

- 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	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.

- b) quais são os atores interessados na solução desse problema e quais as perspectivas desses atores sobre o problema? Por exemplo, área requisitante, servidores que atuam diretamente na prestação do serviço e usuários do serviço;
- c) qual é o interesse público a ser atendido⁴⁰⁴? Como, por exemplo, aprimorar a prestação do serviço; e
- d) quais os resultados e os benefícios que serão alcançados ao resolvê-lo? A exemplo da redução do tempo de atendimento ou da disponibilização do serviço por meio de autoatendimento, e da possibilidade de prestação do serviço de forma digital, possibilitando que os usuários não necessitem se deslocar a uma repartição pública. Esses resultados e benefícios poderão ser comparados com o custo para resolver o problema.

A área requisitante deve justificar a necessidade da contratação com base no documento de formalização de demanda⁴⁰⁵ e indicar a possível solução, descrita em termos de bens, serviços e/ou obras.

Para demandas complexas, pode ocorrer que a Administração identifique a sua necessidade, mas precise de uma maior interação com a iniciativa privada para estabelecer a melhor solução⁴⁰⁶. Nesses casos, o ETP poderá, inclusive, recomendar o emprego do diálogo competitivo⁴⁰⁷, da contratação integrada⁴⁰⁸ ou do procedimento de manifestação de interesse⁴⁰⁹.

A equipe de planejamento da contratação deve elaborar a necessidade da contratação de forma a relacionar o objeto da contratação com as atividades-fim da organização pública.

Não se deve apenas contratar obras, bens e serviços, mas, sim, objetos que contribuam para dar suporte às atividades de cada organização contratante, de forma alinhada com as leis orçamentárias e com os demais instrumentos de planejamento da organização, como o PCA, o PLS, e o PEI⁴¹⁰.

Quadro 87 - Referências normativas para a descrição da necessidade da contratação

Normativos	Dispositivos
------------	--------------

⁴⁰⁴ Lei 14.133/2021, art. 18, inciso I, e § 1º, inciso I.

⁴⁰⁵ IN - Seges/MP 5/2017, art. 24, alterada pela IN - Seges/ME 49/2020, art. 1º.

⁴⁰⁶ Para esses casos, a Lei 14.133/2021 prevê o diálogo competitivo (art. 32) e o procedimento auxiliar de manifestação de interesse (art. 81).

⁴⁰⁷ Consulte o item 3.6.5 deste manual.

⁴⁰⁸ Consulte o item 4.4.1.3 deste manual.

⁴⁰⁹ Remete-se aos comentários do item 5.9.3 deste manual.

⁴¹⁰ Lei 14.133/2021, art. 11, parágrafo único, e art. 18, *caput*.

Lei 14.133/2021	Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. [...] 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; [...] § 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; [...] (Grifo nosso)
IN - Seges/ME 58/2022	Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; [...]

Fonte: Elaboração própria com base nas normas consultadas.

Quadro 88 - Jurisprudência do TCU

Acórdãos	Dispositivos
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.
Pesquisa de Jurisprudência	Execute consulta na Pesquisa Integrada do TCU. Pesquise pela expressão: “justificativa” ADJ5 (“necessidade” ADJ7 “contratação”) Execute consulta na Jurisprudência selecionada: “necessidade” ADJ3 “contratação” Execute consulta na Jurisprudência selecionada pela árvore de classificação. Selecione a área “licitação” e o tema “planejamento”.

Fonte: Elaboração própria com base na jurisprudência do TCU.

Quadro 89 - Riscos relacionados

Riscos
Escolha precipitada da solução, sem identificação prévia e exata do problema a ser resolvido, levando à contratação que poderia ter sido evitada ou com requisitos desnecessários (supérfluos), que limitam a competitividade e elevam o preço contratado, com consequentes subutilização da solução e desperdício de recursos.

Escolha precipitada da solução, sem identificação prévia e precisa do problema a ser resolvido, levando à contratação de solução que não atende à demanda da Administração, necessitando de ajustes frequentes ou

resultando no abandono da solução, com consequentes desperdícios de recursos financeiros, de tempo e de esforço administrativo.

Descrição da necessidade da contratação sem análise das perspectivas e prioridades dos requisitantes e de outros atores relevantes para a solução do problema, levando à definição imprecisa do problema, com consequente contratação de solução inadequada para resolvê-lo.

Descrição da necessidade da contratação sem avaliar se os processos de trabalho a serem suportados pela solução precisam ser otimizados ou repensados antes da contratação, levando à contratação de uma solução que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições (p.ex.: melhores definições de requisitos), com consequentes desperdícios de recursos financeiros, de tempo e de esforço administrativo.

Ausência de análise quanto à oportunidade e conveniência de prorrogar o contrato, levando à manutenção de uma solução e de seu(s) contrato(s) que não atenda mais a uma necessidade da organização, seja porque a solução não consiga mais atender a essa necessidade, seja porque essa necessidade deixou de existir, com consequente desperdício de recursos.

Fonte: Adaptado de Tribunal de Contas da União, 2014, item “Necessidade da contratação”; e Tribunal de Contas da União, 2012, p. 65-67.

4.1.2. Demonstração da previsão da contratação no PCA

O estudo técnico preliminar deve indicar se a contratação em análise está prevista no plano de contratações anual da organização (PCA), demonstrando assim o seu alinhamento ao planejamento da Administração⁴¹¹.

Conforme explicado no item 2.3.2.3 deste manual, o PCA fundamenta a proposta orçamentária da organização e deve ser elaborado de forma alinhada aos planos de ações ou diretores das áreas administrativas e finalísticas, os quais suportam o plano estratégico institucional (PEI). Assim, a previsão da contratação no PCA pressupõe o alinhamento do futuro contrato com as prioridades e objetivos organizacionais e a existência dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das despesas decorrentes.

No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional⁴¹², o Decreto 10.947/2022 prevê que todas as contratações que a organização pretenda realizar no

⁴¹¹ Lei 14.133/2021, art. 18, § 1º, inciso II.

⁴¹² O Decreto em questão é aplicável às organizações da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal. Esse Decreto está fundamentado no poder regulamentar do Presidente da República, conforme disposto no artigo 84, inciso IV, da CF/1988. No entanto, a recepção desse regulamento por parte das organizações dos poderes Legislativo e Judiciário pode variar, dependendo de fatores como compatibilidade com suas competências e existência de normas específicas que regulamentam a matéria abordada pelo Decreto. Um exemplo disso é o normativo interno do Senado Federal, que estabelece que os regulamentos do Poder Executivo só serão aplicados nas contratações do Senado quando houver uma previsão expressa nesse sentido em ato normativo próprio, decisão de autoridade competente ou disposição editalícia (ADG 14/2022, art. 1º, § 1º). Por isso, é fundamental que os termos de referência e editais de licitação esclareçam qual é a fundamentação jurídica da contratação, garantindo assim que todos os envolvidos tenham conhecimento das regras do processo.