PRO FHEMIG

CURSOS DE CAPACITAÇÃO PARA OS SERVIDORES DAS UNIDADES HOSPITALARES E SETORES TÉCNICOS DA FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS FHEMIG

L2 | LICITAÇÕES E CONTRATOS



CURSO 1

Estudo Técnico Preliminar

Módulo 1:
Introdução e Conceitos Básicos

Paulo Sérgio Mendes César

FJP FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
FHEMIG FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
MINAS GERAIS GOVERNO DIFERENTE. ESTADO EFICIENTE.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente
Helger Marra Lopes

Vice-Presidente
Mônica Moreira Esteves Bernardi

Diretora-Geral da Escola de Governo
Laura Angélica Moreira Silva

Diretora-Adjunta da Escola de Governo
Carla Bronzo Ladeira

Gerente de Capacitação e Treinamento
Kamila Pagel de Oliveira

Autor
Paulo Sérgio Mendes César

Equipe Técnica
Ana Beatriz Mendes Bartoli
Aparecida Maciel Shikida
Carlos Eduardo Cardoso Lobato
Davis Vieira da Fonseca
Erick Robson Ferreira Silva
Júnio William dos Santos
Patrick Tales Gonçalves
William Pereira Pinheiro

Programação Visual e Diagramação
Coordenação de Educação a Distância da Escola de Governo FJP

Paulo Sérgio Mendes César

Curso de capacitação para os servidores das unidades hospitalares e setores técnicos da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig

L2 LICITAÇÕES E CONTRATOS

CURSO 1

Estudo Técnico Preliminar

MÓDULO 1

Introdução e conceitos básicos

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Belo Horizonte

2023

ead@fjp.mg.gov.br
(31) 3448-9635
Alameda das Acácias, 70
Bairro São Luiz – Pampulha
Belo Horizonte / MG

Elaboração
Paulo Sérgio Mendes César

Revisão
Deysiane Marques Franco Vieira
Erick Robson Ferreira Silva

Normalização
Graziella Napoli Terra Caldeira

Formatação final
Equipe CEaD - EG/FJP

O conteúdo textual desta apostila é de inteira responsabilidade de seus autores e não reflete, necessariamente, a opinião da Fundação João Pinheiro.
Todos os direitos reservados. O conteúdo desta apostila não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização expressa da Fundação João Pinheiro.

Olá! Tudo bem com você?

Os Cursos de Capacitação para os Servidores das Unidades Hospitalares e Setores Técnicos da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig – desenvolvidos em parceria com a Fundação João Pinheiro, serão na modalidade Educação a Distância (EaD), com aulas assíncronas, síncronas e ou tutorias.

Você, cursista, desfrutará de amplo material didático para os estudos, entre eles: videoaulas, e-book, slides e materiais complementares, havendo, ao término de cada módulo, algumas atividades avaliativas para consolidação dos conteúdos abordados e para a mensuração do aprendizado.

Este programa será formatado em dois lotes, com sete cursos ao todo, alguns divididos em módulos, tendo como objetivo desenvolver competências e habilidades dos servidores das unidades hospitalares e setores técnicos da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig, a fim de qualificar e elevar o padrão das equipes e indivíduos para a melhoria na prestação de serviços ao cidadão, melhoria e otimização dos processos nas unidades de ofício de cada servidor; e a partir dos conteúdos assíncronos produzidos pelo objeto contratado, customizar diferentes ações de qualificação, incluindo-as em diferentes cursos para as áreas que exijam abordagem das temáticas, sempre mediadas por professores conteudistas especialistas.

Desejamos-lhe um ótimo curso!

Equipe organizadora

EaD-FJP

FHEMIG

SUMÁRIO

1 Introdução **7**

2 A normatização e as definições básicas do Estudo Técnico Preliminar **9**

Resumo **21**

3 O ETP como instrumento de eficiência e de planejamento **23**

Resumo **35**

4 A equipe de planejamento para contratações públicas e o princípio da segregação de Funções **36**

Resumo **46**

Referências **47**

Módulo 1:

Introdução e conceitos básicos



1 Introdução

1 INTRODUÇÃO

Neste primeiro módulo sobre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), serão apresentadas as principais definições associadas ao tema, bem como a histórica normatização, culminando com o atual contexto de obrigatoriedade para as mais variadas contratações públicas, ressalvadas algumas exceções.

Na sequência, será demonstrado em que medida o ETP pode ser considerado um instrumento de busca do princípio constitucional da eficiência administrativa, expresso no art. 37 da Constituição Federal, além de um importante instrumento de planejamento às contratações realizadas pelas administrações públicas brasileiras.

Há de ser dito que o ETP, que já era previsto na antiga Lei de Licitações, a Lei nº 8.666, de 1993, como base para a elaboração do Projeto Básico (PB), representou por muito anos uma incógnita nas contratações públicas, de pouco ou nenhum uso prático, como este estudo irá demonstrar.

Nesse ponto, se revela importante frisar que, mesmo antes de figurar com destaque no texto da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC) – Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, a menção ao ETP já estava se tornando cada vez mais comum, chegando a ser considerado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como documento de uso obrigatório para todas as contratações.

Ademais, esse *e-book* se encerra com a discussão relacionada à multidisciplinaridade esperada da equipe de planejamento da contratação encarregada pela elaboração do ETP, amparando-se, destarte, pelos pressupostos trazidos pelo princípio da segregação de funções que objetiva prevenir erros, omissões, fraudes, bem como o uso indevido de recursos públicos.

Módulo 1:

Introdução e conceitos básicos



2 A normatização e as definições básicas do ETP

2 A NORMATIZAÇÃO E AS DEFINIÇÕES BÁSICAS DO ETP

REFLEXÕES PARA ESTA SEÇÃO:

- O que é o ETP e desde quando é adotado em licitações ou compras diretas?
- Qual mudança o ETP sofreu com a NLLC?
- O ETP deve se orientar pelo interesse público ou pelas alternativas do mercado?
- Existem algumas situações para as quais o ETP não será adotado?

O ETP tem sua definição no inciso XX do art. 6º da NLLC, a Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, da seguinte forma:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

> XX - estudo técnico preliminar: **documento** constitutivo da **primeira etapa do planejamento de uma contratação** que caracteriza o interesse público envolvido e a sua **melhor solução** e dá **base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico** a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;
>
> [...]
>
> (Brasil, 2021, grifo nosso).

Ademais, a NLLC indica que a fase preparatória do processo licitatório – caracterizada pelo planejamento – deve se compatibilizar com o plano de contratações anual, com leis orçamentárias, além de abordar considerações técnicas, mercadológicas e de gestão, dentre tais compreendida "a descrição da necessidade da contratação fundamentada em ETP que caracteriza o interesse público envolvido" (Brasil, 2021, art. 18, I).

O ETP, enquanto instrumento de planejamento das contratações públicas, deve buscar sempre a melhor solução para o interesse público com vistas a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Para tanto, a NLLC (art. 18, §1º) estabelece que o ETP deve conter os seguintes elementos:

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

II - demonstração da previsão da contratação no **plano de contratações anual,** sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - **estimativas das quantidades** para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na **análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica** da escolha do tipo de solução a contratar;

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

VIII - **justificativas para o parcelamento ou não** da contratação;

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

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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;

XIII - **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação** para o atendimento da necessidade a que se destina (Brasil, 2021, grifo nosso).

Não obstante, a norma ainda determina que o ETP deve contemplar os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII supracitados e quando omitir os demais, deverá justificar tais

omissões. Nota-se, então, uma preocupação maior do legislador com a real necessidade da contratação alinhada ao interesse público; com as estimativas de quantidade, com as estimativas de valor, e com o parcelamento ou não do objeto, sendo que tais elementos interferem na escala e podem atrair ou afastar potenciais fornecedores; e com o posicionamento conclusivo sobre a adequação da necessidade, imputando tal responsabilidade ao demandante da pretendida contratação.

De acordo com a NLLC (art. 21), o ETP também poderá ser disponibilizado previamente à audiência pública sobre licitação que se pretenda fazer e quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o ETP deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa (art. 44).

No que se refere ao processo de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, o art. 72, inciso I da NLLC admite sua possibilidade se for o caso. Ou seja, percebe-se que nem todo processo de inexigibilidade ou dispensa de licitação exigirá a elaboração de ETP.

Tais casos de dispensa do ETP são melhor apresentados na Instrução Normativa (IN) da Secretaria de Gestão (Seges) nº 58, de 8 de agosto de 2022 (IN nº 58/2022), que dispõe sobre a elaboração dos ETPs para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 14 a **Instrução Normativa** (IN) nº 58/2022 assim estabelece:

> Art. 14. A elaboração do ETP:
>
> I – é **facultada** nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e
>
> II – é **dispensada** na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos (Brasil, 2022, grifo nosso).

Observa-se que é facultada a elaboração do ETP nos casos de dispensa em razão do valor (art. 75, inc. I e II), nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem (art. 75, inc. VII) e nas contratações emergenciais (art 75, inc. VIII).

O inciso II do art. 14 da IN nº 58/2022 acrescenta que a elaboração do ETP será dispensada nos casos de dispensa de licitação para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de um ano, quando decorrente de licitações desertas ou fracassadas (art. 75, inc. III).

Destarte, o ETP nem sempre será obrigatório, pois verifica-se a flexibilização de sua adoção em função do baixo valor envolvido e também da dificuldade de instruir processos em contratações emergenciais.

Anteriormente à instituição da NLLC, a lei antecessora, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atribuía ao ETP o papel de buscar mitigar o risco de a administração pública contratar algo inviável ou algo que acarretasse impacto inadequado ao meio ambiente.

Destaque-se que na Lei nº 8.666/1993 o ETP servia de base à elaboração de projetos básicos, que por sua vez antecediam as contratações propriamente.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/1993 assim estabelece:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
>
> IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, **para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento,** e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:
>
> [...]
>
> (Brasil, 1993, grifo nosso).

Nota-se que, a despeito de estar previsto na Lei nº 8.666 desde de 1993, o ETP era tratado como base para elaboração do PB e carecia de detalhamento quanto a seu conteúdo.

Reconhecendo a falta de padronização ou até a adoção precária do ETP, o TCU não envidou esforços no sentido de emitir diversas orientações aos órgãos e entidades jurisdicionados para

buscar suprir esse preocupante cenário. Nesse sentido publicou o *Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação* em 2012 e o documento *Riscos e Controles nas Aquisições* (RCA) em 2014.

Levantamento em regulamentos de algumas organizações realizado por Costa *et al.* (2017) revelam a despadronização quanto ao conteúdo para o ETP, conforme demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1: Diferentes orientações para conteúdo do ETP

RCA E GUIA TCU PARA CONTRATAÇÃO DE TI	IN-SLTI 4/2014	STJ ESTUDO TÉCNICOS PRELIMINARES: GUIA DE CONSULTA RÁPIDA
Necessidade de contratação	Definição e especificação das necessidades de negócio e tecnologias	**Documento de Oficialização da Demanda - DOD** Necessidade da contratação Alinhamento entre a contratação da solução e os planos estratégicos institucionais - PEI - PETI - PDTI Resultados pretendidos +
Alinhamento aos planos do órgão	Avaliação das diferentes soluções	
Requisitos da contratação	Análise e comparação entre os custos totais das soluções identificadas	**Análise da viabilidade da contratação** Necessidade da contratação Alinhamento entre a contratação da solução e os planos estratégicos institucionais - PEI - PETI - PDTI Resultados pretendidos +
Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item	Escolha da solução e justificativa de escolha	
Levantamento de mercado	Avaliação e definição dos recursos humanos e materiais para implantação e manutenção da solução	**Plano de sustentação** Estratégia de independência do Tribunal em relação à contratada Estratégia para transição e encerramento contratual Estratégia para continuidade em eventual interrupção de contrato Recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio +
Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar	Definição dos mecanismos para continuidade do fornecimento da solução, no caso de interrupção contratual	**Análise da viabilidade da contratação** Modelo de exceção e gestão do contrato +
Estimativas preliminares dos preços	Declaração de validade da contratação	**Análise de riscos** Análise de riscos
Descrição da solução como um todo		
Justificativas para o parcelamento ou não da solução		
Resultados pretendidos		
Providências para adequação do ambiente do órgão		
Análise de risco		
Declaração da viabilidade ou não da contratação		

Fonte: Costa *et al.* (2017, p. 45).

Faz-se oportuno esclarecer que houve intensificação da adoção de ETP – de forma apartada de Termos de Referência ou Projetos Básicos – a partir de 2014, especificamente nas contratações abarcando soluções de tecnologia da informação

da administração pública federal. Isso se deveu à instituição da IN nº 4, de 11 de setembro de 2014 (IN nº 4/2014). Dispõe sobre o processo de contratação de solução de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do poder executivo federal.

A IN nº 4/2014 trouxe de forma expressa a elaboração de ETP, *in verbis*:

> Art. 2º Para fins desta IN, considera-se:
>
> XIII – Estudo Técnico Preliminar da Contratação: documento que **demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação;**
>
> [...]
>
> (Brasil, 2014a, grifo nosso).

Outrossim, estabeleceu sua obrigatoriedade como etapa da fase de planejamento da contratação, a saber:

> Art. 9º A **fase de Planejamento da Contratação** consiste nas seguintes etapas:
>
> I – Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
>
> II – Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
>
> III – Análise de Riscos; e
>
> IV – Termo de Referência ou Projeto Básico. (Brasil, 2014a, grifo nosso).

Sua normatização foi evoluindo, adquirindo mais elementos, como se observa consubstanciado na IN nº 1, de 4 de abril de 2019:

> Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
>
> XI – Estudo Técnico Preliminar da Contratação: documento que descreve as análises realizadas em relação às condições da contratação em termos de **necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características,** e que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação;
>
> [...]
>
> (Brasil, 2019, grifo nosso).

Para além das soluções de tecnologia da informação, o ETP ganha alavancagem na adoção para contratação de serviços com o advento da IN nº 5, de 26 de maio de 2017, ao se tornar item obrigatório no planejamento de contratação para cada serviço:

> Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:
>
> I – Estudos Preliminares;
>
> II – Gerenciamento de Riscos; e
>
> III – Termo de Referência ou Projeto Básico (Brasil, 2017).

E acrescenta:

> Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, **a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares,** conforme estabelecido [...] (Brasil, 2017, grifo nosso).

Somente mediante a edição da IN nº 40, de 22 de maio de 2020 (IN nº 40/2020), foi trazida a elaboração do ETP para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, bem como a figura do Sistema ETP digital, conforme abaixo:

> Art. 1º Esta Instrução Normativa 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
>
> Parágrafo único. Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se ETP o documento constitutivo da **primeira etapa do planejamento** de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de **requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico,** caso se conclua pela viabilidade da contratação (Brasil, 2020, grifo nosso).

E assim segue:

> Art. 5º Os ETP deverão 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, 2020, grifo nosso).

Percebe-se que o conteúdo da IN nº 40/2020, se aproxima bastante da regulamentação dada posteriormente pela NLLC, ao indicar como diretrizes a necessidade da contratação ser tratada como problema a ser resolvido e a busca de soluções dentre as possíveis com vistas a justificar a viabilidade da escolha.

Mas mesmo antes da publicação da nova lei, há de se apontar as contribuições advindas do Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamentou a licitação na modalidade pregão para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, inclusive os comuns de engenharia.

Em seu Art. 14, o Decreto nº 10.024/2019 assim dispõe:

> Art. 14. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
>
> I – elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência;
>
> II – aprovação do estudo técnico preliminar e do termo de **referência pela autoridade competente ou por quem esta delegar;** (Brasil, 2019, grifo nosso).

Esse novo detalhe relativo à aprovação do ETP pode ser vista como importante mudança no tocante ao planejamento de licitações, ao chamar a responsabilidade da autoridade competente e envolver o nível estratégico da organização no processo, visto que autoridade competente remete ao agente público dotado de poder de decisão em determinado processo administrativo conforme estabelecido em normativos do órgão ou entidade.

No âmbito estadual, merece destaque a Resolução da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) nº 115, de 29 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a elaboração do ETP na administração pública estadual. em seu art. 4º a Resolução impõe a necessidade do ETP para licitações e procedimentos auxiliares – como registro de preços – para as aquisições de bens e contratações de serviços, inclusive para obras no que couber. Contudo, na sequência a norma mineira traz a relativização da adoção do ETP:

> 1º - É **facultada** a elaboração do ETP, mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, nas hipóteses de:

> I – dispensa e inexigibilidade de licitação, exceto nos casos dispostos nos incisos III e IV do § 2º;
>
> II - contratação de **licitante remanescente;**
>
> III - **possibilidade de utilização de ETP elaborado para procedimentos anteriores quando as soluções propostas atenderem integralmente à necessidade apresentada;**
>
> IV - soluções submetidas a **procedimentos de padronização ou que constem em catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços** (Minas Gerais, 20221, grifo nosso).

E continua:

> § 2º - É **dispensável** a elaboração do ETP:
>
> I - por órgão ou entidade beneficiário de licitação, de contratação ou de procedimento auxiliar cujo **ETP tenha sido elaborado por unidade centralizadora** de compras ou por unidade que for autorizada por ela a conduzir o respectivo procedimento;
>
> II - nas contratações de **serviços comuns de engenharia** quando demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, casos em que a **especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou projeto básico;**
>
> III – nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou grave perturbação da ordem;
>
> IV – nas situações de emergência ou calamidade pública (Minas Gerais, 20221, grifo nosso).

Dentre as possibilidades sobreditas para adoção ou não do ETP, nota-se a racionalidade trazida pela norma, ao passo que algumas situações aparentam não acarretar riscos ao interesse público, como nos casos de licitante remanescente, licitação pretérita similar e itens catalogados. Mas como a regra é pelo fazer, deve ser justificada a não adoção do ETP.

Na mesma linha, a dispensa do ETP, para além daquelas envolvendo contextos mais sensíveis (guerra, estado de defesa *etc.*), não faria sentido adoção de ETP quando unidade centralizadora da administração pública estadual já tenha realizado na condução de um procedimento auxiliar de registro de preços, por exemplo. Outrossim, em serviços comuns de engenharia em que a especificação do objeto já deve ser realizada no termo de referência ou PB.

Quanto aos elementos que compõem o ETP, a norma mineira traz a mesma indicação da legislação federal acima apresentada, como se identifica no dispositivo a seguir:

> Art. 6º - O ETP buscará a melhor solução identificada dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação acerca da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
>
> II – demonstração da previsão da potencial contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
>
> III - descrição dos requisitos da potencial contratação necessários e suficientes à escolha da solução;
>
> IV - estimativas das quantidades a serem potencialmente contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
>
> V – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução, que poderá ser ou não viabilizada por meio de uma contratação, podendo, entre outras opções:
>
> a) ser **consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias e inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;**
>
> b) ser realizada **audiência ou consulta públicas ou diálogo transparente com potenciais fornecedores,** preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
>
> VI - estimativa do valor da potencial 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 - descrição da solução como um todo e, quando for o caso, das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica;
>
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, considerando critérios de viabilidade técnica e econômica;

> IX - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
>
> X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, se for o caso, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
>
> XI – considerações sobre contratações correlatas ou interdependentes;
>
> 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;
>
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (Minas Gerais, 20221, grifo nosso).

Cabe aqui destacar a possibilidade de, ao buscar alternativas de soluções no mercado, promover diálogo com fornecedores e consideração de contratações similares como fonte de parâmetro.

Ademais, vale frisar os alertas trazidos pela Resolução Seplag quando da elaboração do ETP, que em suma recaem sobre experiências pretéritas, eventuais riscos quanto à solução indicada e o nível de complexidade do problema a ser resolvido (art. 7º).

RESUMO

1 De acordo com a NLLC (art. 6º, XX), o ETP é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao PB a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

2 Na Lei nº 8.666/1993, o ETP era intrínseco ao PB, com vistas a embasar sua elaboração.

3 O ETP deve ser compatível com o plano de contratações anual (planejamento de compras) e com as leis orçamentárias.

4 Entre a Lei de Licitações de 1993 a de 2021 ocorreram diversas recomendações emanadas de órgãos de controle e previsões em normas administrativas esparsas com vistas a reconhecer o ETP enquanto instrumento importante no processo de contratação pública.

5 O ETP também leva em consideração a necessidade da contratação sob o prisma do interesse público; os requisitos de cada contratação; as estimativas de quantidade; o levantamento de mercado com as alternativas; a estimativa de valor; a descrição da solução como um todo; a justificativa para parcelamento ou não da contratação; os resultados pretendidos; os potenciais impactos ambientais e eventuais medidas mitigadoras; e o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação.

6 O ETP nem sempre será obrigatório, pois verifica-se a flexibilização de sua adoção em função do baixo valor envolvido e também da dificuldade de instruir processos em contratações emergenciais.

7 Em Minas Gerais, a Resolução Seplag nº 115/2021 permite a adoção de ETP elaborado para procedimentos anteriores e

possibilita a não adoção das contratações do catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços, como as decorrentes de Cotação Eletrônica de Preços (COTEP).

8 O ETP é dispensável quando a unidade centralizadora de compras já houver elaborado no âmbito do mesmo processo, como ocorre nos casos de sistema de registro de preços.

PRO FHEMIG

Módulo 1:
Introdução e conceitos básicos



3 O ETP como instrumento de eficiência e de planejamento

3 O ETP COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA E DE PLANEJAMENTO

REFLEXÕES PARA ESTA SEÇÃO:

- De que forma o ETP auxilia na busca pela eficiência administrativa?
- O ETP visa somente à eficiência econômica?
- A eficiência deve ser buscada pelo agente público ou somente pelos órgãos e entidades da administração pública?
- Por que o ETP pode ser compreendido como instrumento de planejamento?

Mais do que mais um documento preparatório, o ETP pode ser considerado um documento essencial nos atuais processos de contratações públicas. Para além de um novo documento no processo licitatório ou contratação direta, o ETP se revela verdadeiro instrumento de planejamento no setor público na busca por contratos administrativos mais eficientes e, consequentemente, mais alinhados ao interesse público, que é princípio basilar implícito para a administração pública.

Grosso modo, o ETP serve como base para a equipe de planejamento, permitindo a análise de riscos e, consequentemente, a deliberação sobre a viabilidade da aquisição.

Partindo do fato de que os recursos públicos são escassos de devem ser gastos da melhor forma possível, principalmente ao se considerar grande parcela dos entes federativos menos abastados, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) incorporou expressamente no caput de seu art. 37 o princípio da eficiência, *in verbis*:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> (Brasil, 1988, grifo nosso).

A própria Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, atribuiu à população brasileira um vasto rol de direitos sociais, que por sua vez foram traduzidos em grande volume de serviços prestados pelas administrações públicas nacionais à população. E é nesse contexto, associado à limitação de recursos públicos, que se revela imperiosa a execução da atividade pública de forma racional e eficiente, sempre buscando melhorar a aplicação dos recursos escassos e reduzir os custos, quando possível.

A Emenda à Constituição n.º 19, de 04 de junho de 1998 (EC 19/98) tornou expresso o princípio da eficiência na administração pública, ratificando o pano de fundo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrae), que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira iniciada formalmente em 1995, sob forte influência do fenômeno da *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, focada em resultados aos cidadãos.

O fato de a EC 19/1998 ter tornado expresso o princípio da eficiência no art. 37 da CF/1988 não significa que tal princípio não existisse ou que não devesse ser perseguido anteriormente. Corrobora tal posição a contemplação desse e outros princípios para a administração pública federal no Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, com o seguinte teor em seu art. 6º:

> Art. 6º As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:
>
> I – **planejamento;**
>
> II – coordenação;
>
> III – descentralização;
>
> IV – delegação de competência;
>
> V – controle (Brasil, 1967, grifo nosso).

O Decreto-Lei n.º 200/67 abordou a eficiência administrativa em outros dispositivos:

> Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:
>
> [...]
>
> III - A **eficiência administrativa** (Brasil, 1967, grifo nosso).

E assim seguiu:

> Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.
>
> [...]
>
> § 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo **funcionamento eficiente e coordenado do sistema** (Brasil, 1967, grifo nosso).

Outrossim, o Decreto-Lei nº 200/67 expressamente mencionou novamente o aventado princípio:

> Art. 116. Ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) incumbe:
>
> I - Cuidar dos assuntos referentes ao pessoal civil da União, adotando medidas visando ao seu **aprimoramento e maior eficiência** (Brasil, 1967, grifo nosso).

Na verdade, nota-se que já havia uma notória preocupação com a obtenção da eficiência administrativa que, de acordo com Di Pietro (2001), possui dois aspectos, a atuação do agente público e a organização da administração pública, assim compreendidos:

a) atuação do agente público:
- melhor atuação com melhores resultados;
- avaliação especial como requisito para aquisição de estabilidade;
- avaliações periódicas de desempenho como flexibilização/mitigação da estabilidade; e

b) organização da Administração Pública:
- mais racional com melhores resultados;
- novo modelo de gestão com ênfase em resultados.

Não há como falar de ETP sem antes visitar essa necessidade de a administração pública buscar a eficiência.

Importante destacar, como argumentado por Mokete (1999), que as aplicações do termo na análise de políticas públicas tipicamente se associam com uma relação entre meios e fins. A eficiência seria o grau em que se cumprem os objetivos ao menor custo possível.

Não obstante, no que tange aos custos, nem todo custo envolve necessariamente desembolso de dinheiro, podendo representar um desgaste ou sacrifício de um recurso, sendo ele tangível ou intangível. Logo, enquanto a eficiência econômica passa por uma análise custo-benefício, a eficiência social deve contemplar os impactos relativos sobre o bem-estar de diferentes grupos socioeconômicos (Mokete, 1999).

Coadunado com tal linha, encontra-se uma boa conceituação de eficiência administrativa em:

> [...] a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de **plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade,** ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos. Embora já praticado no âmbito da proteção do consumidor, e doutrinariamente reconhecido nas obras dos administrativistas mais recentes, o certo é que, uma vez constitucionalmente consagrado este dever de eficiência do setor público, conotado aos interesses da sociedade, sempre que possa ser objetivamente aferível, passou a ser um **direito da cidadania** (Moreira Neto, 2014, p. 183, grifo nosso).

Extrai-se do trecho sobredito a amplitude da eficiência para além de aspectos meramente econômicos, passando a focar mais nos resultados obtidos pela administração pública que propriamente nos meios. Trata-se, em certa medida, de um rompimento com a ideia inicial de eficiência focada meramente nos meios e eficácia nos resultados, como bem elucida o Quadro 2 de autoria de Chiavenato (1994):

Quadro 2: Comparativo entre Eficiência e Eficácia

EFICIÊNCIA	EFICÁCIA
Ênfase nos meios	Ênfase nos resultados
Fazer corretamente as coisas	Fazer as coisas corretas
Resolver problemas	Atingir os objetivos
Salvaguardar os recursos	Otimizar a utilização de recursos
Cumprir tarefas e obrigações	Obter resultados
Treinar os subordinados	Proporcionar eficácia aos subordinados
Manter as máquinas	Máquinas disponíveis
Presença dos templos	Prática dos valores religiosos
Rezar	Ganhar o céu

Fonte: Chiavenato (1994, p. 163).

Chiavenato (1994, p. 163) acrescenta que:

> À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis).

Fica claro que a conceituação trazida pelo autor se diferencia da proposta na Reforma Administrativa dos anos 1990, de cunho gerencial. Pela reforma, a eficiência focaria nos resultados e não nos meios, como fica evidente no trecho extraído da apresentação do Pdrae (Brasil, 1995, p.12, grifo nosso):

> A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema

> estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. **A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados,** e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Pode-se então observar, no Pdrae, que

> [...] os resultados da ação do Estado devem ser considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas (BRASIL, 1995, p. 13).

Em que pese a eficiência administrativa ser constitucionalmente consagrada como imperativo para todos servidores públicos, principalmente em atenção ao quadro de restrições orçamentárias que limitam as atuações de grande parte das administrações públicas nacionais.

Para além dessa escassez de recursos públicos, Costa *et al.* (2017, p. 39) argumentam que o descompasso entre gasto público e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), corroborando certa ineficiência dos gastos, não deve ser atribuído exclusivamente à corrupção, mas também à própria

> [...] ineficiência na gestão das aquisições, por exemplo pela ausência de planos anuais de compras das organizações, e, mais especificamente, pela falta do planejamento adequado de cada aquisição.

Nesse sentido, acórdãos do TCU apontam há muito a deficiência do planejamento como responsável por contratações públicas ruins e já indicavam a utilização de ETPs.

O Acórdão do TCU 2323/2015 deliberou sobre autos de consolidação das auditorias integrantes dos trabalhos de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), governança e gestão das aquisições, realizada com os objetivos de avaliar se as práticas de governança e gestão das aquisições adotadas em 20 órgãos e entidades da administração pública federal

apresentam-se aderentes às boas práticas e à legislação pertinente.

Merece destaque que um dos objetivos específicos da mencionada avaliação foi verificar se "os estudos técnicos preliminares contribuem para assegurar a viabilidade da contratação?" (Brasil, 2015a).

Para tanto, a avaliação investigou se eram realizados os seguintes procedimentos em tais estudos:

a) levantamento de mercado para buscar soluções que atendessem aos requisitos da contratação;
b) método objetivo para estimar a quantidade de materiais e a produtividade da mão de obra utilizados na prestação dos serviços de limpeza;
c) justificativa documentada para localização, quantidade e tipo dos postos de vigilância;
d) procedimentos para adequada estimativa de preços; e
e) justificativa para o parcelamento ou não da solução contratada.

Apesar das recomendações pré-existentes, verificou-se naquele momento que somente duas – do total de 20 – organizações avaliaram outras soluções oferecidas pelo mercado. Ao que se extraí do Acórdão 2328/2015 a seguinte observação:

> A utilização de somente uma opção como base para definição dos requisitos traz riscos de direcionamento da licitação, com o consequente aumento do valor contratado, além de dependência de fornecedores únicos, em determinadas situações (Brasil, 2015a).

Ponto mais preocupante identificado foi que em relação à estimativa de materiais, a maioria das organizações (17/20) não adotou método objetivo e documentado para definir os quantitativos a serem utilizados na prestação de serviços de limpeza. Ao que motivou a seguinte manifestação:

> Uma estimativa de quantidades maior que as necessidades da organização pode levar à sobra de produtos, com consequente desperdício desses itens e de recursos financeiros ou até a uma remuneração indevida à contratada. Por outro lado, uma estimativa menor de materiais pode levar ao risco de que a contratação não atenda às necessidades da organização (Brasil, 2015a).

No que toca ao método objetivo para estimar a quantidade de materiais e a produtividade da mão de obra utilizados na prestação dos serviços de limpeza, constatou-se deficiências na definição dos postos de trabalho em todas organizações avaliadas. Deficiências decorrentes tanto da falta de estudo quanto da produtividade de mão de obra dos serviços de limpeza ou pela ausência de justificativa para as quantidades e tipos de postos de vigilância. Eis que:

> Tal situação também traz riscos de contratar uma quantidade maior de postos de trabalho do que a necessária, levando ao desperdício de recursos financeiros, o que pode caracterizar ato de gestão antieconômico. De outra forma, a contratação de menos postos pode levar uma prestação de serviços que não atende às necessidades da organização (Brasil, 2015a).

Quanto aos procedimentos para adequada estimativa de preços, foi identificado que em apenas uma organização auditada não se constataram deficiências na estimativa de preços, seja pela ausência de pesquisa de mercado ou por falhas nos procedimentos realizados, tais como a utilização de uma única fonte como referencial para estimar o valor da contratação. Nesse item o Acórdão 2328/2015 chama a atenção para o fato de que:

> A coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a pesquisa de mercado pode levar a estimativas falhas, com consequente utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar os preços contratados quando questionados por partes interessadas (Brasil, 2015a).

E quanto à justificativa para o parcelamento ou não da solução contratada, foi constatado que a maioria das

organizações não justificou. Nesse ponto o Acórdão 2328/2015 aponta que:

> Não parcelar solução cujo parcelamento é viável, pode ocasionar a diminuição da competição nas licitações, por não permitir que empresas menores participem da licitação, com consequente aumento dos valores contratados. Por outro lado, parcelar o que não deveria ser parcelado, pode acarretar perda de escala ou prejuízo ao conjunto da solução contratada (Brasil, 2015a).

Especificamente sobre a importância do planejamento para a boa gestão das aquisições públicas, o Acórdão 2328/2015 do TCU estabeleceu que o planejamento é princípio fundamental da administração pública, e sobre este mecanismo buscou-se avaliar se a organização prática um processo de planejamento das aquisições, gerando um plano de aquisições contendo o conjunto de aquisições que pretende realizar ao longo do ano, instrumento este que deveria ser utilizado como insumo para a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como para o acompanhamento da execução orçamentária.

Nesse ponto, o Acórdão 2328/2015 relatou potenciais consequências temerárias, tais como:

1. Imprevisibilidade da demanda de trabalho das unidades de aquisições;
2. Realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento;
3. Falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição;
4. Realização de contratações emergenciais sem amparo legal;
5. Realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade; e
6. Desperdício de recursos naturais (Brasil, 2015a).

Nesse sentido, o TCU recomendou o aperfeiçoamento dos planos enquanto mecanismo adequado à mitigação dos riscos sobreditos.

As conclusões gerais do Acórdão 2328/2015 foram de que a não realização dos estudos técnicos preliminares – não obrigatórios àquela época – e a ausência de planejamento de

compras eficiente foram as principais causas do cenário encontrado.

Abordando a mesma investigação, se o ETP contribui para assegurar a viabilidade da contratação, o Acórdão do TCU 2339/2016 obteve o mesmo posicionamento quanto à necessidade de adoção de estudos técnicos preliminares com vistas à melhorar o planejamento das contratações públicas.

Outrossim, de acordo com o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação do TCU (Brasil, 2012, p. 58), "a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)". O Guia ainda defendia já em 2012 que os estudos técnicos preliminares servem para:

> **a)** assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; e
>
> **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. 39).

A título de exemplo, apresenta-se na página seguinte um quadro comparativo que contempla as possíveis soluções pensadas no ETP pela equipe de planejamento da contratação no âmbito de um projeto estratégico estadual – o Saúde em Rede – com vistas a viabilizar o fornecimento de material instrucional nas ações de educação permanente realizadas de forma descentralizada em todo território estadual:

Quadro 3: Análise de vantagens e desvantagens entre soluções consideradas no ETP

Soluções	Vantagens (pontos fortes)	Desvantagens (riscos, limitações, problemas)
CONTRATAÇÃO DE IMPRESSÃO GRÁFICA	Garantia do padrão de qualidade dos materiais das contratações anteriores; entrega dentro do prazo, otimização da mão de obra dentro do órgão	Necessidade de realização de licitação.
IMPRESSÃO DO MATERIAL NO PRÓPRIO ÓRGÃO	Desnecessidade de realização de licitação	Necessidade de estruturação de um setor de reprografia, contendo impressora com toner colorido, maquinário para encadernação; Contratação de pessoal especializado para realização de impressões e encadernação do material com o rigor e qualidade técnicos que tal execução demanda.
DISPONIBILIZAÇÃO DO MATERIAL DE FORMA VIRTUAL	Nenhum custo financeiro extra envolvido	Inviabilidade de execução das dinâmicas de formação/qualificação; Comprometimento da qualidade da formação/qualificação, objetivo principal do projeto.

Fonte: Adaptado de processo SEI (2022).

Isso posto, resta clara a importância do ETP como instrumento de planejamento e busca de eficiência administrativa. Ademais, seu detalhamento deve estar alinhado proporcionalmente aos riscos da contratação, permitindo que cumpra papel de mecanismo de controle e orientação à equipe de planejamento.

RESUMO

1 O ETP busca alinhar as contratações da administração pública ao interesse público, devendo avaliar sempre a necessidade apresentada e sua melhor solução naquele momento.

2 O ETP é documento preliminar da fase de planejamento e permite a análise de riscos e consequente viabilidade da contratação.

3 A eficiência administrativa é um princípio expresso na CF/1988 desde 1998, mediante a publicação da EC nº 19, todavia, já era previsto tacitamente (doutrina e jurisprudência) e expressamente em algumas normas, como p.e. no Decreto-Lei nº 200/1967.

4 A reforma administrativa promovida pelo Pdrae alavancou a forte ênfase da eficiência administrativa na administração pública.

5 A eficiência administrativa deve nortear a atuação do agente público como da própria administração pública, ao que ambos devem buscar melhores resultados.

6 Eficiência também deve considerar os impactos socioeconômicos.

7 O ETP é importante instrumento do planejamento das contratações públicas e, portanto, já era frequentemente recomendado pelos órgãos de controle há anos.

8 A ausência de planejamento nas aquisições de bens e contratações de serviços pode acarretar: imprevisibilidade da demanda de trabalho das unidades de aquisições; realização de aquisições sem o prazo adequado para planejamento; falta de recursos previstos no orçamento para realização da aquisição; realização de contratações emergenciais sem amparo legal; realização de contratações sem inclusão de requisitos de sustentabilidade; e desperdício de recursos naturais.

Módulo 1:
Introdução e conceitos básicos



4 A equipe de planejamento para contratação pública e o princípio da segregação de funções

4 A EQUIPE DE PLANEJAMENTO PARA CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

REFLEXÕES PARA ESTA SEÇÃO:

- O que é e para quê serve a segregação de funções?
- Quem elabora o ETP?
- Qual a principal característica da equipe de planejamento para contratação pública?
- É possível contratar consultoria para elaboração de ETP?

Mister destacar que, as contratações de serviços ou obras pelo poder público são verdadeiros processos administrativos, seja mediante procedimento de licitação ou procedimento de contratação direta. Destarte, envolvem o trabalho de diversos agentes públicos em um processo de trabalho com diversas fases, insumos e produtos.

Imperioso outrossim compreender que esse processo de trabalho se inicia antes mesmo da apresentação da demanda ao público externo. Inicia-se internamente com a primeira oficialização da demanda, interna corpus, seguida do ETP, enquanto documento da fase de planejamento.

Uma pergunta comum feita por muitos servidores em praticamente todas organizações públicas é "quem deve atuar no planejamento das aquisições bens e das contratações de serviços?".

Pois bem, o TCU, no Acórdão 2328/2015, orientou as organizações sob sua jurisdição a executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos (item 2.4.2):

> [...] elaboração, com participação de **representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições,** contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a

> contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar para aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;
>
> [...]
>
> (Brasil, 2015a, grifo nosso).

Todavia, Costa *et al.* (2017, p. 42) apresentam o seguinte pensamento que, na verdade, já sinaliza um risco no processo:

> O setor requisitante geralmente não é o setor que realiza a seleção do fornecedor, então esse descompasso – o setor requisitante pensar que está demandando a aquisição de uma determinada solução e receber outra – tem uma probabilidade de ocorrer que não pode ser desprezada.

Essa preocupação já era abordada em 2014 no estudo do TCU o documento RCA, que recomendava a adoção de um documento inicial juntamente com os estudos técnicos preliminares que oficializasse a demanda pela área requisitante da aquisição, documento chamado no estudo de Documento de Oficialização da Demanda (DOD). Interessante notar que, independentemente do tipo de aquisição que se pretende realizar, o TCU entendeu que a ausência de formalização da demanda geraria alto risco de se levar a uma contratação que não atenda a uma necessidade da administração pública.

Já àquela época, no intuito de reduzir esse risco, o TCU orientava que a alta administração dos órgãos e entidades jurisdicionados editassem normativos, criando a obrigatoriedade de que todas as contratações fossem iniciadas com o DOD e que a assessoria jurídica, ao lhe ser submetido o processo licitatório ou de contratação direta, negue-lhe o seguimento se faltar esse documento.

Para além de um documento de oficialização, percebe-se aqui a potencial responsabilização imputada ao setor demandante da aquisição pública. Nesse sentido, imperioso trazer à discussão o princípio da segregação de funções, expresso no art. 5º da NLLC.

De acordo com a Resolução nº 1.212, de 27 de novembro de 2009, do Conselho Federal de Contabilidade, a segregação de funções objetiva reduzir as oportunidades que permitam a

qualquer pessoa estar em posição de perpetrar ou de ocultar erros ou fraudes no curso normal das funções.

O §1º do art. 7º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que servidores serão designados pela autoridade máxima do órgão ou entidade para desempenhar funções essenciais à execução desta lei, sendo que a autoridade

> [...] deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação (Brasil, 2021).

Assim, o princípio da segregação de funções fomenta a separação de atribuições entre os servidores nas fases do processo licitatório, especialmente em relação às funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações. Tal princípio cumpre importante papel de prevenir erros, omissões, fraudes e uso irregular de recursos públicos, ao tentar impedir que o mesmo agente público conduza atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar tal execução (Guimarães; Sampaio, 2022).

Extrai-se do supracitado princípio, que integrantes da assessoria jurídica, responsáveis pela análise de legalidade dos instrumentos, não devem participar da elaboração dos mesmos para que não haja conflito de interesses nem risco de ocultação de erros ou fraudes, por exemplo. Todavia, o fato de determinado servidor em exercício no setor de licitações e contratos ser membro de comissão de contratação ou participar da elaboração do ETP não implicaria, de per si, violação ao princípio da segregação de funções.

O Acórdão do TCU de nº 3.381, de 4 de dezembro de 2013, indicou que:

> 9.4.1. a atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento [...] (Brasil, 2013).

De acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público (2021), deve haver a segregação entre as funções de controle e as diversas outras funções das áreas administrativas, bem como a segregação da própria área administrativa, entre funções de finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação, pagamento *etc*. Ainda acrescenta que deve ser assegurado quantitativo mínimo de servidores no setores específicos para não inviabilizar a referida segregação de funções, até em consideração ao teor do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que prevê que na "interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor" (Brasil, 1942).

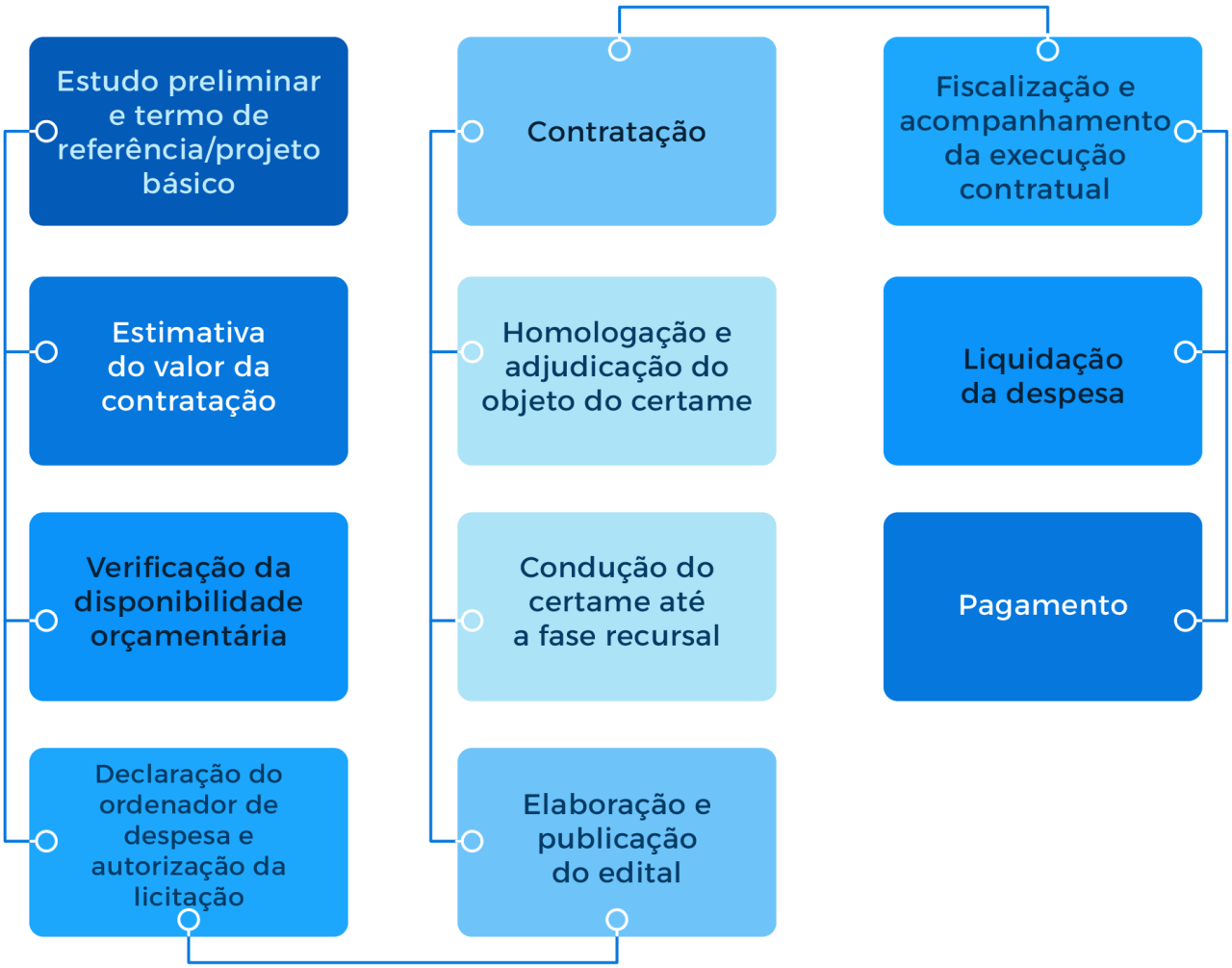
Nesse sentido, já era apresentado em 1996 pelo TCU que

> [...] a segregação de funções é princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações (Portaria nº 63/96, de 27/02/96 - Manual de Auditoria do TCU).

Argumento corroborado pelo Relatório da Controladoria Geral da União nº 174805/2005 ao considerar "falta de segregação de funções, o Chefe do Setor de Licitações e Contratos elaborar o projeto básico e atuar no processo como Pregoeiro" (Brasil, 2006).

A Figura 1 demonstra uma proposta de divisão sintética das principais funções de uma instituição pública fictícia:

Figura 1: Divisão das principais funções no processo licitatório



Fonte: Viana (2022).

Com fulcro no princípio da segregação de funções, vale citar o estabelecido no Decreto Mineiro nº 48.587, de 17 de março de 2023, ao vedar ao agente de contratação elaborar ETP, termo de referência, anteprojeto, PBou projeto executivo em processos em que estiver designado, como se apresenta abaixo:

> Art. 10 – É vedado ao agente de contratação, no âmbito dos processos em que for designado, atuar simultaneamente em funções que apresentem risco ao princípio de segregação de funções, a saber, entre outras:
>
> I – elaborar os documentos da fase preparatória ou se responsabilizar por eles, em especial:
>
> **a) estudo técnico preliminar;**
>
> **b) termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo;**

> [...]
>
> (Minas Gerais, 2023, grifo nosso).

Ainda sobre as competências pela elaboração dos instrumentos licitatórios iniciais, nota-se que a IN nº 5/2017, além de distinguir ETP do termo de referência ou PB em termos de conteúdo, em termos de competência para a sua elaboração, assinatura e aprovação também os distinguiu, como apresentado abaixo:

> Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, **a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares,** conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.
>
> [...]
>
> Art. 29, § 2º **Cumpre ao setor requisitante a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico,** a quem caberá avaliar a pertinência de modificar ou não os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco, a depender da temporalidade da contratação, observado o disposto no art. 23 (Brasil, 2017, grifo nosso).

Esclarecida a relevância do princípio da segregação de funções no âmbito das licitações, retoma-se agora a discussão relacionada propriamente à elaboração do ETP.

De acordo com a Resolução Seplag n.º 115/2021, a equipe de planejamento da contratação é composta pelo:

> [...] conjunto de integrantes **das áreas solicitante, técnica e de contratação,** designados nos autos do processo de compras pelas autoridades competentes das respectivas **unidades e que reúnem as competências necessárias à execução da etapa de planejamento da contratação, com conhecimentos sobre aspectos técnicos do objeto e de licitações e contratos;**
>
> [...]
>
> (Minas Gerais, 2021, grifo nosso).

Observa-se pelo consubstanciado no dispositivo acima a importância da multidisciplinaridade da composição da equipe de planejamento da contratação, com expertise nos aspectos técnicos da demanda (área solicitante e técnica) e de licitações

e de contratos (área com *know-how* em licitações e contratos administrativos).

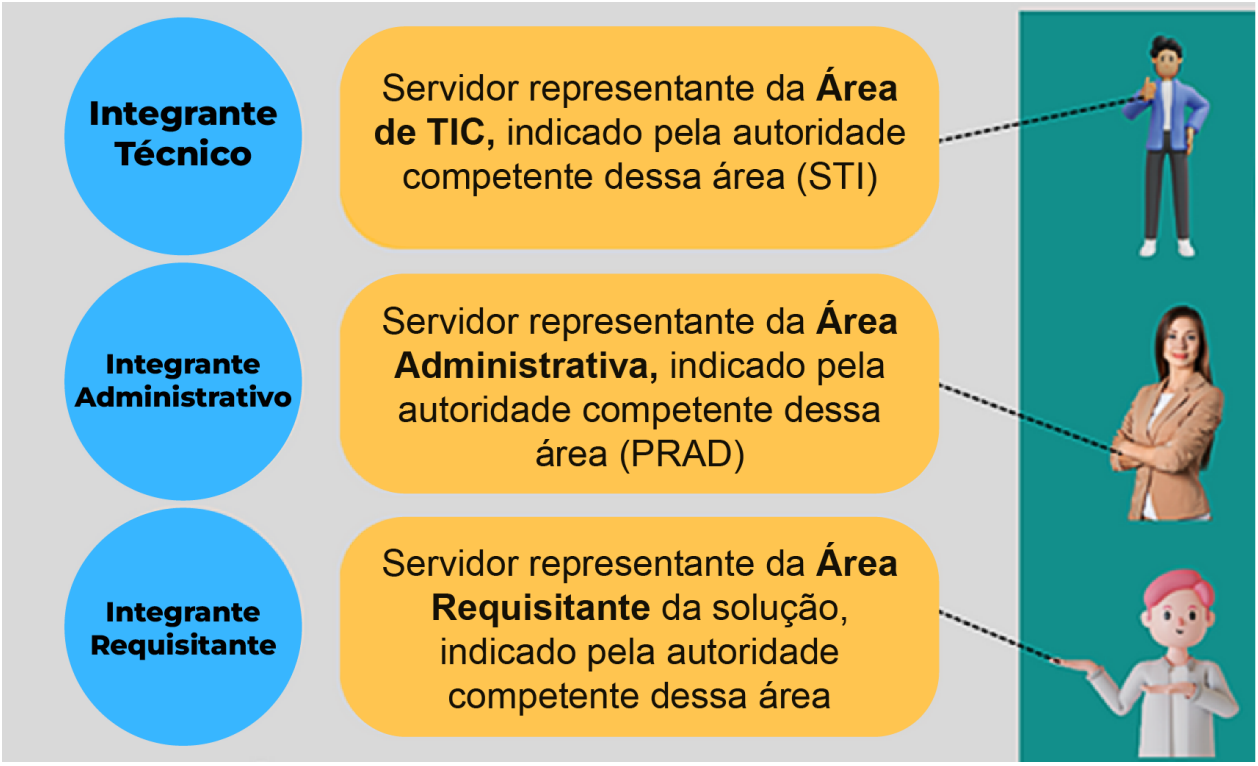
Na sequência, a Resolução Seplag n.º 115/2021 estabelece que:

> Art. 5º - **O ETP deverá ser elaborado por Equipe de Planejamento de Contratação** e será aprovado pela autoridade competente.
>
> § 1º - A Equipe de Planejamento da Contratação poderá solicitar, sempre que necessário, **apoio técnico a outros atores interessados ou que detenham competências específicas relacionadas ao problema ou necessidade** enfrentados e às soluções em análise.
>
> § 2º - Excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada da autoridade competente que demonstre que o **órgão ou entidade não possui profissionais suficientes ou aptos em seus quadros, será permitida a confecção do ETP apenas por agentes públicos das áreas técnica e solicitante ou a contratação de serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os responsáveis pela sua elaboração** (Minas Gerais, 2021, grifo nosso).

Observa-se que a norma mineira busca suprir eventuais carências técnicas da equipe de planejamento da contratação, ao permitir ou orientar a busca de apoio técnico de outros atores ou até mesmo em outros órgãos e entidades.

Nesse sentido, a Figura 2 ilustra a peculiaridade de composição de equipe de planejamento da contratação de solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC):

Figura 2: Equipe de planejamento da contratação de solução de TIC



Fonte: Universidade Federal do Piauí (2023).

A multidisciplinaridade esperada para a equipe de planejamento da contratação pode ser compreendida como elemento estratégico para boas contratações públicas, ao passo que possui condão de ingerência direta na qualidade do planejamento das contratações.

Dessa sorte, a escolha dos servidores integrantes da sobredita equipe deve ser criteriosa, com vista a viabilizar um grupo que possua os diversos conhecimentos sobre a legislação vigente, a jurisprudência e precedentes afetos acerca da solução escolhida, bem como dos objetivos estratégicos e práticas da instituição.

Resta incontroversa a importância de atuação de equipe multidisciplinar compondo a equipe de planejamento da contratação. Todavia, não se trata de um quesito trivial, facilmente mantido nas mais diversas administrações públicas nacionais. E mais, considerando a importância do ETP, enquanto instrumento de eficiência de planejamento das contratações públicas, a potencial escassez de equipes

multidisciplinares representa um considerável obstáculo às próprias contratações.

RESUMO

1 A segregação de funções é um princípio que busca reduzir as oportunidades de o agente público perpetrar ou ocultar erros ou fraudes.

2 No âmbito das contratações públicas, a segregação de funções fomenta a separação de atribuições entre os servidores nas fases do processo licitatório, especialmente em relação às funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações.

3 Deve haver segregação de funções entre: i. funções de controle e outras funções de gestão; e ii. Funções de finanças, contabilidade, recursos humanos, guarda patrimonial, licitação, pagamento *etc*.

4 A equipe de planejamento da contratação é composta pelo conjunto de integrantes das áreas solicitante, técnica e de contratação, designados nos autos do processo de compras pelas autoridades competentes das respectivas unidades e que reúnem as competências necessárias à execução da etapa de planejamento da contratação, com conhecimentos sobre aspectos técnicos do objeto e de licitações e contratos.

5 A equipe de planejamento da contratação deve ser multidisciplinar com vistas a garantir expertise nos aspectos técnicos da demanda (área solicitante e técnica) e de licitações e de contratos (área com *know-how* em licitações e contratos administrativos).

6 Para a elaboração do ETP, a equipe de planejamento da contratação poderá requisitar apoio técnico a outros servidores com competências específicas, bem como a contratação especializada desde que justificada a carência de servidores habilitados no órgão ou entidade.

Módulo 1:
Introdução e conceitos básicos



Referências

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm#art88%C2%A73. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **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, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório nº 174805/2005.** Brasília, DF, maio 2006. Disponível em: https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/conselho-administrativo-de-defesa-economica/relatorio-de-auditoria-certificado-de-auditoria-e-parecer-do-orgao-do-controle-interno-2005.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal 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, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Instrução Normativa nº 40, 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 maio 2020. Seção 1. p. 15.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Instrução Normativa nº 58, 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. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014. Dispõe sobre o processo de contratação de solução de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, n. 176, 12 set. 2014a. Seção 1. p. 96-99.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 5, 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. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 26 maio 2017. Seção 1. p. 90. Disponível em: https://scompras.eng.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/08/INSTRUCAO-NORMATIVA-No-5-DE-26-DE-MAIO-DE-2017-Imprensa-Nacional.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 5 abr. 2019. Seção 1. p. 54.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal**. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 5 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação:** riscos e controles para o planejamento da contratação. Versão 1.0. Brasília, DF: TCU, 2012. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. **Acórdão 2328/2015:** Plenário. Relator: Augusto Sherman. Brasília, DF, 16 set. 2015a.

Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1505751/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. **Acórdão 2339/2016**: Plenário. Consolidação das auditorias integrantes da Fiscalização de Orientação Centralizada com objetivo de avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições na Administração Pública Federal. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 14 set. 2016a. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/299%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/9/%2520. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. **Acórdão 2348/2016:** Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 14 set. 2016b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1778926/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. **Acórdão 2622/2015:** Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 21 out. 2015b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 1 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação**. Acórdão 3381/2013:** Plenário. Relator: Valmir Campelo. Brasília, DF, 4 dez. 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1298703/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Riscos e controles nas aquisições (RCA).** Brasília, DF: TCU, 2014b, disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/riscos-e-controles-nas-aquisicoes-rca.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração:** teoria, processo e prática. 2. ed. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1994.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (Brasil). **Resolução nº 1.212 de 27 de novembro 2009.** Aprova a NBC TA 315 - Identificação e Avaliação dos Riscos de Distorção Relevante por meio do Entendimento da Entidade e do seu Ambiente. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucaocfc1212_2009.htm. Acesso em: 2 ago. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Segregação de funções:** como distribuir atividades. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/724-institucional/comissoes-institucional/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/ordenador-de-

despesas/recursos-humanos-e-gestao-de-pessoas/5888-segregacao-de-funcoes-como-distribuir-atividades. Acesso em: 2 ago. 2023.

COSTA, Antônio França da; BRAGA, Carlos R. Araújo; ANDRIOLI, Luiz G. Gomes. Estudos técnicos preliminares: o calcanhar de Aquiles das aquisições públicas. **Revista do TCU,** Brasília, n. 139, p. 38-51, maio/ago. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GUIMARÃES, Edgar; SAMPAIO, Ricardo. **Dispensa e inexigibilidade de licitação:** aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Decreto nº 48.587, de 17 de março de 2023.** Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48587/2023/. Acesso em: 29 jul. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Resolução Seplag nº 115, de 29 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza e, no que couber, para contratação de obras, no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Seplag, 2021. Disponível em: http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=198711&marc=. Acesso em: 1 ago. 2023.

MOKATE, Karen Marie. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostentabilidad:** ¿qué queremos decir? Washington: BIDI/INDES, 2001. (Documentos de trabajo, I-24).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio De Janeiro: Forense, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ. Superintendência de Tecnologia da Informação. **Instrução normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Teresina, 2022. Disponível em: https://ufpi.br/licitacoes-da-sti-sti. Acesso em: 3 ago. 2023.

VIANA, Priscila. **O princípio da segregação de funções e a Nova Lei de Licitações.** Pedro Leopoldo, 2022. Artigo publicado no *site*: Priscila Viana. Disponível em: http://www.priscilaviana.com.br/visualizacao-de-noticias/ler/52/o-principio-da-segregacao-de-funcoes-e-a-nova-lei-de-licitacoes. Acesso em: 3 ago. 2023.