PRO FHEMIG

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

L2 | LICITAÇÕES E CONTRATOS



CURSO 1
Estudo Técnico Preliminar

MÓDULO 4
Estudos importantes sobre o 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 4

ESTUDOS IMPORTANTES SOBRE O 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 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 4 – Aspectos importantes sobre o ETP.**

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

- **Módulo 1: Introdução e conceitos básicos;**
- **Módulo 2: Elementos do Estudo Técnico Preliminar;**
- **Módulo 3: Gestão de seguros e gerência de riscos na administração pública;**
- **Módulo 5: Estudo Técnico Preliminar na prática.**

Com a capacitação, você estará apto 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 Técnica Pomodoro, que é, basicamente, manter o foco ininterrupto em uma única tarefa durante 25 minutos e fazer pequenas pausas de cinco 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 ... 8

1 Afinal, para que elaborar um ETP? ... 10

1.1 Planejamento ... 12

1.2 O interesse público envolvido: a necessidade ... 17

1.3 A melhor solução ... 20

1.4 Relação entre a necessidade e a solução ... 22

Para refletir... ETP: um exercício de criatividade ... 24

Resumo ... 27

2 Pontos de atenção na elaboração de um ETP ... 28

Resumo ... 34

3 Questões relevantes sobre o ETP?... 35

3.1 A introdução do ETP como um artefato da fase preparatória é uma inovação da Nova Lei de Licitações? ... 36

3.2 Qual o fundamento para se criar mais um documento para instrução do processo de compras? É só mais burocracia? ... 37

3.3 O termo de referência não seria suficiente para atender à finalidade do Estudo Técnico Preliminar? Esses documentos não se confundem? ... 39

3.4 Em que momento da contratação o ETP deve ser elaborado? ... 44

3.5 O ETP é sempre obrigatório? ... 46

3.6 Todo Estudo Técnico Preliminar origina um processo licitatório? ... 48

3.7 Quem deve elaborar o ETP ? Por que é importante que haja multidisciplinaridade de conhecimentos e experiências para a elaboração do ETP? ... 49

Resumo ... 59

Conclusão ... 60

Referências ... 61

Material complementar ... 65

Módulo 4:

Aspectos importantes sobre o 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 busca de uma melhor forma de atendê-la.

Uma rápida consulta aos *sites* de busca nos revelam várias ocasiões em que ocorreram prejuízos incalculáveis à administração pública. Uma compra mal feita não é só um dano apenas ao órgão ou entidade que a realizou, é um dano à 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.

Módulo 4:

Aspectos importantes sobre o Estudo Técnico Preliminar



1 Afinal, para que elaborar um ETP?

1 AFINAL, PARA QUE ELABORAR UM ETP?

A Lei Federal nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) ressaltou alguns elementos da instrução do processo de compras, dentre eles o Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Mas afinal de contas o que é um ETP? A introdução do ETP na fase preparatória é uma inovação da NLLC? Qual o fundamento para se criar mais um documento para instrução do processo de compras? É só mais burocracia? Será que o Termo de Referência (TR) não seria suficiente para atender à finalidade do ETP? Quando o ETP deve ser elaborado? Quem deve fazê-lo? Todo ETP origina um processo licitatório?

Muitos são os questionamentos dos gestores quanto a esse novo artefato do processo de compras.

No Governo do Estado de Minas Gerais, **a obrigatoriedade da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para as licitações,** nos casos previstos em lei, está vigente desde 30 de março de 2022, conforme Resolução Seplag nº 115, de 29 de dezembro de 2021 (Minas Gerais, 2021a).

Para começarmos os nossos estudos, partiremos do conceito legal de ETP. De acordo com o inciso XX do artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/21, esse é o:

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

Num primeiro momento, o conceito trazido pelo Legislador talvez não seja tão claro para o nosso estudo, por isso, vamos buscar elucidar alguns aspectos importantes desse para construir o nosso entendimento.

1.1 Planejamento

Tomando por base o conceito do ETP, nota-se de início que se trata de um instrumento de planejamento.

Na NLLC, o planejamento foi incluído como um dos seus princípios norteadores (art. 5º) das contratações. Em todo o seu regimento, a NLLC reporta a importância de se planejar as compras públicas, marcando de vez a transição do foco excessivo na seleção dos fornecedores para uma visão mais sistêmica e estratégica das compras públicas (Costa; Santos, 2021).

E porquê o planejamento é tão importante assim para ganhar *status* de princípio na nova lei?

O Manual de Boas Práticas em Licitação para contratação de sistemas de gestão pública, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), em 2015, já ressaltava que:

> Planejar é insito à atividade de administrar. O planejamento, portanto, não é atividade submetida a juízo de oportunidade e conveniência. Constitui dever do gestor manejar o recurso público de forma eficaz e eficiente para gerar o maior benefício para a sociedade. [...]
>
> A vantagem do planejamento está intimamente relacionada à criação de estratégias para alcançar os objetivos definidos pela Administração **no intuito de efetivar políticas públicas e alocar adequadamente os recursos confiados ao agente público,** sem perder de vista as premissas da obtenção da proposta mais vantajosa, da facilitação do controle, da transparência, da sustentabilidade, da efetividade e do maior compartilhamento de informações. Sob essa perspectiva, o planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que

> orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos (Minas Gerais, 2015, grifo nosso).

Assim, é função da administração pública planejar, zelando pelo alinhamento de suas ações (inclusive das contratações) ao planejamento estratégico da instituição. Ou seja, na prática, cabe aos processos de compras viabilizar a execução da estratégia das organizações públicas, dentro da perspectiva orçamentária e financeira e, para isso, é necessário planejamento e governança.

Trazendo esse entendimento a uma visão um pouco mais próxima do nosso dia a dia, vamos usar um exemplo que vai nos ajudar durante todo o módulo.

Imagine que você traçou como meta para o próximo ano ter hábitos mais saudáveis. Logo, é preciso traçar estratégias para os próximos 12 meses a fim de se alcançar esse objetivo. Suponhamos que dentre as estratégias, você pense em se alimentar melhor, incluir a prática de exercícios físicos, praticar meditação, contemplar a natureza, entre outros.

Para alcançar sua meta, é fundamental que você planeje a realização dessas atividades, considerando o seu horizonte temporal, o seu cronograma de realização das tarefas e o orçamento disponível.

Não é razoável que você planeje começar a realizar atividades físicas, se ainda precisa comprar um tênis adequado para esse fim. Ou então que você compre o tênis sem saber quais os novos hábitos saudáveis você pretende adotar, que podem nem mesmo demandar um tênis novo. Não seria adequado também você se matricular na academia mais cara da cidade sem saber qual o orçamento disponível para completar a meta em 12 meses. Enfim, todo o percurso precisa ser orquestrado com vistas ao objetivo final. Para isso, planejar é fundamental.

No nosso exemplo, o planejamento é importante para definir quais serão as prioridades para o alcance do objetivo. A partir daí, organizam-se as tarefas a serem realizadas, a ordem de execução, o que será necessário adequar ou comprar para que essas sejam cumpridas e qual o orçamento disponível.

Se imaginarmos que nossa prioridade é a economicidade (assim como um dos princípios da Lei de Licitações), talvez uma

opção seja buscar um parque público em que possamos ter mais contato com a natureza e áudios gratuitos de meditação guiadas na internet, deixando o orçamento disponível para a aquisição de mais frutas e legumes e, com isso, melhorarmos nossa dieta.

No entanto, se a prioridade for uma melhor forma física, sem que os gastos sejam um limitador, uma possibilidade seria a contratação de uma consultoria com médicos, nutricionistas e treinadores especializados e um professor de ioga para aulas particulares. Percebe-se que são diversos os caminhos que podem ser seguidos.

No nosso exemplo, ter hábitos mais saudáveis apresenta-se como uma necessidade ampla, pouco específica. Mais a frente, **no item 1.2, abordaremos sobre a melhor definição das necessidades.**

Se não houver um planejamento adequado, há um risco de trocarmos os pés pelas mãos e optarmos por soluções inadequadas. Por exemplo, poderíamos pensar que a saída seria nos matricular numa academia de alta performance, investindo todo nosso orçamento disponível e só depois descobrir que as atividades oferecidas não são compatíveis com o nosso perfil e horários em que um aplicativo de videoaulas atenderia melhor ao que precisávamos. Isso geraria custos inadequados, desmotivação e nos afastando do objetivo final.

O nosso exemplo é se tornar mais saudável, mas que poderia ser facilmente traduzido em Objetivos Estratégicos de uma instituição como a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig).

Planejar é um aspecto fundamental nas organizações, não apenas para as compras públicas. A lógica de se alinhar o planejamento estratégico com o plano de contratações anual e o planejamento orçamentário é imprescindível e foi explicitamente tratada pela NLLC. Todos devem visar o objetivo comum e final das organizações.

Especificamente nas compras públicas, tem sido uma crescente preocupação do legislador e dos órgãos de controle o planejar das contratações, culminando na Lei nº 14.133/2021.

O **Plano de Contratações Anual** foi previsto pelo **inciso VII do caput do art. 12, VII, da Lei nº 14.133/21:**

> [...] no processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Brasil, 2021).

No **Governo Federal, esse é regulamentado pelo decreto nº 10.947/22,** segundo o qual é documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração. Trata-se de um instrumento de Governança dos gestores públicos que também propicia maior planejamento das compras públicas.

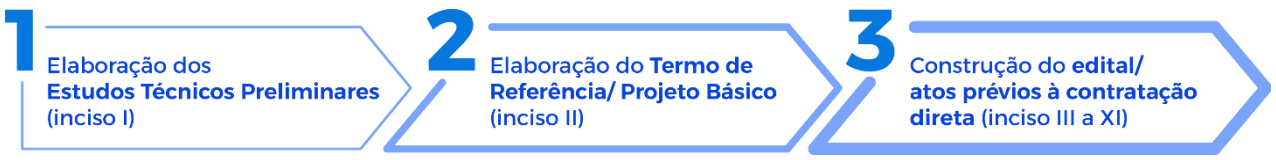
Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 18. A **fase preparatória** do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> I – a descrição da **necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; [...]**
>
> XI. a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei (Brasil, 2021, grifo nosso).

Planejar bem uma compra significa refletir detalhadamente sobre a necessidade existente, o que se quer solucionar com essa aquisição, quais as opções disponíveis para aquela necessidade e qual o custo x benefício de cada uma delas, dentro das minhas possibilidades e limitações. É exatamente

isso que o ETP se propõe a fazer, ainda na fase preparatória da licitação.

Figura 1: Principais etapas da fase preparatória



Fonte: Soares; Lopes (2022).

Fazendo uma analogia com o exemplo trazido, a falta de planejamento para ter hábitos saudáveis pode impactar diretamente ou até inviabilizar nosso objetivo final.

De mesmo modo acontece com as licitações. O sucesso dos processos licitatórios está diretamente ligado à sua fase preparatória. A ocorrência de erros, a falta de clareza nas definições e os excessos dessa fase inicial impactarão as demais etapas da licitação (Camarão, 2021) e, consequentemente, o atendimento à política pública atendida pela contratação.

Sobre a importância do ETP, a professora Tatiana Camarão pondera que:

> As contratações públicas sofrem com a falta de planejamento e esta etapa tem o propósito de buscar eleger qual é a melhor solução para demanda apresentada e descrever como deverá ser contratada. A Administração Pública tem prejuízos incalculáveis com a falta de estudo prévio das condições que envolvem as contratações e essa exigência de elaborar um documento específico destinado a este fim não pode ser tratada com descaso ou preguiça pelos agentes públicos. Essa diretriz de fortalecer a fase de planejamento e pensar o processo licitatório de forma sistêmica traz segurança jurídica e é ferramenta poderosa para que órgãos e entidades públicas escolham a solução que efetivamente atenda ao interesse público (Camarão, 2021, p. 14).

Compras mal planejadas podem ser inadequadas e podem inviabilizar o atedimento ao Interesse Público.

1.2 O interesse público envolvido: a necessidade

Retomando o conceito legal de ETP, a NLLC define que esse caracteriza o interesse público. Dizer o que é o interesse público é tarefa bastante complexa. Por isso, vamos fazer um recorte dentro da proposição dos ETPs e melhor elucidar o que o conceito pretende nos trazer.

Conforme Camarão e Brito:

> O ETP é o documento que se destina a demonstrar a real **necessidade das contratações,** analisar sua viabilidade técnica e construir o arcabouço básico para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico. Ou seja, o ETP visa evidenciar os esforços realizados frente ao problema a ser resolvido, com o levantamento das informações necessárias e avaliação das soluções disponíveis no mercado (Camarão; Brito, 2020, grifo nosso).

Costa e Santos definem o ETP como:

> Um estudo aprofundado da **necessidade** da Administração, em termos de atendimento ao interesse público e vinculação aos objetivos da organização compradora, reunindo valores, objetivos, requisitos do problema ou da oportunidade de decisão, a partir da visão dos diversos autores (Costa; Santos, 2022, p. 132, grifo nosso).

Portanto, o ETP é um documento que caracteriza a necessidade da administração (que, em última análise, é a necessidade para o atendimento ao interesse público). Chegamos a um ponto de muita relevância no conceito e, consequentemente, na finalidade do ETP: a necessidade. Afinal de contas, o que é uma necessidade?

Vamos retomar o nosso exemplo: nosso objetivo de ter hábitos mais saudáveis. Inicialmente, essa nos pareceu uma boa meta para os próximos 12 meses, mas tão logo começamos a traçar o planejamento, foi possível verificar que são diversas as possibilidades que a envolvem. Então qual será a real necessidade por trás desse objetivo?

A necessidade pode envolver questões de saúde física, como dores articulares ou doenças motoras, ou também pode estar relacionada à saúde mental como estresse, ansiedade e depressão, ou aspectos relativos à restrições alimentares causadas por doenças como o diabetes. Outra possibilidade pode ser apenas fatores estéticos, como ter mais massa muscular corporal.

Atender a cada uma dessas necessidades nos levará a propostas de atuação distintas. Se a necessidade for quanto à saúde mental, uma dieta rica em proteínas pode não alcançar o objetivo proposto. Se a meta for o ganho de massa muscular, meditações e contato com a natureza provavelmente não serão o foco da nossa atuação. Tudo depende daquilo que ficar definido como necessidade final.

Assim, na elaboração de um ETP é fundamental saber com clareza qual a necessidade a ser atendida e qual é o objetivo a que se quer atender para, daí, partirmos à análise.

Vamos usar um outro exemplo, agora no âmbito da administração pública. Suponhamos que a instituição em que trabalhamos possui um veículo oficial que está com defeito e não pode ser utilizado. Provavelmente, antes da Lei nº 14.133/2021 definir o ETP como parte da fase preparatória, o setor responsável logo elaboraria um TR para a contratação de serviços de manutenção de veículos.

É bem provável que esse termo seria uma cópia do processo anterior, que também era uma cópia do anterior, numa regressão infinita, em que não se sabe mais ao certo a origem daquele processo.

O responsável faria as adequações necessárias no texto (sendo que por vezes, algumas passam até despercebidas, ficando evidente que trata-se de uma cópia), realizaria nova pesquisa de preço (possivelmente com os fornecedores que já prestaram esse serviço à instituição) e encaminharia o processo ao setor de compras. Esse é um hábito muito comum nos órgãos da administração.

Agora, se olharmos a situação sob o enfoque da necessidade, vamos perceber que um leque enorme de possíveis soluções se apresentarão. Vejamos.

Inicialmente, qual é a primeira necessidade evidenciada: consertar o veículo. Mas será que o conserto do veículo seria mais viável do que a aquisição de um novo? Será que uma locação não traria mais economicidade para a administração? Será que a demanda de uso desse veículo justifica a manutenção desse patrimônio na organização ou uma frota compartilhada com outros órgãos não seria uma possibilidade?

Indo mais a fundo na definição da necessidade, podemos questionar: Será que o veículo é usado para o deslocamento de servidores e isso seja a real necessidade? Nesse caso, uma contratação de serviços de transporte fretado não atenderia melhor à demanda? Ou ainda, não seria o caso de criar uma regulamentação de reembolso de transporte para trabalhadores em serviço?

É possível ir além e perguntar: com o crescente uso e acesso das tecnologias de informação, o deslocamento físico dos servidores é realmente necessário ou essas demandas podem ser substituídas pela melhoria dos recursos tecnológicos disponíveis para videoconferências e reuniões *online*?

Podemos ficar aqui numa crescente de questionamentos sobre a nossa necessidade, o que não é o objetivo. Mas é importante percebermos que essa breve reflexão levou a questionamentos e análises que nunca estariam em foco se tirássemos da gaveta um antigo TR usado reiteradamente por anos. Partimos de uma possível contratação de veículos e podemos ter chegado à necessidade de investimentos em Tecnologia da Informação (TI), passando por soluções que nem mesmo demandam uma contratação pública, como a regulamentação do reembolso de transporte urbano.

Com esse exemplo, é possível verificar como é importante definir adequadamente qual a real necessidade, ou seja, que se quer resolver, para que esse seja o ponto de partida da elaboração do ETP e da exploração das soluções possíveis.

1.3 A melhor solução

Os ETPs buscam definir a melhor solução a uma necessidade e, daí, avaliar a viabilidade da contratação (art. 6º, XX, Lei Federal nº 14.133/2021).

Como vimos, a delimitação clara da necessidade é fundamental, sendo o ponto de partida para analisar quais as possíveis soluções existentes.

Retomando o nosso exemplo do dia a dia, suponhamos que queremos ter hábitos mais saudáveis para ter um menor percentual de gordura corporal. Nesse caso, podemos listar uma série de possibilidades para solucionar nossa necessidade: reduzir o consumo de calorias por conta própria, comendo menos ao longo do dia; ou cortar totalmente a ingestão de alimentos muito calóricos como doces e frituras, ou mesmo estabelecer os dias da semana em que vamos consumi-los; assim como podemos fazer substituições de alimentos por opções menos calóricas. É possível também reduzir o número de refeições diárias ou ainda buscar ajuda de um nutricionista para readequar nossa dieta para diminuir a ingestão de calorias considerando nosso metabolismo basal.

Outras opções podem envolver o aumento do gasto calórico, como a realização de atividade físicas por conta própria, como caminhar, pular corda *etc.*, realizar treinos com aplicativos em casa ou buscar outras alternativas com recursos externos como fazer musculação numa academia, contratar um treinador físico pessoal ou uma equipe multidisciplinar com o objetivo de aumentar também o ganho de massa muscular; até mesmo fazer uma lipoaspiração. Rapidamente, surgem diversas alternativas.

Figura 2: Levantamento de soluções possíveis



Fonte: Elaboração própria.

Pela figura acima, é possível visualizar que para uma necessidade, delimitações bem específicas, diferentes soluções podem se apresentar. Inicialmente, essas podem parecer equivalentes, pois ainda não tem suas definições muito claras.

No exemplo, algumas opções podem gerar risco à saúde, como reduzir a alimentação por conta própria, e talvez devam ser descartadas de imediato. Outras podem ser impactadas por limitadores como o recurso disponível, como é o caso da contratação de uma equipe multidisciplinar.

Para atender da melhor maneira possível à nossa necessidade é importante que avaliemos as soluções disponíveis. É preciso considerar os pontos positivos e negativos, favoráveis e desfavoráveis das soluções disponíveis. É necessário considerar as variáveis significativas no processo, como prazos e orçamento, e também considerar se há algum limitador ou facilitador de cada uma das opções.

Figura 3: Análise das soluções possíveis



Fonte: Elaboração própria.

Ao analisarmos detalhadamente cada solução, temos maior clareza sobre abrangência e impacto de cada uma delas. Naturalmente, as diferenças entre essas se apresentam, sendo que algumas podem até deixar de ser consideradas como possibilidade para atender à demanda. Com isso, apuramos nosso olhar a fim de identificar a melhor solução entre as possíveis.

É exatamente isso o que o ETP se propõe a fazer, definir a necessidade e, daí considerar as soluções existentes, avaliá-las e definir qual melhor se adequa ao que precisamos.

1.4 Relação entre a necessidade e a solução

Parece óbvio dizer que necessidade e solução são coisas distintas. Entretanto, na prática essa distinção não é tão evidente

assim e pode se tornar um dificultador na elaboração de um ETP (Costa; Santos, 2021).

Quando pensamos no exemplo do veículo com defeito no item 1.2, talvez num primeiro momento o nosso pensamento tenha sido de que a contratação da manutenção de veículo fosse a nossa necessidade. É muito comum que tenhamos esse hábito na administração pública, confundir a necessidade com uma solução já proposta no decorrer dos anos.

É possível verificar isso analisando o histórico de contratações das organizações em diferentes anos. Muitos dos objetos de contratação se repetem ao longo do tempo, muitas vezes com termos de referência praticamente idênticos.

Se perguntarmos ao gestor responsável pela solicitação da contratação se o objeto contratado é uma necessidade para sua área, provavelmente ele diria que sim.

No entanto, como vimos, a contratação deve ser decorrente da melhor solução escolhida para uma necessidade.

A necessidade é um problema que se quer resolver ou, de forma mais ampla, a situação indesejada que se quer ver modificada. Solução é fruto de uma decisão para enfrentar o problema. É ação que modifica a situação indesejada (Costa; Santos, 2021 *apud* De Haan, 2015; Costa, 2018).

Nesse sentido, Costa e Santos (2021) apresentam alguns métodos que podem nos ajudar na definição da necessidade e na apresentação e análise das soluções.

VALE A PENA LER

Em **Estudo técnico preliminar: o dilema entre necessidade e solução I,** 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 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 De Haan. Em seguida enumera outras técnicas que podem ser utilizadas pelos ógãos públicos. A segunda parte traz a evolução do Estudo Técnico Preliminar nas contratações públicas e faz uma linha do tempo das decisões do TCU sobre a utilização do ETP. A última parte mostra a importância que os estudos ganharam, principalmente nos últimos cinco anos.

PARA REFLETIR...
ETP: um exercício de criatividade

A partir da análise do conceito de ETP, foi possível compreender que sua elaboração nos leva a ter uma visão mais reflexiva sobre as demandas na administração pública e o leque de possibilidades que podem se apresentar para atendê-las.

Nesse contexto, poderia se dizer que a construção de um ETP nos impulsiona a pensar fora da caixa. É um exercício de criatividade!

Você sabia que criatividade é uma característica humana, ou seja, se você é humano, você pode ser criativo. Ela pode ser treinada e exercitada. Para isso, é necessário criar alguns hábitos, como sair da sua zona de conforto, se expor a novos estímulos e

explorar novas realidades, se abrir ao novo, sempre se questionar, porquê não? Exercitar a criatividade é estar aberto a novas ideias, ainda que num primeiro instante parecem esdrúxulas ou surreais. Receber essas novas possibilidades pode gerar insights para proposições que sejam adequadas ao que precisamos.

Nos exemplos que trouxemos para explicar o conceito de ETP, nós trabalhamos um pouco da nossa criatividade ao refletir sobre nossas necessidades, soluções possíveis e aspectos inerentes a cada uma delas.

Agora vamos treinar de um modo diferente... Para que serve um guarda-chuva? A resposta foi óbvia e imediata em sua mente, correto? E se eu te convidar a pensar em dez possíveis formas diferentes de utilizarmos um guarda-chuva.



Talvez pensar nas três primeiras alternativas seja mais desafiador. No entanto, na medida em que vamos imaginando, nosso cérebro vai se aquecendo e fica menos complicado pensar em possibilidades.

Além das formas de utilização, imagine também a que necessidade/demanda essa utilização atenderá. Por exemplo, um guarda-chuva pode servir de bengala a alguém que esteja com o pé quebrado (essa foi fácil, não é?).

Esse exercício se tornaria criativo, se fizermos juntos, não é mesmo?! Eu agora te convido a ir ao nosso Ambiente Virtual de Aprendizagem, e incluir pelo menos 3 das formas que você pensou em usar o guarda-chuva. Escolha as que você considerou mais criativas, leia as sugestões dos outros colegas. Você vai notar que quanto mais exercitar, mais você terá.

O processo de elaboração do ETP também pode começar dessa forma. Definida a necessidade, pode-se convidar um grupo de pessoas para levantar as possíveis soluções, uma tempestade de ideias, sem críticas ou julgamentos. Dessa dinâmica, seleciona-se aqueles que deverão ser melhor analisados.

Não é à toa que a Instrução Normativa da Secretaria de Gestão (SEGES) nº 58/22 do Governo Federal e a Resolução da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag) nº 115/2021 previram que o ETP deverá ser construído por uma equipe de planejamento de contratação, como será tratado mais a frente.

Outra dica importante é convidar pessoas de outras áreas para participar desse levantamento inicial. Isso enriquece o processo e pode trazer um novo olhar para a solução que não estava nem na perspectiva da área solicitante nem da área de contratação.

A Doutrina trata sobre essas possibilidades, que podem acontecer num caráter mais informal ou formalmente, como aponta Leandro (2023):

> Com efeito, no processo de desenvolvimento do Estudo Técnico Preliminar, a designação da equipe de planejamento da contratação tem papel fundamental, sendo de extrema importância a atuação da governança do órgão ou entidade, garantido que a equipe seja composta por profissionais multidisciplinares. [...]
>
> 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).

VALE A PENA VER

A série **Eu e o Universo** apresenta de maneira leve e divertida sobre curiosodades. O **Episódio 11** fala sobre criatividade e esclarece como ela acontece no nosso cérebro, como fomos tratavando essa habilidade ao longo dos anos e como é possível treiná-la.

- Disponível na Netflix.



RESUMO

1. Nessa seção, foi estudado o conceito legal de ETP, evidenciando três aspectos importantes: o planejamento, a necessidade e a solução.

2. Vimos que o planejamento é essencial para o alcance dos objetivos da organização. Ele foi evidenciado pela NLLC, sendo fundamental para garantir uma boa contratação. O ETP é um instrumento que garante o efetivo planejamento das compras públicas.

3. A adequada delimitação da real necessidade é o ponto de partida para a elaboração do ETP, indicando qual o caminho será traçado para o levantamento das possíveis soluções.

4. A partir da definição clara da necessidade e da levantamento das soluções possíveis, deve-se analisar aspectos positivos e negativos, favoráveis e desfavoráveis de cada uma delas. Assim tem-se maior clareza quanto às possibilidades e fica mais evidente qual é a melhor solução a ser adotada.

5. Concluímos que necessidade e solução são coisas diferentes. Essa distinção, ainda que inicialmente óbvia, não é muito trivial quando pensamos em contratações públicas. Conseguir definir adequadamente a solução, nos permite um melhor resultado no ETP.

6. Por fim, fomos levados a refletir que a elaboração do ETP é um exercício de criatividade e que ser criativo e pensar fora da caixa é possível a todos.

Módulo 4:

Aspectos importantes sobre o Estudo Técnico Preliminar



2 Pontos de atenção na elaboração de um ETP

2 PONTOS DE ATENÇÃO NA ELABORAÇÃO DE UM ETP

A NLCC, Lei Federal nº 14.133/2021 definiu que o **ETP passa a ser elemento obrigatório** (em regra) como um dos documentos de instrução da fase preparatória da licitação.

No mesmo sentido determinou a Resolução Seplag nº 115/2021, 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.

O *caput* do seu art. 4º dita que:

> 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** (Minas Gerais, 2021a, grifo nosso).

O mesmo **art. 4º da Resolução Seplag nº 115/21** trata também dos **casos** em que o **ETP é facultativo** ou **dispensável.**

A lógica da elaboração do ETP está descrita no diagrama abaixo:

Figura 4: Diagrama de construção do ETP



Fonte: Elaboração própria.

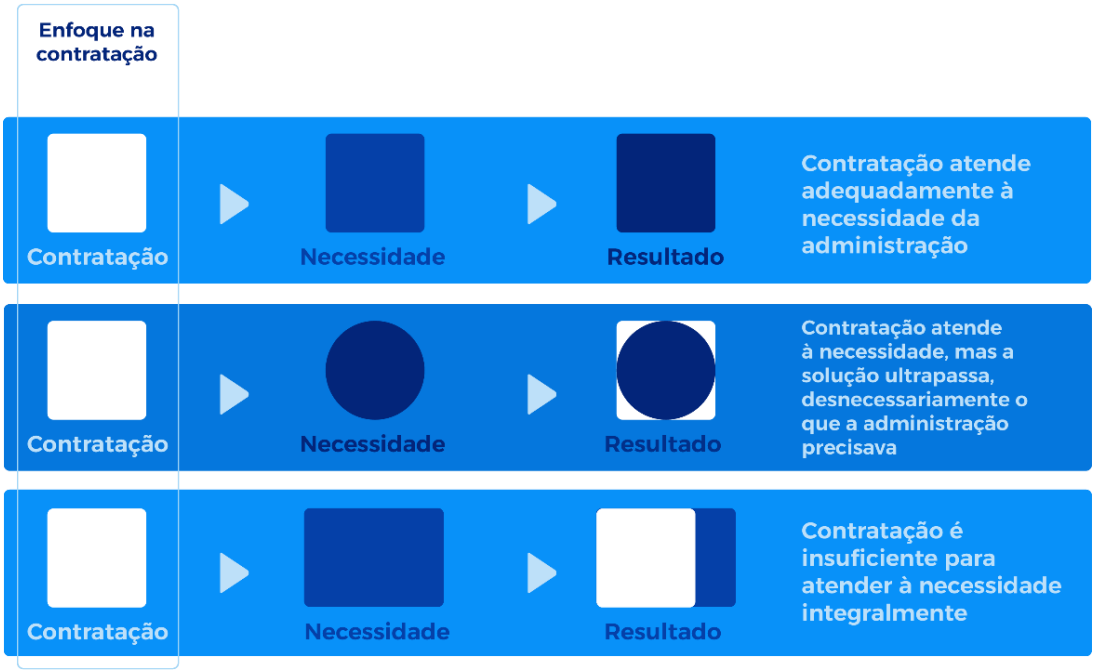
A elaboração do ETP leva a administração pública a uma análise reflexiva sobre a sua necessidade, seus requisitos e contexto em que essa está inserida. Delimitada a necessidade, as possíveis soluções existentes para atendê-la são elencadas e aquela que melhor se adequa ao caso concreto é escolhida, considerando a viabilidade técnica econômica.

Nota-se uma alteração sob a visão a respeito do macroprocesso de compras públicas. Antes da obrigatoriedade da elaboração do ETP, o foco do processo estava na contratação, que é especificada no TR. Esse documento era o ponto de partida do processo.

Com isso, não necessariamente havia uma análise acurada sobre a necessidade, já que o início do processo com o TR induzia o gestor à partir da análise da solução, ou seja, da contratação.

O diagrama abaixo mostra situações que podem ocorrer quando a construção da solução está focada na contratação.

Figura 5: Lógica das compras baseada na contratações/soluções



Fonte: Elaboração própria.

O ideal é que ocorra como na primeira hipótese, em que a contratação está perfeitamente adequada ao escopo da

necessidade da administração pública, gerando uma compra eficiente e eficaz.

Na segunda hipótese, tem-se uma situação em que a contratação atende a necessidade da administração, mas ultrapassa aquilo que a administração precisava. Ou seja, contratou-se mais do que era necessário. Isso pode ocorrer quando, por exemplo, se compra em quantitativos muito maiores do que a demanda usual, apenas para resguardar o demandante, deixá-lo confortável com o quantitativo para uso, gerando grandes estoques desnecessários e risco de vencimento e perda dos bens.

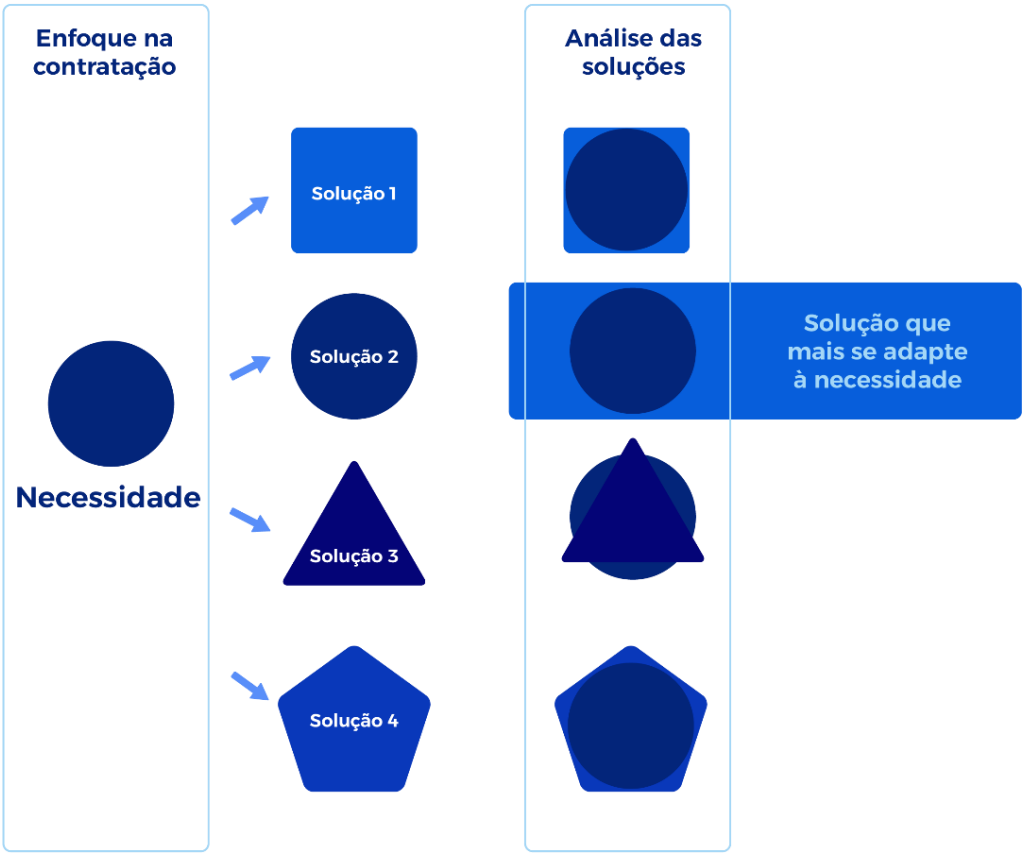
Outro exemplo, pode ser a compra de equipamentos tecnológicos com recursos muito mais avançados do que o necessário para a situação a ser atendida. Essa situação pode ocorrer com frequência quando partimos da definição de contratação e podemos ser induzidos por uma solução de mercado que se mostra atraente. Nesses casos, é provável que haja custos excessivos e gastos desnecessários à administração pública, infringindo a principio da Economicidade e do interesse público.

A terceira hipótese é quando a contratação não atende integralmente a necessidade da administração, deixando de fora parte da demanda. Situações como essa podem ser tão graves que podem inviabilizar o atendimento da solução.

Suponhamos que uma instituição quer agilizar e informatizar a atuação de médicos, comprando tablets para o preenchimento de prontuários. O objetivo não será alcançado se a rede de internet *wi-fi* não for adequada. Ou seja, partindo da contratação, a solução não foi pensada na íntegra, tornando-se inviável num primeiro momento.

São esses detalhes que acabam sobressaindo de forma estruturada durante a elaboração de um ETP, direcionando para uma melhor construção da solução da necessidade concreta. Vejamos no diagrama abaixo, como se dá a elaboração de um ETP

Figura 6: Lógica das compras baseada na demanda/necessidade



Fonte: Elaboração própria.

No diagrama, é possível verificar que com a adequada delimitação da necessidade, a análise das soluções se torna mais simples e mais eficiente. No caso, a melhor solução se adequa perfeitamente à necessidade da administração, mas podem haver situações em que a melhor solução não seja perfeitamente adequada ao que a administração precisa e ainda assim ser a melhor.

Pode acontecer casos em que não é vantajoso ao mercado fornecer aquela solução que melhor atende às necessidades da administração e por isso, sua execução ser inviável. Por isso a importância da fase de levantamento da possíveis soluções junto ao mercado (elemento obrigatório do ETP em Minas Gerais).

Por exemplo, a Cidade Administrativa (CA) disponibiliza micro-ondas em seus refeitórios para os seus trabalhadores. São quase 200 equipamentos sendo utilizados simultaneamente. Com a grande demanda de uso e o desgaste dos aparelhos,

esses se danificam facilmente, sendo necessário a frequente manutenção corretiva ou até a substituição.

Uma das soluções atrativas para a administração é a locação dos equipamentos, incluindo a substituição em caso de dano. No entanto, no mercado não há fornecedor que disponibilize a solução para essa quantidade de microondas, no formato em que seria necessário à administração.

Outra situação parecida ocorreu antes da obrigatoriedade do ETP, quando o setor responsável pela gestão da CA formatou um contrato de manutenção preventiva e corretiva de micro-ondas extremamente detalhado, abarcando na íntegra todas às necessidades da administração em seus pormenores, mas sem avaliar adequadamente com o mercado, se aquele formato de serviço era viável.

O contrato era perfeito à administração, mas não se mostrou atraente ao mercado. Assim, a licitação foi deserta, ou seja, nenhum fornecedor teve interesse em participar e todo o processo de formatação da solução foi perdido.

Nesses casos, houve a necessidade de um ajustamento entre os requisitos e critérios que delimitam a necessidade e as opções oferecidas pelo mercado, lembrando que deve-se sempre ter como foco o atendimento às necessidades da administração e sem perder de vista o princípio da competitividade.

Além disso, ressalta-se, num ETP parte-se da necessidade em uma análise reflexiva e se entenda qual é a melhor solução para o caso concreto. É importante que essa avaliação mais detalhada seja feita para que a solução se desdobre em contratação, e não o contrário. Ou seja, façam-se ajustamentos para que a necessidade caiba dentro da solução contratada.

Trata-se de uma mudança de olhar sobre as contratações na administração pública.

RESUMO

1. Nessa seção, foi apresentada a diferença entre planejar uma futura contratação a partir da contratação e da necessidade.

2. Quando se parte da contratação, pode haver mais discrepância entre o que realmente se precisa e a solução identificada, havendo a possibilidade de se buscar, ainda que involuntariamente, algum tipo de ajustamento entre a necessidade e a solução, forçando para que uma se adeque a outra.

3. Já quando se parte da necessidade, há mais chances que as características dessas se tornem evidentes e fique mais fácil identificar a melhor solução que se adequa a ela.

Módulo 4:

Aspectos importantes sobre o Estudo Técnico Preliminar



3 Questões relevantes sobre o ETP

3 QUESTÕES RELEVANTES SOBRE O ETP

Apresentados os principais elementos do conceito de ETP, vamos retomar alguns questionamentos levantados no início da sessão anterior que são comuns entre os gestores públicos.

Nessa sessão, trataremos pontualmente sobre cada um deles.

3.1 A introdução do ETP como um artefato da fase preparatória é uma inovação da NLLC?

O ETP não é uma inovação da Lei nº 14.133/2021. A Lei nº 8.666/1993 já previa a realização de ETP na elaboração de Projetos Básicos, a fim de garantir a análise de viabilidade da solução:

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

No entanto, essa lei não foi específica quanto aos elementos e desse documento, o que acabou prejudicando sua utilização.

Diversos Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) mencionam sobre a necessidade e importância do instrumento, bem como sobre inadequação do seu teor, afastando-o de seus objetivos:

> 235. Em vista disso, observa-se que houve uma deficiência na elaboração dos estudos técnicos preliminares, que não contemplaram um prévio levantamento de outras soluções disponíveis no mercado para atender à demanda de transporte de pessoas.
>
> [...]
>
> 496. Na contratação dos serviços de transporte de servidores, o MI não realizou, previamente à terceirização de serviços de motorista, um estudo técnico para identificar os diferentes tipos de solução passíveis de contratar e que atendessem à necessidade de transportar pessoas, o que pode ter levado à adoção de uma solução que não apresenta a melhor relação custo/benefício para a organização (Brasil, 2016).

A partir de 2014, normativos federais passaram a definir o escopo de um ETP, culminando nas definições que, futuramente, seriam utilizados na Lei n° 14.133/2021.

Assim, o ETP não é uma inovação da NLLC. No entanto, entende-se que sua especificação detalhada nessa legislação evoca a valorização do planejamento das compras públicas.

3.2 Qual o fundamento para se criar mais um documento para instrução do processo de compras? É só mais burocracia?

Antes de compreender melhor sobre o ETP, muitos gestores devem ter feito esses questionamentos: com tantos documentos, formulários e artefatos para instruir a fase preparatória da licitação, será que é era mesmo necessário criar um mais um papel? Será que o que já foi feito não era suficiente para atender a todo o processo licitatório? Com tantos desafios que as áreas demandantes enfrentam para realizar uma contratação, isso é mesmo necessário? Enfim, pelo menos algumas dessas questões devem ter permeado sua mente quando você ouvir falar de ETP, não é mesmo?

O primeiro ponto é que o ETP não é um novo documento. Ele já estava previsto desde a Lei n° 8.666/93 e sua

obrigatoriedade (em regra), na instrução processual vem da importância de valorizar a fase de planejamento da contratação, evitando problemas futuros.

Segundo que, em alguns casos, a administração pública já realizava esses tipos de estudos e levantamentos de soluções, talvez não da forma sistematizada e metodologicamente proposta pela nova lei e pela doutrina. Sobretudo em novas contratações.

Quando nos deparamos com uma nova demanda, cujo objeto de contratação é novo e/ou não é habitual em nossa área de atuação, é comum que possamos pesquisar alternativas no mercado, entender melhor sobre suas especificações, estudar outros processos de compras com objetos correlatos a fim de avaliar qual é a melhor opção para nossa demanda.

Além disso, a elaboração do ETP impulsiona o agente público a sair da sua zona de conforto, repensando aquelas soluções que estão historicamente postas e talvez tenham sido repetidas instintivamente por anos para buscar novas possibilidades que se adequam ao atual contexto.

A elaboração do ETP nos proporciona um exercício de prospecção de novas possibilidades.

Questionada se o ETP seria mais um documento para burocratizar o processo de compra, Camarão (2021) manifesta que:

> O ETP deverá ser utilizado para buscar a solução viável para demanda. Se for aplicado para detalhar a solução e as informações relativas à contratação, estaremos diante da reprodução dos elementos do Termo de Referência. Costumo dizer que teremos o "filhote" de ETP. Com isso, esvaziamos a importância deste documento, que é vital para evitar o desperdício passivo nas contratações, e, ainda, burocratizamos a engrenagem das licitações, que já se encontra com inúmeras travas que precisam ser excluídas (Camarão, 2021, p. 14).

VALE A PENA VER

No vídeo O que é o ETP?, a professora Virgínia Lopes apresenta o que é o ETP e qual sua relevância para as contratações: (Minas Gerais, 2021b).

- Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=Yz42vER63rg&t=33s



3.3 O Termo de Referência não seria suficiente para atender à finalidade do Estudo Técnico Preliminar? Esses documentos não se confundem?

O artigo 6º e o art. 18, e 40 da Lei nº 14.133/2021 trazem as definições dos dois instrumentos da fase preparatória da Licitação.

O ETP é o 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 (PB) a serem elaborados, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Nesse instrumento devem estar detalhados, no mínimo:

> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
>
> [...]
>
> 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;
>
> [...]
>
> 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;
>
> [...]
>
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
>
> [...]
>
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (Brasil, 2021, art. 18).

A legislação prevê outros elementos no Estudo Técnico Preliminar. No entanto, esses podem ser suprimidos mediante justificativa. São eles:

> I - 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;
> II - requisitos da contratação;
> III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
> IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> V - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> VI - 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;
> VII - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> VIII - 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 (Brasil, 2021, art. 18, 1º- 2º).

Quanto ao TR, o documento necessário para a contratação de bens e serviços, o qual devem ser evidenciados:

> Art. 6º [...]

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, bem como especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

[...]

(Brasil, 2021, art. 6°, XXIII).

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

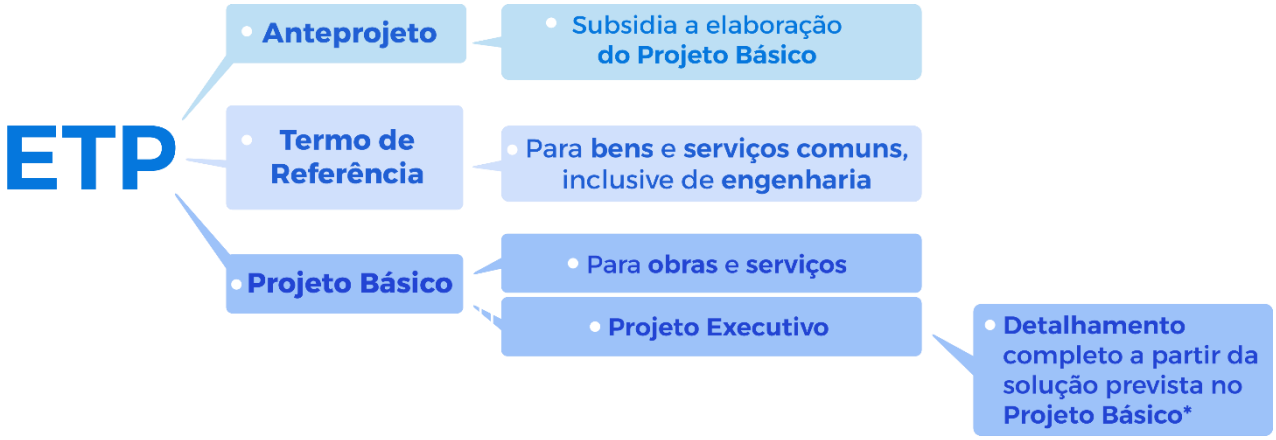
III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso (Brasil, 2021, art. 40, 1°).

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os

> resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
>
> [...]
>
> (Brasil, 2021, art. 40, XXIII).

A partir da definição dos instrumentos, já é possível compreender que o ETP antecede a elaboração do TR e não se confunde com ele.

Figura 7: A relação entre o Estúdo Técnico Preliminar, o Anteprojeto, o Termo de Referência e o Projeto Básico



Fonte: Soares; Lopes (2022).

O ETP é um documento exploratório, em que a necessidade é apresentada, as possíveis soluções são apresentadas e da análise dessas é que que seja chega a melhor solução para o problema.

Caso a conclusão da análise feita do ETP indique uma contratação para o atendimento da necessidade, as informações do estudo darão subsídio à elaboração do TR.

VALE A PENA VER

No vídeo **Existe diferença entre o Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP)?**, a professora Tatiana Camarão apresenta de forma clara e objetiva a diferença entre os dois documentos. (Camarão, 2020b).

- Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=XYbvK-VmNAk



O *FAQ* (perguntas frequentes) sobre ETP do *3º Bate Papo sobre a NLLC*, realizado pelo GT-NLLC da Seplag trata de alguns aspectos importantes da relação entre o ETP e o TR:

1.9 – As motivações, justificativas e fundamentações que constam no Termo de Referência substituiem a realização do ETP?

Não. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é uma etapa e um documento anteriores à elaboração do Termo de Referência. As motivações, justificativas e fundamentações constantes do ETP visam à fundamentação da solução escolhida que melhor atenderá a Administração na resolução do problema enfrentado ou no tratamento da demanda.

Já o Termo de Referência (TR) conterá motivações, justificativas e fundamentações que dialogam com o objeto da contratação, que poderá equivaler a toda a solução do ETP, ou partes dela, casos em que poderá haver mais de um TR, por exemplo. Fato é que, alguns conteúdos do ETP poderão ser referenciados no TR como forma de contextualizar a contratação, justificar a escolha daquela solução, mas não irão substituir as fundamentações que são específicas do objeto ao qual se refere o TR. [...]

1.12 – O ETP substitui o item "justificativa da contratação" no TR?

Não. Conforme resposta constante na questão 1.9, as justificativas e fundamentações constantes do ETP visam à fundamentação da solução escolhida que melhor atenderá a Administração na resolução do problema enfrentado ou no tratamento da demanda.

Já o Termo de Referência (TR) conterá motivações, justificativas e fundamentações que dialogam com o objeto da contratação, que poderá equivaler a toda a solução do ETP, ou partes dela, casos em que poderá haver mais de um TR, por exemplo. Fato é que, alguns conteúdos do ETP poderão ser referenciados no TR como forma de contextualizar a contratação, justificar a escolha daquela solução, mas não irão substituir as fundamentações que são específicas do objeto ao qual se refere o TR (Minas Gerais, 2022, p. 6-7).

VALE A PENA LER

O compilado das perguntas frequentes sobre ETP, do 3° Bate Papo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos, realizado pelo GT-NLLC da Seplag, traz vários esclarecimentos sobre temas relativos ao ETP, como aspectos gerais, atores do processo, estimativa de preços, levantamento de mercado, entre outros. Todos tratados me forma clara, objetiva e prática, sendo uma boa ferramenta de consulta para os gestores.

- O documento na íntegra está disponível em http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/2022/SEPLAG_CSC/14.06.2022/faq-etp-atualizado-0622.pdf.

3.4 Em que momento da contratação o ETP deve ser elaborado?

O ETP deve ser elaborado na fase de planejamento, ou seja, a partir do momento em que uma necessidade seja identificada. Ainda que essa demanda não esteja bem clara e definida, essa lapidação ocorrerá durante a construção do ETP.

É nessa fase em que a necessidade será detalhada, investigada e o ETP constituirá subsídios para a elaboração do TR, quando a contratação for viável.

Neste ponto, é importante ponderar que não estamos tratando necessariamente da fase preparatória, mas sim da fase de planejamento das contratações.

> O **artigo 18, § 1º da Lei Federal nº 14.133/21**
>
> determina que o ETP demonstre a previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração. A ausência dessa previsão deve ser justificada (§ 2º do artigo).

Isso porque a contratação em análise no ETP deve constar do Plano de Contratações Anual. Esse definirá o calendário de contratações da instituição com suas prioridades, considerando data prevista para o início do processo e disponibilidade orçamentária e deve ser consolidado pela equipe de contratações ao final do 1º quadrimestre do ano.

Sobre isso, a professora Tatiana Camarão (2022) aponta que:

> [...] registra-se que o ETP não se amolda à fase interna da licitação no seu conceito restrito. Em verdade, a elaboração deste documento precede essa fase e tem a finalidade de desnudar a demanda em detalhes e apresentar as sugestões de soluções disponíveis, podendo chegar, inclusive, à diagnose de que não há a referida necessidade pungente de contratação. [...]
>
> Como pode-se observar, é mais correto dizer que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) está atrelado à etapa de planejamento e não à fase interna da licitação, pois os documentos desta fase refletem as medidas do planejamento, mas com elas não se confundem.

Assim, o ETP deve compor a instrução processual da fase preparatória da licitação, mas não necessariamente deve ser feito nesse momento.

Outro aspecto muito importante é que, considerando que o ETP apresenta elementos para a elaboração de um TR, esse

jamais deve ser feito a posteriori, ou seja, depois que a solução já está definida, apenas para justificar a composição o processo de compras. Essa é uma disfunção da sua finalidade.

O TCU já se manifestou de forma veemente a esse respeito:

> 9.3.3. elaboração açodada, pró-forma e a posteriori dos artefatos essenciais ao planejamento da contratação – Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico – apenas com o fito de cumprir o rito processual, em subversão da sequência processual prevista, definindo-se primeiro a forma de contratar para em seguida elaborar os documentos destinados a sustentar tal definição, o que desrespeita o princípio fundamental do planejamento e do controle insculpidos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967; [...] (Brasil, 2020).

3.5 O ETP é sempre obrigatório?

A elaboração do ETP é a regra. No entanto, a legislação previu casos em que esse é facultativo ou até dispensado.

A Resolução Seplag nº 115/2021 que dispõe sobre a elaboração dos ETPs para a aquisição de bens e a contratação de serviços no estado de Minas Gerais detalha essas hipóteses.

Nos casos em que esse é facultado, o entendimento é que o ETP poderia, ou não, ser feito, cabendo ao gestor a discricionariedade da análise razoabilidade e da eficiência no caso contrato. Nesse caso, é importante que haja justificativa da autoridade competente.

As situações em que o ETP é dispensável são aquelas nas quais fica evidente que não é necessário ou pertinente realizar essa análise prévia, seja porque não é necessária, seja porque sua realização pode trazer impactos negativos na situação concreta.

> 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.

§ 2º - É **dispensável** a elaboração do ETP:

I - por órgão ou entidade beneficiário de licitação, de contratação ou de procedimento auxiliar cujo ETP tenha sido elaborado por unidade centralizadora de compras ou por unidade que for autorizada por ela a conduzir o respectivo procedimento;

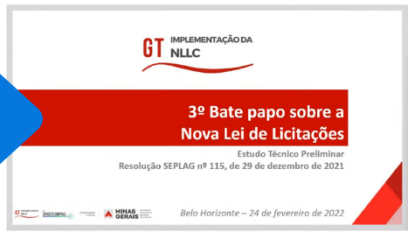
II - nas contratações de serviços comuns de engenharia quando demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, casos em que a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou projeto básico;

III – nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou grave perturbação da ordem;

IV – nas situações de emergência ou calamidade pública (Minas Gerais, 2021a, grifo nosso).

VALE A PENA VER

Sobre as ocasiões em que o ETP é facultado ou dispensado, a professora Virgínia Lopes apresenta uma detalhada explicação no 3º Bate Papo sobre a Nova Lei de Licitações, que está disponível no canal da Seplag MG, no YouTube.



- O trecho está disponível a partir do 26˚ minuto do vídeo: https://www.youtube.com/watch?v=E5jG65jhUic

3.6 Todo Estudo Técnico Preliminar origina um processo licitatório?

O ETP serve para analisar uma necessidade e levantar soluções adequadas a essa. Não necessariamente as proposições encontradas e analisadas no estudo vão gerar uma contratação.

No caso concreto, pode-se chegar à conclusão de que contratação a proposta não atenderá à demanda e, portanto, não é viável. De outro modo, pelo ETP pode-se concluir que apenas uma contratação não será capaz suprir a necessidade, daí, um ETP pode concluir pela realização de mais de um processo licitatório.

Por exemplo, na hipótese que levantamos sobre a manutenção de veículo oficial, no item 1.2, na análise do caso elucidado, identificamos que uma das necessidades para a utilização do veículo poderia ser o deslocamento de servidores. A construção do ETP poderia identificar que as contratações propostas não apresentariam adequadamente à necessidade, e portanto deveriam ser abortadas. Uma solução possível seria a regulamentação do reembolso de transporte em serviço externo, que, provavelmente, não demandaria uma licitação.

Já um caso em que um ETP poderia originar mais de um processo de compra são os casos em que o mercado não atende à solução na íntegra ou mesmo que a solução prestada contratada em uma única contratação pode ser ineficiente ou de custos altos.

Um caso concreto pode ser pensado na manutenção de bebedouros industriais. Além da manutenção preventiva e corretiva que os equipamentos demandam, periodicamente, é necessária a troca dos seus filtros internos, os refis de elementos filtrantes que garantem a qualidade da água. É possível que inicialmente tenha se imaginado uma contratação que atendesse a todas essas demandas. No entanto, pode ocorrer que na avaliação dos pontos positivos e negativos das soluções viáveis, concluiu-se que a compra separada dos filtros seria mais vantajosa àquela realidade. Assim, da análise de uma mesma necessidade, defini-se a necessidade de duas contratações.

3.7 Quem deve elaborar o ETP? Por que é importante que haja multidisciplinariedade de conhecimentos e experiências para a elaboração do ETP?

A Lei nº 14.133/2021 não define de quem é a competência e responsabilidade da elaboração do ETP, mas normativos do Governo Federal já tratavam sobre o tema.

Como vimos no **item 2.1**,

o ETP não foi criado pela NLLC. Ele é um instrumento já previsto como passo importante no planejamento das compras públicos.

No âmbito estadual, a Resoloção Seplag nº 115/2021 define expressamente que:

> Art. 5º - O ETP deverá ser elaborado por Equipe de Planejamento de Contratação e será aprovado pela autoridade competente (Minas Gerais, 2021a).

Conforme apresentado, a construção de um ETP enquanto fase de planejamento de uma contratação é ponto primordial para a definição dos parâmetros da futura contratação, impactando no sucesso e em seus resultados e, em última análise, no sucesso da política pública.

Como já mencionado inúmeras vezes, esse momento demanda uma reflexão sobre a necessidade que se pretende atender e as possíveis soluções que existem e podem ser definidas para atendê-las.

Nesse contexto, nós parece razoável pensar que essa construção tem um caráter multidimensional, ou seja, que demanda a atuação conjunta de várias áreas de trabalho.

Para facilitar esse entendimento, vamos a mais um exemplo. Imagine que será necessária a revitalização dos jardins da (CA), sede do Governo Estadual de Minas Gerais.

Fotografia 1: **Cidade Administrativa**



Fonte: Acervo Seplag/MG.

Para pensarmos no nosso estudo de caso, algumas informações são importantes.

São quase 500.000m² de área de jardim, que interage com a fauna e a flora do Parque Serra Verde, localizado em torno do Complexo.

O projeto original é da época da inauguração da CA e, enquanto obra arquitetônica, possui uma proposta autoral criada para compor o ambiente em que foi instalado, a nova sede do Governo de Minas Gerais. Nele está previsto uma diversidade de espécies da flora que representam os biomas de Minas Gerais, alguns raros, além de um sistema de irrigação automatizado.

Por questões orçamentárias, as contratações para a manutenção dos jardins foram interrompidas e, nos últimos anos, esses espaços foram mantidos por uma equipe operacional reduzida e parcerias, que prestam seus serviços apenas na capina e na roçagem.

A Seplag, em especial a Intendência da CA, é o setor responsável pela gestão do complexo e, consequentemente, é a responsável por definir uma solução para a revitalização dos jardins.

Considerando que a equipe da Intendência, que possui um corpo funcional predominantemente técnico administrativo, é razoável que a equipe da Intendência seja a única responsável pela delimitação adequada da necessidade, bem como do levantamento de todas soluções possíveis existentes para atendê-la?

Esse é um exemplo real e a situação concreta mostrou que diferentes pontos de atenção seriam deixados de lado se uma interface multidisciplinar com diferentes áreas técnicas não tivesse sido criada.

A título de exemplo, os levantamentos feitos junto setores e instituições com conhecimentos técnicos específicos indicaram que a ausência de manutenção durante um longo período de tempo fez com que vários exemplares de plantas do projeto original do jardim fossem extintos e outros não previstos tenham se instalado no ambiente, alguns interagindo com a flora do Parque Serra Verde e outros se alastrando, como ervas daninhas e pragas. Além disso, como colocado, algumas espécies são raras, portanto, de alto custo e difícil acesso e manutenção.

Essas informações já são suficientes para despertar a atenção quanto a pertinência (ou não) de se adequar o projeto original, o que demandaria um estudo mais apurado sobre os direitos autorais.

Perceba que numa rápida explanação já é possível identificar vários aspectos que poderiam ser desconsiderados se o viés técnico de diversas áreas não fossem levantados, prejudicando o objetivo de um ETP.

Considerando a importância desse somatório de conhecimentos que a legislação definiu que a elaboração dos ETPs deveria ser feita por uma equipe de planejamento.

O Governo Federal já havia previsto a composição dessa equipe em diversos normativos, mas tratou especificamente sobre o tema na regulamentação do Estudo Técnicos Preliminares pela Instrução Normativa SEGES nº 58/2022.

Isso também ocorreu no Governo Estadual, pela Resolução Seplag nº 115/2021, a qual determinou que:

> Art. 5º - O ETP deverá ser elaborado por Equipe de Planejamento de Contratação e será aprovado pela autoridade competente (Minas Gerais, 2021a).

De acordo com o art. 3º desta resolução, a equipe de planejamento é o:

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

Complementando, tem-se o art. 3º definindo os seguintes conceitos:

> I - área solicitante: unidade administrativa que possua uma demanda, necessidade ou problema a ser analisado;
>
> II - área de contratação: unidade administrativa com competência para planejar, coordenar, supervisionar e executar as atividades relacionadas aos processos de contratação;
>
> III - área técnica: unidade administrativa responsável pelo planejamento, coordenação, gestão e acompanhamento das ações relacionadas ao tema ao qual a demanda apresentada pela área solicitante esteja associada, podendo também atuar como área solicitante;
>
> [...]
>
> (Minas Gerais, 2021a).

Assim, tem-se:

a) a área solicitante, que é o setor tem tem a necessidade, o problema a ser resolvido nas mãos;
b) a área técnica, a equipe que detêm, de fato, o conhecimento técnico sobre o problema, podendo coincidir com a solicitante;
c) a área de compras, que vai trazer o conhecimento especificidades sobre o condução dos processos de compras para a escolha da solução.

No exemplo sobre a revitalização dos jardins da CA, a área solicitante é a Intendência da CA, que tem a demanda a ser solucionada e parte do conhecimento, especificamente sobre o projeto original e o histórico das contratações de manutenção que já haviam sido realizadas e da preservação da área até então.

No caso, temos uma situação relevante, que também pode acontecer em outros planejamentos de contratações: a Seplag não possui setores que detenham conhecimento técnico específico sobre jardinagem. Dessa forma, a solução foi procurar apoio técnico em outros órgãos do estado, como o Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa).

A Resolução Seplag nº 115/2021, prevê essa possibilidade, discorrendo que:

> § 1º - A Equipe de Planejamento da Contratação poderá solicitar, sempre que necessário, apoio técnico a outros atores interessados ou que detenham competências específicas relacionadas ao problema ou necessidade enfrentados e às soluções em análise (Minas Gerais, 2021a, art. 5).

Outra alternativa seria a contratação de uma empresa especializada para a elaboração do ETP, hipótese prevista no § 2º do art. 5º:

> § 2º - Excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada da autoridade competente que

> demonstre que o órgão ou entidade não possui profissionais suficientes ou aptos em seus quadros, será permitida a confecção do ETP apenas por agentes públicos das áreas técnica e solicitante ou a contratação de serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os responsáveis pela sua elaboração (Minas Gerais, 2021a).

Com isso, fica assegurada contribuição num viés técnico, quanto à tratativa e avaliação das soluções levantadas.

Ocorre, entretanto, que a solução a ser definida também precisa estar em consonância com as regras das Licitações Públicas.

Não adiantaria que a área solicitante da Intendência da Cidade Administrativa conclui se em seu ETP que a solução mais adequada para a revitalização do jardim seria a contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa de elaborou o projeto original, já que essa é a detentora dos direitos autorais e ficaria mais simples, do ponto de vista administrativo, de gerenciar um único contrato.

No exemplo temos vários aspectos que são questionáveis quanto à legislação, doutrina e jurisprudência sobre processos de Compras Públicas. Ora, se a necessidade principal é a revitalização do jardim, será que a empresa que elaborou o projeto tem competência e capacidade técnica para prestar serviços de manutenção? Se não tiver, será que essa contratação não levaria à necessidade de subcontratação da parcela principal do objeto? Será que esse caso se enquadraria em alguma hipótese de inexigibilidade de licitação? Será que a facilidade de se gerenciar um único contrato é justificativa suficiente para acabar a solução de toda a necessidade em uma única contratação?

Pelo caso em análise, foi fácil compreender como é importante a participação da área de compras na equipe de planejamento, trazendo ao contexto as definições, regras e delimitações que regem as contratações, a fim de enriquecer o processo.

Figura 8: Esquema sobre a atuação da equipe de planejamento



Fonte: Elaboração própria.

O esquema acima mostra a interação que se dá entre os atores na elaboração do ETP. Nota-se que a área solicitante aparece em destaque. Esse é o principal ator nesse processo, já que é dela a responsabilidade de solucionar a demanda apresentada.

No caso da CA, por exemplo, a competência legal, ou seja, a responsabilidade pela revitalização do jardim é da Intendência, cabendo aos demais setores dar suporte para a melhor elaboração do documento.

Nesse sentido o *FAQ* (perguntas frequentes) do *3º Bate-Papo sobre a NLLC* pontua que:

> [...] o **ETP é um documento cujo objetivo é atender uma necessidade que está localizada na área solicitante**, uma vez que ela é a unidade administrativa que possui a demanda, necessidade ou problema a ser analisado (art. 3º, I, da Resolução SEPLAG nº 115/2021). A participação das áreas técnica (que eventualmente poderá coincidir com a solicitante) e de contratação visa apoiar e enriquecer a construção, bem como refletir parâmetros cuja responsabilidade esteja sob sua competência. Nesse sentido, **o principal interessado, e portanto responsável e protagonista no processo de elaboração do ETP, é a área solicitante** (Minas Gerais, 2022, p. 2).

Uma vez que a composição da equipe de planejamento ainda não havia sido regulamentada no âmbito do Governo Estadual, surgem algumas dúvidas a seu respeito. Algumas delas foram levantadas no *FAQ* (perguntas frequentes) do *3º Bate-Papo sobre a NLLC*, realizado pelo GT-NLLC da Seplag:

VALE A PENA VER

A professora Virgínia Lopes fala sobre a atuação da equipe de planejamento na elaboração do ETP no 3º Bate-Papo sobre a Nova Lei de Licitações, que está disponível no canal da Seplag MG, no YouTube.

- **Disponível em:**

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



2.1 – Quem é a Autoridade Competente que designa a equipe de planejamento das contratações e valida o ETP?

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.

2.2 – A equipe de Planejamento da Contratação é permanente? Dever ser devidamente nomeada?

A Resolução SEPLAG n°115/2021 dispõe, em seu art. 3°, VII, que os integrantes serão **"designados nos autos do processo de compras** pelas autoridades competentes das respectivas unidades". Tal previsão visa especificamente a dois objetivos: a) sendo o ETP um instrumento relacionado a um problema específico de uma unidade solicitante, envolverá requisitos técnicos cujo conhecimento e competência pode estar alocado em diferentes unidades técnicas e poderá demandar diferentes conhecimentos sobre contratação. Diante disso, a indicação nos autos processuais permite flexibilidade na **indicação dos membros, bem como a organização das atividades dentro do órgão/entidade;**

b) à eficiência processual, evitando publicações em instrumentos que impliquem em custos à Administração e permitindo **flexibilidade em uma eventual substituição de integrantes. Nesse sentido, recomenda-se que a Equipe de Planejamento da Contratação seja indicada para cada processo de contratação.**

Todavia, isso **não impede que o órgão/entidade designe equipes permanentes que poderão dedicar-se a problemas e necessidades** que sejam recorrentes na instituição (exemplo: demanda por alimentação escolar, necessidade de deslocamento de pacientes etc.), sendo também uma forma eficiente de designação da Equipe de Planejamento. Neste caso, **pode haver a designação por**

meio de ato normativo que será apenas referenciado nos autos do processo (Minas Gerais, 2022, p.1-2).

RESUMO

1. Na Seção 2, foram respondidas algumas dúvidas a respeito do ETP que são frequentes aos gestores públicos.

2. Vimos que o ETP não é uma novidade da Lei nº 14.133/2021. Essa lei apenas consolida a necessidade de elaboração do artefato como regra geral nas contratações.

3. Verificamos que o ETP não é apenas mais um novo documento para burocratizar a fase preparatória da licitação. Esse documento nos possibilita repensar as soluções para as necessidades da administração pública.

4. Identificamos que o ETP e o TR são documentos distintos, sendo o primeiro a análise do problema e a avaliação da melhor solução e o segundo o detalhamento dessa para respaldar a contratação.

5. Entendemos que o ETP deve ser elaborado na fase de planejamento, para dar subsídio ao Termo de Referência.

6. Foram apresentadas as hipóteses legais em que a elaboração do ETP é facultativa e dispensável.

7. Identificamos que o parecer conclusivo de um ETP pode dar origem a um ou mais processos de compras ou até mesmo concluir que a contratação não é necessária ou viável.

8. Finalmente, descobrimos que a elaboração do ETP é feita pela Equipe de Planejamento de Contratação, ressaltando-se a importância da multidisciplinaridade para a adequada formulação do ETP.

CONCLUSÃO

Os novos regramentos de licitações e contratos conferem mudanças nos paradigmas de se contratar, sobretudo na importância que se dá à etapa de Planejamento, essa realizada antes mesmo do início da fase interna da contratação.

O ETP, um dos mais relevantes instrumentos de planejamento da contratação, nesse cenário, trabalha a necessidade da contratação, a partir do interesse público envolvido (avaliação dos custos e benefícios de cada alternativa), elegendo a solução mais vantajosa, minimizando riscos relacionados à ineficiência do gasto público e corrupção.

Nesse sentido, o ETP deve ser visto como aliado do gestor público na busca da inovação para atendimento das políticas públicas, dentro de contextos caracterizados por crescentes endividamentos e restrições das receitas públicas. Para isso, requer tempo, discussão entre equipes multidisciplinares e dedicação na sua construção, sob pena de incorrer nos mesmos erros que se busca corrigir.

Vide que o ETP deve dar origem à uma solução e não, a partir de uma solução que se pretende chegar, elaborá-lo, como fins exclusivos de atendimento à legislação. Tão valioso é o documento, que a administração deve tratá-la como oportunidade e não como mero documento dentro da burocracia do processo de compras públicas, evitando-se com isso copiar soluções postas para outros órgãos, que podem não ser aderentes à sua necessidade.

Embora sua elaboração seja desafiante, muito em decorrência da zona de conforto em se utilizar soluções prontas, é inegável que esse documento tem o potencial de aprimorar as contratações públicas e, por razão de seus benefícios, seu uso deve se tornar mais comum e aceitável.

Módulo 4:

Aspectos importantes sobre o Estudo Técnico Preliminar



Referências

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa SEGES nº 58, de 08 de agosto de 2022.** Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República**. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.** Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança:** aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria TC 009.380/2012-4:** grupo I - classe V. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/315901276/inteiro-teor-315901344. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União.** 3. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F8/04/8E/5E/A0B3071068A7C107F18818A8/VCE_TCU.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acordão 122/2020 – Plenário.** Representação em face de supostas irregularidades ocorridas em contrato de tecnologia da informação, por meio de contratação direta por inexigibilidade. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2391485/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acordão 2212/2016 – Plenário.** Auditoria realizada no Ministério da Integração Nacional no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada com objetivo de avaliar as práticas de governança e de gestão de aquisições na Administração Pública Federal. Relator: Augusto Sherman. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2212%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 9 nov. 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.

CAMARÃO, Tatiana. **Estudo Técnico Preliminar:** arquitetura, conteúdo, obrigatoriedade e a previsão no PL 1292/95. [*S.l.*], 5 maio 2022. Artigo publicado no *site*: Observatório da Nova Lei de Licitações. Disponível em: https://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/03/estudo-tecnico-preliminar-arquitetura-conteudo-obrigatoriedade-e-a-previsao-no-pl-1292-95. Acesso em: 24 jul. 2023.

CAMARÃO, Tatiana. **Existe diferença entre o Termo de Referência (TR) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP)?** Excelência Educação. [*S.l.*], 16 mar. 2020. 1 vídeo (1 min 41 s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=XYbvK-VmNAk. Acesso em: 10 nov. 2023.

CAMARÃO, Tatiana; BRITO, Isabella. **Maturidade e qualificação da etapa de planejamento das contratações públicas.** Curitiba, 2020. Artigo publicado no *blog*: Zenite. Disponível em https://zenite.blog.br/maturidade-e-qualificacao-da-etapa-de-planejamento-das-contratacoes-publicas/. Acesso em: 9 nov. 2023.

COSTA, Cecília de Almeida; SANTOS, Franklin Brasil. Estudo Técnico Preliminar: o dilema entre necessidade e solução. *In*: LIMA, Francisco Fernando A. Albuquerque; CORRÊA, Rogério. **Licitações e contratos administrativos na Lei 14.133/21.** p. 116-149. Curitiba: Negócios Públicos, 2022. 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.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Planejamento estratégico 2020/2023.** Belo Horizonte: Fhemig, 2020. Disponível em: https://www.fhemig.mg.gov.br/sobre-o-orgao/planejamento-estrategico?id=1436. 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. **O que é um Estudo Técnico Preliminar?** Belo Horizonte, 6 dez. 2021b. 1 vídeo (1 min 46 s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Yz42vER63rg&t=33s. Acesso em: 10 nov. 2023.

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

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **PERGUNTAS frequentes:** estudo técnico preliminar Resolução Seplag nº 115/2021. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: file:///C:/Users/Avany/Downloads/faq_etp_atualizado_0622%20(1).pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Manual de boas práticas em licitação para contratação de sistemas de gestão pública.** Belo Horizonte: TCEMG, 2015. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Manual%20Final_Editado_26%2001%2015%20pdf.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

NITÃO, Carlos. **Reflexões sobre o princípio da segregação de funções na Lei nº 14.133/2021.** [*S.l.*], 29 jul. 2022. Artigo publicado no *site*: Observatório da Nova Lei de Licitações. Disponível em: https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/07/30/reflexoes-sobre-o-principio-da-segregacao-de-funcoes-na-lei-no-14-133-2021. Acesso em: 24 jul. 2023.

PORTAL TCU: jurisprudência. Brasília, DF: TCU, [2019]. *Site*. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/. Acesso em: 9 nov. 2023.

SOARES, Andrea Heloísa da Silva; LOPES, Virginia Bracarense. **Elaboração de Estudo Técnico Preliminar nas compras públicas:** conforme a Lei nº 14.133/2021 e a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022. [Joinville]: GVP, 2022.

MATERIAL COMPLEMENTAR

1

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

3º Bate-papo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos. *Webinário* realizado em 24 de fevereiro de 2022 sobre a Resolução SEPLAG nº 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. **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.



2

Estudo Técnico Preliminar - ETP - Reverbere Podcast #05 Neste episódio nº #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 § 1º 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, § 1º). 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.

