PRO FHEMIG

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

L2 | LICTAÇÕES E CONTRATOS



CURSO 1
Estudo Técnico Preliminar

MÓDULO 2 **Elementos do Estudo Técnico Preliminar**

Josiane Vidal Vimieiro

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

Autora
Josiane Vidal Vimieiro

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

Josiane Vidal Vimieiro

Curso de Capacitação para os Servidores das Unidades Hospitalares e Setores Técnicos da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig

L2 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

CURSO 1

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

MÓDULO 2

ELEMENTOS DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

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
Josiane Vidal Vimieiro

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, cursista!

Seja bem-vindo(a) ao curso sobre Estudo Técnico Preliminar (ETP), que faz parte do Programa de Capacitação para os Servidores das Unidades Hospitalares e Setores Técnicos da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig). Este é o **Módulo 2 – Elementos do Estudo Técnico Preliminar**.

Além deste módulo, o curso é composto por outros quatro módulos:

- **Módulo 1:** Introdução e conceitos básicos;
- **Módulo 3:** Gestão de seguros e gerência de riscos na administração pública;
- **Módulo 4:** Aspectos importantes relativos ao Estudo Técnico Preliminar; e
- **Módulo 5:** Estudo Técnico Preliminar na prática.

Com esta capacitação, você estará apto(a) a compreender e elaborar ETPs para a realização de processos de compras.

Antes de começarmos nossos trabalhos, vamos deixar algumas sugestões para que seus estudos sejam mais proveitosos:

1) Separe um tempo específico e um local adequado para a prática dos estudos, garantindo que não haja distrações.
2) Prepare-se! Antes de começar cada momento de estudo, pegue tudo o que for necessário: material, água, lanche *etc.*, evitando motivos para interrupções desnecessárias.
3) Tenha sempre um local apropriado para tomar nota de pontos de atenção, *insights* e dúvidas. Esses anotações são muito importantes e se tornarão referência para as nossas tutorias.
4) Sugere-se que seja utilizado o mesmo local de anotações para todos os módulos. Algumas dúvidas podem ser esclarecidas ao longo de toda a capacitação e você terá um compilado do seu curso.
5) Conecte-se com os estudos! Para isso, sugerimos que pratique a Técnca Pomodoro, que é, basicamente, manter o foco ininterrupto em uma única tarefa durante 25 minutos e fazer pequenas pausas de 5 minutos para descanso. Se você não conhece a técnica, existem diversos vídeos no *YouTube* que podem ajudar você a compreender melhor.

6) Sempre que necessário, o professor tutor poderá ser acionado para auxílio e esclarecimentos de dúvidas

Agora que os alinhamentos iniciais foram feitos, vamos seguir para o nosso conteúdo.

Bons estudos!

Equipe organizadora

EaD-FJP

Fhemig

SUMÁRIO

Introdução 7

1 Os elementos do Estudo Técnico Preliminar 9

1.1 Descrição da necessidade: a adequada delimitação e dimensionamento da demanda da Administração 15

1.2 Previsão no Plano de Contratação Anual 20

1.3 Requisitos da Contratação 23

1.4 Estimativa de Quantitativos 25

1.5 Levatamento de Mercado 28

1.6 Estimativa de Valor 32

1.7 Descrição da Solução como um todo 34

1.8 Justificativa para o Parcelamento 35

1.9 Demonstrativo dos Resultados Pretendidos 37

1.10 Providências prévias a serem tomadas 39

1.11 Contratações correlatas e interdependentes 41

1.12 Impactos ambientais e medidas de mitigação 42

1.13 Posicionamento conclusivo 43

Resumo 46

2 Outros Aspectos da Elaboração do ETP 47

2.1 O papel da autoridade competente no ETP 48

2.2 A construção do ETP e os Elementos Obrigatórios e facultativos 50

2.3 É possível definir um ETP padrão para um tipo específico de necessidade? 53

Resumo 55

Conclusão 56

Referências 57

Material complementar 60

Módulo 2:

Elementos do Estudo Técnico Preliminar



Introdução

INTRODUÇÃO

Historicamente, as compras públicas sofrem com a falta de planejamento e os prejuízos decorrentes de processos realizados de forma frágil, mecânica e repetitiva, sem uma reflexão mais assertiva sobre as necessidades da administração pública e a melhor forma de atendê-la.

Uma rápida consulta aos *sites* de busca nos revelam várias ocasiões em que prejuízos incalculáveis foram gerados à administração pública. Uma compra malfeita não é só um dano ao órgão ou à entidade que a realizou, é um prejuizo a toda a população que contribui com os cofres públicos e almeja que o interesse público seja atendido.

Nesse contexto, a Lei Federal nº 14.133/2021, chamada Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), vem fortalecendo e consolidando os mecanismos de planejamento e governança das compras públicas, dentre eles o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que será o tema dessa capacitação.

No Módulo 2, serão apresentados os elementos que compõem o ETP, suas características e peculiaridades, a fim de esclarecer como esse documento deve ser elaborado da melhor maneira possível para atender à sua real finalidade, qual seja, avaliar, dentre as soluções possíveis, qual melhor se adequa à demanda em questão.

Módulo 2:

Elementos do Estudo Técnico Preliminar



1 Os elementos do Estudo Técnico Preliminar

1 OS ELEMENTOS DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

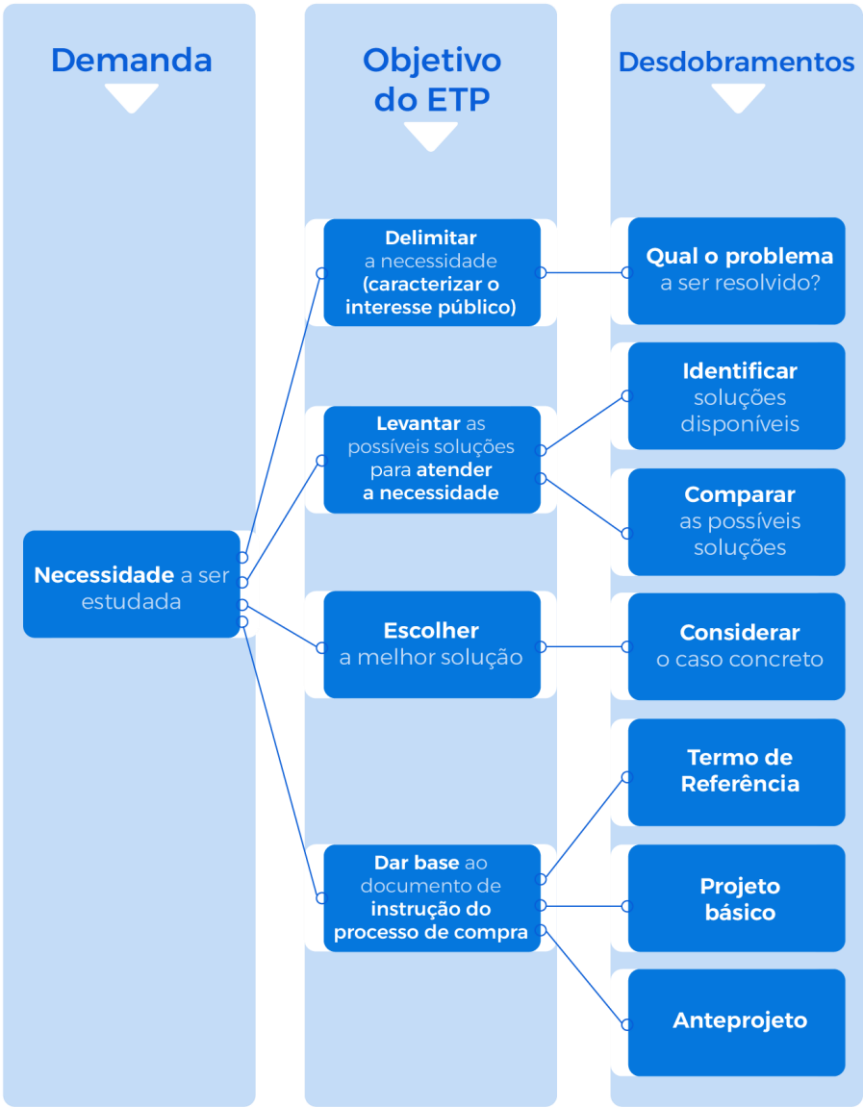
A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei Federal nº 14.133/2021 formalizou a obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como um artefato da fase preparatória da licitação.

De acordo com o art. 6º desta Lei,

> [...] 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, art. 6º, XX).

Considerando o ETP como um instrumento que viabiliza a melhor identificação da demanda/necessidade da administração pública, levantar seus requisitos, e daí as soluções capazes de atendê-la para então, analisar qual dentre essas pode melhor solucionar essa questão, corrobora para a construção de uma Compra Pública mais eficiente.

Figura 1: Diagrama do ETP



Fonte: Elaboração própria.

A inclusão desse documento como obrigatório impulsiona o gestor a realizar uma reflexão sobre a contratação a partir da necessidade, que se desdobra em soluções possíveis até identificar aquela que melhor se adequa à demanda.

Diferente da Lei nº 8.666/1993, a NLLC definiu os elementos que deveriam compor o ETP, facilitando para os gestores a identificação do caminho a ser percorrido para a melhor planejamento e análise da contratação.

Esses elementos foram elencados no art. 18, § 1º da Lei Federal nº 14.133/2021:

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá **evidenciar o problema** a ser resolvido e a sua **melhor solução,** de modo a permitir a **avaliação 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 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, art. 18, grifos nossos).

O estado de Minas Gerais publicou a Resolução da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) nº 115, 29 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a elaboração do 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.

As definições sobre o conteúdo do ETP estão elencadas nos artigos 6º a 8º.

De modo geral, pode-se dizer que a Resolução nº 115/2021 prevê os elementos descritos na Lei Federal que compõem o ETP. Entretanto, enquanto norma específica que regulamenta o procedimento no âmbito do Estado, essa mostra-se mais minuciosa sobre a elaboração e composição do documento, ampliando, inclusive, a obrigatoriedade de alguns elementos do ETP.

Isso porque o § 2º do art. 18 da Lei Federal define que o ETP deve ser composto, minimamente, pela descrição da necessidade da contratação (inciso I); estimativas das quantidades para a contratação (inciso IV); estimativa do valor da contratação (inciso VI); justificativas para o parcelamento ou não da contratação (inciso VIII); e posicionamento conclusivo (inciso XIII). Os demais itens não precisam ser abordados, desde que seja apresentada justificativa.

Por outro lado, a Resolução Seplag, no art. 6º, prevê o seguinte conteúdo para o ETP:

> 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 - levantamentode mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis ejustificativa 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, 2021, art. 6°, grifo nosso).

O § 1° deste artigo inclui como obrigatório o inciso V, levantamento de mercado, e o inciso VII, descrição da solução como um todo.

Entende-se que essa adequação tem como intuito enriquecer a análise decorrente do ETP é melhor garantir o objetivo a que o documento se propõe: entender qual a melhor solução, entre as existentes, para uma determinada necessidade.

A seguir serão apresentados os elementos que constituem o ETP no âmbito do estado de Minas Gerais.

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

1.1 Descrição da necessidade: a adequada delimitação e dimensionamento da demanda da administração

Toda contratação da administração pública tem como objetivo sanar uma demanda, um problema, uma necessidade.

Parece trivial, mas o primeiro elemento que compõe **obrigatoriamente** o ETP nos leva a analisar mais detidamente essa nossa demanda, refletindo sobre a situação que requer uma determinada ação por parte do gestor, seu contexto e desdobramentos, ou seja, mensurar a demanda é identificar e delimitar o que se precisa. Esse é um dos pontos fundamentais para a adequada análise das soluções propostas.

Não é incomum que a administração pública tenha o hábito de partir da solução para definir a sua contratação, mais que isso, definir seu planejamento orçamentário, de compras e até estratégico a partir de soluções historicamente utilizadas.

Historicamente, o planejamento das organizações públicas está muito atrelado (apenas) ao planejamento orçamentário e, consequentemente, às soluções que a instituição pretende dar às suas necessidades, na qualidade de contratações.

Não é incomum que, quando o gestor público é acionados para planejar o que será feito no próximo exercício, esse planejamento se limite a elencar o que será comprado e o quanto será gasto com essas despesas, sem, necessariamente, fazer uma reflexão mais assertiva sobre a necessidade que fundamenta essa solicitação. Muitas vezes, nos restringimos a partir das demandas do ano anterior, fazendo uma revisão daquilo que precisa ser adequado.

Fica fácil identificar, portanto, que estamos habituados a partir da solução (a compra que será feita) e não das necessidade em si.

> **VALE A PENA LER**
>
> no MÓDULO 4 será feita uma reflexão sobre esse exemplo.

Um bom exemplo para se fazer o exercício para refletir e entender melhor sobre a demanda é pensar na contratação de manutenção de veículos.

Talvez, de imediato, pode-se imaginar que essa é **a necessidade** que se apresenta, é uma contratação recorrente ao longo dos anos e em moldes idênticos aos contratos anteriores passaria despercebida.

No entanto, quando falamos da contratação, trata-se da solução e não da necessidade. Assim cabe a pergunta: por que é necessário contratar manutenção de veículos?

Aqui, a primeira necessidade que se identifica é: **ter o veículo em perfeito funcionamento.** Mas se o olhar for um pouco mais acurado, pode-se entender que a necessidade em

si é **o transporte de pessoas**, que se apresenta de forma mais fiel à realidade da administração.

Partindo dessa demanda, vários questionamentos seriam necessários para melhor compreender o contexto dessa demanda, como:

a) qual o volume de utilização desse veículo nos últimos meses?
b) que tipo de demanda esse veículo atende?
c) quantas pessoas o utilizam simultaneamente?
d) o deslocamento se dá em pequenas ou grandes distâncias?
e) a qual público atende?
f) que tipo de veículo está demandado manutenção?

Inúmeros são os aspectos a serem levantados para entender melhor sobre a necessidade apresentada e todos esses precisam ser considerados para sua adequada delimitação.

A manutenção de uma ambulância provavelmente será diferente de um ônibus escolar ou de uma motocicleta. Essas também podem se diferenciar de um veículo que atenda ao deslocamento de servidores técnicos no perímetro urbano, que também se distingue de veículos para viagens à visitas técnicas com maiores deslocamentos. Percebe-se que todos são veículos e todos necessitam de manutenção, mas na medida em que investigamos melhor a situação e contexto, fica mais evidente que a necessidade se distingue, por isso, a importância da averiguação mais acurada.

É nesse sentido que o ETP nos direciona, ou seja, nos tira do olhar da solução – manutenção de veículos – e nos leva a pensar na nossa necessidade dentro de um contexto transporte de pessoas.

Para a avaliação da necessidade, um aspecto importante é a menção expressa ao atendimento do interesse público para a defini-la. Nesse sentido, a demanda precisa estar alinhada ao direcionamento estratégico institucional, tanto políticas de gestão interna quanto das políticas públicas efetivadas pelos órgãos.

No caso apresentado, seria razoável priorizar a manutenção de veículos se o órgão demandante estivesse implantando a política de teletrabalho integral, priorizando a realização de videoconferências, ou ainda, se a natureza das atividades da instituição demande deslocamentos longos em curtos períodos de tempo, que não podem ser atendidos por esse veículo? Nas duas possibilidades, há risco de que o veículo seja subutilizado, o que seria um gasto inadequado da administração, infringindo o interesse público.

A **equipe de planejamento da contratação** é o conjunto de integrantes das áreas solicitante, técnica e de contratação, designados nos autpridade 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 (art. 3, VII, da resolução Seplag nº 115/22021). Essa equipe deve elaborar o ETP (art. 5º do mesmo normativo)

Então, é necessário vislumbrar a demanda e também o contexto em que essa está inserida, para uma melhor análise.

Além disso, deve-se abrir a possibilidade de participação a diferentes atores que estão relacionados àquela necessidade ou que serão afetados pela solução que será futuramente tomada. Outros atores importantes nesse levantamento são aqueles que detém conhecimento técnico sobre a demanda em questão. Assim, a definição da demanda/necessidade deve extrapolar a equipe de planejamento da contratação.

Na manutenção do veículo, a área solicitante da demanda, ou seja, quem tem a competência legal para atender à necessidade, e a área técnica, quem detém o conhecimento técnico sobre a necessidade, podem coincidir, sendo, por exemplo, o setor de transporte. Esse poderá compor a equipe de planejamento da contratação com a área de compras, o que seria suficiente para atender à definição legal quanto à sua composição.

Entretanto, uma unidade administrativa pode ser a principal usuária do veículo e, por isso, sua participação na discussão sobre a necessidade pode ser esclarecedora e somar tanto na delimitação da demanda quanto nos desdobramentos para se propor soluções.

O setor pode ponderar, por exemplo, que os deslocamentos são feitos por estradas sem pavimentação, acrescentando um novo aspecto de contexto na delimitação da necessidade e, consequentemente, alterando o escopo de possíveis soluções futuras.

Nesse sentido, Leandro (2023) pontua que:

> Frisa-se que, neste elemento do ETP, pretende-se evidenciar a razão de ser da contratação para o órgão ou entidade, não havendo que se falar em critérios ou requisitos técnicos, solução escolhida, ou modalidades de licitação, mas **apenas na descrição do problema a ser solucionado e seu contexto,** de modo que reste devidamente fundamentado a justa causa do procedimento administrativo de contratação. [...] **Essa descrição sucinta de uma necessidade de contratação, a título de exemplo, pode ser mais bem explorada e detalhada por um brainstorming,** cabendo à equipe de planejamento demonstrar de forma documental ou argumentativa que a necessidade apontada atende ao interesse público (Leandro, 2023, p. 3).

Conclui-se, portanto, que o objetivo desse item do ETP – a descrição da necessidade que caracteriza o interesse público envolvido – é compreender, da melhor forma possível a necessidade a ser solucionada.

Para alcançar a esse objetivo, Costa e Santos (2021), trazendo uma metodologia proposta por De Haan (2015), propõe que:

> O estudo da necessidade, é, portanto, composto (1) do levantamento dos atores interessados no problema, (2) da definição da necessidade, (3) do levantamento de critérios que definem a necessidade e (4) do estudo dos fatores que influenciam ou que são influenciados pelos critérios. [...] Essas informações nos auxiliarão a avaliar possíveis soluções (Costa; Santos, 2021, p. 126).

Esse elemento do ETP é um dos seus principais objetivos, conforme apresentado no diagrama da Figura 1. Por isso, a

assertividade dessa etapa impactará todo o desdobramento do estudo. Ou seja, quanto melhor se define a necessidade, maior a chance de se levantar soluções adequadas a essa e maior a possibilidade de se identificar aquela que melhor se adequa ao caso concreto.

VALE A PENA LER

Em *Estudo Técnico Prelimnar: o dilema entre necessidade e solução*, Costa e Santos apresentam uma análise sobre como deve ser delimitada a necessidade e algumas metodologias que podem auxiliar na definição das soluções possíveis a serem apresentadas. O texto está disponível no material complementar.

RESUMO

o ETP, segundo a NLLC, Lei n° 14.133/2021, deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Para evidenciar o problema, ou necessidade, existem diversas técnicas trazidas pela literatura. Esse trabalho faz uma análise de como deveria ser o estudo da necessidade pela ótica dessas técnicas e como o ETP vem sendo feito pelos órgãos públicos do Brasil. A primeira parte percorre as etapas da aplicação de uma técnica trazida por Alexander DeHaan. Em seguida enumera outras técnicas que podem ser utilizadas pelos ógãos públicos. A segunda parte traz a evolução do ETP nas contratações públicas e faz uma linha do tempo das decisões do Tribunal de Contas da União sobre a utilização do ETP. A última parte mostra a importância que os estudos ganharam, principalmente, nos últimos 5 anos.

1.2 Previsão no plano de contratação anual

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;

Delimitada a necessidade, é importante demonstrar sua previsão no plano de contratação anual. Tal premissa visa vincular o gestor ao planejamento de compras, instrumento de gestão e governança das instituições públicas.

As compras públicas estão vinculadas ao cumprimento das atribuições e competências da instituição, ou seja, visam prover recursos, sejam bens ou contratações que possibilitem concretizar os objetivos institucionais das políticas públicas, com base em um planejamento orçamentário definido. Ou seja, é necessário que o planejamento de compras e o orçamento reflitam os objetivos, a estratégia da organização.

> **O art. 1º, parágrafo único,** prevê a possibilidade de que as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias também adotem, no que couber, as disposições de resolução, nos termos do regulamento interno de licitações e contratos de que trata o art. 40 da lei federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

Nesse alinhamento, a garantia de que todas as demandas de contratação de uma instituição sejam previamente levantadas e consolidadas em um plano anual, possibilita que a alta gestão zele pelo cumprimento da estratégia organizacional e, em consonância com a área de compra, será possível definir prioridades e prazos para a realização dos processos, garantindo a execução dos objetos contratados no tempo necessário da efetivação das políticas públicas.

É razoável pensar, por exemplo, que as contratações que subsidiam as principais políticas públicas de uma instituição tenham prioridade durante a definição do planejamento de compras. Caso as demandas não estejam claras, evidentes e previamente levantadas, fica complicado para a alta gestão e, principalmente, para a área de compras, viabilizar adequadamente os insumos para a realização dos objetivos organizacionais.

Além disso, o plano proporciona a racionalização das contratações, fomentando compras centralizadas e compartilhadas, a fim de evitar o fracionamento de despesas. Ou seja, se as demandas são levantadas previamente para a

efetivação de um plano anual, é possível identificar as compras e contratações similares e coincidentes, viabilizando a realização de compras centralizadas, registros de preços, ganho em escala, bem como otimiza-se recursos humanos e processos.

Imagine se um setor de compras acaba de realizar a contratação de um determinado serviços para a área solicitante X e um mês depois recebe a demanda de uma contratação identifica para a área solicitante Y. No caso, um único processo de compras poderia ser feito, otimizando a atuação do setor de compras, reduzindo custos processuais, além da possibilidade de economia de escala e padronização de produtos e serviços.

Outro aspecto positivo do planejamento é a sinalização ao mercado de fornecedores quanto às intenções de contratação, aumentando a interface com os potenciais fornecedores e, consequentemente, criando maior possibilidade de identificação de melhores soluções para o atendimento da demanda.

Isso aumenta a competitividade e pode possibilitar que a administração compre melhor e mais barato. Quando a administração se planeja para as compras e mostra suas intenções para o mercado, esse também pode melhor se organizar para oferecer opções de soluções/contratações.

Importante salientar que, apesar de sua relevância no Macroprocesso de Gestão das Contratações Públicas, **esse não é um item obrigatório do Estudo Técnico Preliminar**. Ou seja, é possível realizar um processo de compra que não esteja previsto no plano de contratações anual.

Essa possibilidade é importante, pois o plano é, via de regra, consolidado no primeiro quadrimestre anual e imprevistos podem ocorrer após esse período, que acabam por demandar contratações que não estavam inicialmente elencadas.

No entanto, justificativa plausível para a ausência da previsão deve ser apontada nos termos do art. 9° da Resolução Seplag n° 115/2021.

No governo de Minas Gerais, o planejamento anual de compras é regulamentado pela Resolução Seplag n° 14, de 14 de fevereiro de 2014.

VALE A PENA LER

a Resolução Seplag nº 14/2014 que estabelece os procedimentos para a elaboração e execução do planejamento anual de compras da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo pode ser consultada em:

http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=170483&marc=.

1.3 Requisitos da contratação

III - descrição dos requisitos da potencial contratação necessários e suficientes à escolha da solução;

Quando pensamos em uma necessidade, é fundamental pensarmos nos requisitos que a permeiam para compreender melhor como pode ser definida a solução.

Vejamos um exemplo prático. Podemos pensar que qualquer instituição pública tem a necessidade de ter sua estrutura física limpa. Dessa feita, é possível considerar que, inicialmente, a prestação de serviços de limpeza é uma demanda comum em vários órgãos.

Entretanto, diferentes realidades, contextos e ambientes podem exigir requisitos distintos para uma **mesma** necessidade.

No exemplo, pode-se elencar requisitos diferentes como limpeza de ambiente com geração de resíduos hospitalares, limpezas de vidros em fachadas, pisos frios ou aspiração de pisos acarpetados, realização de limpezas em horários determinados e com procedimentos específicos, regulamentados em legislação sanitária *etc.*

Cada um desses requisitos da possível contratação é determinante para respaldar o levantamento das soluções viáveis. Logo, esse levantamento torna-se primordial.

PARA REFLETIR

Considerando o que foi apresentado sobre o ETP até então, você acredita que seja possível à administração pública definir ETP padrão para alguns tipos de serviço? Ou ainda ETPs vinculantes? Na Seção 2, discorremos um pouco a respeito.

Convém apontar que essa fase, assim como a definição da necessidade, deve ter especial atenção do gestor, pois os requisitos não podem nem estar aquém da real demanda, fazendo com que as soluções levantadas sejam insuficientes para atendê-la, nem além do que for preciso, restringindo inadvertidamente a gama de soluções possíveis a serem apresentadas e, consequentemente, a competitividade.

Nesse sentido, os requisitos da contratação precisam ser justificados por critérios objetivos, que realmente sejam respaldados pela delimitação da demanda. Não é possível ao gestor, por exemplo, definir como requisito que os produtos de limpeza tenham aroma de lavanda, só porque ele gosta do cheiro. No entanto, a definição de aromas pode estar respaldada se for identificada que na unidade hospitalar em que os produtos serão utilizados aplicam-se técnicas como a Aromaterapia e alguns tipos de aromas podem interferir no processo dos pacientes.

Entende-se, portanto, que os requisitos necessários à possível contratação podem emergir da análise mais detida do contexto, realidade e ambiente em que a necessidade se apresenta, de normativos que regulamentem a possível contratação ou, ainda, podem ser identificados a partir de pesquisa em outras fontes. Para tanto, Soares e Lopes (2022, p. 21) sugerem a consulta a:

> [...]
>
> - Contratações anteriores;
> - Contratações já padronizadas por meio de cadernos técnicos, catálogos de itens, catálogo de padronização eletrônico *etc.*;
> - Leitura de ETPs/termo de referência/editais de outros órgãos do governo para soluções similares ou equivalentes, inclusive aqueles disponíveis em bases de dados comuns como o ETP Digital do Governo Federal;

- Consulta a sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- Levantamento de mercado por meio de pesquisas em sítios eletrônicos, estudos acadêmicos ou de órgãos especializados.

Apesar de ser um elemento facultativo do ETP, a escolha desses requisitos mostra-se importante pois impacta na delimitação da necessidade identificada e, futuramente, irá auxiliar na definição do objeto de uma futura (possível) contratação.

> **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;**

Trata-se, portanto, de um elemento que poderá ampliar ou restringir a gama de soluções possíveis à necessidade e, consequentemente, poderá também ampliar ou restringir a competitividade e a diversidade de fornecedores que poderão atender à administração pública.

Considerando ser esse o principal ponto de questionamentos e impugnações do Mercado às contratações, as professoras Andrea Soares e Virgínia Lopes reforçam que "Para a definição desses requisitos, é fundamental registrar os métodos, fontes e requisitos que balizaram o estudo [...] "(Soares; Lopes, 2022, p. 21). Com esses registros, facilita-se a comprovação em casos de futuros questionamentos, zelando pelo princípio da transparência.

1.4 Estimativa de quantitativos

Para a realização do ETP, é preciso comprovação e respaldo na definição dos quantitativos, para uma compra de forma mais assertiva e eficiente, **sendo esse um elemento obrigatório.**

Nesse caso, entende-se que a equipe de planejamento precisa recorrer aos históricos de consumo e às necessidades apresentadas em relação aquela contratação, em momentos

anteriores avaliando. Essas informações devem ser avaliadas a partir de uma análise crítica, a fim de verificar se os quantitativos foram suficientes e efetivos.

DICA

O § 1º do art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021, § 1º define que "o fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados." Essas anotações podem ser um material de pesquisa e informações para a equipe de planejamento, para prever e evitar falhas ocorridas no passado.

Também é importante a interface com os fiscais de contratos anteriores, se for o caso. Esses podem trazer apontamentos que não seriam facilmente identificados pela simples análise da documentação formal.

Nesse aspecto, podemos citar, como exemplo, um contrato de manutenção com fornecimento de peças, como ocorre com parte do escopo da manutenção predial da Cidade Administrativa.

Nele, há um valor previsto para o fornecimento de peças e acessórios de manutenção. Para a definição desse montante, na última contratação, foi feito o levantamento de todas as notas fiscais relativas ao pagamento dessa despesa nos contratos de manutenção anteriores. Mostra-se, portanto, que houve um levantamento documental adequado para a estimativa dos valores.

Entretanto, outros aspectos se mostraram importante, nesse caso:

a) É importante considerar o tempo de funcionamento da Cidade Administrativa e os impactos do desgaste e da depreciação após os anos, que acabam por aumentar a demanda por manutenção predial. Essa situação se mostrou na prática. Como consequência, a demanda de peças para manutenção aumentou em relação aos últimos anos. Nesse caso, uma próxima contratação poderia verificar se o histórico da demanda apresenta uma possível trajetória

percentual de aumento, por exemplo, a cada ano, a necessidade de peças aumenta em 20%.

b) Considerando as tecnologias do sistema hidrossanitário da Cidade Administrativa, parte das suas peças são importadas e, portanto, tem seu valor afetado pelas variações do dólar. Em um contexto em que houve valorização dessa moeda (pandemia, guerra na Ucrânia *etc.*), o montante destinado à peças acabou **diminundo,** já que o custo dos insumos aumentou num percentual maior que o estimado.

Com isso, no caso apresentado, a situação de fato e a experiência da execução com o acompanhamento do fiscal, acabaram por trazer mais informações ao levantamento do que a mera consulta documental e a consideração de índices oficiais.

A perspectiva futura da organização também é um fator importante a ser considerado para a estimativa do quantitativo, retomando a necessidade de alinhamento ao planejamento estratégico.

Por exemplo, caso a instituição esteja planejando a adoção do teletrabalho integral, os históricos de consumo de impressão podem não ser a fonte mais assertiva para o levantamento do volume de demanda. Nesse caso, uma sugestão seria estimar se a margem de variação do quantitativo dos itens pode ser contemplada pelos intervalos de supressão e acrescimento previstos no art. 125 da Lei Federal nº 14.133/2021.

> **Art. 125.**
>
> Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 dessa lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento) (Brasil, 2021, art. 125).

Ou seja, seria fundamental avaliar se, após a assinatura do contrato, uma adequação das quantidades num intervalo entre 75% a 125% do montante contratado seria adequado para atender à necessidade.

Outra opção seria avaliar a possibilidade de realização de um registro de preço, nos termos da Seção V da Lei Federal nº 14.133/2021, conferindo maior flexibilidade aos quantitativos de execução do objeto.

O **Sistema de Registro de Preços** é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços, objetivando contratações futuras pela administração pública. Na NLLC, esse é previsto pelos artigos 82 a 86 e, no âmbito do governo de Minas Gerais, é regulamentado pelo Decreto nº 46.311/2013.

1.5 Levantamento de mercado

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.

Durante a realização da etapa de levantamento do mercado é que, de fato, haverá a prospecção de soluções possíveis a demanda apresentada e análise comparativa entre elas, a fim de garantir a melhor solução aplicada ao caso concreto.

É nesse momento em que as possibilidades se apresentam, a fim de que haja uma visão reflexiva sobre as soluções possíveis, seus aspectos positivos e negativos, favoráveis e desfavoráveis, tomando por base a necessidade apresentada.

Sem esse levantamento adequado, não é possível que o **leque** de opções se apresente e uma análise comparativa se forme. Isso porque não necessariamente a administração pública detém todo o conhecimento técnico a respeito das soluções possíveis e existentes para a demanda.

Acredita-se que essa terá mais condições de definir assertivamente o que precisa, saber da sua necessidade, principalmente, após o exercício reflexivo que o ETP permite.

Com a necessidade **fechada** e **em mãos,** a equipe de planejamento a apresenta ao mercado e pergunta **como resolver?.** Esse pode ter maior conhecimento técnico sobre as possibilidades de atender adequadamente, apresentando as respostas possíveis.

Sem esse levantamento, pode haver o risco de que a busca pela melhor solução seja inócuo e a administração pública continue reproduzindo soluções **do tipo mais do mesmo.**

Nesse sentido é que a Resolução Seplag nº 115/2021 previu esse **elemento como obrigatório no âmbito do governo estadual,** diferente do que regulamenta a legislação federal.

Além disso, a legislação estadual propõe mecanismos para a realização desse levantamento de mercado.

A primeira hipótese de prospecção de soluções é por meio da análise de outras contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, que pode se estender também a outros entes federativos. Considerando o escopo de atuação da administração pública, a similaridade entre demanda pode ser frequente, somando para a construção de soluções mais eficientes.

Nesse ponto, é importante observar que a própria legislação já apresenta que o foco desse levantamento deve estar na busca de inovações com novas metodologias e tecnologias que melhor atendam às necessidades da administração (Minas Gerais, 2021).

Outra questão é que, como mencionado no item 1.1, cada necessidade é particular, peculiar, em cada um dos contextos e ambientes em que está inserida. Como no caso das particularidades sobre a demanda de limpeza em diferentes órgãos.

Portanto, ainda que uma contratação similar seja excelente referência para o levantamento de possíveis soluções, há necessidade de avaliá-la criticamente, adaptando-a ao contexto da organização.

A outra orientação da Resolução nº 115/2021 é a realização de audiências públicas, consultas e diálogos transparentes com potenciais fornecedores.

> O levantamento pode se dar por consultas ao mercado via audiência pública ou publicadas em sites, por benchmarking (reuniões ou prospecção direta) ao

> mercado ou outras formas de interlocução. Inclusive, pode-se deixar um espaço fixo para isso (Soares; Lopes, 2022, p. 22).

Nesse aspecto, cumpre salientar que quanto mais transparente e aberto se der esse espaço de **troca** com o mercado:

a) maior a chance de identificar a melhor solução, e seus requisitos essenciais. Muitas vezes é só a partir do contato com o mercado é que se identifica algumas necessidades ou particularidades para uma futura contratação;
b) menor o risco de que critérios e requisitos sejam questionados, uma vez que eles se apresentarão a partir dessa interface e poderão ser melhor respaldados e justificados;
c) menor as chances de que a solução escolhida apresente problemas futuros durante a execução do objeto da contratação.

A ideia é que enquanto a administração conhece bem a sua demanda, os potenciais fornecedores poderão apresentar as melhores soluções disponíveis para saná-la.

Salienta-se que outro procedimento importante previsto pela Resolução Seplag nº 115/2021 é a revisão dos requisitos de contratação após o levantamento de mercado.

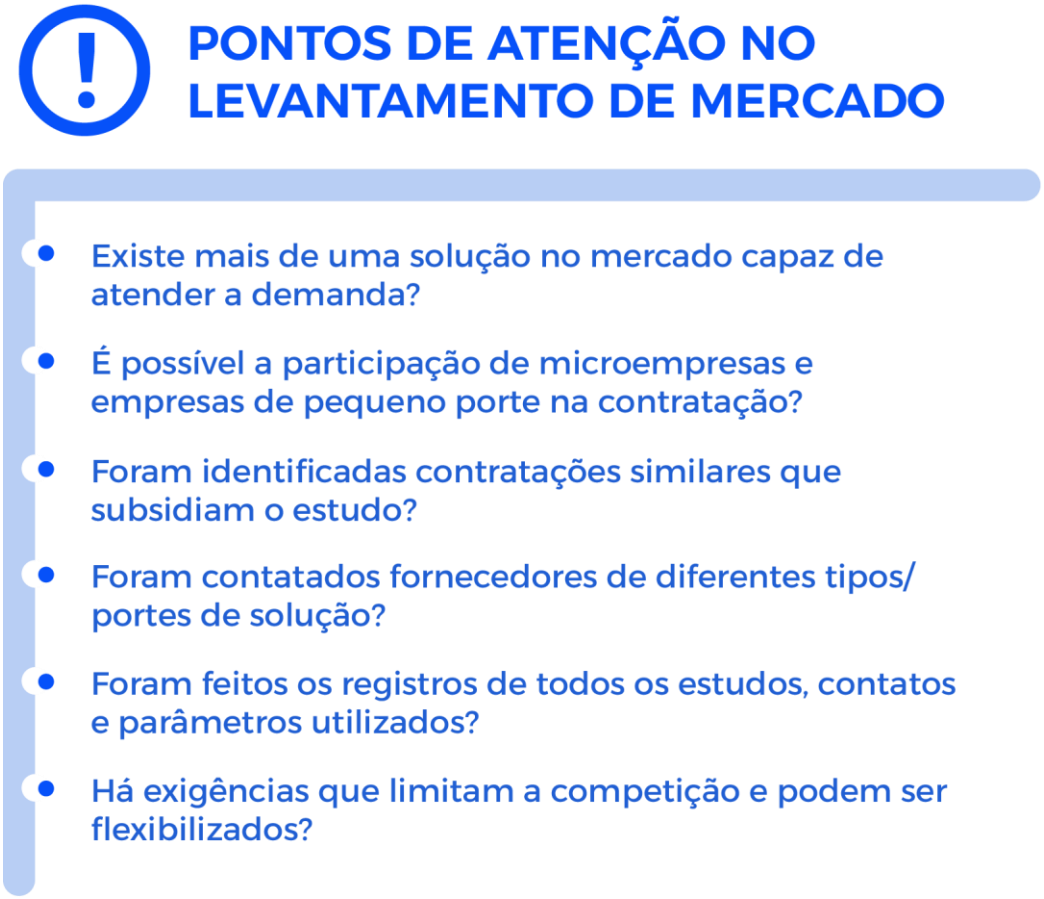
> § 4º - Na hipótese de, após o levantamento de que trata o inciso V do caput, a quantidade de fornecedores ser considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível (Minas Gerais, 2021, art. 6º).

Como mencionado, com a interface com as proposta do mercado é possível entender melhor sobre o que se precisa e o que está sendo apresentado como solução e ajustar o que se precisa com o que se pede, verificando sua importância.

Vale destacar que o foco, nesse caso, é no levantamento de alternativas e na possibilidade de flexibilização para abarcar o maior número de licitantes possível e não ajustar os requisitos para a construção pró-forma de um ETP que **direcione** a uma solução que já está pré-definida. Essa é uma distorção da função do ETP.

Para uma melhor prospecção de soluções junto ao mercado, as Professoras Virgínia Lopes e Andrea Soares também nos apresentam um quadro norteador para essa fase da elaboração do ETP.

Figura 2: Quadro de análise do levantamento de mercado



Fonte: Soares; Lopes (2022, p. 23).

DICA

Importante mencionar que a prospecção de soluções à demanda não precisa se restringir às opções apresentadas pelo mercado. Outras possibilidades podem ser analisadas como parcerias, readequações internas, publicação de normativos e legislações, doações etc. O foco deve ser o melhor atendimento à solução e não à contratação.

1.6 Estimativa de valor

> **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;**

Para a adequada avaliação e a comparação entre as soluções levantadas sobre a demanda da administração pública, a estimativa de valores é ponto importante por diferentes enfoques.

Primeiro, porque a adequada e eficiente realização do gasto público é fundamental para atendimento ao interesse público. Não é por acaso que a eficiência e a economicidade também figuram como princípios das compras públicas (art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021). **Esse quesito é obrigatório na elaboração dos ETPs.**

Nesse quesito, a estimativa servirá como referência comparativa sendo um dos aspectos a serem considerados para a escolha da solução. Não necessariamente o único ou derradeiro, pelo que se aponta na legislação, mas um deles.

Isso porque a realização de um ETP propõe uma análise mais sistêmicia da melhor solução, não apenas a de menor valor.

Na estimativa de preços, é importante considerar não apenas o dispêndio inicial que deve ser feito para a contratação da solução, mas também os custos que envolvem a sua implantação e manutenção.

Por exemplo, imaginemos que uma das soluções possíveis para prover água potável aos usuários de uma unidade hospitalar seja a compra de novos bebedouros com maior capacidade.

Para estimar adequadamente os custos dessa solução, é preciso levantar a necessidade (ou não) de adequação na estrutura hidráulica e elétrica do local de instalação. Ou seja, será necessário instalar ou alterar pontos de água e energia, além prever também os custos relativos à futuras manutenções corretivas e preventivas (se for o caso), bem como de troca periódica de filtros/elementos filtrantes.

Dessa forma, fica fácil compreender que o custo da solução não envolve apenas o equipamento em si, mas todas as despesas que decorrentes da solução proposta.

Além disso, a estimativa de preço não se confunde com a pesquisa de preços para a formação do valor de referência da licitação. A estimativa em questão viabiliza a análise econômica das possíveis soluções. Ou seja, se presta como um parâmetro para comparar propostas de contratações distintas.

A partir desses valores estimados, será possível avaliar uma opção mais viável que, entre outros critérios, esteja alinhada com a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo necessária disponibilidade orçamentária financeira para sua efetivação.

As pesquisas de preço são levantamentos de custos de uma mesma solução já definida e que servirão enquanto preço de referência no âmbito das licitações.

A **Resolução Seplag nº 102/2022** regulamenta o procedimento de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços em geral, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional do poder executivo. O texto da resolução está disponível em: **http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=203404&marc=**

As estimativas de preço devem ser acompanhadas de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e dos documentos que deram suporte a análise das soluções. Essa instrução possibilita uma análise mais detalhada dos custos e dá mais transparência à instrução processual.

VALE A PENA LER

sobre a distinção entre a estimativa de custos do ETP e a pesquisa de preços no termo de referência, vale a pena ler artigo intitulado **"Pesquisa de preços: conteúdo do ETP ou do TR?"**,publicado pela Equipe Zênite.
Disponível em: https://zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-conteudo-do-etp-ou-do-tr/?doing_wp_cron=1691260210.9365448951721191406250#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20por%20exemplo%2C%20partindo%20de%20um%20ETP,TR%2C%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20necessite%20replicar%20todo%20esse%20conte%C3%BAdo

1.7 Descrição da solução como um todo

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

Feita a definição da necessidade, dos seus requisitos, seus quantitativos e custos e levantadas as possibilidades existentes de solução, passa-se a definição da solução adequada.

Nesse item, a equipe de planejamento deverá apresentar o detalhamento da solução, considerando todas as necessidades, custos, parâmetros e requisitos que a envolvem.

Na descrição da solução é que se discorre sobre todos os pormenores identificados nas fases de detalhamento da demanda e levantamento do mercado para a prospecção das soluções. Esse item vai definir **começo, meio e fim** da solução, prazos, especificações e abrangência identificados, para apresentar o resultado que se espera para atender a necessidade da administração.

Considerando a importância de se elucidar todos os detalhes da solução, **trata-se de elemento obrigatório do estudo técnico preliminar.**

Entende-se que essa descrição trará subsídios importantes para a futura delimitação do objeto no termo de referência, bem como para a definição de outros parâmetros da contratação.

Além disso, a descrição da solução pode trazer informações que sejam importantes quanto a exigências de capacidade técnicas, obrigações e necessidades que devem ser previstas para a futura execução contratual.

Aqui, descreve-se como a solução foi pensada como um todo, portanto, é o esboço do escopo de possível (eis) nova (s) contratação (ões).

Diz-se sobre a **possibilidade de novas contratações**, pois, como descrito no texto deste inciso, devem ser apresentadas também as demandas de manutenção e assistência técnica, e (assim como no detalhamento dos custos da solução), deve-se considerar todas as necessidades que envolvam a solução, em si. Essas necessidades podem se desdobrar em novas contratações que inicialmente não estavam previstas.

No exemplo da contratação dos bebedouros, identificou-se que é necessária infraestrutura hidráulica e elétrica para a instalação dos equipamentos, bem como a troca periódica dos elementos filtrantes e das manutenções preventivas e corretivas. Assim, é nesse item que a equipe de planejamento deve informar sobre essas necessidades a fim de elucidar ao gestor a solução na íntegra.

1.8 Justificativa para o parcelamento

> **VIII** - justificativas para o parcelamento ou não da solução, considerando critérios de viabilidade técnica e econômica;

Tendo a equipe de apoio definido todo o escopo da solução, deve-se avaliar sobre a possibilidade de se dividir essa solução em partes menores, objetos menores, que possam melhor representar as especificidades do mercado em atender à necessidade e, com isso ampliar a competitividade numa futura licitação.

A análise sobre o parcelamento da solução **é um elemento obrigatório do ETP.**

No exemplo dado da aquisição dos bebedouros, a solução de prover água potável, envolve outros desdobramentos que podem gerar vários objetos de futuras contratações. Podemos exemplificar serviços de profissionais da área hidráulica e elétrica, aquisição de bebedouros, serviço de manutenção preventiva e corretiva e aquisição de elemento filtrante compatível para os bebedouros.

O que se propõe, neste item do ETP é a análise: é razoável a contratação de toda a solução em um único item? É nesse formato que o mercado fornecedor se estrutura, ou seja, o fornecedor que realiza serviços elétricos é o mesmo que presta a manutenção do equipamento ou se eu dividir a demanda em diferentes itens, a competitividade será ampliada? Caso se mantenha todo o escopo da contratação num único item corre-se o risco de não haver licitantes com capacidade técnica adequada para atender?

Nesse sentido, a Súmula nº 247 de 2004 do Tribunal de Contas da União é bem clara ao definir que:

> 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, 2004, grifo nosso).

Na Súmula fica evidente, portanto, que a priorização do parcelamento para a ampliação da competitividade nas licitações públicas, mas ressalta-se a necessidade de avaliar se uma possível divisão impactará a solução como um todo ou a economia de escala.

No mesmo sentido, a Lei 14.133/2021 trata do parcelamento de maneira recorrente, definindo-o como um princípio das compras públicas e dando direcionamento sobre os critérios a serem avaliados para a sua aplicação:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
> [...]
> § 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.
> § 3º O parcelamento não será adotado quando:
> I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
> II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
> III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.
> [...]
> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> [...]
> II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

> § 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:
> I - a responsabilidade técnica;
> II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
> III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (Minas Gerais, 2022, art. 40).

Fica evidente, portanto, a necessidade de avaliação da viabilidade técnica e econômica para o parcelamento da contratação, para que esse possa ampliar a possibilidade de participação dos licitantes nas compras públicas, mas que também não prejudique os interesses da administração.

1.9 Demonstrativo dos resultados pretendidos

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

Para a construção do ETP, deve-se descrever o resultado que se pretende com a implantação da solução.

Nesse tópico, cumpre esclarecer que os resultados a serem alcançados estão diretamente relacionados ao atendimento da necessidade delimitada e não necessariamente à escolha da solução. Ou seja, nesse item é necessário descrever o que a administração espera ter após a implantação da solução.

Com esses elementos, espera-se que, no ETP, a equipe de planejamento reflita não apenas sobre o planejamento da contratação, mas também evidencie o cenário que anseia após a sua implantação. Esse requisito traz à fase preparatória uma reflexão sobre o problema/situação que se tem e onde se pretende chegar, dando ao gestor uma visão sistêmica sobre o contexto, ampliando o foco que sai apenas da contratação e passa a ser do resultado final.

Com essa visão sistêmica, a contratação deixa de ser o ponto central, mas passa a ser um meio para tirar a administração da situação/necessidade em que se encontra e levá-la para onde se quer chegar. Assim, é importante ter clareza sobre **onde se pretende chegar,** ou seja, sobre os resultados pretendidos.

Quando esses resultados pretendidos são elucidados, torna-se mais fácil a reflexão sobre a escolha da solução. Isso porque a pergunta que deve ser feita é: será que a solução definida como a melhor será capaz de produzir efetivamente os resultados que se espera com a contratação?

Para quem não sabe bem o que quer, qualquer coisa serve e, como visto, esse não é o objetivo do ETP. Pelo contrário, sabe-se que o objetivo é atender a uma necessidade específica da administração.

A apresentação dos resultados pretendidos poderá nortear, futuramente, a elaboração do termo de referência e, em especial, a fiscalização do contrato, servindo como parâmetros para a elaboração de novos ETPs.

Isto é, em um ETP posterior, as novas equipes de planejamento poderão comparar os resultados esperados que foram elencados com aqueles que, de fato, foram alcançados com a contratação. Esse comparativo vai ajudar na avaliação da viabilidade da solução escolhida anteriormente e, inclusive, respaldar a análise da vantajosidade ou não de uma prorrogação contratual. Ou seja, a solução escolhida conseguiu gerar os resultados que se pretendia?

Assim, apesar de **não ser um item obrigatório nos ETPs,** na prática, a apresentação dos resultados pretendidos, auxiliam o gestor na **pós-contratação,** dando subsídios para uma avaliação posterior quanto sua a efetividade, o que hoje não é uma prática muito comum na avaliação de compras públicas.

VALE A PENA VER

A esse respeito, o professor João Luiz Domingues trata no **Reverbere Podcast #05 – Estudo Técnico Preliminar - ETP.**

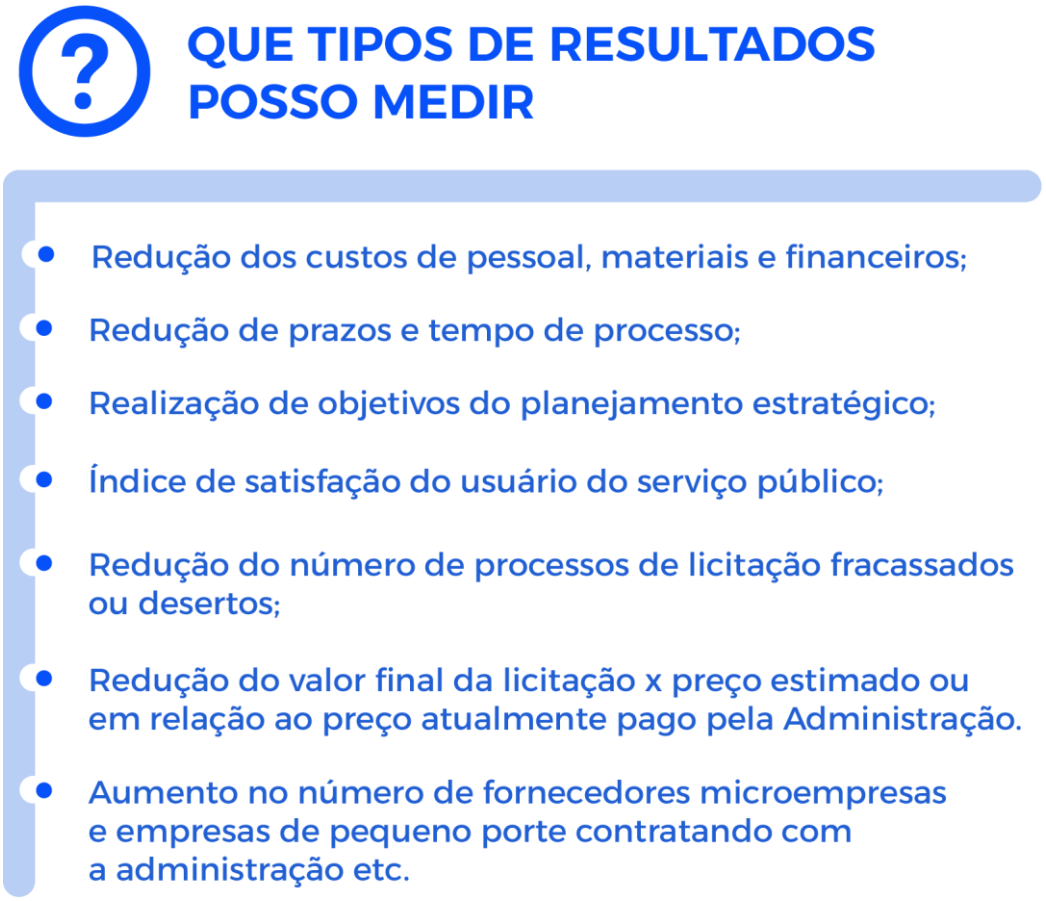
- Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=o4xSp0zX7Vw



Para direcionar esse levantamento, algumas aspectos podem ser analisados, conforme quadro a seguir:

Figura 3: Análise de resultados



Fonte: Soares; Lopes (2022, p. 28).

1.10 Providências prévias a serem tomadas

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;

Uma vez que o ETP apresentou a descrição da solução como um todo, bem como os resultados que se espera quando essa estiver implantada (quando for o caso), é possível elencar quais providências devem ser tomadas antes da formalização do contrato e que viabilizarão a execução efetiva da solução. É

nesse item que se detalha tudo aquilo que precisa estar pronto e preparado quando a contratação for formalizada.

Para esse levantamento, podemos considerar alguns aspectos como:

a) análise a estrutura física, como espaço, ambiente, rede elétrica, hidráulica, espaço necessário para acondicionamento (se for o caso) *etc.*;
b) mobilização ou desmobilização de recursos materiais, humanos e outros necessários;
c) necessidade de capacitação e treinamento dos atores envolvidos com a solução;
d) previsão de período de transição entre um fornecedores, analisando a necessidade de transmissão de conhecimento ou, quando for o caso, se haverá interrupção do serviço impactando o público atendido;
e) alinhamentos e adequações logísticas para recebimento, implantação e execução da solução;
f) alinhamentos, divulgação, conscientização e/ou pactuação com os atores interessados;
g) regulamentação normativa;
h) autorizações, licenças *etc.*

Frisa-se que esses itens **não são obrigatórios para o ETP** e não necessariamente vão fazer parte dos encaminhamentos do processo de compras. No entanto, são primordiais enquanto subsídios para o gestor da área solicitante, para o sucesso (ou não) da efetividade da contratação.

Por esse motivo, sugere-se que eles sejam considerados a partir de um plano de ação, em que sejam elencadas as providências necessárias, os prazos e os responsáveis, a fim de ampliar a visão sistêmica sobre a solução.

Esse detalhamento auxilia na análise da melhor solução a ser escolhida, uma vez que as providências prévias impactam diretamente o resultado. Algumas podem ser tão específicas e necessárias que restrinjam ou inviabilizam a efetivação da solução. No exemplo da compra dos bebedouros, de que adiantaria a entrega dos equipamentos se não houvesse ponto de água e energia disponíveis para a instalação? Sem pontos de água e energia e sem a possibilidade de execução dessas providências prévias, a solução se torna inviável.

1.11 Contratações correlatas e interdependentes

XI - considerações sobre contratações correlatas ou interdependentes;

O artigo 3º da Resolução Seplag nº 115/2021 define:

> Art. 3º - Para os fins desta resolução, considera-se:
> [...]
> V - contratações correlatas: aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si;
> VI - contratações interdependentes: aquelas cuja execução da contratação tratada poderá afetar ou ser afetada por outras contratações da Administração Pública (Minas Gerais, 2021, art. 3º).

Considerando a contratação, o *Portal de Compras do Governo Federal* define que:

> Contratações correlatas são aquelas que guardam relação com o objeto principal, interligando-se a essa prestação do serviço, mas que não precisam, necessariamente, ser adquiridas para a completa prestação do objeto principal. A Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, traz no inciso XII do art. 2º, o conceito e alguns exemplos de serviços correlatos ao agenciamento de passagens aéreas - transportes terrestres e aquaviários, aluguel de veículos, hospedagem, seguro de viagem, dentre outros. Já as contratações interdependentes são aquelas que precisam ser contratadas juntamente com o objeto principal para sua completa prestação (Brasil, 2020).

Nesse elemento, é importante ressaltar as contratações que guardam afinidade, ou seja, tenham relação direta ou indireta com a possível solução a ser implantada.

Entende-se que podem ser relacionadas contratações já realizadas, como, por exemplo, a contratação do desenvolvimento de sistema que atualmente é utilizado pela administração e que deve ser interface com um novo *software* que está sendo adquirido. Se a compatibilidade e a interface são necessárias, é importante saber sobre essa contratação e esse

serviço, pois podem existir especificações técnicas relevantes à escolha da solução e à futura contratação.

Podem também ser novas contratações, que ainda precisam ser realizadas, e que serão impactadas pela solução definida, ou ainda aquelas que sejam necessárias para a sua efetiva implantação. Esse é o caso dos bebedouros, que precisarão de infraestrutura elétrica e hidráulica para sua instalação e, futuramente, de serviço de manutenção.

Esse item não é obrigatório nos ETPs, mas sua previsão auxilia o gestor na previsão das ações e encaminhamentos necessários à implantação da solução.

1.12 Impactos ambientais e medidas de mitigação

> **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;**

A Lei Federal nº 14.133/2021 traz à tona uma maior preocupação com as questões ambientais para as compras públicas. No ETP, previu-se a importância de se avaliar os impactos ambientais relativos às soluções, prevendo a necessidade de considerar os tipos de medidas paliativas e mitigadoras que poderão ou deverão ser tomadas em relação a esses.

Como o próprio item prevê, essa avaliação pode levar à necessidade de inclusão de requisitos ou futuras obrigações contratuais como:

a) soluções de eficiência energética;
b) adoção de embalagens e rotulagens ecológicas;
c) existência de planos para minimizar impactos ambientais da produção, transporte e descarte de materiais;
d) desenvolvimento de planos de logística reversa para a devolução de produtos e materiais após o uso, para reciclagem ou reutilização (logística reversa) *etc.*

DICA

Nesse quesito, o **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia Geral da União** pode contribuir para a análise da equipe de planejamento.

O guia está disponível em:
https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/gncs_082022.pdf

Esse levantamento **não é obrigatório no ETP**, mas pode subsidiar a realização de futuras licitações cujos impactos ambientais sejam relevantes. Isso porque o art. 34 na Lei 14.133/2021 passou a considerar **o menor dispêndio para a administração,** como o critério de julgamento nas licitações por menor preço, maior desconto ou por técnica e preço, sendo o impacto ambiental do objeto licitado, um dos fatores a serem considerados para essa definição.

Assim, não apenas o menor preço objetivamente seria a referência para análise das propostas, mas também os impactos ambientais decorrentes da contratação, desde que esses critérios sejam claramente mensuráveis. Trata-se de um evidente reposicionamento para a análise das compras públicas, que evidencia novos critérios para a definição da melhor contratação, não apenas a de menor valor, dando posição de destaque às questões ambientais.

1.13 Posicionamento conclusivo

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

Passadas todas as etapas da elaboração do ETP, a equipe de planejamento da contratação é capaz de ter um entendimento mais assertivo sobre a necessidade, seus critérios e requisitos, o contexto em que se insere, quais as possibilidades existentes para atendê-la, com seus aspectos positivos e negativos, favoráveis e desfavoráveis.

Com todos esses elementos **em mãos,** a visão sistêmica da equipe sobre as soluções se amplia e as relações, conexões, afinidades, bem como discrepâncias, limitações se evidenciam. É como se fosse um quebra-cabeças de possibilidades, em que algumas peças dão encaixe para a composição de um todo, já outras não se adequam muito bem.

Com todos esses elementos definidos é possível compreender a melhor opção para solucionar a demanda. Daí, se delimita o parecer conclusivo do ETP, em que essa opção será apresentada considerando sua viabilidade técnica e econômica e seu alinhamento em relação ao interesse da administração.

Trata-se de um item obrigatório do ETP e deve ser motivado. Portanto, aspectos relevantes que, posteriormente, irão subsidiar a contratação precisam ser evidenciados.

Por exemplo, é importante relatar se para a solução escolhida, os critérios e requisitos inicialmente definidos para a contratação foram mantidos ou alterados após a análise do mercado e os motivos da alteração (se for o caso). Outro exemplo é evidenciar se as informações existentes são capazes de estimar adequadamente os quantitativos necessários ou se a realização de um registro de preço seria mais adequada.

O parecer conclusivo pode elucidar e justificar os aspectos que levaram a escolha da opção e como essa irá alcançar os resultados esperados. Pode prestar esclarecimentos sobre a opção de parcelamento (ou não) da solução escolhida, o que irá direcionar a construção de lotes/itens de uma futura contratação, além apontar os possíveis critérios de julgamento e de avaliação técnica em uma licitação.

É importante que a conclusão também aponte quais os direcionamentos necessários das providências prévias a serem tomadas, considerando a solução escolhida. Ou seja, tudo aquilo que foi relevante para a escolha e que impactará uma futura contratação, deve ser apontado.

Na análise resultante do estudo, a equipe de planejamento poderá concluir pela realização de apenas uma contratação ou até mesmo desdobrar a solução em mais de um processo. Poderá, ainda, compreender que a solução para o caso concreto se encaixa numa das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

As hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação são elencadas nos **art. 74 e 75 de Lei Federal nº 14.133/2021** (respectivamente).

PONTO DE ATENÇÃO: é importante salientar que nesses dois casos, a **Resolução Seplag nº 115/2021** faculta a possibilidade de elaboração de um ETP. **Facultar a realização do estudo prévio não necessariamente é dispensar!** É dar a opção ao gestor de analisar, no caso concreto, se sua construção será vantajosa ou não à administração, considerando a complexidade da necessidade e os princípios da eficiência e da economicidade.

Também é possível que chegue-se à conclusão de que outras soluções que não envolvem uma contratação sejam mais adequadas para o caso, como convênios, parcerias, doações.

O resultado do estudo pode até mesmo identificar que o custo-benefício, o menor dispêndio, para a implantação de uma solução à administração não seja razoável, frente aos impactos trazidos pela necessidade e qualquer solução, no momento, seja abortada.

Assim, as possibilidades são diversas enquanto resultado de um ETP bem estruturado.

VALE A PENA VER

O prof. procurador Amilton Bonato, procurador-chefe do Consultivo da Procuradoria Geral do Estado do Paraná apresentou o Webinário: **O Estudo Técnico Preliminar na Nova Lei de Licitações e Contratos,** com o objetivo de explorar e analisar os componentes do ETP à luz da NLLC. Nele, o professor detalhou sobre os elementos do ETP (a partir de 4:30 até 45 minutos).

- Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=xbyINr6ol90&t=2635s



RESUMO

1. Nesta seção, foram apresentados os elementos do ETP.
2. Vimos que alguns dos itens são obrigatórios e outros facultativos e que essa classificação varia entre a legislação federal e a estadual.
3. Cada um dos elementos foi apresentado, descrevendo a sua importância e como esse deve ser trazido ao ETP.

Módulo 2:
Elementos do Estudo Técnico Preliminar



2 Outros aspectos da elaboração do ETP

2 OUTROS ASPECTOS DA ELABORAÇÃO DO ETP

Nesta seção, serão tratados alguns aspectos específicos sobre os elementos do ETP e sua importância no objetivo de refletir sobre uma demanda e identificar a melhor solução a essa.

2.1 O papel da autoridade competente no ETP

Conforme apresentado na Seção 1, a elaboração do ETP perpassa alguns elementos na construção de uma reflexão até chegar a conclusão sobre qual é a melhor solução para atender à administração pública.

Este estudo é elaborado pela equipe de planejamento, formada pelo conjunto de representantes da área solicitante, da área técnica e da área de compras (Minas Gerais, 2021, art. 3°, VII). Percebe-se, portanto, que tratam-se de pessoas do corpo técnico administrativo da instituição.

Logo, a validação do estudo realizado, a fim de autorizar o encaminhamento da solução definida, fica sob a responsabilidade da autoridade competente. Mas afinal de contas, quem é esse ator?

De acordo com a Resolução Seplag n° 115/2021, em seu art. 3°, IV, autoridade competente é o "agente público dotado de poder de decisão no âmbito daquele processo administrativo, conforme atribuições estabelecidas pelo órgão ou entidade" (Minas Gerais, 2021, art. 3°, IV). Ou seja, a autoridade competente de um processo de contratação é a autoridade institucional que tem poderes legalmente instituídos para validar aquele procedimento, considerando as suas competências institucionais.

Além de assinar o ETP, o autoridade competente tem um papel anterior: designar os integrantes que irão compor a equipe de planejamento, de acordo com o art. 3°, inciso VII da Resolução Seplag.

É também papel da autoridade competente aprovar as justificativas da não elaboração do ETP, nos casos em que esse é facultado. Essas hipóteses estão elencadas pelo parágrafo 1° do art. 4° da Resolução Seplag n° 115/2021.

Art. 4º

As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de estudo técnico preliminar.
§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, 2021, art.4º, §1º).

Por fim, também é atribuição da autoridade competente demonstrar que a instituição não possui em seu quadro técnico agentes públicos com conhecimentos específicos para a elaboração do ETP. Deste modo, a autoridade deve apresentar justificativa fundamentada para a composição excepcional da equipe de planejamento ou apenas por representantes das áreas técnica e solicitante ou ainda para contratação de serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os responsáveis pela sua elaboração.

No intuito de melhor elucidar sobre esse agente, o relatório de perguntas frequentes do *3º bate-papo sobre a Lei de Licitações,* da Seplag, traz a seguinte resposta:

> 2.1. Quem é a autoridade competente que designa a Equipe de Planejamento?
>
> A autoridade competente, nos termos do art. 3º, IV, da Resolução SEPLAG nº 115/2021 é o "agente público dotado de poder de decisão no âmbito daquele processo administrativo, conforme atribuições estabelecidas pelo órgão ou entidade". Já a Equipe de Planejamento da Contratação é, nos termos do art. 3º, VII, da mesma Resolução, o
>
> > [...] 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

Nesse sentido, temos que poderá haver mais de uma autoridade competente envolvida na designação da equipe de planejamento da contratação, uma vez que será aquela responsável pela respectiva unidade administrativa (solicitante, técnica ou de contratação) na qual está lotado o integrante indicado. Haverá menos autoridades competentes envolvidas quanto mais alto for o nível hierárquico no qual a competência de designação está localizada, uma vez que aquela autoridade passa a ser responsável por mais unidades administrativas (Minas Gerais, 2022).

VALE A PENA VER

3° Bate-Papo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos. Webinário realizado em 24 de fevereiro de 2022 sobre a **Resolução Seplag n° 115**, de 29 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a elaboração dos ETPs para aquisição de bens e contratação de serviços, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional. Nesse Webnário, a professora Rita Ribeiro apresenta os elementos do ETP, a partir de 54 minutos.



- Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=E5jG65jhUic

2.2 A construção do ETP e os elementos obrigatórios e facultativos

Como abordado no início desta seção, a Lei Federal n° 14.133/2021 apresenta os elementos do ETPs, mas não considera que todos sejam obrigatórios para sua elaboração.

No mesmo sentido, caminha a regulamentação mineira sobre os ETPs, que além daqueles elencados pela legislação federal, acrescenta mais dois elementos como imprescindíveis ao ETP.

Figura 7: Elementos do ETP



Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, questiona-se: por que foi feita essa distinção entre os itens?

Considerando que o principal objetivo do ETP é delimitar o problema a ser resolvido, avaliar todos os cenários possíveis e as possibilidades para se atingir um determinado objetivo, concluindo por uma solução viável econômica e tecnicamente, quando se vislumbra os elementos previstos na lei, compreende-se que esses são capazes de criar uma crescente de reflexão que persiga esse caminho. Desta feita, todos os elementos do ETP são relevantes para o alcance de seus objetivos.

O que acontece é que as necessidades/problemas a serem solucionados variam conforme sua complexidade, ou seja, existem demandas mais vultuosas e complicadas e outras mais simples. Assim, a legislação previu a possibilidade de ajustar o

escopo do ETP à realidade do caso concreto, a fim de atender ao princípio da eficiência e da economicidade.

Por exemplo, a necessidade de provimento de material de escritório para uma organização de pequeno porte é bastante distinta da necessidade de prover manutenção predial nas unidades hospitalares. Desta feita, pode não ser razoável dedicar iguais esforços para a reflexão sobre ambas soluções.

Nesse sentido o art. 7º da Resolução Seplag nº 115/2021 dispõe que:

> Art. 7º - Durante a elaboração do ETP, sempre que possível, deverão ser considerados:
> [...]
> III – o nível de complexidade do problema a ser resolvido, evitando a produção de conteúdo desnecessário, observado o disposto no § 1º do art. 6º (Minas Gerais, 2021).

Com isso, entende-se que o fato de alguns elementos do ETP não serem obrigatórios não deve direcionar, de imediato, a possibilidade de excluí-los aleatoriamente. A inclusão, ou não, de um elemento deve ser avaliada na situação fática, a fim de avaliar se aquele elemento irá contribuir de forma significativa para a construção da análise a que se propõe.

Mesmo porque, tanto a Lei Federal nº 14.133/2021 quanto a Resolução Seplag nº 115/2021, preveem que caso o ETP não contenha algum dos elementos facultativos, deverá ser apresentada justificativa, sendo que a resolução é veemente quanto a robustez dessa. Vejamos:

> Art. 9º – As justificativas previstas nesta resolução deverão ser apresentadas com a devida fundamentação e observar os princípios da congruência, exatidão, coerência, suficiência e clareza na sua elaboração.
> Parágrafo único - Não será considerada fundamentada a justificativa que:
> I – limitar-se à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com o caso concreto;
> II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
> III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão (Minas Gerais, 2021, art. 9º).

2.3 É possível definir um ETP padrão para um tipo específico de necessidade?

Como mencionado anteriormente, a elaboração do ETP se propõe a definir uma necessidade da administração pública, considerando o contexto em que essa se insere, os requisitos e especificidades que a caracterizam e a limitam, para o posterior levantamento de possíveis soluções.

A partir desse entendimento, acredita-se que a adoção de ETP padrão para uma determinada solução seja algo difícil de ser constituído, uma vez que o caso concreto deve ser sempre considerado durante a análise.

Como mencionado anteriormente, podemos considerar, por exemplo, a demanda de limpeza predial de uma organização. Ainda que o ponto central da necessidade seja o mesmo, podem haver especificidades que direcionam a análise e podem chegar a conclusões distintas quanto a melhor solução.

Mas há casos em que os ETPs podem ser usados de forma mais generalista, como na construção de ETPs para compras centralizadas, que abarque mais de uma instituição ou ainda em caso de instrução processual para a realização de registros de preços.

Nota-se, que em ambos os casos, a premissa da necessidade abarca contextos mais gerais, ou seja, a possibilidade de contratação para mais de um órgão é uma premissa da análise a ser realizada.

Ainda assim, acredita-se que a avaliação sobre a adequação desse estudo à realidade organizacional permanece sendo muito importante.

No entanto, acredita-se que minutas padrões que orientem a construção do documentos podem ser propostas, a fim de contribuir para a construção do documento pela Equipe de Planejamento.

Nesse sentido, a professora Tatiana Camarão se manifestou sobre esse tema:

Seria possível padronizar os ETPs, a fim de viabilizar sua realização em diversas licitações?

É possível sugerir elementos que devem compor o ETP com a finalidade de oferecer um roteiro a ser observado pelas áreas. Nem todos os elementos serão aplicados às demandas apresentadas. Por isso, impor um padrão com informações que devem ser preenchidas obrigatoriamente por todas as áreas pode redundar em efeito contrário. No lugar de elucidar, acabaria por complicar e gerar hesitação (Camarão, 2021).

RESUMO

1. Na Seção 2, foi tratado sobre o papel e atuação da autoridade competente na elaboração do ETP.

2. Foi trazido o fundamento para a previsão de elementos facultativos e obrigatórios para a construção do ETP. Os elementos facultativos não são para a escolha discricionária e subjetiva da Equipe de Planejamento, mas devem ser considerados tomando por base a complexidade da necessidade.

3. Por fim, foi levantada a possibilidade de elaboração de ETP padrão, considerando situações muito específicas, como compras centralizadas e registros de preços, havendo sempre a importância de uma reflexão no caso concreto.

CONCLUSÃO

A construção do ETP traz um enfoque muito mais sistêmico para a contratação. Antes, partindo da elaboração do termo de referência, a questão era a contratação em si.

Nesse contexto, o enfoque estava em demonstrar como a solução contratada atendia a uma necessidade. Ou seja, partia-se da contratação para encaixá-la à demanda o que, em alguns casos, poderia levar a um encaixe forçado.

Com o ETP, parte-se da necessidade, numa análise mais detida sobre essa, construindo um caminho de reflexão e considerações que perpassam todos os elementos previstos para esse documento, numa crescente construção crítica, que direciona à solução, dentre as demais apontadas, que melhor atenderá a administração.

Dessa feita, a proposta trazida pelos elementos do ETP sugerem uma visão sistêmica sobre o planejamento do macroprocesso de compra, partindo da demanda, com os itens que se propõe a melhor defini-la e elucidá-la, perpassando o levantamento e escolha das soluções, definindo-a detalhadamente e quais os desdobramentos e necessidades para sua implementação, culminando na reflexão sobre os resultados que se espera com essa. Trata-se de uma mudança de olhar sobre as compras públicas.

Módulo 2:

Elementos do Estudo Técnico Preliminar



Referências

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

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, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Portal de Compras do Governo Federal. **Qual a diferença entre contratações correlatas e interdependentes?** Brasília, DF, 20 ago. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/instrucao-normativa-de-servicos-in-no-5-de-2017/2-fase-de-planejamento/2-6-2013-qual-a-diferenca. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 247**. 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 [...]. Relator: Marcos Vinícius Vilaça. Brasília, DF, Acórdão nº 1.782, 10 nov. 2004. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/parcelamento%2520do%2520objeto/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/1/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 9 out. 2023.

CAMARÃO, Tatiana. Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas licitações públicas. **Soluções em Gestão Pública,** São Paulo, ano 4, n. 36, mar. 2021. Disponível em: https://www.tatianacamarao.com.br/wp-content/uploads/36-SLC-Marco-2021-Entrevista.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

COSTA, Cecília de Almeida; SANTOS, Franklin Brasil. Estudo Técnico Preliminar: o dilema entre necessidade e solução. *In*: LIMA, Francisco F. Antônio Albuquerque; CORRÊA, Rogério (coord.). **Licitações e contratos administrativos na lei nº 14. 133/21:** aspectos gerais. João Pessoa: Negócios Públicos, 2022. p.116-149. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Cap-de-livro-Franklin-Brasil-ETP.-Necessidade-x-Solucao-1.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

LEANDRO, Raphael Gabriel. **Estudo Técnico Preliminar**: uma abordagem prática de seu desenvolvimento. Curitiba, 13 maio 2023. Artigo publicado na seção Doutrina do *site*: Zênite Fácil. Disponível em: https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2023/05/etp-abordagem-pratica-raphaelgabrielleandro.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **3º bate-papo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos.** Belo Horizonte, 24 fev. 2022. 1 vídeo (144 mim 46 s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=E5jG65jhUic. Acesso em: 29 set. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução SEPLAG nº 14, de 14 de fevereiro de 2014. Estabelece os procedimentos para a elaboração e execução do planejamento anual de compras da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo. **Diário do Executivo,** Belo Horizonte, 15 fev. 2014. Disponível em: http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=170483&marc=. Acesso em: 9 out. 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 ETPs 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. **Diário do Executivo,** Belo Horizonte, p. 9, 30 dez. 2021. Disponível em: http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=198711&marc=. Acesso em: 9 out. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução SEPLAG nº 102, de 29 de dezembro de 2022. Regulamenta o procedimento de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços em geral, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional do poder executivo. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, p. 6, 4 jan. 2023. Disponível em: http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=203404&marc=. Acesso em: 9 out. 2023.

PESQUISA de preços: conteúdo do ETP ou do TR? Curitiba, 27 jul. 2022. Artigo publicado no *blog*: Zenite. Disponível em: https://zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-conteudo-do-etp-ou-do-tr/?doing_wp_cron=1691260210.9365448951721191406250#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20por%20exemplo%2C%20partindo%20de%20um%20ETP,TR%2C%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20necessite%20replicar%20todo%20esse%20conte%C3%BAdo. Acesso em: 9 out. 2023.

SOARES, Andrea Heloísa da Silva; LOPES, Virginia Bacarense. **Elaboração de Estudo Técnico Preliminar nas compras públicas:** conforme a lei nº14.133/2021 e a instrução normativa SEGES nº 58/2022. [Joinville]: Parcerias Governamentais, 2022. *Ebook*. Disponível em https://drive.google.com/file/d/1Vevp2F5diJ-gUuaMSUAAVJvLzkhgnNZS/view. Acesso em: 25 jul. 2023.

MATERIAL COMPLEMENTAR

Para complementar o conteúdo deste módulo, é indicado que seja feito o estudo do seguinte material:

1

Webinário: *O ETP na Nova Lei de Licitações e Contratos,* da Escola de Gestão do Paraná, apresentado pelo Prof. Procurador Amilton Bonato, Procurador Chefe do Consultivo da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, com o objetivo de explorar e analisar os componentes do ETP à luz da NLLC.

PARANÁ. Secretaria da Administração e da Previdência; ESCOLA DE GESTÃO DO PARANÁ. O ETP na Nova Lei de Licitações e Contratos. [*S.l.*], 31 mar. 2023. 1 vídeo (84 min 30s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xbyINr6ol90&t=2635s. Acesso em: 29 set. 2023.



2

Tarde do Conhecimento. Estudo Técnico Preliminar realizado pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo com a vice-presidente do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP) e professora convidada dos cursos de pós-graduação em Licitações e Contratos da Escola Mineira de Direito (EMD), do Instituto Goiano de Direito (IGD), Gabriela Pércio.

ESCOLA DE GESTÃO E CONTAS PÚBLICAS (São Paulo). **Tardes do conhecimento:** estudo técnico preliminar. São Paulo, 22 jun. 2023. 1 vídeo (109 min 49 s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=1qSonqNBDBY. Acesso em: 29 set. 2023.



3

3° Bate-papo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos. Webinário realizado em 24 de fevereiro de 2022 sobre a Resolução SEPLAG n° 115, de 29 de dezembro de 2021, que dispõe sobre a elaboração dos ETPs para aquisição de bens e contratação de serviços, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **3° bate-papo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos.** Belo Horizonte, 24 fev. 2022. 1 vídeo (144 mim 46 s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=E5jG65jhUic. Acesso em: 29 set. 2023.



4

Estudo Técnico Preliminar - ETP - Reverbere Podcast #05

Neste episódio n° #5, os Professores Daniel Barral, João Domingues e Rafael Sérgio de Oliveira falam sobre o Estudo Técnico Preliminar - ETP, previsto no inciso I e no § 1° do art. 18 da Nova Lei de Licitações - NLL. O ETP se destina a "evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação" (Brasil, 2021, art. 18, § 1°). Trata-se de instituto fundamental para o sucesso da contratação, na medida em que permite à Administração conhecer melhor sua necessidade e as soluções existentes no mercado.

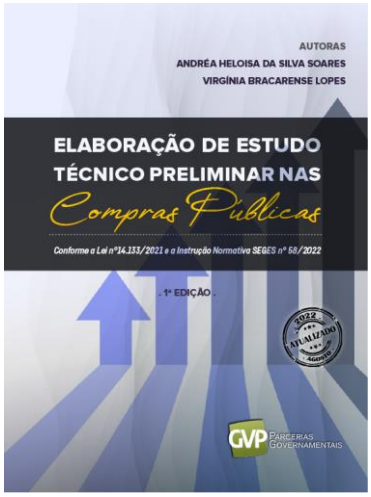
PORTAL L&C. **Estudo Técnico Preliminar - ETP - Reverbere Podcast #05.** [*S.l.*: *s.n.*], 4 jul. 2022. 1 vídeo (32 min 39 s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=o4xSp0zX7Vw. Acesso em: 29 set. 2023.



5

E-book elaboração de estudo técnico preliminar nas compras públicas conforme a Lei n°14.133/2021 e a Instrução Normativa da Secretaria de Gestão (Seges) n° 58/2022. Autoras: Andréa Heloisa da Silva Soares e Virgínia Bracarense Lopes.

SOARES, Andréa Heloisa da Silva; LOPES, Virgínia Bracarense. **Elaboração de estudo técnico preliminar nas compras públicas:** Conforme a Lei n°14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES n° 58/2022. Joinville: GVP, 2022. *E-book*. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Vevp2F5diJ-gUuaMSUAAVJvLzkhgnNZS/view. Acesso em: 29 set. 2023.



6

Estudo Técnico Preliminar: uma abordagem prática de seu desenvolvimento. Autor: Raphael Gabriel Leandro.

LEANDRO, Raphael Gabriel. **Estudo técnico preliminar:** uma abordagem prática de seu desenvolvimento. Curitiba, 13 maio 2023. Artigo publicado na seção Doutrina do *site*: Zênite Fácil. Disponível em: https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2023/05/etp-abordagem-pratica-raphaelgabrielleandro.pdf. Acesso em: 24 jul. 2023.

7

E-Box de Guias Práticos de Licitações e Contratos, Convênios e Termos de Cooperação. Estudo Técnico Preliminar. Vol. 1 - Solução: Aquisições de Bens e Serviços em Geral. Vol. 2 - Solução: Tecnologia da Informação e Comunicação. Vol. 3 - Solução: Tecnologia da Informação e Comunicação.

BONATTO, Hamilton. **E-Box de guias práticos de licitações e contratos, convênios e termos de cooperação:** estudo técnico preliminar. Curitiba: Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, 2023. 3v. Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/Pagina/E-Box-de-Guias-Praticos-de-Licitacoes-e-Contratos-Convenios-e-Termos-de-Cooperacao . Acesso em: 2 set. 2023.





