

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O planejamento de cada contratação consiste em uma série de atividades realizadas internamente pelo órgão ou entidade, que permitem identificar a necessidade da Administração, indicar a solução mais adequada para atendê-la, verificar a viabilidade da contratação, e definir como essa solução será contratada (caso seja viável), executada e fiscalizada.

O nível de detalhamento das informações produzidas em cada artefato do planejamento deve ser proporcional ao nível de risco associado ao objeto contratado³⁸⁰.

Na primeira etapa, a equipe de planejamento da contratação será constituída para realizar o estudo técnico preliminar (ETP) e a análise de riscos. Se não for constituída a equipe de planejamento, o ETP deverá ser elaborado por representantes da área requisitante³⁸¹ e da área técnica³⁸².

O ETP é o documento que identifica o problema a ser resolvido (caracterizando o interesse público) e sua melhor solução, e que permite a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, servindo de base para a elaboração do termo de referência, do projeto básico ou do anteprojeto, caso se conclua pela viabilidade da contratação³⁸³.

A análise de riscos é o procedimento que engloba as atividades de identificação, análise e avaliação dos riscos da contratação e da execução contratual³⁸⁴. Juntamente com o ETP, permite concluir sobre a viabilidade da contratação. Os resultados da análise são utilizados ainda para definir o modelo de gestão contratual³⁸⁵, por ocasião da elaboração do termo de referência e do contrato, e a matriz de alocação de riscos, quando necessária³⁸⁶.

Se a contratação for viável técnica e economicamente, a equipe de planejamento irá elaborar termo de referência (ou nortear o desenvolvimento ou contratação do projeto básico,

³⁸⁰ IN - Seges/MP 5/2017, art. 19, parágrafo único.

³⁸¹ Requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la (Decreto 10.947/2022, art. 2º, inciso II). Área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado (Decreto 10.947/2022, art. 2º, inciso III).

³⁸² IN - Seges/ME 58/2022, art. 8º.

³⁸³ Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XX, e art. 18, inciso X e § 1º.

³⁸⁴ Lei 14.133/2021, art. 18, inciso X.

³⁸⁵ Descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XXIII, alínea "f", e art. 92, inciso XVIII).

³⁸⁶ Lei 14.133/2021, art. 103.

ou anteprojeto³⁸⁷), para subsequente elaboração do edital ou do instrumento de contratação direta³⁸⁸.

Conforme disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021, o processo seguirá para apreciação do órgão de assessoramento jurídico, que “realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”.

A equipe de planejamento deverá avaliar a necessidade de realização de audiência pública (presencial ou virtual) ou consulta pública, a ser convocada com antecedência mínima de oito dias úteis, para participação de quaisquer interessados (não somente licitantes). Nesses casos, devem ser disponibilizadas previamente as informações pertinentes, inclusive o estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação³⁸⁹.

Encerrada a instrução sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade competente, caso necessário, efetuará as alterações necessárias no edital, e determinará a sua divulgação ou do aviso de contratação direta³⁹⁰, encerrando-se o planejamento, e dando início ao processo de seleção do fornecedor.

Vale lembrar que, como comentado no item 3, a Lei 14.133/2021 deu maior ênfase à realização de contratações compartilhadas e à padronização de compras, serviços e obras, o que tem o potencial de reduzir o custo do processo de contratação³⁹¹. O objetivo é simplificar e agilizar os processos, obtendo economia de escala e de esforços administrativos.

Assim, a Lei determinou a instituição de centrais de compras e de instrumentos que permitam a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação, a criação de catálogo eletrônico de padronização e a elaboração de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos.

A não utilização do catálogo eletrônico de padronização ou dos modelos de minutas deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

4.1. Estudo Técnico Preliminar (ETP)

³⁸⁷ Anteprojeto é elaborado nos casos de contratação integrada (Lei 14.133/2021, art. 46, § 2º).

³⁸⁸ O art. 72 da Lei 14.133/2021 dispõe sobre os elementos que deverão compor os processos de contratação direta.

³⁸⁹ Lei 14.133/2021, art. 21.

³⁹⁰ Lei 14.133/2021, art. 53, § 3º, c/c art. 72, parágrafo único.

³⁹¹ Lei 14.133/2021, arts. 19 e 181.

Como exposto no item anterior, o planejamento da contratação tem início a partir da identificação de uma necessidade ou de um problema da Administração, a ser evidenciado no estudo técnico preliminar (ETP), que consiste no planejamento preliminar da contratação³⁹².

O ETP possibilitará a indicação da solução mais adequada, entre as possíveis, para atender à necessidade da Administração, avaliando a viabilidade técnica e econômica da contratação ou das contratações necessárias para compor a solução (inclusive para os casos de contratação direta³⁹³).

Se a contratação for viável, a solução escolhida será especificada (ratificada ou complementada) no termo de referência (TR) ou no projeto básico (PB), que consiste no planejamento definitivo da contratação³⁹⁴, juntamente com o edital de licitação.

O ETP deverá ser elaborado conjuntamente por representantes da área técnica e da requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação³⁹⁵.

A Lei 14.133/2021 detalha o conteúdo do ETP:

art. 18 [...] 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: § 1º [...]

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;

³⁹² Tribunal de Contas da União, 2009 / Planejamento da Contratação / Planejamento preliminar da contratação.

³⁹³ Lei 14.133/2021, art. 72, inciso I, salvo exceções a serem previstas em regulamento, como as dispostas na IN - Seges/ME 58/2022, art. 14, incisos I e II.

³⁹⁴ Cada parcela ou parte da solução poderá corresponder a um objeto de licitação distinto e, nesse caso, o ETP levará à elaboração de dois ou mais termos de referência ou projetos básicos (Tribunal de Contas da União, 2012, p. 19 e 56).

³⁹⁵ IN - Seges 58/2022, art. 8º.

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. (Grifo nosso)

Os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18 (grifados anteriormente) devem constar obrigatoriamente do ETP³⁹⁶, sendo necessário justificar a ausência dos demais. Dessa forma, a composição do ETP e a complexidade na abordagem de cada elemento dependerão das características do caso concreto³⁹⁷.

Além do conteúdo previsto no § 1º do art. 18, as seguintes decisões, se aplicáveis, deverão ser motivadas no ETP³⁹⁸:

- a) adoção do critério de julgamento por técnica e preço;
- b) utilização de recursos existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra;
- c) vantajosidade da opção por compra ou por locação de bens;
- d) necessidade de exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com as necessidades da Administração; e
- e) possibilidade, em contratações de obras e de serviços de engenharia, de especificar o objeto apenas em TR ou PB, dispensando a elaboração de projetos.

Importante observar que, apesar de a regra ser a obrigatoriedade, nem sempre o ETP será exigível. Para a Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, o ETP será dispensado na hipótese prevista no art. 75, inciso III, da Lei 14.133/2021

³⁹⁶ Lei 14.133/2021, art. 18, § 2º.

³⁹⁷ IN - Seges/MP 5/2017, art. 19, parágrafo único.

³⁹⁸ Lei 14.133/2021, art. 36, § 1º, art. 25, § 2º, art. 44, art. 40, § 4º, art. 18, § 3º, respectivamente.

(dispensa por licitação frustrada), e nos casos de prorrogação contratual relativa a objeto de prestação de natureza continuada. Ademais, será facultado nas hipóteses do art. 75, incisos I, II, VII e VIII da referida Lei (dispensa de licitação por valor, dispensa por situação de guerra ou grave perturbação da ordem, dispensa por emergência ou calamidade pública), bem como no caso de contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual³⁹⁹.

As organizações da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo devem confeccionar o ETP no Sistema ETP Digital, no Portal de Compras do Governo Federal⁴⁰⁰.

O ETP deve ser divulgado no Portal Nacional de Compras Públicas, exceto nos casos de sigilo⁴⁰¹. Assim, os interessados poderão acessar informações e decisões relevantes sobre a contratação, como a justificativa da necessidade, a escolha da solução, os requisitos preliminares e as quantidades a contratar, com a respectiva memória de cálculo.

Quadro 83 - Referências normativas para o ETP

Normativos	Dispositivos
Lei 14.133/2021	<p>Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). [...]</p> <p>Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: I - preparatória; [...]</p> <p>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; [...]</p> <p>§ 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;</p>

³⁹⁹ IN - Seges/ME 58/2022 art. 14, incisos I e II.

⁴⁰⁰ IN - Seges/ME 58/2022, art. 4º.

⁴⁰¹ Lei 14.133/2021, art. 174, inciso I.

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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos. [...]

Art. 25. [...]

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra. [...]

Art. 36. [...]

§ 1º O critério de julgamento de que trata o **caput** deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de: [...]

Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. [...]

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

	<p>III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;</p> <p>IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;</p> <p>V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;</p> <p>VI - razão da escolha do contratado;</p> <p>VII - justificativa de preço;</p> <p>VIII - autorização da autoridade competente.</p> <p>Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. [...]</p> <p>Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:</p> <p>I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; (Grifo nosso)</p>
Decreto-Lei 200/1967	<p>Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:</p> <p>I - Planejamento.</p>
Decreto 10.947/2022	<p>Art. 1º Este Decreto regulamenta o inciso VII do <i>caput</i> 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 - PGC, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. [...]</p> <p>Art. 11 [...] § 1º O prazo para tramitação do processo de contratação ao setor de contratações constará do calendário de que trata o inciso III do <i>caput</i>.</p> <p>§ 2º O processo de contratação de que trata o § 1º será acompanhado de estudo técnico preliminar, termo de referência, anteprojeto ou projeto básico, considerado o tempo necessário para realizar o procedimento ante a disponibilidade da força de trabalho na instrução do processo. (Grifo nosso)</p>
IN - Seges/ME 2/2023	<p>Art. 12. Para o uso do critério de julgamento por técnica e preço, o estudo técnico preliminar, além dos elementos definidos no art. 9º da Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022, deve compreender a justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas.</p> <p>Parágrafo único. Quando o estudo técnico preliminar demonstrar que os serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica puderem ser descritos como comuns, nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, o objeto será licitado pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto.</p>
IN - Seges/ME 81/2022	<p>Art. 11. A elaboração do TR é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, nas adesões a atas de registro de preços e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.</p> <p>Parágrafo único. Nas adesões a atas de registro de preços de que trata o <i>caput</i>, o estudo técnico preliminar deverá conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço. (Grifo nosso)</p>
IN - Seges/ME 96/2022	<p>Art. 13. Para o uso do critério de julgamento por maior retorno econômico, o estudo técnico preliminar deverá contemplar, além dos elementos definidos no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, o seguinte:</p> <p>I - a potencial economia em despesas correntes;</p> <p>II - o risco envolvido, se comparado com outro modelo de contratação;</p> <p>III - a adequação do modelo de remuneração em face da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou da entidade; e</p> <p>IV - o prazo de vigência adequado para o contrato de eficiência, considerando o disposto no art. 15. (Grifo nosso)</p>

	<p>Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se: [...]</p> <p>XI - Estudo Técnico Preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao Termo de referência a ser elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação; [...]</p> <p>Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas: [...]</p> <p>II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação; e [...]</p> <p>§ 6º Caso a solução escolhida, resultante do Estudo Técnico Preliminar, contenha item presente nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas publicados pelo Órgão Central do SISP no âmbito do processo de gestão estratégica das contratações de soluções baseadas em software de uso disseminado previsto no § 2º do art. 43 da Lei nº 14.133, de 2022, os documentos de planejamento da contratação deverão utilizar todos os elementos constantes no respectivo Catálogo, tais como: especificações técnicas, níveis de serviços, códigos de catalogação, PMC-TIC, entre outros. [...]</p> <p>§ 8º A publicação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação em sítio eletrônico de fácil acesso, pelo órgão interessado em aderir a Ata de Registro de Preço, é condição para viabilizar a autorização de adesão exarada pelo órgão gerenciador, observadas as demais disposições legais.</p> <p>§ 9º A elaboração do Estudo Técnico Preliminar é facultada nas seguintes hipóteses:</p> <p>I - no disposto no § 1º do art. 1º desta Instrução Normativa;</p> <p>II - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem;</p> <p>III - nos casos de emergência ou de calamidade pública, nos termos do inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;</p> <p>IV - nas situações em que a Administração puder convocar demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, nos termos do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021.</p> <p>§ 10. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar é dispensada para as contratações que mantenham todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:</p> <p>I - não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;</p> <p>II - as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes. [...]</p> <p>Do Estudo Técnico Preliminar da Contratação</p> <p>Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:</p> <p>I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição;</p> <p>II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:</p> <p>a) necessidades similares em outros órgãos ou entidades da Administração Pública e as soluções adotadas;</p> <p>b) as alternativas do mercado;</p> <p>c) a existência de softwares disponíveis conforme descrito na Portaria STI/MP nº 46, de 28 de setembro de 2016, e suas atualizações;</p> <p>d) as políticas, os modelos e os padrões de governo, a exemplo dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePing, Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMag, Padrões Web em Governo Eletrônico - ePwg, padrões de Design System de governo, Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil e Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando aplicáveis;</p> <p>e) as necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual;</p>
IN - SGD/ME 94/2022	

	<p>f) os diferentes modelos de prestação do serviço;</p> <p>g) os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes;</p> <p>h) a possibilidade de aquisição na forma de bens ou contratação como serviço;</p> <p>i) a ampliação ou substituição da solução implantada; e</p> <p>j) as diferentes métricas de prestação do serviço e de pagamento;</p> <p>III - análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo:</p> <p>a) cálculo dos custos totais de propriedade (Total Cost Ownership - TCO) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução, a exemplo dos valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia técnica estendida, manutenção, migração e treinamento; e</p> <p>b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados;</p> <p>IV - estimativa do custo total da contratação; e</p> <p>V - declaração da viabilidade da contratação, contendo a justificativa da solução escolhida, que deverá abranger a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.</p> <p>§ 1º As soluções identificadas no inciso II consideradas inviáveis deverão ser registradas no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, dispensando-se a realização dos respectivos cálculos de custo total de propriedade.</p> <p>§ 2º O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será aprovado e assinado pelos Integrantes Técnico e Requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da Área de TIC.</p> <p>§ 3º Caso a autoridade máxima da Área de TIC venha a compor a Equipe de Planejamento da Contratação, a autoridade que assinará o Estudo Técnico Preliminar da Contratação será aquela superior à autoridade máxima da Área de TIC.</p>
IN - Seges/ME 73/2022	<p>Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. [...]</p> <p>Art. 3º O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que excederem os requisitos mínimos das especificações não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.</p>
IN - Seges/ME 58/2022	<p>Art. 6º O ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.</p> <p>Art. 7º O ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração.</p> <p>Art. 8º O ETP será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o § 1º do art. 3º.</p>
IN - Seges/ME 67/2021	<p>Art. 5º O procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:</p> <p>I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; [...]</p>
IN - CNJ 82/2020	<p>Art. 7º As aquisições devem ser realizadas observando-se as seguintes fases:</p> <p>I - planejamento;</p> <p>II - seleção do fornecedor;</p> <p>III - gestão do contrato.</p> <p>10. Os riscos envolvidos na aquisição deverão ser identificados, avaliados e acompanhados desde o planejamento da contratação até a execução contratual [...]</p>

IN - Seges/MP 5/2017	<p>Art. 19. As contratações de serviços de que tratam esta Instrução Normativa serão realizadas observando-se as seguintes fases:</p> <p>I - Planejamento da Contratação; [...]</p> <p>Parágrafo único. O nível de detalhamento de informações necessárias para instruir cada fase da contratação deverá considerar a análise de risco do objeto contratado. [...]</p> <p>Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 49, de 2020)</p>
Portaria - CJF 232/2023	<p>Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, serão adotadas as definições estabelecidas na Lei n. 14.133/2021, em especial as previstas nos incisos X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XX, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII e XXXIV, todos do art. 6º da referida lei, bem como as seguintes: [...]</p> <p>IV - Documento de Formalização de Demanda - DFD: fundamenta o Plano de Contratações Anual - PCA, em que a área demandante evidencia e detalha a necessidade da contratação para o exercício subsequente ao de sua elaboração;</p> <p>V - Documento de Oficialização da Demanda - DOD: inicia a contratação no respectivo exercício financeiro, correlacionando-a com o PCA vigente;</p>
Enunciado - CJF 31/2023	<p>Como boa prática, o órgão deve definir modelos de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR) para órgãos ou entidades, com o objetivo de estabelecer a utilização de documentação padronizada e aumentar a eficiência nas aquisições/contratações, em especial em compras compartilhadas.</p>
Enunciado - CJF 35/2023	<p>A elaboração dos artefatos da fase preparatória determinada no art. 18 da Lei n.14.133/2021 deve ser conduzida por representante da unidade demandante. Conforme a complexidade do objeto, poderá ser assistido por equipe de planejamento, formada, além do representante da unidade demandante, por representantes da unidade técnica, que fornecerá conhecimentos sobre aspectos técnico-operacionais e de uso do objeto, e da unidade administrativa, que assistirá em aspectos licitatórios e contratuais. Tal dinâmica não impede a criação de unidade organizacional especializada em planejamento das contratações, que prestará apoio fornecendo integrante administrativo à equipe de planejamento. Imprescindível, em todas as hipóteses, a ampla participação do demandante.</p>
Enunciado - CJF 40/2023	<p>O Documento de Formalização de Demanda (DFD) deve ser o primeiro documento para instrução do processo, tanto em licitações quanto em contratações diretas para aquisição de bens, prestação de serviços e realização de obras.</p>
Enunciado - CJF 43/2023	<p>O responsável pela construção do ETP, TR ou Projeto Básico poderá solicitar apoio de fiscal de contrato, ou outro servidor que tenha atuado no processo de contratação de objeto igual ou análogo ao que está se construindo, com o objetivo de afastar riscos já conhecidos por estes e almejar o alcance dos mandamentos contidos no art. 18 da Lei n. 14.133/2021.</p>
Portaria - TCU 121/2023	<p>Art. 3º A fase preparatória do processo de contratação é caracterizada pelo planejamento, que deverá compatibilizar-se com o PCA e, em regra, será composta por duas etapas:</p> <p>I - elaboração de estudo técnico preliminar; e</p> <p>II - elaboração de termo de referência, anteprojeto ou projeto básico e projeto executivo, conforme o caso.</p>
Ato da Diretoria - Geral do Senado Federal 14/2022	<p>Estabelece, no âmbito do Senado Federal, disposições regulamentares acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos. [...]</p> <p>Art. 16. O Órgão Técnico, após obter o valor estimado da contratação, concluir a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico e, quando couber, atualizar o</p>

	<p>Mapa de Riscos, deverá enviar os autos à SADCON para que seja realizada a verificação preliminar do processo.</p> <p>§ 1º O processo que será enviado pelo Órgão Técnico à SADCON para verificação preliminar deverá conter, no mínimo, a documentação básica para instrução da contratação, composta pelos seguintes documentos:</p> <p>I - Documento de Formalização de Demanda;</p> <p>II - Estudo Técnico Preliminar, observado o disposto no Anexo II deste Ato;</p> <p>III - Termo de Referência ou Projeto Básico, observado o disposto no Anexo III deste Ato;</p> <p>IV - documentos utilizados para obtenção do valor estimado, conforme as regras estabelecidas no art. 14 deste Ato;</p> <p>V - Mapa de Riscos, quando couber.</p>
Portaria - CD 164/2022	Dispõe sobre a obrigatoriedade de inclusão de Estudo Técnico Preliminar e de Termo de Referência em todos os processos administrativos destinados à aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da Câmara dos Deputados e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria com base nas normas consultadas.

Quadro 84 - Jurisprudência do TCU

Acórdãos	Dispositivos
Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário	[Voto] Parágrafo 115, excerto da instrução de mérito após os exames das oitivas: [...] 399. Por isso a importância do adequado planejamento da contratação, em que deve haver a máxima transparência de todos os atos administrativos. Deve-se justificar as quantidades de cada móvel, as soluções adotadas, de modo a evidenciar, para qualquer cidadão, que aquele item - com suas especificações - e naquela quantidade, atenda a tal necessidade. Sem isso, e ausente justificativa no processo - pode-se presumir que alguns itens possam estar sendo licitados sem lastro em uma necessidade real e nem com fundamento em uma solução bem definida. [...]
Acórdão 330/2021-TCU - Plenário	9.4. dar ciência ao [omissis], com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no [omissis]: 9.4.1. evitar a utilização de termos vagos ou subjetivos em análises técnicas, fazendo constar dos estudos técnicos preliminares as justificativas para todas as exigências constantes do edital e termo de referência, como modo de dar maior objetividade ao julgamento das propostas;
Acórdão 4039/2020-TCU - Plenário	9.5. dar ciência à [omissis] de que: [...] 9.5.7. é necessário, previamente à elaboração de minuta de termo de referência ou de projeto básico para contratação de serviços sob o regime de execução indireta ou para a aquisição de bens, realizar estudos técnicos preliminares, nos moldes previstos no art. 24 da IN MP 5/2017, em especial: 9.5.7.1. realizar análise do mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação [...]; 9.5.7.2. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessárias à contratação; 9.5.7.3. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte; 9.5.7.4. definir método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

	<p>9.5.7.5. documentar o método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;</p> <p>9.5.7.6. definir método para a estimativa de preços, considerando uma cesta de preços, levando em conta as diretrizes contidas na IN SLTI 5/2014;</p> <p>9.5.7.7. documentar o método utilizado para a estimativa de preços no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;</p> <p>9.5.7.8. avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece e atentando que a solução deve ser parcelada quando as respostas a todas as quatro perguntas a seguir forem positivas: “ (I) é tecnicamente viável dividir a solução? (II) é economicamente viável dividir a solução? (III) não há perda de escala ao dividir a solução? (IV) há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? “;</p> <p>9.5.7.9. avaliar, no caso de contratação de serviços continuados, as diferentes possibilidades de critérios de qualificação econômico-financeiras, incluindo nessa avaliação os critérios constantes no Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário, Relator José Jorge, item 9.1.10, considerando os riscos de sua utilização ou não</p>
Acórdão 122/2020-TCU-Plenário	9.3. dar ciência ao [omissis] de que foram identificadas as seguintes impropriedades no âmbito do Contrato [omissis], firmado com a [omissis]: [...] 9.3.3. elaboração açodada, <i>pro forma</i> 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;
Acórdão 488/2019-TCU-Plenário	9.3. recomendar ao Ministério da Economia que oriente seus jurisdicionados a respeito da obrigatoriedade da publicação dos estudos técnicos preliminares juntamente com o edital da licitação;
Acórdão 4812/2018-TCU - Segunda Câmara	1.7. Determinação: 1.7.1. à [omissis] que, caso promova novo certame com o mesmo objeto [...], realize os devidos estudos técnicos preliminares, [...], tendo em vista que a ausência desses estudos constitui irregularidade grave, que pode levar à anulação da licitação, pois constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e deve conter, entre outros elementos, a definição da necessidade, os requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, levantamento de potenciais fornecedores, estimativas preliminares de preços, justificativas para o parcelamento ou não da solução, e declaração da viabilidade ou não da licitação, conforme Referencial de Riscos e Controles nas Aquisições - RCA, elaborado pela Selog/TCU
Acórdão 1134/2017-TCU - Segunda Câmara	[Enunciado] A licitação conjunta de equipamentos e dos respectivos serviços de instalação, por ser exceção à regra geral do parcelamento, exige do órgão contratante a demonstração, por meio de estudos preliminares, de que a segregação da compra traria prejuízos aos fins pretendidos e de que a aquisição conjunta seria efetivamente a mais adequada em termos técnicos e econômicos.
Acórdão 1496/2015-TCU - Plenário	[Enunciado] O planejamento para licitação de soluções de tecnologia da informação (TI) exige, entre outros requisitos, a instituição de equipe de planejamento multidisciplinar e a realização de estudo técnico preliminar das necessidades da Administração e das soluções disponíveis no mercado
Acórdão 2221/2012-TCU-Plenário	[Enunciado] As aquisições de bens pela Administração devem estar baseadas em estudos prévios que demonstrem a necessidade e viabilidade das aquisições, a fim de

	evitar o mau uso de recursos públicos e não limitar o sucesso dos objetivos que se buscam atingir.
Acórdão 758/2011-TCU-Plenário	[Enunciado] É recomendável que a Administração implemente controles que garantam que o termo de referência ou projeto básico para contratações de bens e serviços de TI seja elaborado a partir de estudos técnicos preliminares.
Acórdão 3266/2008-TCU-Plenário	[Enunciado] A contratação por dispensa ou inexistência de licitação exige justificativas técnicas e jurídicas que amparem o procedimento de exceção ao dever de licitar.
Acórdão 1568/2008-TCU-Plenário	[Enunciado] Os estudos técnicos preliminares devem servir de base para a elaboração do projeto básico, assegurando a viabilidade técnica da obra ou serviço e assegurando o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.
Pesquisa de Jurisprudência	Execute consulta na Jurisprudência selecionada do TCU: "estudo técnico", filtre pela área "licitação" .

Fonte: Elaboração própria com base na jurisprudência do TCU.

Quadro 85 - Riscos relacionados⁴⁰²

Riscos
Estudo técnico preliminar elaborado <i>proforma</i> , depois de já escolhida a solução, levando a artefato de planejamento inútil, cujo conteúdo não permite identificar a alternativa de solução mais adequada e avaliar a viabilidade da contratação, com consequente contratação que poderia ser evitada, ou contratação que não atenda à necessidade da Administração, ou que não seja a alternativa mais adequada para atendê-la.
Falta de tempo hábil para elaborar o estudo técnico preliminar de maneira adequada, levando à elaboração de um ETP <i>proforma</i> , sem uma identificação precisa da necessidade, sem uma avaliação cuidadosa das opções disponíveis e sem a identificação da alternativa mais adequada ao atendimento da necessidade, com consequentes decisões precipitadas e baseadas em suposições, e contratação que poderia ser evitada, ou contratação que não atenda à demanda da Administração, ou que não seja a alternativa mais adequada para atendê-la.
Escolha de solução padronizada (p. ex., do catálogo eletrônico de padronização do Poder Executivo federal), sem considerar as peculiaridades da demanda, levando à contratação de solução inadequada ao atendimento da necessidade da Administração, que por sua vez leva a alterações da solução contratada ou contratação de nova solução, com consequente custos adicionais para a Administração Pública.
Realização de contratações sem consultar o catálogo eletrônico de padronização, levando à multiplicidade de esforços para planejar contratações semelhantes, com consequente desperdício de recursos humanos e de tempo para elaborar especificações da contratação e artefatos do planejamento, repetição de erros (p. ex., ante o "reaproveitamento de especificações e de editais") e perda de economia de escala (ante a impossibilidade de centralização de contratações de itens padronizados).
Inviabilidade de constituir uma equipe de planejamento da contratação com as competências multidisciplinares necessárias à execução da atividade, levando a: a) a especificações incompletas, com consequente indefinição do objeto e dificuldade de obtenção da solução necessária para atender à necessidade da Administração; ou b) especificações excessivas, com consequente diminuição da competição e aumento dos custos da contratação.
Realização do processo de planejamento de forma muito simplificada para contratação de maior risco, relevância (alto impacto nas atividades da organização) ou materialidade (alto valor), levando a:

⁴⁰² Nos itens seguintes serão apresentados riscos que poderão ser tratados na elaboração de cada elemento do ETP.

- a) contratação que não produz resultados capazes de atender à necessidade da Administração, com consequente desperdício de recursos públicos (p. ex., financeiro e de pessoal); ou
b) impossibilidade de contratar ou ao atraso na contratação (p. ex., suspensão no âmbito judicial por mandado de segurança no âmbito judicial ou por órgão de controle por emissão de cautelar devido), com consequente não atendimento da necessidade que originou a contratação.

Sistemas de tecnologia da informação não integrados ao PNCP e/ou cultura organizacional que iniba a transparência, levando à ausência de divulgação do ETP, com consequente impossibilidade de os interessados tomarem conhecimento de informações e decisões relevantes sobre a contratação, a exemplo da justificativa da necessidade e da escolha da solução.

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas da União, 2014, itens "Planejamento da contratação" e "Estudos técnicos preliminares".

Quadro 86 - Modelos

Assunto	Modelo disponibilizados por OGS ou por órgãos de controle	OGS
ETP digital	<ul style="list-style-type: none"> IN - Seges/ME 58/2022 Vídeo explicativo (IN) Manual do ETP Digital Portal de Compras do Governo Federal 	MGI
Diretrizes e modelos para o planejamento	Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (Advocacia-Geral da União, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em Serviços Públicos, 2023b) Vídeo explicativo (TIC)	AGU, MGI
ETP TIC	Templates e Listas de Verificação (Ministério da Economia, 2020b)	MGI
ETP conteúdo	Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário (anexo à Resolução - CNJ 468/2022)	CNJ

Fonte: Elaboração própria

A seguir é detalhado o conteúdo do ETP, na ordem disposta no art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021.

4.1.1. Descrição da necessidade da contratação

É a identificação e caracterização do problema a ser resolvido. Justifica a decisão de contratar uma solução ou parte de uma solução. É elemento obrigatório do ETP⁴⁰³ e deve responder a questões como:

- a) qual é o problema que se pretende resolver? Por exemplo, tempo de espera prolongado para a prestação de um serviço público e dificuldade de solicitar esse serviço;

⁴⁰³ Lei 14.133/2021, art. 18, § 2º c/c § 1º, inciso I.