÃO
Objetivos	É o alvo ou a situação que se busca alcançar. Eles indicam para onde devem ser dirigidos os esforços para o cumprimento da missão e o alcance da visão.
Desafios	É uma realização a ser perseguida, que deve ser quantificável, apresentar prazo e exige esforço extra para modificar uma situação, além de contribuir para que seja alcançada uma situação desejável identificada pelos objetivos.
Metas	São passos ou etapas quantificáveis a serem seguidos para se alcançar os objetivos em um determinado período.
Estratégia	Ação ou caminho mais adequado a ser executado para alcançar o objetivo, o desafio e a meta.
Política	São parâmetros ou orientações responsáveis por definir os níveis de delegação, faixas de valores e/ou quantidades limites e de abrangência das estratégias e ações para o alcance dos objetivos.
Projetos	São trabalhos a serem executados em um prazo preestabelecido, que permitem a quantificação de benefícios e prazos, e se preocupam em estruturar e alocar os recursos delineados pelas estratégias para obter os resultados definidos pelos objetivos e metas.

Planos de ação	São os conjuntos das partes comuns dos diversos projetos, quanto ao assunto que está sendo tratado.
----------------	---

Fonte: elaborado pelos autores com base em Oliveira (2007).

Com relação aos instrumentos quantitativos, são eles que analisam os recursos necessários e as expectativas de retorno para atingir os objetivos e as metas. Nessa perspectiva, compreendem as projeções econômico-financeiras do planejamento orçamentário e são associados à estrutura organizacional, sendo necessários para o desenvolvimento dos planos de ação, projetos e atividades (OLIVEIRA, 2007).

A última fase do modelo de elaboração do planejamento estratégico proposto por Oliveira (2007) é a de controle e avaliação. Nela, busca-se verificar “como a empresa está indo” no intuito de alcançar a situação esperada. Para o autor, essa fase envolve os seguintes processos: estabelecimento e análise de indicadores de desempenho; avaliação de desempenho; comparação do desempenho real com os objetivos, desafios, metas, projetos e planos de ação estabelecidos; análise dos desvios dos objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos; tomada de ação corretiva provocada pelas análises efetuadas; acompanhamento para avaliar a eficiência e eficácia da ação corretiva; e adição de informações ao processo de planejamento, para desenvolver os ciclos futuros da atividade administrativa.

Conforme se observa, o planejamento estratégico é um processo que envolve desde a definição de elementos referenciais como a missão, a visão e os valores, até a identificação de ações de controle e de avaliação referentes à sua implementação. No que pese a grande quantidade de informações en-

volvidas, quando consolidado em um documento formal, tal planejamento simplifica o processo de tomada de decisão e contribui para o cumprimento da função institucional.

Nesse sentido, quando a Administração Pública precisa realizar a aquisição de um bem e/ou a contratação de um serviço, é fundamental verificar, antes, se o objeto contribuirá para o alcance de algum objetivo estratégico, bem como se pode ser enquadrado em algum projeto estratégico, ou seja, se ele coopera para a consolidação dos planos traçados pelo órgão ou pela entidade.

Cabe destacar que a necessidade de identificação da demanda no Plano Anual de Contratações decorre do fato de que ele é o documento que formaliza o planejamento referente às contratações que o órgão ou a entidade irá realizar ou prorrogar no exercício subsequente. Como o planejamento estratégico é realizado para o longo prazo, o Plano Anual de Contratações, sendo um documento de médio prazo, faz o papel de elo entre a formalização da demanda e o planejamento estratégico (BRASIL, 2019).

No Quadro 6, constam alguns benefícios advindos da inclusão das demandas no Plano Anual de Contratações.

Quadro 6 – Benefícios do Plano Anual de Compras

AVANÇOS	DETALHAMENTO
Subsídio ao orçamento	Via de regra, o planejamento das compras e contratações deve anteceder e servir como fundamento básico para a elaboração do orçamento. A IN nº 1/2019, de certa forma, veio a suplantar uma deficiência na construção da Lei Orçamentária Anual, da qual se valem as unidades administrativas meramente como uma divisão de valores em grupos de natureza de despesa. Montantes definidos na Lei Orçamentária Anual são utilizados pelos órgãos e entidades como um “cheque em branco”. A partir dos prazos definidos na instrução normativa, tem-se, claramente, que o PAC servirá, dentre outras funções, preliminarmente, de subsídio à proposta orçamentária.
Articulação com o orçamento	O orçamento passa a ser mais bem gerido. Possibilita realizar, a partir da análise das demandas postas no Plano, das datas informadas pelas unidades requisitantes, do valor estimado da contratação e do tipo da natureza de despesa (custeio ou investimento); o acompanhamento da execução do orçamento ao longo do exercício, de forma homogênea. O PAC torna-se a base qualitativa e temporal para nortear as prioridades que responderão pela execução orçamentária. É com base no Plano que se terá a informação acerca de quais demandas de investimento, por exemplo, devem ser priorizadas.
Vinculação ao planejamento estratégico do órgão	Ao elaborar o Plano Anual de Aquisições, é basilar que as unidades requisitantes, bem como o setor de licitações, não só tomem como base as necessidades primárias do órgão, mas, essencialmente, se aliem ao planejamento estratégico, tencionando alcançar as metas projetadas pelo órgão.

Transparência	A transparência é essencial ao aprofundamento e à consolidação da democracia, uma vez que possibilita ao cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas. A publicação dos planos nos portais eletrônicos dos órgãos e entidades vai ao encontro dessa premissa, permitindo, em primeiro lugar, um amplo conhecimento pela sociedade e um controle social mais intenso e efetivo pelo cidadão, além do acompanhamento das intenções de compras pelos demais envolvidos, tais como: agentes do órgão possuidor do plano, mercado fornecedor, órgãos de controle, órgãos interessados em compras compartilhadas, entre outros.
Sinalização para o mercado fornecedor	Em complemento ao item 5, a publicação do Plano Anual de Contratações possibilita ao mercado fornecedor se antecipar às demandas, sobretudo as microempresas e as empresas de pequeno porte, podendo planejar para participar dos certames licitatórios, com vistas a atender o serviço público de forma mais adequada.
Economia de escala/ compras compartilhadas	O Plano Anual de Contratações traz maior potencial de se auferir economia de escala, além de facilitar a coordenação para realizar compras compartilhadas. Tal instrumento serve de informação para que outros órgãos e entidades coordenem suas ações em prol de compras compartilhadas.
Produção de informações gerenciais	O PAC traz uma visão sistêmica e antecipada de todas as compras/contratações do órgão, o que auxilia a alta administração nas decisões relativas às aquisições. É um instrumento corporativo de acompanhamento de pedidos e da execução do orçamento, com possibilidade de priorização das demandas.
Acompanhamento de prazos e distribuição da força de trabalho	Auxilia o acompanhamento dos prazos processuais, visando salientar e mitigar atrasos. As áreas técnicas, em especial, passam a ter um instrumento de priorização de aplicação de seus esforços de pessoal, com base em linha temporal de finalização de processos.

Fonte: Dourado (2020, p. 115-116).

Conhecer e compreender o planejamento estratégico da instituição, realizar o levantamento das demandas verificando a inclusão delas no Plano Anual de Contratações e promover as adequações necessárias para garantir que as aquisições de bens e/ou as contratações de serviços estejam compatíveis com o planejamento estratégico, são etapas básicas no processo de alinhamento dos Estudos Técnicos Preliminares.

Diante das informações apresentadas, é possível concluir que o preenchimento desse campo não busca apenas constatar a presença ou a ausência do planejamento da compra, mas, também, verificar se o bem ou o serviço a ser adquirido contribuirá de alguma forma para alcançar o planejamento da organização como um todo.

2.1.10 Resultados Pretendidos

No Art. 7º, inciso X, da Instrução Normativa nº 40/2020, prevê-se que o ETP deve ser instruído com os “resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável” (BRASIL, 2020, p. 2).

De acordo com o Tribunal de Contas da União, “resultados pretendidos são os benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução.” Eles devem primar pela economicidade, eficácia, eficiência, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros), inclusive no que tange aos impactos ambientais positivos (por exemplo, a redução do consumo de papel ou de energia elétrica), assim como, se for o caso, pela melhoria da qualidade de produtos ou serviços (BRASIL, 2022c, p. 1).

A descrição dos resultados pretendidos deve ser realizada sempre de forma contextualizada, realista, objetiva e clara. Além disso, quando possível, os resultados devem ser mensuráveis, de modo a facilitar a verificação referente à efetividade da solução.

2.1.11 Providências a serem Adotadas e Respectivas Medidas de Tratamento

As providências a serem adotadas estão relacionadas às ações que precisam ser implementadas para que a solução funcione. Elas preparam antecipadamente o cenário para assegurar maior eficiência, eficácia e efetividade para as compras públicas.

Dispostas no Art. 7º, inciso XI, da Instrução Normativa nº 40/2020 e apontadas, também, no Art. 18, §1º, inciso X, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as providências a serem adotadas nas compras governamentais devem ser apresentadas antes da celebração do contrato, “inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização” (BRASIL, 2020, p. 2; BRASIL, 2021).

2.1.12 Possíveis Impactos Ambientais

Os impactos ambientais estão associados às alterações causadas pelo desenvolvimento das atividades humanas no meio ambiente. Conforme apontado na Resolução CONAMA nº 1 de 1986, esses impactos podem ser conceituados como:

[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais. (CONAMA, 1986, p. 1).

Embora seja comum a confusão entre critérios de sustentabilidade e impactos ambientais, eles possuem significados diferentes. Enquanto os primeiros possuem relação com as características que são atribuídas ao objeto para que ele seja considerado sustentável, e devem ser incluídos no campo do ETP destinado aos requisitos necessários à solução, os segundos estão associados às alterações no meio ambiente.

De acordo com o Manual de Licitações Sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região (BRASIL, 2016c, p. 6):

As características a serem buscadas nos produtos e serviços contratados pela Administração, com a preocupação da sustentabilidade ambiental, são as seguintes:

- menor utilização de recursos naturais em seus processos produtivos;

- menor presença de materiais perigosos ou tóxicos;
- maior vida útil;
- possibilidade de reutilização ou reciclagem;
- geração de menor volume de resíduos.

De acordo com a Instrução Normativa nº 40/2020, no processo de elaboração do ETP, é preciso que o solicitante não apenas aponte os danos ao meio ambiente que podem ocorrer com a compra, mas também indique as medidas cabíveis para tratar ou mitigar a ocorrência de possíveis danos ao ambiente (BRASIL, 2020).

Seguindo a mesma linha, a Lei nº 14.133/2021 inclui como medidas mitigadoras os “requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável” (BRASIL, 2021, p. 14).

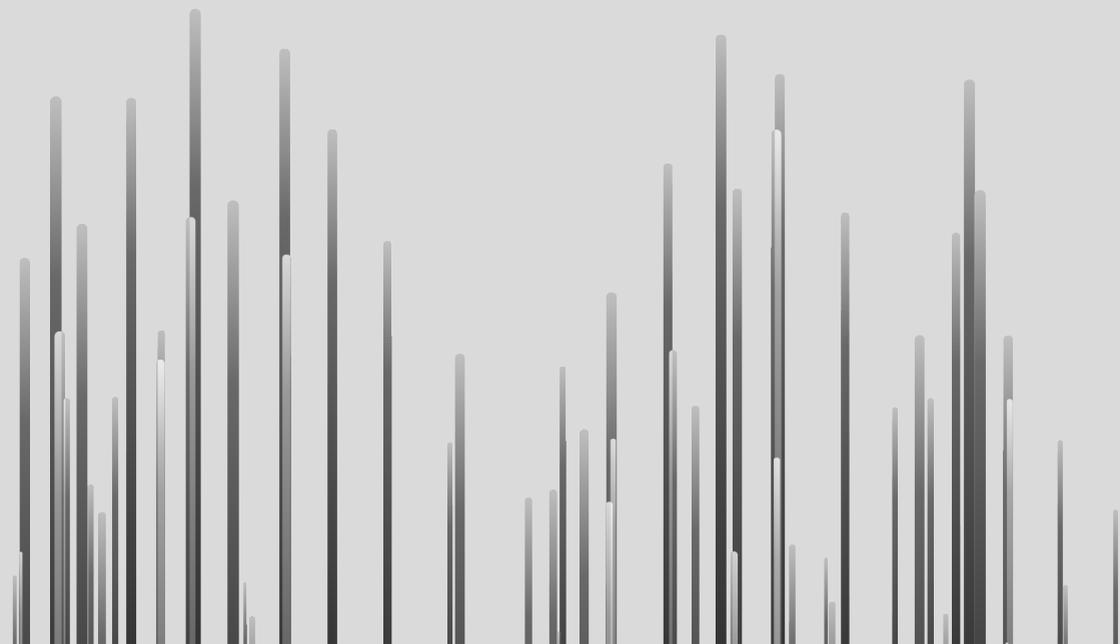
2.1.13 Viabilidade da Contratação

A declaração de viabilidade da contratação é o último campo do ETP a ser preenchido. Ela contempla uma análise técnica, funcional e econômica da solução a ser adotada, levando em consideração os aspectos de “eficácia, eficiência, economicidade e padronização” (CNJ, 2013, p. 2). Conforme aponta o Art. 18, § 1º, inciso XIII da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é na viabilidade que ocorre o “posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade” (BRASIL, 2021, p. 14).

É importante observar, contudo, que a declaração atestando se a compra pública é ou não viável, é justificada com base em elementos colhidos durante o estudo preliminar. Nesse sentido, é imprescindível que os demais campos do ETP sejam elaborados adequadamente, pois são eles que vão investigar a fundo os requisitos técnicos e as funcionalidades que subsidiarão a decisão.

3 Capítulo

A Gestão de Riscos e o Estudo Técnico Preliminar



A Administração Pública está constantemente procurando formas de tornar a gestão das compras mais eficiente. Considerando que a aplicação dos recursos públicos exige responsabilidade e transparência, realizar as atividades de identificação, prevenção e tratamento dos riscos presentes nas aquisições de bens e nas contratações de serviços contribui para conferir lisura e, ao mesmo tempo, proporcionar segurança ao processo de compra.

Conforme estabelece o Referencial Básico de Gestão de Riscos publicado pelo TCU, o risco é “[...] a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos” (BRASIL, 2018, p. 8).

De acordo com o Manual *Online* do TCU, para cada risco identificado, faz-se necessário (BRASIL, 2021g, p. 16):

- a) descrever o risco;
- b) estimar a probabilidade de ocorrência (*e.g.* alta, média e baixa);
- c) estimar o impacto, caso se materialize em um evento (*e.g.* alto, médio e baixo);
- d) estimar o risco, como função da probabilidade e do impacto (*e.g.* alto, médio e baixo);
- e) para os riscos que ensejarem tratamento:
 - e1) definir as ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrência ou o impacto, caso se concretize;
 - e2) definir os responsáveis por cada ação de mitigação;
 - e3) definir os períodos de execução das ações de mitigação.

No Art. 25, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 5/2017, aponta-se a equipe de planejamento da contratação como sendo a responsável pelo gerenciamento dos riscos. É ela quem vai identificar os principais riscos, avaliá-los em função da probabilidade de ocorrência e do impacto que pode gerar, indicar ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências, definir as ações de contingências e designar os responsáveis pelas ações de tratamento de riscos e de contingência (BRASIL, 2017).

A formalização do gerenciamento de risco, pela equipe de planejamento, ocorre por meio da materialização do Mapa de Riscos (BRASIL, 2017), o qual contribui para a elaboração do ETP e dá suporte para a tomada de decisão pela autoridade competente instituída.

É importante destacar que a ausência de documentos que registrem o acompanhamento dos riscos, bem como dos resultados obtidos com as aquisições de bens e contratações de serviços, pode interferir na dinâmica de elaboração do ETP. Quando não existe o registro de informações que possam ser utilizadas para identificar como determinada demanda já foi atendida no passado, e quais os riscos previamente conhecidos para o delineamento e contratação do objeto, os servidores responsáveis pela construção do ETP precisam dedicar mais tempo em campo coletando dados. Além disso, existe a possibilidade de que algum risco importante seja desconsiderado por desconhecimento técnico ou por lapso, ocasionando o comprometimento dos resultados esperados.

No Quadro 7, disposto a seguir, demonstra-se como a gestão de risco pode interferir na elaboração do ETP. As informações são originárias do documento Riscos e Controles nas

Aquisições (RCA) cuja publicação foi determinada pelo Acórdão nº 1.321/2014 do TCU (BRASIL, 2014b; BRASIL, 2021g).

Quadro 7 – Riscos identificados na elaboração do ETP

RISCOS IDENTIFICADOS NA ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR		
CAMPO DO ETP	DESCRIÇÃO DO RISCO	CONSEQUÊNCIAS
Descrição da necessidade da contratação	Não otimização do processo de trabalho.	Pode levar à contratação de uma solução que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições (em geral, melhores definições de requisitos), com consequente desperdício de recursos.
	Ausência de designação da unidade gestora da solução.	Pode levar à manutenção de uma solução (e seu(s) contrato(s)) que não atenda mais a uma necessidade do órgão, seja porque a solução não consiga mais atender a essa necessidade, seja porque essa necessidade deixou de existir, com consequente desperdício de recursos.
Alinhamento aos planos do órgão/ Previsão no Plano Anual de Contratações	Execução de contratações desalinhadas dos objetivos estabelecidos nos planos da organização.	Deixar de investir em iniciativas que contribuam para o alcance desses objetivos, com consequente não alcance dos objetivos.
	Inexistência de planos formais na organização.	Realização de contratações que não contribuam para o cumprimento das suas competências legais, com consequente desperdício de recursos públicos (em geral, financeiro, pessoal).

Requisitos necessários à solução	Definição de requisitos da contratação insuficientes.	Levar a contratação de solução que não atende à necessidade que originou a contratação, com consequente desperdício de recursos públicos (em geral, financeiro, pessoal).
	Requisitos desnecessários.	Limitação indevida da competição, com consequente elevação do preço contratado ou dependência (indevida) de um único fornecedor (no caso de inexigibilidade).
	Inclusão de requisito vedando participação de fornecedor de produto ou serviço estrangeiro.	Pode levar à restrição indevida (e ilegal) da competição, com consequente aumento do preço contratado ou interrupção do processo de aquisição (em geral, mandado de segurança ou determinação dos órgãos de controle) e não atendimento da necessidade que originou a contratação.
	Estabelecimento de prazo inicial de duração para contrato para prestação de serviços de natureza continuada insuficiente, para que a contratada dilua adequadamente os custos iniciais da prestação dos serviços (em geral, montagem de infraestrutura exclusiva para prestação de serviço).	Levar ao aumento desproporcional dos riscos de não retorno da contratada (caso não haja prorrogação do contrato), com consequente aumento do preço contratado ou licitação deserta.

Estimativa das quantidades	Estimativa de quantidades maior que as necessidades da organização.	Levar à sobra de produtos ou de serviços, com consequente desperdício desses itens e de recursos financeiros.
	Estimativa de quantidades menor que as necessidades da organização.	Levar à falta de produtos ou serviços para atender à necessidade da contratação com consequente: celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados (esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do “jogo de planilha”, se os preços tiverem sido manipulados pela contratada); novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente); potencial quebra da padronização dos produtos contratados; perda do efeito de escala, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, o que leva a custo final maior do que no caso de se efetuar uma única contratação com a soma das quantidades contratadas separadamente; ou utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações.
Levantamento de mercado	Utilização de somente uma solução de mercado com base na definição de requisitos.	Direcionamento da licitação, com consequente aumento do valor contratado.
	Levantamento de mercado deficiente (não verificou a inexistência de fornecedor para a solução como foi especificada).	Levar à licitação deserta (ou seja, nenhuma proposta é apresentada na licitação), com consequente retrabalho para realizar a contratação ou não atendimento da necessidade que originou a contratação.
	Proximidade inadequada entre servidores da equipe de planejamento da contratação e empresas do mercado.	Quebra da imparcialidade da equipe, resultando no direcionamento da licitação.

Justificativa da escolha do tipo de solução a contratar	Adoção de tipo de solução que siga predominantemente padrões proprietários.	Dependência excessiva da organização com relação à solução, com consequente elevação do custo de manutenção da solução ou descontinuidade de fornecimento (em caso de a contratada ficar impossibilitada de continuar suas operações).
	Adoção de tipo de solução imatura.	Problemas na implantação ou descontinuidade da solução antes que o órgão consiga desfrutar do investimento feito na solução, com consequente não atendimento da necessidade que gerou a contratação.
	Adoção de tipo de solução obsoleta ou perto da obsolescência.	Descontinuidade da solução antes de o órgão conseguir desfrutar do investimento feito na solução, com consequente não atendimento da necessidade que gerou a contratação.
	Opção indevida pela locação em detrimento da compra.	Contratação antieconômica, com consequente desperdício de recursos públicos.
Estimativa do valor da contratação	Coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a estimativa.	Estimativas inadequadas, com consequente utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas.
	Fornecedores não respondem às solicitações de cotação ou informam preços irrealistas.	Estimativas inadequadas, com consequente utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas.
Descrição da solução como um todo	Não planejar a contratação da solução como um todo.	Aquisição de somente parte da solução, com consequente impossibilidade de atender a necessidade de negócio que motivou a contratação.

Justificativa para o parcelamento ou não da solução	Não parcelar solução cujo parcelamento é viável.	Diminuição da competição nas licitações por não permitir que empresas especializadas participem da licitação, com consequente aumento dos valores contratados.
	Usar método de parcelamento do objeto inadequado.	Não integração das partes da solução, com consequente não atendimento da necessidade que originou a contratação ou a necessidade de realizar nova contratação para integração das partes da solução.
	Parcelar solução cujo parcelamento é inviável.	Leva a contratações por inexigibilidade ou a licitação com poucos fornecedores, com consequente aumento dos valores contratados em comparação à compra conjunta da solução.
Resultados pretendidos	Definição de resultados subjetivos.	Dificuldade na análise custo-benefício, com consequente contratação que não representa a melhor alocação de recursos na organização.
	Definição de resultados não realistas.	Frustração do beneficiário e de outros interessados, com consequente não atendimento da necessidade que gerou a contratação.
Providências para adequação do ambiente do órgão	Inexistência de avaliação da necessidade de adequação da organização.	Desconsideração dos custos para essa adequação na avaliação para a escolha da solução a contratar, com consequente escolha da solução que não é a mais vantajosa para a Administração.
	Intempestividade na adequação do ambiente da organização.	Atraso no alcance dos resultados pretendidos com a contratação ou atraso no início dos trabalhos da contratada, com consequente não atendimento da necessidade que originou a contratação ou surgimento de pleitos da contratada de algum tipo de indenização, pois esta já terá colocado recursos sem poder obter retorno.

Declaração de viabilidade (ou não) da contratação	Falta de abrangência da análise de viabilidade da contratação.	Leva a não considerar todos os aspectos necessários à análise, com consequente não contratação (em geral, não há fornecedores para a solução escolhida) ou contratação de fornecedor que não é capaz de entregar a solução contratada ou a solução que não produz resultados capazes de atender às necessidades que originaram a contratação.
---	--	---

Fonte: elaborado pelos autores com base em Brasil (2021g).

Considerando que a utilização da gestão de riscos, quando da elaboração do ETP, contribui para imprimir qualidade e confiabilidade ao planejamento das compras públicas, o Governo tem investido cada vez mais em ações voltadas para essa área.

Uma das intervenções mais recentes foi a publicação da Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Esse instrumento legal determina, no Art. 16, § 1º, a racionalização do procedimento administrativo por meio da gestão de risco e do controle preventivo (BRASIL, 2021d).

Tendo em vista o processo de elaboração do ETP no contexto da portaria, verifica-se que, para que ele alcance resultados efetivos de modo a não se tornar mais um procedimento meramente formal, sua construção deve ser acompanhada de controles proporcionais aos riscos.

Outra ação que também merece destaque é o lançamento, em setembro de 2021, do módulo Gestão de Riscos. A exemplo do que ocorreu com o ETP, o gerenciamento dos riscos também passou a ser operacionalizado no sistema de compras do

Governo Federal. O módulo foi projetado para poder ser editado e atualizado em tempo real durante todo o processo de contratação (BRASIL, 2021c).

Tais providências, no âmbito do Ministério da Economia, têm guarida na busca pelo aperfeiçoamento da governança nas contratações nacionais, ultimando, assim, a efetivação de maiores ritos de controle, efetivando a lógica de compras íntegras e, como consequência, atendendo aos interesses da Administração Pública.

Referências

ABRANSON, M.; MEANS, G. E. E-government 2001 - IBM endowment for the business of government. **Rowman & Littlefield Publishers**, 2001.

AVIGO, Ricardo Oliveira. Inovação organizacional em compras públicas. Análise da acurácia do planejamento participativo do instituto federal do triângulo mineiro de 2013 a 2016. 2018. 222 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2018. Disponível em: <http://bdtd.ufmt.edu.br/handle/tede/748>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BAILY, Peter; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000. 471 p.

BETHLEM, Agrícola de Souza. **Estratégia empresarial: conceitos, processo e administração estratégica**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009. 396 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de avaliação por área de gestão nº 6: serviço de transporte de servi-**

dores dos órgãos integrantes do sistema de serviços gerais. Brasília: CGU, 2016a. 61 p. Disponível em: <http://auditoria.cgu.gov.br/download/3730.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 1094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 mar. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.094%2C%20DE%2023,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 1º fev. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF, 23 set. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 1/2019, de 10 de janeiro de 2019. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília, DF: Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, 2019b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZ-

C2Mb/content/id/59109742/dole-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 4, de 12 de novembro de 2010. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 4 nov. 2010a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78745>. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5/2014, de 27 de junho de 2014. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Brasília, DF, 27 jun. 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-5-de-27-de-junho-de-2014-revogada-pela-in-no-73-de-2020>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 5/2017, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 26 maio 2017. n. 100, Seção 1, p. 90-109. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=90&data=26/05/2017>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 40/2020, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF: Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em: 22 fev. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 58/2022, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF: Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 65/2021, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 7 jul. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 73/2020, de 05 de agosto de 2020. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 5 ago. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF, 17 jun. 2002a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, DF, 04 ago. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 61. ed. Brasília, DF, 01 abr. 2021b. Seção 3, p. 1-1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Sistema de compras do governo federal ganha módulo para gestão de riscos.** 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/setembro/sistema-de-compras-do-governo-federal-ganha-modulo-para-gestao-de-riscos>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **SIASG/Comprasnet: A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais na Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília, DF, 2002b. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001896.pdf. Acesso em: 01 fev. 2021.

BRASIL. Painel de Compras. Ministério da Economia. **Empenhos**. 2022b. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/empenhos>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Ministério da Economia. **Manual - ETP Digital**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteu-do/manuais/manual-etp-digital>. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Ministério da Economia. **Portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Portaria Seges/Me Nº 8.678, de 19 de julho de 2021d. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aces-so-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Estudos Técnicos Preliminares: contratação de soluções em ti**. Contratação de so-

luções em TI. 2021e. Disponível em: https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/folder_estudos_preliminaresII.pdf. Acesso em: 04 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.321/2014**. Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - SELLOG. Relator: Ana Arraes. Brasília, DF, 21 de maio de 2014b. Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1321%20ANOACORDAO:2014%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.637/2021**. Relator: Augusto Sherman. Brasília, DF, 7 de julho de 2021f. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3739720206.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%-2520desc/0/%2520>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Nº 2353/2016**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 14 de setembro de 2016b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24196725/do1-2016-09-21-ata-n-35-de-14-de-setembro-de-2016-24196079-24196079. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.622/2015**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF, 21 de outubro de 2015. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/impren>

sa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/10/2015&jornal=1&pagina=97&totalArquivos=168. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: Livraria do Senado Federal, 2010b. 910 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual OnLine**. 2021g. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/ManualOnLine.htm>. Acesso em: 04 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Planejamento da contratação**. 2022c. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.009.037.htm>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral de Controle Externo. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: TCU, 2018. 154 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 177**. Brasília, DF, 26 de outubro de 1982. Súmula Nº 177. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 247**. Brasília, DF, 10 de novembro de 2004b. Súmula Nº 177. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Manual de licitações sustentáveis da Justiça Federal da 3ª Região**. São Paulo, 2016c. 27 p. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Socioambiental/PLS/Manual_de_Licitacoes_Sustentaveis-diagramado.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Webinar – Comprasnet. 2021h. Disponível em: <https://antigo.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/eventos/1351-webinar-comprasnet>. Acesso em: 06 ago. 2021.

CARVALHO, Jackeline. Nova versão do Comprasnet vai facilitar participação das MPE em compras públicas. 2020. Disponível em: <https://ipnews.com.br/nova-versao-do-comprasnet-vai-facilitar-participacao-das-mpe-em-compras-publicas/>. Acesso em: 05 fev. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015.

CARVALHO, Raffael Cleisson de. **O cenário das compras públicas nas microrregiões de Poços de Caldas, Pouso Alegre e Santa Rita do Sapucaí no sul de Minas Gerais**. 2014. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. Tradução de Strategic management. São Paulo: Makron Books, 1993. 469 p.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 182 de 17/10/2013**. Brasília: CNJ, 2013. 23 p. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_182_17102013_18102013175226.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 1/1986**: Resolução CONAMA nº 1 de 23/01/1986. Brasília: Conama, 1986. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95508>. Acesso em: 21 dez. 2021.

COSTA, Antônio França da; ANDRIOLI, Luiz Gustavo Gomes; BRAGA, Carlos Renato Araújo. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista do TCU**, S.L, v. 1, n. 139, p. 38-51, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1430>. Acesso em: 02 ago. 2021.

COSTIN, Claudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRUZ, Edjane Cortez.; OLIVEIRA, Thiago; GURGEL, André Morais. Desenvolvimento de um *framework* para o planejamento de compras públicas: estudo em uma universidade federal. Revista de Gestão e Projetos, v. 11, n. 3, p. 94-116, 17 dez. 2020. University Nove de Julho. <http://dx.doi.org/10.5585/gep.v11i3.18475>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/18475>. Acesso em: 16 mar. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29. ed, Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. 1088 p.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Introdução à Administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998. 714 p. (Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios). Trad. Carlos Afonso Malferrari.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Regulamento do 25º Concurso Inovação no Setor Público** – modalidade de práticas inovadoras. 2021. Disponível em: https://inovacao.enap.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/25_Edital_final-1.pdf. Acesso em: 23 jul. 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Temas Emergentes em Gestão e Políticas Públicas: tendências gerais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 11, n. 48, p. 43-66, 01 jan. 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44053>. Acesso em: 01 abr. 2021.

FENILI, Renato Ribeiro. **Desempenho em processos de compras e contratações públicas**: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais. 2016. 340 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22451/1/2016_RenatoRibeiroFenili.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

FENILI, Renato. Governança em Aquisições Públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica. Niterói: Impetus, 2018. 358 p.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações**: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira. 2010. 285 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2010. Cap. 1. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7950>. Acesso em: 05 jun. 2021.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira. Brasília: Enap, 2008. 25 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1713/1/Transforma%20a7%20b5es%20na%20gest%20a3o%20de%20compras%20da%20adm%20p%20bablica%20brasileira%20Ciro%20Fernandes.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. 1135 p.

KOCH, Per.; HAUKNES, Johan. **Innovation in the Public Sector**. Publin Report n. D20. Oslo: NIFU STEP, 2005, tradução nossa. Disponível em: <http://aviana.com/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

LIMA, Dagomar Henriques.; VARGAS, Eduardo Raupp de. O Estado da Arte sobre Inovação no Setor Público: como estudos de inovação em serviços podem contribuir? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E

PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO: EnANPAD. 34., 2010. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 25 a 29 set. 2010. p. 1-15. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb2076.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2021.

LIMA, Priscilla Pecene de. **Pregão eletrônico**: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas. 2008. 91 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/documents/454798/528797/2008%20-%2008CIPAD_PecenePriscilla.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

MEDEIROS, Claudia Lucio de. A Importância do Planejamento nas Contratações Públicas: prevenção de falhas e efetividade nos resultados. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, Ano, nº. 2. 9, p. 69-84, (jul./dez. 2017). Semestral. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/05/04-A-Importancia-do-Planejamento-nas-Contratacoes-Publicas-Prevencao-de-Falhas-e-Efetividade-nos-Resultados.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 56, n. 4, 449-464, out/dez 2005. Disponível em: < <http://seer.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/241/246> >. Acesso em: 24 jul. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14. ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Renato Geraldo. **O processo de Contratação Pública: fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012.

NOGUEIRA, Cleber Suckow (org.). **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

OECD/Eurostat. **Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation**, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OCDE Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg. 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 331 p.

PICCHIAI, Djair. As metas e os indicadores no processo de planejamento: estudo de caso de uma universidade pública, discussão e análise. **Connexio**, v. 5, n. 2, p. 133-150, fev./jul. 2016. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKE-wiK=-2b1XfHxAhXbGLkGHRZcDdsQFjAAegQIBRAD&url=https%3A%2F%2Frepositorio.unp.br%2Findex>.

php%2Fconnexio%2Farticle%2Fview%2F1468%2F941&us-g=AOvVaw2G-_WbKc3GTEh4TUwJOePe. Acesso em: 20 jul. 2021.

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. *In*: PINHO, José Antônio Gomes de (org.). Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: Edufba, 2012. p. 15-41. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/16738/3/estado%2C%20sociedade%20e%20interacoes.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

RODRIGUES, Leonel Cezar; RISCAROLLI, Valéria; FONTÃO, Henio. A ação de planejamento. *In*: LENZI, Fernando César. KIESEL, Marcio Daniel. ZUCCO, Fabrícia Durieux (org.). Ação Empreendedora: como desenvolver e administrar o seu negócio com excelência. São Paulo: Editora Gente, 2010. p. 23-45.

SERPRO. Comprasnet. Brasil, 2021. Disponível em: <http://intra.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/principais-solucoes/comprasnet>. Acesso em: 02 fev. 2021.

SOBRAL, Filipe.; PECCI, Alketa. Administração: teoria e prática no contexto brasileiro. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

TERRA, Antônio Carlos Paim. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Enap: escola nacional de administração pública. Brasília, p. 1-22. maio 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3166/1/ARTIGO%20COMPRAS%20P%C3%9ABLICAS%20INTELIGENTES.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

THOMPSON JR., Arthur A.; STRICKLAND III, Alonzo J. **Planejamento estratégico**: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2000. (Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios).

TONI, Jackson de. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, v. 4, n. 1, p. 4-20, ago. 2014. Disponível em: <https://asecorsindical.org.br/rbpo/vol-4-numero-1-2014>. Acesso em: 12 mar. 2021.

VIANA, João José. Administração de materiais: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2006.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?** Brasília: Enap, 2018. 240 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4347/1/Livro_Poder_compra_estatal.pdf. Acesso em: 05 jun. 2021.



Tipografias utilizadas:

Crimson Pro

Sora

Esta obra foi submetida e selecionada por meio de edital específico para publicação pela Editora IFRN, tendo sido analisada por pares no processo de editoração científica.

A Editora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) já publicou livros em todas as áreas do conhecimento, ultrapassando a marca de 150 títulos. Atualmente, a edição de suas obras está direcionada a cinco linhas editoriais, quais sejam: acadêmica, técnico-científica, de apoio didático-pedagógico, artístico-literária ou cultural potiguar.

Ao articular-se à função social do IFRN, a Editora destaca seu compromisso com a formação humana integral, o exercício da cidadania, a produção e a socialização do conhecimento.

Nesse sentido, a EDITORA IFRN visa promover a publicação da produção de servidores e estudantes deste Instituto, bem como da comunidade externa, nas várias áreas do saber, abrangendo edição, difusão e distribuição dos seus produtos editoriais, buscando, sempre, consolidar a sua política editorial, que prioriza a qualidade.





**Lidiane
Silva**

Administradora do IFRN Campus Currais Novos. Possui graduação em Administração e Mestrado em Gestão Pública pela UFRN. Especialista em Gestão Pública pelo IFPB.



**Richard
Araújo**

Analista Administrativo da Conab, membro do Grupo Estudos e Pesquisas em Gestão Institucional e Políticas Públicas da UFRN, professor colaborador do PPGP/UFRN e avaliador de periódicos. Compõe o Basis/INEP/MEC como Avaliador de Cursos. Possui graduação em Administração pela UNP, Mestrado em Administração pela UFPB e Doutorado em Administração pelo PPGA/UFRN.

Este livro contribui para a qualificação na área de planejamento em compras públicas. Ele apresenta o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como um instrumento que procura conferir eficiência, eficácia e economicidade nas aquisições de bens e contratações de serviços realizados pela Administração Pública Federal. Considerando o caráter inovativo do ETP e a necessidade de capacitação constante dos agentes públicos, buscou-se além de investigar o contexto no qual o instrumento está inserido, identificar e detalhar as principais informações exigidas para sua elaboração, bem como sua relação com a gestão de riscos. Portanto, esta é uma obra direcionada aos profissionais que trabalham com compras públicas e aos curiosos sobre o tema. Ela aponta a necessidade de um planejamento formal e crítico das demandas.

ISBN 978-85-8333-314-2



9 788583 333142 >

