

Matheus Henrique Borges Costa

**O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DO PODER PÚBLICO
JUNTO AOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES DA LEI
FEDERAL N.º 14.133/2021.**

Andradina – SP
2023

Matheus Henrique Borges Costa

**O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DO PODER PÚBLICO
JUNTO AOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES DA LEI
FEDERAL N.º 14.133/2021.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado nas Faculdades Integradas Rui Barbosa – FIRB, sob orientação da Professora Especialista Ana Paula Biagi Terra, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Andradina – SP
Junho/2023

Matheus Henrique Borges Costa

O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DO PODER PÚBLICO JUNTO AOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES DA LEI FEDERAL N.º 14.133/2021.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do Bacharelado em Direito nas Faculdades Integradas Rui Barbosa – FIRB. Defendido e aprovado em ____ de _____ de 2023 pela banca examinadora constituída por:

Prof. Esp. Ana Paula Biagi Terra (Orientador)

Instituição: Faculdades Integradas Rui Barbosa - FIRB

Prof(a). MSc. _____

Instituição: Faculdades Integradas Rui Barbosa - FIRB

Prof(a). MSc. _____

Instituição: Faculdades Integradas Rui Barbosa – FIRB

NOTA: () Aprovado () Reprovado

Andradina-SP, ____ de _____ de 2023.

Dedicatória

Este trabalho de conclusão de curso, é dedicado primeiramente a Deus, minha família em especial minha esposa e mãe, colegas, amigos de trabalho e faculdade e a todos os professores que ao longo desta jornada serviram de alicerce para os meus conhecimentos, todos contribuíram nesta caminhada, dedico a todos vocês votos de estimada gratidão por tudo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, meu auxílio e fortaleza nas horas difíceis, toda honra e toda glória somente a ele, todo conhecimento que adquiri foi através de meu esforço, mas quem proveu tudo em minha vida foi Deus, que me sustentou em momentos que pensei em desistir do curso, toda gratidão ao meu Deus.

A minha esposa Tabata Thaís por toda força, auxílio, paciência, perseverança ao meu lado, por todos os momentos difíceis que passamos juntos e sempre esteve ao meu lado, louvo a Deus por sua vida.

A minha mãe, Marcia Patrícia, que sempre lutou por minha educação, por me ajudar mesmo em suas poucas condições, sou grato por todo empenho e dedicação dela por incentivar a alcançar meus objetivos.

Ao meu amigo José Fernando Barbosa dos Santos, que me deu a oportunidade de trabalhar na administração pública, o que gerou total apreço por tal tema e através disso, pude cursar minha faculdade através da minha bolsa de estudos, sou imensamente grato a tudo que já fez por mim.

Ao meu amigo Tiago Balsaneli, que através de todos os seus ensinamentos na área de licitações me fez criar grande admiração pela área do direito administrativo, área essa que pretendo seguir carreira, louvo a Deus por ter colocado em minha vida, pois através de tudo que me ensinou, hoje tenho uma profissão.

Aos meus colegas e amigos de faculdade, aos professores que ao longo desta caminhada acadêmica serviram de alicerce para repassar todo o conhecimento deles.

A minha prezada e querida orientadora, Prof.^a Ana Paula Biagi, pela dedicação, paciência e compreensão em me orientar.

“O planejamento é importante, mas é o comprometimento dos executores que torna útil a tarefa de planejar”.

Angélika Diamonds

RESUMO

A presente pesquisa objetiva tem como requisito compreender a importância do planejamento na nova lei de licitações e contratos, Lei n.º 14.133/2021, além dos estudos técnicos preliminares e todos os artifícios que dão fundamento para sua elaboração. Por meio de uma análise doutrinária, serão apresentados tópicos acerca do Direito Administrativo, princípios, conceitos, planejamento atrelado a nova lei de licitações, tipos de planejamento, importância de se planejar, como se formalizar uma demanda e os estudos técnicos preliminares como principal motivo de estudo. Ao final, serão especificados quais os requisitos que devem ser seguidos para se montar um processo licitatório na fase preparatória, além das especificações necessárias para uma demanda e um estudo técnico preliminar que busque garantir eficiência e eficácia na realização dos processos.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Licitação. Planejamento. Estudos Técnicos Preliminares.

ABSTRACT

The present objective research has as a requirement to understand the importance of planning in the new bidding and contracts law, Law n. Through a doctrinal analysis, samples will be presented on Administrative Law, principles, concepts, planning linked to the new bidding law, types of planning, importance of planning, how to formalize a demand and preliminary technical studies as the main reason for study. In the end, the requirements that must be followed to set up a bidding process in the preparatory phase will be specified, in addition to the necessary specifications for a demand and a preliminary technical study that seeks to guarantee efficiency and effectiveness in carrying out the processes.

Keywords: Administrative Law. Bidding. Planning. Preliminary Technical Studies.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO, CONCEITOS E PRINCÍPIOS.....	10
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITOS E PRINCÍPIOS	10
2.1.2. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	11
2.1.3. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	11
2.1.4. PRINCÍPIO DA MORALIDADE	11
2.1.5. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	12
2.1.6. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	12
2.2. REFLEXOS DA LINDB SOBRE O DIREITO ADMINISTRATIVO E NA LEI 14.133/2021	12
2.2.1. A LINDB NO DIREITO ADMINISTRATIVO	13
2.2.2. A LINDB NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES	14
2.3. ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	15
3. CAPÍTULO II – O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES.....	16
3.1. ASPECTOS GERAIS ACERCA DO PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	17
3.1.2. PLANO PLURIANUAL (PPA)	17
3.1.3. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	18
3.1.4. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA.....	18
3.2. TIPOS DE PLANEJAMENTO	19
3.2.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	19
3.2.2. PLANEJAMENTO OPERACIONAL.....	20
3.3. A IMPORTÂNCIA DE SE PLANEJAR	21
3.4. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DENTRO DO MUNICÍPIO.....	22
4. CAPÍTULO III – DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD.....	24
4.1. ASPECTOS DE UMA DEMANDA.....	24
4.1.1. UNIDADE REQUISITANTE	25
4.1.2. OBJETO E DESCRIÇÃO DO OBJETO.....	25
4.1.3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO OU AQUISIÇÃO	26
4.1.4. FONTE DE RECURSO.....	26
4.1.5. TIPO DE REGIME/MODALIDADE	26
4.1.6. ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E QUANTITATIVOS DO OBJETO.....	27
4.1.7. REQUISITOS E PRAZOS DA CONTRATAÇÃO OU AQUISIÇÃO.....	27
4.1.8. LEGISLAÇÕES CORRELATAS	28
4.1.9. VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO/AQUISIÇÃO.....	28
4.1.10. FISCAL DE CONTRATO.....	29
4.2. FASE PREPARATÓRIA.....	29
5. CAPÍTULO IV – ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES – ETP	30
5.1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO I DA NLLC)	31

5.2. DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (ARTIGO 18, §1º DO INCISO II DA NLLC).....	32
5.3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO III DA NLLC)	32
5.4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES (ARTIGO 18, §1º DO INCISO IV DA NLLC).....	33
5.5. LEVANTAMENTO DE MERCADO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO V DA NLLC).....	34
5.6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO VI DA NLLC)	34
5.7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO VII DA NLLC)	35
5.8. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO VIII DA NLLC)	35
5.9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS (ARTIGO 18, §1º DO INCISO IX DA NLLC)	36
5.10. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PREVIAMENTE A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO X DA NLLC)	36
5.11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/ OU INTERDEPENDENTES (ARTIGO 18, §1º DO INCISO XI DA NLLC)	37
5.12. DESCRIÇÃO DE POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS (ARTIGO 18, §1º DO INCISO XII DA NLLC).....	37
5.13. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A ADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO (ARTIGO 18, §1º DO INCISO XIII DA NLLC)	38
5.14. MATRIZ DE RISCOS OU MAPA DE RISCOS.....	38
5.15. DOCUMENTOS COMPLEMENTARES E EM ANEXO AO ETP.....	40
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....	43

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 foi publicada na edição suplementar do Diário Oficial e ela estabelece uma nova lei sobre licitações e contratos da administração pública.

A situação em que a Lei 14.133/2021 é introduzida é uma das várias críticas instituído pela Lei nº 8.666/1993, que, só para se ter uma ideia, trouxe originalmente 12 ideias para a retirada da licitação e hoje pensa em mais de 30, aparentemente tentando escapar aos procedimentos trazidos por esse sistema.

De fato, esforços para evitar problemas causados pela aplicação da Lei nº 8.666/1993. Não faltaram, visto que, desde que foi promulgada, foi alterada 225 vezes (a última alteração promovida pela Lei nº 14.130, de 29/03/2021), sem contar as leis contidas nas Leis n. 10.520/2002 (Pregão) e nº. 12.462/2011 (Regime diferente de contratos), que também buscou corrigir os erros contidos na Lei nº. 8.666/1993.

Apesar de trazer muitas novidades, a nova Lei de Licitações não interferiu, portanto que não abandonou completamente o modelo introduzido pela Lei nº 8.666/1993; tratado na verdade do esforço para desenvolvê-lo, para combinar (como já mencionado) várias regras formais e informais sobre licitações e contratos, tornando o bom entendimento do Tribunal de Contas da União e recebendo lições da doutrina.

Mas, em termos gerais, de forma prática, quais são as mudanças no Governo Administrativo, de agências reguladoras, licitantes, empreiteiros e organizações da sociedade civil, a partir da Lei nº. 14.133/2021?

O objetivo desse estudo é conhecer e estudar o planejamento de contratações na nova lei de licitações 14.133/2021 e os seus impactos nos nossos dias. No desenvolvimento deste trabalho a metodologia utilizada será de pesquisa bibliográfica via análise descritiva, com ênfase no planejamento de contratações na nova lei de licitações 14.133/2021.

2. CAPÍTULO I – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FORMAÇÃO, CONCEITOS E PRINCÍPIOS

Segundo Blanchet (2013), a Administração Pública é, basicamente, uma atividade de gerenciamento dos interesses públicos, compreendendo atividades de caráter decisório e executório, destinadas ao atendimento direto, imediato e concreto das necessidades públicas. É responsável por realizar obras e prestar serviços quando necessário, para isso, é fundamental que haja uma pessoa jurídica, a qual será responsável pelo provimento de materiais e mão de obra.

Todavia, a “escolha” dessa pessoa difere completamente de como ocorre na administração privada. Está fundamentada nas licitações, que nada mais é que um processo formal onde empresas competem entre si para, por fim, estarem aptas a fornecer serviços e bens às organizações públicas.

De acordo com Figueiredo (2002):

O poder público, para desenvolver as atividades de prestação de serviços públicos, necessita contratar empresas privadas, profissionais liberais, pessoas físicas ou jurídicas, que lhe forneçam bens e serviços úteis, em certames nos quais a participação dos licitantes exige, por parte do poder público, um tratamento igualitário para todos eles, visando selecionar para a Administração Pública, a proposta que lhe for mais vantajosa. (FIGUEIREDO, 2002, p.15).

Os objetivos da licitação são a escolha da proposta mais vantajosa, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e o tratamento igualitário para todos os licitantes (princípio da isonomia).

2.1. Administração Pública: Conceitos e Princípios

Dentro da administração pública, o gestor tem como dever entender e respeitar alguns fundamentos que norteiam as atividades no setor público. Conforme a Constituição Federal de 88, em seu artigo 37, são constituídos como cinco princípios básicos e fundamentais da administração pública, sendo eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.1.2. Princípio da Legalidade

O princípio da Legalidade traz que a administração está sujeita as normas e princípios que estão contidos na Constituição Federal. Portando, só é permitida a administração pública, fazer aquilo que é permitido por Lei. Sendo assim, quando o gestor deixa de cumprir a legalidade dos atos por ele praticados, o mesmo responde por atos de responsabilidade civil e criminal.

Deste modo, a lei acaba determinando responsabilidades que devem ser seguidas pelos gestores para que não sejam prejudicados por seus atos que não estejam de acordo com a lei. Segundo o doutrinador, Hely Lopes Meireles (2002):

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.” (MEIRELLES, Hely Lopes. 2002, p. 89.)

2.1.3. Princípio da Impessoalidade

A impessoalidade, diz respeito a uma necessidade da figura do Estado de agir de modo imparcial perante terceiros, não podendo assim, beneficiar nem causar danos a pessoas que sejam específicas, porém buscando chegar a uma solução a comunidade ou um grupo amplo de cidadãos. Outro aspecto da impessoalidade é dado pelos atos dos funcionários públicos que são sempre imputados ao órgão para o qual oficiam, de forma que o ato de um agente é na verdade um ato que todo um órgão está vinculado.

2.1.4. Princípio da Moralidade

A moralidade está vinculada a administração pública, para evitar que a mesma se distancie da moral e obriga que a atividade administrativa seja pautada, não somente pela lei, mas também pela boa-fé, lealdade e a probidade. A mesma trata de obedecer não somente a legislação, mas também a lei ética da própria instituição, portando o gestor público deve seguir padrões que sejam éticos em sua conduta.

2.1.5. Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade traz que todos os atos públicos, devem ser divulgados para que sejam de conhecido do público, sendo, portando requisito para a eficácia e a moralidade na administração pública. Deste modo, todo ato administrativo deverá ser publicado, com exceção dos processos e outros que tramitem em sigilo, como por exemplo, casos de segurança nacional, investigações policiais ou de interesse que seja superior da administração, conforme a própria lei traz.

Dados pessoais de um servidor são divulgações que não podem ser divulgadas, porém salários dos servidores, contratos administrativos, leis e decretos devem ser publicados ao público.

2.1.6. Princípio da Eficiência

Por último, este princípio traz que a atividade administrativa deverá ser exercida de modo eficiente, com o devido rendimento funcional. Neste princípio, o mesmo exige resultados que sejam positivos para o serviço público, devendo ter um atendimento satisfatório, em tempo razoável ao público.

Ainda sobre o princípio da eficiência, é importante destacar um conceito que tem relação com o mesmo, à eficácia. A eficácia basicamente é fazer aquilo que efetivamente precisa ser feito, em outras palavras, fazer a coisa certa. Ambos então interligados nas ações do gestor público, sendo a eficácia a relação entre os objetivos e os resultados a serem alcançados.

2.2. REFLEXOS DA LINDB SOBRE O DIREITO ADMINISTRATIVO E NA LEI 14.133/2021

Na nova lei de licitações e contratos, a LINDB vem instituído como altamente relevante aos princípios já expressos no artigo 5º da lei 14.133/21, de forma complementar, o que traz novos aspectos para a lei de licitações, fazendo com que a mesma seja mais transparente e aderente a introdução das normas do direito brasileiro a fim de melhorar a antiga lei 8.666/93 trazendo novas inovações. Vejamos a seguir o que muda com a introdução da LINDB junto a nova lei de licitações no âmbito das contratações públicas.

2.2.1. A LINDB no Direito Administrativo

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, também conhecida como LINDB (Decreto lei nº 4.657/42), foi alterada pela Lei nº 13.655/18. Na oportunidade, se inseriu dispositivos que muito interessam ao direito administrativo.

As alterações trouxeram algumas novidades, mas na maior parte serviram para reforçar exigência de determinados princípios, já previstos no ordenamento jurídico, em especial os da:

- Segurança Jurídica;
- Motivação;
- Proporcionalidade;
- Interesse Público.

A preocupação com a segurança jurídica retratada na LINDB está nos artigos 23 e 24, protegido no aspecto objetivo (diz respeito à estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (que protege a confiança legítima dos administrados). Vejamos:

LINDB

(...)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

O princípio da motivação é reforçado pelos artigos 20, 21 de 22 a LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

(...)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Os dois primeiros artigos indicam a necessidade de as decisões nas esferas administrativas, controladoras e judiciais, mencionarem, expressamente, as consequências jurídicas e administrativas dela decorrentes. O artigo 22 exige a motivação adequada que demonstre que, na interpretação das normas sobre gestão pública, foram consideradas as dificuldades reais do gestor e as exigências de políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

O princípio da proporcionalidade é contemplado em vários artigos, no sentido de que seja demonstrada a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação decretada, inclusive em função de possíveis alternativas e em relação à aplicação de sanções.

Merece, também, destaque a norma sobre a responsabilização dos agentes públicos pelas decisões e/ou opiniões técnicas que emitirem. Segundo o artigo 28 da LINDB o agente só poderá ser pessoalmente responsabilizado se emitir a decisão com dolo ou erro grosseiro.

A alteração legislativa favoreceu também um ponto importante: a participação do particular no controle social da Administração Pública. O artigo 29 da LINDB estabelece que a edição de atos normativos, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

LINDB

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

2.2.2. A LINDB na Nova Lei de Licitações

O papel da LINDB, na nova Lei Federal 14.133/2021, vem como meio de complementar os princípios estipulados como fundamentais para as licitações. O legislador preocupou-se em trazer a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, como uma forma de complementação dos princípios instituídos no artigo 5º da nova lei de licitações, ou seja, além dos princípios que devem ser observados

e obedecidos pelo gestor público na NLLC, a LINDB vem como uma forma de realçar a segurança jurídica visando amenizar os efeitos do “direito administrativo do medo”, uma vez que os agentes públicos, em sua maioria, são tomados muitas das vezes pelo medo da responsabilização na tomada de decisões.

Os pontos na LINDB que foram elencados na NLLC são:

- A consideração das devidas consequências praticadas de decisões proferidas na esfera administrativa, como no controle judicial, que está contida nos artigos 20 e 21 da LINDB;
- Os obstáculos e as dificuldades reais do gestor quando da interpretação de normas sobre a gestão pública, que está contido no artigo 22 da LINDB;
- Um dos aspectos que mais ocorrem com os gestores públicos, sendo a existência de dolo ou erro grosseiro para que o agente público seja pessoalmente responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas que foram tomadas, contido no artigo 28 da LINDB;
- É dever das autoridades públicas atuarem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das respectivas normas, conforme artigo 30 da LINDB.

2.3. Atos e Contratos Administrativos

Ato é toda ação que executamos no dia a dia, porém alguns atos específicos produzem efeitos jurídicos, que são interessantes ao estudo do direito. Os atos jurídicos são os que partem da manifestação da vontade humana, sendo um exemplo o ato administrativo.

Os atos administrativos são os que advêm da vontade da administração pública em sua função própria, como a devida supremacia perante o particular, sob as regras do regime jurídico administrativo, com a forma unilateral, já que para ser bilateral, deve ser um contrato administrativo.

Desta forma, os atos administrativos, é toda a manifestação de interesse unilateral de que a administração pública, agindo em seus interesses, tem por fim imediato adquirir, resguardar, modificar, transferir, extinguir e também declarar direitos ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

O contrato administrativo, por sua vez é uma espécie de gênero de contrato firmado no nome da administração, no qual celebram entre as partes, a administração pública e outros a qual constituírem junto a ela instrumento contratual para prestação de serviços ou fornecimento de bens.

3. CAPÍTULO II – O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

O primeiro passo para entender como executar um planejamento é entender o que significa e como funciona o sistema de planejamento. A nova Lei de licitação e Contratos traz seu escopo, o Princípio de Planejamento:

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).

Simplificando, pode-se dizer que o Planejamento é um conjunto de processos e ações voltadas para a realização de um projeto específico. Com o plano, são identificados os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, ações a serem tomadas e cronogramas a serem seguidos.

Se o contrato for bem elaborado, há menos surpresas e o gerente terá que lidar, e gastará menos o seu tempo. Como o planejamento é amplo, um grande número de condições pode ser previsto, possibilitando que as soluções sejam feitas antes que o problema surja. O planejamento ajuda a monitorar e gerenciar riscos, o que permite previsibilidade e ações preventivas e até corretivas.

Em seguida, o Planejamento Estratégico será a criação de estratégias organizacionais e como alcançá-las. Chiavenato apresenta uma abordagem sistemática:

O planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação através de aprovação, tomada de decisão e avaliação. Procura responder a questões básicas, como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz. O resultado do processo é um plano que serve para guiar a ação organizacional por um prazo de três a cinco anos. (CHIAVENATO 2006, p. 346 e 348.)

Neste mundo de planejamento, existe um Sistema de Contratação Anual, que é um processo de avaliação e integração de contratos a um determinado Órgão que pretende cumprir ou estender ao próximo exercício. Também ajuda a melhorar os recursos disponíveis o desenvolvimento de processos de trabalho, tais processos de planejamento estratégico, se enquadram através do PPA, LOA E LDO.

3.1. ASPECTOS GERAIS ACERCA DO PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A legislação brasileira segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo, 165, incisos I, II e III, traz as características sobre o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LOA e a Lei Orçamentária Anual – LDO, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - O plano plurianual;
- II - As diretrizes orçamentárias;
- III - Os orçamentos anuais.

De maneira geral, para se planejar e a fim de se obter bons índices de aproveitamento na administração pública, a base consiste em entender como funcionam os itens citados nos incisos I, II e III da CF, pois servem como a base para o bom planejamento das aquisições e contratações públicas.

3.1.2. Plano Plurianual (PPA)

Para se planejar, é de suma importância entender os aspectos sobre as diretrizes orçamentárias e seus indicativos para que se possa ter uma boa gestão pública para compras e contratações públicas.

A começar pelo **Plano Plurianual**, ou também conhecido como **PPA**, que é o documento que tem como objetivo traçar as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para a administração pública. O mesmo ainda prevê, outros aspectos como o de obras públicas a serem realizadas nos próximos exercícios.

O PPA tem vigência de 04 (quatro) anos, portanto o mesmo deve ser elaborado de forma criteriosa, devendo imaginar-se aonde que o administrador quer chegar aos próximos quatro anos durante seu mandato, visando estratégias e visões para uma melhor gestão.

O Plano Plurianual tem por base alguns princípios, como:

- A devida Identificação dos órgãos gestores dos programas e órgãos responsáveis pelas ações governamentais;
- Identificações que sejam claras, para os objetivos e prioridades do governo;
- Deve ser integrado com o orçamento;
- A Organização dos propósitos da administração pública em programas diversos da mesma;
- A sua transparência.

3.1.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, ou também conhecida como **LDO**, visa como objetivo indicar quais são as prioridades da administração para o governo subsequente, de um ano para o outro. A mesma tem como papel fundamental orientar na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, tendo como base o que foi estabelecido pelo Plano Plurianual – PPA, sendo todos esses documentos organizados pela gestão pública e interligados entre si.

A LDO, tem o papel de ajustar de forma anual as metas que foram apontadas pelo PPA. Dentre os indicativos que estão presentes na LDO, podemos citar: Ajustes nas cobranças de tributos, reajuste do salário mínimo dos servidores, definição de políticas de investimento das agencias oficiais que servem como fomento ao orçamento, como por exemplo o BNDES.

Desta forma, enquanto a PPA serve como um documento para estratégias que devem ser traçadas durante o governo, a LDO delimita o que poderá ser realizado e o que não poderá ser realizado de um ano para o outro.

3.1.4. Lei Orçamentária Anual – LOA

De maneira geral, é a **previsão do orçamento anual** para a administração pública, durante a governança do gestor. A mesma, prevê os orçamentos de natureza fiscal, de regularidade social e dos investimentos das estatais de um governo. Todos os gastos do governo, para o ano subsequente, estão previstos e detalhados através da **LOA**.

Na LOA, estão definidos aspectos como, estimativa da receita, fixação das devidas despesas de governo, no qual podem ser dívidas como: Educação, saúde, transporte, segurança entre outros. A mesma prevê também, o quanto o governo deve arrecadar para que os gastos a serem programados possam ser de fato executados.

A arrecadação é dada por meio de tributos, impostos, contribuições, taxas entre outros. Caso a LOA seja bem elaborada, para sua execução, a mesma estará em harmonia com as metas e os objetivos que foram traçados, estando em acordo com o PPA.

Importante ressaltar, que os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), elaboram seus próprios documentos orçamentários, já que os mesmos possuem suas próprias despesas e suas responsabilidades de forma distinta, cada um com suas demandas específicas para melhor manter a gestão pública.

3.2. TIPOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento pode ser definido como determinações que devem ser seguidas para que se possa alcançar um determinado tipo de resultado. O mesmo engloba decisões, com base em objetivos que devem ser alcançados, em fatos e estimativas do que poderia ocorrer em cada tipo de decisão a ser tomada. Planejar é decidir antecipadamente o que fazer, quais as maneiras para se fazer, quem deve fazer e quando se deve fazer.

São tipos de planejamento, o planejamento estratégico e planejamento operacional.

3.2.1. Planejamento Estratégico

Planejamento estratégico é o planejamento sistêmico de metas a longo prazo e quais vão ser os meios para se alcançar tais metas. Ele se inicia no topo da hierarquia pública, por meio de gestores e suas equipes de corpos técnicos que sejam qualificados para tais funções, sendo traçados planos de estratégias de planejamento a curto, médio e longo prazo para suas execuções. Após traçar metas e estipular cenários que devem ser alcançados, é necessário traçar estratégias para viabilizá-lo.

Com a estratégia é possível definir os rumos e as decisões que determinam a natureza da organização dentro da gestão pública, com isso é possível prever quais vão ser os pontos que devem ser tomados como atenção dentro daquele exercício e que precisam ser realizados pelo gestor para que não venha a ocasionar a falta de planejamento, o que leva a falta de insumos, falta de serviços dentre outros problemas que podem acarretar a má administração de recursos.

O planejamento estratégico está entrelaçado com a eficácia na realização das atividades, no quesito fazer a coisa certa ou correta, fazer as atividades que vão ser necessárias para se alcançar bons resultados na gestão. A eficácia é a relação entre os objetivos e os resultados que precisam ser alcançados, ela é responsável por criar as perguntas na hora de se planejar, como: quais são as prioridades, quando deve ser feito, como pode ser feito, qual a estimativa de quantitativos para tal objeto, o que pode ocorrer caso não seja feito, quais vão ser os benefícios de se adquirir ou contratar determinado tipo de objeto, dentre outras perguntas. Ela serve como mecanismo base para pensar se está havendo um bom planejamento, pois podemos estar fazendo algo muito bem planejado, mas talvez devêssemos estar fazendo outra coisa e todos esses mecanismos são medidos por meio da eficácia na hora de se planejar.

Portanto, essas são as maiores preocupações da gestão pública, pois caso haja um erro de planejamento estratégico todo o mecanismo que foi planejado, pode ser comprometido o que gera danos ao erário público.

3.2.2. Planejamento Operacional

Já o planejamento operacional é uma função de gerência, no qual os recursos devem estar disponíveis para serem administrados por meio de cada um dos chefes de unidades organizacionais. Ele está previsto dentro do planejamento anual de contratações e compras, pois é através dele que se podem medir os detalhamentos mensais, trimestrais ou anuais de determinado tipo de objeto para que se possa ter bons índices de aproveitamento de recursos e evitar os desperdícios. Cabe ao planejamento operacional, fornecer dados, cronogramas e relatórios mais ou menos precisos quanto à utilização dos recursos para que se possam ter estimativas de novas contratações ou compras para servirem de base de dados para o planejamento estratégico.

No planejamento estratégico, os níveis de satisfação ao se planejar são medidos através da eficácia, porém no planejamento operacional os níveis são medidos através da eficiência. A eficiência seria a relação dos insumos aplicados no processo e os resultados, isto é, aquilo que está sendo feito da maneira certa, considerando todos os aspectos ao se fazer, é analisar o que está sendo feito se está sendo feito realmente da forma como deveria ser. A eficiência visa o melhor uso dos recursos disponíveis pela administração pública, para a obtenção dos seus produtos e serviços, buscando assim a melhor relação entre custos/resultados, avaliando o processamento dos insumos e procurando assim poder atingir um alto nível de qualidade no que está de fato sendo feito.

Podemos dizer que o planejamento estratégico e o operacional estão interligados, um com a função de analisar os riscos ao se planejar em longo prazo, como fazer os processos que precisam ser elaborados pelos gestores, e o outro medindo os meios de eficiência que o processo já foi feito, trazendo relatórios e dados para que se possam analisar futuras contratações, como uma forma de dar prosseguimento nos processos que foram bem elaborados ou até mesmo corrigir as contratações ou compras que não foram bem elaboradas. É por meio desses indicativos que o gestor pode ter um bom aproveitamento de dados e saber se está no caminho certo para uma boa gestão.

3.3. A IMPORTÂNCIA DE SE PLANEJAR

Conforme Lacombe e Heilborn (2008, p.162) “planejamento pode ser visto com a determinação da direção a ser seguida para alcançar um resultado desejado ou como a determinação consciente de cursos de ação, isto é, dos rumos”.

Planejamento não se refere a decisões futuras, pois isto não existe; decisões são sempre tomadas no presente. Ele é executado no presente: seus resultados é que se projetam no futuro. Todo plano requer um prazo para sua implantação. Se não planejarmos no presente, não teremos condições de implantarmos o que desejamos no futuro. (LACOMBE; HEILBORN, 2008, p.162)

Observando a citação acima, podemos notar que planejar é essencial dentro da administração pública, e seus impactos são gerados no futuro, pois seja a administração pública em níveis federais, estaduais ou municipais, todos precisam de

um bom planejamento para executar suas funções, devendo ser elaborado no presente para que seus frutos possam ser colhidos no futuro.

Com o planejamento a administração consegue cortar gastos desnecessários, priorizar as demandas que são do interesse público, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, garantir maior eficiência nos serviços prestados, além de cumprir com os princípios da administração pública.

O passo inicial para começar a planejar é pensar no orçamento como um todo, conforme citado no tópico 5.1 e adiantes, por meio do PPA, LOA e LDO, que são de caráter fundamental porque é a partir disso que o gestor público terá ciência do que é mais importante, quais vão ser suas prioridades e quais meios vão ser seguidos para que se possa ter uma gestão de eficiência.

Um bom exemplo prático e lúdico seria: é mais importante comprar medicamentos ou a realização de um evento festivo? A resposta seria os medicamentos, porém no ponto de vista da administração pública, todas as demandas tem sua devida importância, mas com suas finalidades diferentes. Uma boa gestão com planejamento visa proporcionar ambos os aspectos, tanto na área da saúde com os medicamentos quanto na área de cultura e lazer com o evento festivo, porém a diferença está em como o gestor vai administrar os recursos para que ambos possam coexistir, mas sem prejudicar o outro.

Quando não há o planejamento na tomada de decisões para a utilização do orçamento público, o mesmo pode ser comprometido, o que pode trazer onerosidade aos cofres públicos. Os impactos disso são prejuízos na hora de se formalizar as demandas, com demandas mal elaboradas o gestor não tem conhecimento de quais prioridades devem ser seguidas na hora de se contratar ou comprar bens, não seguindo as diretrizes previstas no PPA.

3.4. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DENTRO DO MUNICÍPIO

A maior finalidade do planejamento estratégico dentro dos municípios é a aplicação correta dos recursos financeiros disponíveis, buscando eficiência e efetividade das contratações e compras públicas ao aplicar tais recursos.

Na seara municipal, as prioridades giram em torno das licitações e processos que são indispensáveis para o seu bom funcionamento. Elas são divididas a partir de necessidades definidas pelas Secretarias Públicas, como por exemplo:

Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Administração, Secretaria de Transportes, dentre outras. O planejamento desses processos deve ser realizado para que seja estipulado as demandas que serão necessárias para serem realizadas durante a gestão do administrador público, por meio das modalidades de licitação ou até mesmo as dispensas ou inexigibilidades.

São exemplos de licitações anuais indispensáveis a boa gestão de qualquer município: compra de merenda escolar, compra de medicamentos, combustível para frota municipal, material de expediente, material de higiene e limpeza, cestas básicas entre outros objetos que são corriqueiros e até outros de natureza singular.

Quando essas demandas, são elaboradas de maneira estratégica e com devido planejamento, são possíveis se prever questões como: *É mesmo necessário comprar ou contratar? Quais são os benefícios que tal demanda vai trazer para o município? Por que comprar ou contratar determinado tipo de objeto? Quais os quantitativos devem ser estipulados para atender as necessidades do município? Quais os riscos ou prejuízos de comprar ou contratar determinado tipo de objeto pode gerar para a administração?*

Todas essas perguntas devem ser elaboradas na hora de se planejar, pois com a formalização de uma boa demanda consolidada, é possível obter uma economia de escala ao comprar, contratar serviços que vão ser prestados de maneira eficiente ao município, garantir segurança, melhores índices de desempenho e satisfação ao se contratar além de evitar o temido fracionamento de despesas.

Dentre os fatores que devem ser priorizados pelo administrador público, está a economia de escala, no qual é definida como uma compra de maior potencial ou volume como forma de gerar economicidade para os cofres públicos, já que fracionar a despesa criará mais custos. Além disso, a prática de fracionamento pela Administração Pública é vedada e passível de punição ao administrador público, já que comete crime contra as licitações públicas conforme artigo 10, inciso III da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

Todavia, quando não há planejamento conseqüentemente há o fracionamento de despesas, que mesmo vedado ainda é prática recorrente. Em conseqüência pode-se comprar abaixo do necessário, ou em excesso, pode ocorrer ainda contratações desnecessárias de serviços entre outros.

Planejar é pensar em longo prazo e quando isso não acontece, os gastos dos recursos públicos são demasiados e onerosos. Quando a administração pública não se planeja vislumbramos situações corriqueiras como falta de merenda escolar, falta de medicamentos, infraestrutura precária dentre outros problemas.

4. CAPÍTULO III – DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD

Na fase preparatória dos processos licitatórios na nova lei de licitações e contratos, o planejamento vem instituído como peça fundamental aos atos que se sucedem para contratar ou comprar dentro da administração pública e para que se possa ter um bom planejamento, é necessário ter uma boa formalização de demanda, de forma consolidada com todos os requisitos para que o processo seja bem embasado, conforme o que preceitua o artigo 12, inciso VII da Lei 14.133/2021.

“Art. 12. 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.”

Uma boa demanda surge a partir dos requisitos descritos nos tópicos acima, como a PPA, LOA, LDO, os tipos de planejamento dentre os outros tópicos abordados, todos são essenciais para que se possam ter mecanismos que vão servir de base para um bom estudo técnico preliminar. No documento de formalização de demanda não é diferente, pois o mesmo é constituído a partir de uma determinada demanda solicitada por um órgão público, como por exemplo, transporte escolar, merenda, combustível, medicamentos dentre outros. Por isso, alguns aspectos devem ser seguidos na hora de ser formalizar uma demanda.

4.1. ASPECTOS DE UMA DEMANDA

Os aspectos de uma demanda vão ser os detalhamentos que vão estar contidos dentro do documento de formalização de demanda, que demonstram como deve ser confeccionado uma demanda para um determinado órgão ou entidade. Sua elaboração é essencial para a fase preparatória e deve se atentar em itens que são imprescindíveis para sua elaboração, como órgão requisitante, objeto, justificativas,

o tipo de regime que vai ser utilizado no processo, fonte de recursos, prazos, legislações, valor final estimado da contratação dentre outros.

4.1.1. Unidade Requisitante

A Unidade requisitante são órgãos ou setores que solicitam determinado tipo de demanda, como por exemplo, secretarias municipais e fundos orçamentários, entidades essas que pertencem à administração pública municipal e que são geridas por seus representantes, secretários e diretores de secretaria que fazem o gerenciamento de pessoal e de demandas que sejam necessárias para o município. Ao se formalizar uma demanda, é importante indicar de qual entidade está partindo aquela solicitação, a autoridade competente que autorizou ou o responsável que solicitou informando seu cargo na respectiva DFD.

Cumprir informar que algumas demandas são consolidadas para mais de uma entidade e não de forma individual, por exemplo, a compra de merenda escolar para as crianças matriculadas na rede municipal de ensino, é de responsabilidade do órgão gestor (secretaria municipal de educação) formalizar a mesma para a compra destes itens, porém em processos que envolvam mais de uma entidade que se utilizaram daqueles materiais é feito uma demanda consolidada, que envolve mais de um órgão gestor, por exemplo a compra de combustíveis para a frota municipal de veículos, cada secretaria tem seu veículo e é responsável pelo mesmo, devendo pagar por seu combustível conforme suas fontes de recursos cabíveis, porém é elaborado apenas um processo para todas as secretarias que possuem veículos, utilizando assim uma economicidade maior em questões de economia de escala para o processo licitatório.

4.1.2. Objeto e Descrição do Objeto

Objeto da contratação ou aquisição é a definição que deve se ter para que possa ser estipulado um processo licitatório, como por exemplo: aquisição de materiais de expediente para atender as secretarias e fundos municipais pelo período de 12 meses.

Já na descrição do objeto é o detalhamento dos itens que vão compor o processo, são os descritivos técnicos para que se possa ter uma boa compra ou uma boa contratação de serviço. Basicamente descrever o objeto é especificar as

características físicas de determinado item, como a sua cor, tamanho, material em que foi fabricado, inserir normativo caso necessário, além de outras características que vão definir a qualidade do produto, tão como pode ser replicado também nas características detalhadas de um determinado tipo de serviço que vir a ser prestado ao ente público.

4.1.3. Justificativa da Contratação ou Aquisição

Justificativa da necessidade da contratação ou aquisição é explicar no documento de formalização de demanda, a importância de se comprar ou contratar determinado tipo de objeto, quais são os benefícios de se contratar, qual a importância para a população, porque o órgão público precisa daquilo, sendo que é importante justificar neste campo o motivo pelo qual aquela demanda é realmente necessário para a gestão pública, essas dentre outras perguntas devem ser levadas em consideração na hora de se formalizar uma boa justificativa.

4.1.4. Fonte de Recurso

As fontes de recurso, ou também conhecido como dotações orçamentárias, basicamente é de onde o recurso público vem, qual vai ser a fonte de pagamento para que aquela determinada contratação possa ou não ocorrer, se não há orçamento não existe a possibilidade de se contratar ou adquirir bens, portanto é de suma importância se prever tais aspectos dentro das diretrizes orçamentarias do município para que seja bem otimizado o uso dos recursos públicos.

4.1.5. Tipo de Regime/Modalidade

Neste tópico junto a DFD, é de extrema importância ter atenção a qual modalidade deverá ser adotada no processo, entender e especificar a modalidade é de suma importância para a devida otimização dos recursos públicos, pois é através deste passo que as demais fases do processo vão se basear, pois o tipo de regime que vai reger aquele determinado procedimento licitatório, no caso são as modalidades de licitação, como por exemplo, pregão (presencial ou eletrônico), concorrência pública, leilão dentre outras modalidades de licitação conforme artigo

28 da lei 14.133/21 ou em casos específicos se o processo vai ser regido por dispensa ou inexigibilidade de licitação nos moldes do artigo 74 e 75 da NLLC.

4.1.6. Especificações Técnicas e Quantitativas do Objeto

As especificações técnicas de um objeto servem para dar embasamento em um documento que é de suma importância junto a DFD, trata-se dos arquivos de cotação, que servem para dar norte ao processo quanto aos seus valores referenciais estimados. Para que se obtenham as cotações para serviços ou compras a serem realizados pelo órgão gestor, é necessário estipular descritivos técnicos das características que envolvam determinado objeto, bem como suas unidades de medida que compõe aquele determinado item além de seus quantitativos. Exemplo, uma secretaria necessita comprar cadeiras e mesas, ela precisa elaborar um descritivo dos itens que a mesma necessita e após estipular os mesmos ela precisa criar a unidade de medida (unidade, serviço, quilograma, caixa, kit, conjunto são exemplos de unidade de medida) além de seus quantitativos, quantas cadeiras e mesas a mesma necessita e para onde esses itens vão. Todos esses elementos são fundamentais e vão servir de auxílio para confecção dos arquivos de cotações para dar prosseguimento no processo.

Já o quantitativo de uma demanda é explicar como um órgão solicitante chegou ao montante do valor que o mesmo solicitou na DFD, se um órgão sabe o quanto é utilizado de papel sulfite por mês, logo o mesmo saberá o valor para o período de 12 meses e subsequentes para a respectiva contratação. Basicamente é importante entender e saber explicar como se chegou a um quantitativo para solicitar, pois servirá de base para a fase do planejamento quanto à elaboração dos estudos técnicos preliminares, pois com a justificativa do órgão solicitante do quanto o mesmo precisa de determinado tipo de item, seja para compras ou serviços, evitara desperdícios e má otimização dos recursos públicos, o que não acarretara em danos ao erário público.

4.1.7. Requisitos e Prazos da Contratação ou Aquisição

Os requisitos de uma contratação ou aquisição vão ser os indicadores para que nas fases posteriores de execução do processo há melhor indicação de fatores como: Quando deverá ser entregue um item ou executado um determinado serviço,

horários e condições para entrega ou execução de serviços, o local, como deverão ser aceito a execução dos serviços ou a entrega dos itens, se serão entregues em caixa, embalados, quais as características para aceite, dentre outras características indicativas e que são necessárias para a boa execução do contrato. Todos esses indicadores são de responsabilidade da demandante inserir, para que se possa complementar na fase de estudos técnicos preliminares, termo de referencia e futuros editais além da elaboração final dos contratos para a execução de serviços ou entrega de materiais e todos esses indicadores serviram para uma boa gestão na hora de se fiscalizar o devido contrato celebrado entre administração pública e fornecedor.

4.1.8. Legislações Correlatas

As legislações correlatas, são cabíveis em casos em que o objeto a ser realizado é específico ou necessita de maior atenção por compreender legislações complementares à lei de licitações que fazem jus para melhor regência do processo, sendo assim necessita de maior atenção na hora de se elaborar os estudos técnicos preliminares, por exemplo, um processo que envolva a compra de pneus, por mais que pareça simples, é importante ter o conhecimento das legislações em vigor como Instruções normativas do IBAMA, CONAMA, INMETRO, órgãos esses que regularizam todas as questões técnicas para a melhor otimização técnica na hora de se comprar pneus. Outros exemplos são os Convênios de repasse da União, Estatuto de categorias envolvidas na contratação, Código de ética de categorias; Agências Reguladoras como: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) entre outras.

Todos esses fatores influenciam para uma boa confecção de um ETP, para melhores parâmetros de índices a serem alcançados ao longo do processo.

4.1.9. Valor Estimado da Contratação/Aquisição

Valores estimados para um processo têm como papel demonstrar qual o valor que determinado tipo de compra ou serviço tende a apresentar na sua elaboração, só é possível medir esses indicativos com o planejamento através da

indicação nos índices de planejamento, que são a PPA, LDO e LOA, pois nestes indicativos que vai ser previsto as demandas de um exercício para o outro, indicando as reais necessidades e devidas ações que o gestor deve tomar para uma boa gestão.

Os valores estimados podem variar de um exercício para o outro, devendo o gestor analisar quais são as prioridades na hora de montar um novo processo, levando em conta todas as questões que deram certo no processo anterior e as que podem ser mudadas para alcançar índices de satisfação melhores. Todos esses aspectos só podem ser medidos através da figura ativa dos fiscais de contrato na parte de execução do processo.

4.1.10. Fiscal de Contrato

Através da indicação do fiscal de contrato, figura importantíssima na fase de execução do processo é que é estipulado quais vão ser as ações posteriores que devem ser tomados na hora da execução do devido contrato firmado entre administração pública e fornecedor, indicar o fiscal de contrato junto a DFD, vai dar embasamento não só para os estudos técnicos preliminares quanto para todo o processo, na elaboração do contrato em si, na sua execução, quanto nos relatórios que o fiscal de contrato deve apresentar sobre a execução e até garantir melhores índices de satisfação para próximas contratações.

É através da figura do fiscal de contrato (servidor público devidamente empossado para o cargo) que se podem medir os índices de satisfação na hora de se planejar novamente, podendo saber se a contratação ou a compra foi satisfatória ou não para a administração e em caso de ser insuficiente com os indicativos apresentados pelo fiscal, o planejamento poderá indicar novos aspectos para um processo que seja mais satisfatório e que atende de fato as necessidades do gestor.

4.2. FASE PREPARATÓRIA

O documento de formalização de demanda se encontra junto a fase preparatória, pois o mesmo é peça inicial para formalização dos estudos técnicos preliminares, conforme o que preconiza a nova lei de licitações o mesmo traz os requisitos essenciais para a preparação do processo, indicados no artigo 18, incisos I, II, III, IV e V da lei 14.133/21. Vejamos in verbis:

“**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;

II - A definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - A definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V – A elaboração do edital de licitação.”

É na fase preparatória que surge o ETP, objeto de estudo mais a fundo que vai ser tratado no próximo capítulo, é através do estudo técnico que a administração consegue alcançar os indicativos necessários para se ter eficiência e eficácia na hora de utilizar os recursos públicos.

5. CAPÍTULO IV – ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES – ETP

Os estudos técnicos preliminares ou também conhecido pela abreviação de ETP, é o primeiro documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de fato, é através dele que todo o processo vai ser embasado e dado o devido prosseguimento, ele é caracterizado pelo interesse público envolvido em contratar determinado tipo de serviço ou adquirir algo, é dele que surgem as melhores soluções na hora de se planejar dentro da administração pública, pois sua base serve desde a elaboração do anteprojeto, termo de referência até a confecção do edital do procedimento licitatório, caso sejam elaborados após a conclusão da avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação ou compra, no qual deverá conter elementos indispensáveis conforme artigos 6, inciso XX e artigo 18, §1º da lei 14.133/21.

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

(...)

XX - **Estudo técnico preliminar:** documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

“**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:

(...)

§ 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...”

É importante citar que o estudo técnico preliminar é um documento que constitui a primeira fase interna do planejamento, que seria o planejamento estratégico, o mesmo é elaborado por servidor devidamente designado que possua todas as atribuições técnicas necessárias para a confecção do documento, que possui diversas etapas que devem ser seguidas.

A nova lei de licitações e contratos traz o planejamento como peça fundamental para se elaborar um bom processo licitatório, é através dos elementos contidos no artigo 18, §1º que os órgãos devem se adequar para a elaboração de um ETP de excelência, sendo que, todos os elementos para isto, estão contidos nos respectivos incisos do §1º, vejamos a fundo o que cada elemento quer dizer ao seu devido entendimento na hora de se executar a confecção do ETP.

5.1. Descrição da Necessidade da Contratação (artigo 18, §1º do inciso I da NLLC)

A descrição da necessidade é o problema/demanda que precisa ser resolvida sob a devida perspectiva do interesse público, basicamente é uma necessidade que precisa ser solucionada pela administração a população, por exemplo, pacientes que necessitam de medicamentos especializados são uma problemática que necessita de solução, solução está que se dá através da compra.

Aparentemente parece óbvio, mas quando se trata dos mecanismos de planejamento, em certas ocasiões analisar a necessidade para rever se a mesma é necessária de fato, impacta em ações da gestão dos processos, pois um processo que é elaborado sem a devida necessidade, além de trazer onerosidade aos cofres públicos, demanda tempo técnico para ser elaborado e dentro da administração tempo é um fator precioso, uma vez que a administração compra e contrata afim de atender a população em suas necessidades, portanto analisar a necessidade da

contratação é fator primordial para que se possa trabalhar em demandas que sejam realmente necessárias ao interesse público.

5.2. Demonstração da Previsão da Contratação no Plano de Contratações Anual (artigo 18, §1º do inciso II da NLLC)

Os recursos orçamentários conforme informado no documento de formalização de demanda, tem ligação com a previsão da contratação para que a mesma possa ocorrer, é peça essencial para a formalização do processo, levando em consideração que, a demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual está disposta no planejamento estratégico, através do PPA, LOA e LDO, tópicos que já foram discutidos ao longo da introdução do planejamento e que são de extrema importância na confecção do ETP. Estes indicativos devem estar alinhados com o planejamento da administração.

5.3. Requisitos da Contratação (artigo 18, §1º do inciso III da NLLC)

Requisitos da contratação são elementos que são indicados junto a DFD, porém que devem ser estudados e aprimorados dentro do ETP, servem para dar direção ao processo em obrigações que o fornecedor deve ter na hora de fornecer um produto ou prestar determinado tipo de serviço. São exemplos de requisitos da contratação:

- Prazo de entrega/execução: Local de entrega/execução e horário(s) de atendimento; (em casos específicos, a administração poderá 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 suas necessidades);
- Forma de recebimento;
- Prazo de garantia/forma de garantia;
- Prazo para substituição/correção;
- Prazo de vigência da contratação;
- Necessidade de treinamento de pessoal (em caso de contratação de programas de software de gestão operacional da administração ou

outros casos em que contratada realizar treinamento de pessoal da contratante para a adequação ao objeto contratado);

- Apresentação de catálogo de produtos/exigência de amostras de produtos (se for o caso em processos específicos que demandem tais exigências);
- Transição contratual, que pode ocorrer nos casos em que houver a necessidade da transição contratual que ocorre com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas pela contratada durante a execução do contrato.

Dentre esses, existem demais requisitos que podem ser elencados junto ao ETP, cabe a cada técnico que elabora o estudo técnico analisar de acordo com o objeto e acrescentar requisitos cabíveis e que serviram para dar base tanto para o termo de referencia quanto para o próprio edital.

5.4. Estimativa das Quantidades (artigo 18, §1º do inciso IV da NLLC)

As estimativas dos quantitativos, vão ser os valores indicados no documento de formalização de demanda, encaminhado pelo órgão demandante, considerando que houve ou não houve contratação anterior do objeto para nortear o planejamento da quantidade a ser adquirida, a partir do quantitativo solicitado e eventos que possam impactar na demanda futura, a quantidade para atender à necessidade estão informadas na relação de serviços e cronograma de execução, constantes na solicitação de demanda e no estudo técnico.

A estimativa das quantidades deverá estar devidamente alinhada com a análise das contratações anteriores, ou seja, não deverá haver quantitativo expressivamente diverso daquele que o órgão vinha se utilizando, salvo se, houver motivação que deverá ser justificada neste item para aquisição em quantitativos superiores. Caso não exista contratação anterior, deverá ser informado pela unidade requerente como chegou à quantidade solicitada. A estimativa poderá ser inserida sob forma de anexo, quando se tratar de contratação envolvendo vários itens.

Outro fator sobre a estimativa de quantitativos é que através do mesmo, é possível se prever economia de escala para o processo, englobando quando necessário mais de um órgão requisitante ao processo.

5.5. Levantamento de Mercado (artigo 18, §1º do inciso V da NLLC)

O levantamento de mercado tem por objetivo analisar todas as possíveis soluções para o atendimento da demanda, podendo ser analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, ou da iniciativa privada, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração.

5.6. Estimativa do Valor da Contratação (artigo 18, §1º do inciso VI da NLLC)

Se tratando de valor estimado da contratação, para se obter o mesmo de forma previamente estimada em processo licitatório, a equipe de planejamento se utiliza dos parâmetros definidos na lei, como forma de subsidiar a decisão da autoridade demandante quanto a autorização ou não da contratação, considerando que a viabilidade pode ser alterada ou negada em relação ao pedido constante da DFD. É importante frisar, que o estudo técnico faz a complementação do valor de mercado, mas quem inicia o valor estimado é o órgão demandante, através de arquivos de cotação e outros. São utilizados como parâmetros para complementação de orçamentos/cotações:

- Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP;
- Painel de Preços do Governo Federal;
- Banco de Preços em Saúde (em caso de processos que envolvam itens de saúde);
- Contratações similares feitas pela Administração Pública, inclusive mediante sistema de registro de preços;
- Dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal; (Ex. Tabela FIPE, CMED, Audatex, tabelas oficiais entre outras);
- Sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- Pesquisa direta com, no mínimo, 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail;
- Pesquisa através de notas fiscais eletrônicas emitidas em características similares.

Deste modo, é que a partir do quantitativo estudado em atendimento a unidade demandante que os parâmetros obtidos através das pesquisas de preços realizadas no presente estudo, que intentaram o valor mais próximo possível do praticado no mercado, podendo analisar assim se a contratação ou a aquisição está com valores de acordo ou se não estão com valores superfaturados ou inexequíveis.

Além disso, o estudo técnico poderá apontar apenas para um valor estimado e, informar que a pesquisa de mercado será complementada em momento futuro. Neste item deverá ser informado, quando for o caso de classificar o processo como sigiloso conforme artigo 24 da NLLC. A estimativa poderá ser inserida sob forma de anexo, quando se tratar de contratação envolvendo vários itens.

5.7. Descrição da Solução como um Todo (artigo 18, §1º do inciso VII da NLLC)

A solução como um todo é determinada como o conjunto de todos os elementos (bens, serviços além de outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que gerou a devida contratação.

Além disso, é necessário levar em conta todas as condições indispensáveis que a melhor solução encontrada deve ter para atender à necessidade da contratação, incluindo padrões mínimos de qualidade para possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

5.8. Justificativa para o Parcelamento ou não da Contratação (artigo 18, §1º do inciso VIII da NLLC)

O parcelamento ou não da contratação aplica-se ao estudo técnico, tendo o julgamento da contratação escopo no critério das ofertas como, por exemplo, “menor preço por item”, mostrando-se tecnicamente e economicamente viável, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes na disputa, aumentando a competitividade e a viabilização de melhores propostas ao interesse público.

Ocorrem também casos em que, a contratação do objeto não será parcelada por item, considerando a viabilidade da divisão do objeto da contratação, tendo como julgamento o critério de “menor preço por lote/global”, em relação aos prejuízos a serem causados ao conjunto e a perda de economia de escala, além do melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, inclusive à facilitação do plano de

fiscalização através dos fiscais de contrato.

De maneira geral, o parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação de vários licitantes. Caso haja opção pela licitação por lote ou global, deverá ser devidamente apontado neste item as razões pela adoção do devido critério a ser escolhido diferente do por item.

5.9. Demonstrativo dos Resultados Pretendidos (artigo 18, §1º do inciso IX da NLLC)

O demonstrativo dos resultados pretendidos basicamente tem como objetivo demonstrar quais são as vantagens daquele determinado objeto para o interesse público, devendo ser justificados no presente estudo técnico, apresentando as vantagens como: melhor economia e aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros ora disponíveis entre outros.

Assim, e de extrema importância para o ETP, apontar os benefícios diretos e indiretos pretendidos com a contratação do objeto, ora em estudo, em termos técnicos como de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos como, por exemplo, a diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica, bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação.

5.10. Providências a Serem Adotadas pela Administração Previamente a Celebração do Contrato (artigo 18, §1º do inciso X da NLLC)

Este tópico serve para demonstrar caso seja celebrado o contrato entre administração e fornecedor, quais são os requisitos que devem ser adequados previamente, de forma a garantir a melhor execução do contrato, tais requisitos podem ser no ambiente do órgão de acordo com os aspectos apresentados e em caso de adequações do órgão para execução do objeto, são alguns exemplos:

- Infraestrutura tecnológica;
- Infraestrutura elétrica;
- Infraestrutura de ar-condicionado;

- Espaço físico;
- Estrutura organizacional;
- Acesso a sistemas de informação;
- Impacto ambiental da implantação da solução;
- Impacto de mudança de processos de trabalho da organização;
- Outras providências necessárias para a implantação da solução.

Basicamente seria apontar no ETP, quais são as modificações que devem ser feitas ou previstas para a devida execução do contrato e em caso de não haver a necessidade de adequação, não é necessário estipular justificativa para este campo.

5.11. Contratações Correlatas e/ ou interdependentes (artigo 18, §1º do inciso XI da NLLC)

As Contratações correlatas podem ser definidas como aquelas que guardam relação com o objeto principal, interligando-se a essa prestação do serviço, mas que não precisam, necessariamente, ser adquiridas para a completa prestação do objeto principal. Exemplo, o agenciamento de passagens aéreas - transportes terrestres e aquaviários, aluguel de veículos, hospedagem, seguro de viagem, dentre outros. São também correlatas, aquelas que tiveram item ou itens iguais e que ainda se encontram vigentes.

Já as Contratações interdependentes são definidas como aquelas que precisam ser contratadas juntamente com o objeto principal para sua completa prestação. Como por exemplo, aquisição de ar-condicionado e a prestação dos serviços de instalação. No caso, uma depende da outra para que o contrato seja celebrado de maneira devidamente eficiente pela administração.

5.12. Descrição de Possíveis Impactos Ambientais (artigo 18, §1º do inciso XII da NLLC)

A Descrição de possíveis impactos ambientais é demonstrar quais são os impactos ambientais que determinada contratação pode apresentar e para mitigar tais impactos é necessária a apresentação de 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 for necessária sua aplicabilidade.

Um exemplo prático de questões de sustentabilidade é aquisição de ar condicionado Split comum x Ar de Janela x Tecnologia Inverter e Dual Inverter; A substituição de lâmpadas de vapor de sódio x lâmpadas de led x energia solar.

O que todos os aspectos têm em comum, é a diminuição do consumo de energia com a melhor distribuição do carregamento da rede de energia, uma vez que aparelhos duais inverter, lâmpadas de led e energia solar, são fatores sustentáveis e melhores ao meio ambiente, devendo ser adotados sempre que possíveis nas contratações públicas.

5.13. Posicionamento Conclusivo Sobre a Adequação da Contratação (artigo 18, §1º do inciso XIII da NLLC)

Após todas as análises feitas e percorridas ao longo da elaboração do estudo técnico preliminar, o elaborador ou a equipe de estudos técnicos, possui a tarefa de viabilizar todo o estudo técnico a fim de apontar se o mesmo é viável ou não para a administração, conforme todas as informações trazidas nos autos.

Nesta etapa final de conclusão dos estudos, caso seja necessário por alguma questão técnica que foi constatada no documento em que, não é viável adquirir determinado bem ou contratar um serviço, o estudo técnico pode mencionar quais são as readequações que devem ser feitas no processo, para então, ser feita nova análise e a devida adequação do mesmo. Cabe ao órgão gestor rever os pontos que possam ser indicados no ETP, para que sejam modificados na DFD e enviados novamente para um novo estudo e conclusão pela viabilidade ou não do estudo técnico.

Este fator é importantíssimo, pois uma vez declarado a viabilidade do estudo técnico, o mesmo servirá de base para as demais etapas do processo licitatório e em caso de vícios ou outros aspectos irregulares no ETP, todo o processo pode ser comprometido trazendo danos a licitação.

5.14. Matriz de Riscos ou Mapa de Riscos

A matriz de riscos ou mapa de riscos, como também é conhecido é um documento em anexo ao estudo técnico, ele serve para identificar os possíveis

riscos que a contratação oferece a administração pública, riscos esses como: atraso na entrega de produtos, produtos entregues fora da especificação solicitada no processo, serviços prestados que estejam em desacordo com o contrato, serviço prestado de forma ineficiente ao órgão público dentre outras.

Essas questões devem ser elaboradas e demonstradas dentro do mapa de riscos, documento este que está contido no artigo 18, inciso X da lei 14.133/21. Este documento tem caráter preventivo, a fim de prever possíveis danos que a administração pode sofrer com a celebração de um contrato por um fornecedor que não cumprir com suas obrigações.

“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:

(...)

X - A **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”.

Além disso, a matriz de riscos é de suma importância para prever atos que possam ocorrer na execução do contrato, servindo como instrumento auxiliador para o fiscal de contrato utilizar na hora de fiscalizar o contrato celebrado entre o órgão solicitante e fornecedor. É através deste documento que possíveis danos que possam a ocorrer, são identificados e informados, como por exemplo as ações preventivas e de contingência que devem ser tomadas caso alguns dos riscos informados a contratação venham a ocorrer de fato. Vejamos o que traz o artigo 169 e artigo 103 da lei 14.133/21.

“Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de **gestão de riscos** e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa...”

“Art. 103. O contrato poderá identificar os **riscos** contratuais previstos e presumíveis e prever **matriz de alocação de riscos**, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados”.

Saber identificar os riscos de uma contratação e informa-los, tem como fundamento o planejamento estratégico, uma vez que antes que o dano ocorra já

está sendo elaboradas ações para que o mesmo não venha trazer maiores prejuízos para a gestão pública, o que prejudica de maneira geral a população.

5.15. Documentos complementares e em anexo ao ETP

Após toda a conclusão do ETP e matriz de riscos, caso for necessário o elaborador dos estudos técnicos pode anexar junto ao documento, anexos que serviram de base para elaboração do documento. Esses anexos podem ser planilhas orçamentárias, cálculos para a base do processo, legislações específicas e que tenham relevância estar junto ao processo, ofícios entre outros documentos que sirvam de anexo, devendo estar citada sua existência junto ao ETP.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento das ações da Administração Pública é realizado por meio de servidores públicos e, na maioria das vezes exercendo um papel específico junto à equipe técnica de determinado setor, visando, em primordial a execução de atos que busquem o interesse público.

Sendo assim, é imprescindível a fase preparatória, já que nela é possível prever quais as medidas a serem tomadas, viabilizando transparência e eficiência nos atos administrativos. Portanto, entender como funciona os preceitos da administração pública, seus desafios do dia a dia e como solucionar os problemas cotidianos é a tarefa principal de quem trabalha no planejamento, pois, essas pessoas são quem traçam os avanços e o desenvolvimento da comunidade junto à gestão dos recursos públicos.

Desta feita, o presente estudo, avança o planejamento estratégico para a formalização dos processos licitatórios na nova lei de licitações, uma vez que o legislador ao criar os dispositivos legislatórios inseriu novos prospectos que não eram utilizados pelo gestor público na administração, o que gera novos estudos e aperfeiçoamentos sobre a matéria de planejamento.

Antes de o planejamento ser de fato elencado como princípio fundamental a ser seguido nos processos licitatórios, o mesmo era realizado de forma inconsistente, sem a devida organização e preparo por parte de quem elaborava, sem seguir preceitos importantes para a utilização dos recursos públicos.

É de suma importância que haja o devido planejamento e cumprimento do direito, desde a lei até as questões técnicas que devem ser seguidas através de outras normativas que tem relevância para fazer valer o cumprimento do processo.

Com o devido entendimento acerca do planejamento e seus requisitos para que o mesmo seja elaborado, evita-se a falta de planejamento que é dado como ato passivo até de ação de improbidade administrativa por parte do gestor público. É necessário que o gestor que esteja a frente de determinado órgão público, tenha conhecimento técnico ou que, venha a capacitar sua equipe técnica para auxiliá-lo a planejar todas as etapas de sua futura contratação, nos moldes do que a legislação preconiza de modo a evitar problemas de gestão.

Somente por meio do entendimento acerca da matéria do direito administrativo em si, como seus conceitos e princípios é que o administrador poderá fazer uma boa gestão operacional dos recursos públicos, de modo a vir planejar suas demandas de forma estratégica, levando em consideração o plano de planejamento anual de contratações, por meio de ações como o PPA, LDO E LOA.

Entender sobre os tipos de planejamento estratégico e operacional são tarefas fundamentais para que o ordenador possa elaborar demandas a fim de atender o devido interesse público, pois por meio do documento de formalização de demanda bem confeccionado é que se podem alcançar os indicativos desejados para se alcançar a excelência em um processo.

O estudo técnico preliminar é ferramenta indispensável dentro do processo licitatório, devendo ser seguido a fundo com todos os requisitos dispostos para sua elaboração, pois através deste documento que o processo caminhará de forma correta, apresentando todos os requisitos necessários para que o poder público possa comprar ou contratar serviços de forma coerente, com eficiência e a devida eficácia, demonstrando assim o zelo pelos recursos públicos.

Além disso, é importante citar também os riscos que toda contratação oferece a entidade pública, devendo ser elaborados mapas de riscos que possam mitigar esses riscos para não prejudicar a administração.

Conclui-se que o estudo técnico preliminar, atrelado às demais fases do processo é apenas o início para uma das etapas que devem ser seguidas, é um instrumento complexo que exige preparação por parte de quem o elabora (servidor público/equipe de planejamento) e o mesmo deve ser elaborado conforme institui a lei, por profissional devidamente qualificado, portanto o planejamento em si se

tornou a parte mais importante do processo licitatório, pois é através dele que se pode buscar instrumentos comparativos para futuras contratações que venham atender ao interesse público de forma satisfatória.

Cediço, portanto, que, o trabalho traz à baila a necessidade precípua de planejamento junto ao dinheiro público, visando tão somente o interesse da coletividade, agindo com eficiência, moralidade, proporcionalidade e legalidade nos atos de aquisições de bens e serviços, conforme preconizada na nova lei de licitações e, dessa forma, o papel precursor do planejamento é a maestria do sucesso da Administração Pública.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BLANCHET, Luiz Alberto. **Roteiro Prático das Licitações**. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

BRASIL, Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 01 de janeiro de 2019. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2019.

BRASIL, Presidência da República. Secretaria-Geral. Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 01 abr.2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Planalto**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 03 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Planalto**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 07 fev. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 346 e 348.

CUNHA, Douglas. **Atos Administrativos**. Jus Brasil, 2014. Disponível em: <https://douglasscr.jusbrasil.com.br/artigos/136543799/atos-administrativos>. Acesso em: 04 Mar. 2023.

FIGUEIREDO, José Reinaldo. **Licitações Públicas para Principiantes**. O Bê-a-bá das Licitações Públicas. Florianópolis: Insular, 2002.

IBEGESP, Redação. **A importância da Aplicação das Disposições da LDNB no Contexto de Uma Nova Lei de Licitações e Contratos**. Disponível em:

<https://radar.ibegesp.org.br/a-importancia-da-aplicacao-das-disposicoes-da-lindb-no-contexto-de-uma-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 18 mar. 2023.

LACOMBE, Francisco. HEILBORN, Gilberto. **Administração: Princípios e tendências** - 2ª ed. rev. e atualizada - São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 SÃO PAULO: Malheiros, 2002.

Ministério da Economia. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual**. Disponível em: <https://www.economia.gov.br/planejamento/plano-plurianual.html>. Acesso em: 17 fev. 2023.