

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves De Carvalho  
Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária Aplicada ao Setor  
Público

DANIEL SANTANA SOARES

**PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E  
CONTRATOS**

Belo Horizonte

2022

DANIEL SANTANA SOARES

**PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E  
CONTRATOS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária Aplicada ao Setor Público, como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Frederico de Santana Tescarolo

Área de concentração: Logística Pública e Direito Administrativo.

Belo Horizonte  
2022

Soares, Daniel Santana.

S676p Planejamento das compras públicas na nova lei de licitações e contratos / Daniel Santana Soares. – 2022.

[8], 47 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Frederico de Santana Tescarolo

Bibliografia: f. 45-47

1. Compra (Serviço público) – Planejamento. 2. Licitação – Lei 14.133/2021 – Brasil. I. Tescarolo, Frederico de Santana. II. Título.

CDU 658.715

DANIEL SANTANA SOARES

**PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E  
CONTRATOS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária Aplicada ao Setor Público, como requisito parcial para obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Frederico de Santana Tescarolo

Área de concentração: Logística Pública e Direito Administrativo.

---

Prof. Fred Tescarolo (Orientador)

---

Banca Examinadora

---

Banca Examinadora

Belo Horizonte

2022

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todo o corpo docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves De Carvalho, pelos ensinamentos que levarei ao longo da vida, e, em especial, à coordenadora Cláudia pela dedicação empregada ao longo do curso e ao Professor Fred Tescarolo pela atenção e zelo durante o processo de orientação no desenvolvimento deste trabalho.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste na análise da importância do planejamento nas compras públicas e na apresentação de metodologias de planejamento que se amoldam às diretrizes legais, com enfoque na Nova Lei de Licitações e Contratos. Os objetivos específicos passam pela revisão do conceito de planejamento, sua importância e principais metodologias, analisar a importância do planejamento para a administração pública de forma geral, estudar os instrumentos de planejamento instituídos pela Lei 14.133/21, explicar como estes instrumentos de planejamento podem ser utilizados em cada uma das etapas dos processos licitatórios e analisar os benefícios do planejamento para os processos de compras públicas. A metodologia deste estudo, no que se refere à abordagem, será qualitativa. Em relação à natureza, a pesquisa a ser adotada será a básica. Quanto aos objetivos, a presente pesquisa será exploratória. Em relação aos procedimentos técnicos, será realizada pesquisa bibliográfica. O primeiro capítulo do trabalho é destinado à introdução do tema. No segundo capítulo será abordado o conceito de planejamento, além dos princípios, filosofia e dos principais tipos de planejamento. No terceiro capítulo será discutida a importância do planejamento para a Administração Pública Brasileira. Já no quarto e último capítulo, será apresentado o planejamento nas compras públicas, com base na Lei 14.133/2021. Como resultado do trabalho, foi reafirmada a importância do planejamento para as compras públicas, com potencial de gerar economicidade, eficiência, eficácia e segurança jurídica, garantindo o fornecimento de bens e a prestação de serviços necessários para que as políticas públicas atinjam os seus fins e atendam aos anseios da sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública. Planejamento. Licitações.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to analyze the importance of planning in public procurement and to present planning methodologies that conform to legal guidelines, with a focus on the New Law on Bidding and Contracts. The specific objectives include reviewing the concept of planning, its importance and main methodologies, analyzing the importance of planning for public administration in general, studying the planning instruments established by Law 14.133/21, explaining how these planning instruments can be used in each of the stages of the bidding processes and analyze the benefits of planning for public procurement processes. The methodology of this study, with regard to the approach, will be qualitative. In relation to nature, the research to be adopted will be the basic one. As for the objectives, the present research will be exploratory. Regarding the technical procedures, a bibliographic research will be carried out. The first chapter of the work is intended to introduce the topic. In the second chapter, the concept of planning will be discussed, in addition to the principles, philosophy and the main types of planning. In the third chapter, the importance of planning for the Brazilian Public Administration will be discussed. In the fourth and final chapter, planning in public purchases will be presented, based on Law 14.133/2021. As a result of the work, the importance of planning for public purchases was reaffirmed, with the potential to generate economy, efficiency, effectiveness and legal certainty, guaranteeing the supply of goods and the provision of services necessary for public policies to achieve their ends and meet the aspirations of society.

**Keywords:** Public Administration. Planning. Government Bids.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF/1988	Constituição Federal de 1988
ETP	Estudo Técnico Preliminar
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PAC	Plano Anual de Contratações
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2. CONCEITO, PRINCÍPIOS, FILOSOFIA E PRINCIPAIS TIPOS DE PLANEJAMENTO.....</b>	<b>12</b>
2.1 Conceito de Planejamento.....	12
2.2 Princípios do Planejamento.....	13
2.3 Filosofias do Planejamento.....	15
2.4 A Importância do Planejamento.....	16
2.5 Tipos de Planejamento.....	18
<b>3. A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>21</b>
<b>4. PLANEJAMENTO NOS PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS.....</b>	<b>26</b>
4.1 Abordagem do Planejamento na Lei 14.133/2021.....	26
4.2 Princípios específicos aplicáveis no planejamento das compras públicas: padronização, parcelamento e responsabilidade fiscal.....	29
4.3 Orçamento público: o ponto de partida.....	32
4.4 O Plano de Contratações Anual (PAC).....	34
4.5 Planejamento na fase preparatória.....	36
4.6 Governança, monitoramento e aperfeiçoamento do planejamento pela Administração Pública.....	41
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>45</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No processo de elaboração do orçamento público, na execução das finanças, na condução dos processos de compras ou na execução das políticas públicas, o administrador público brasileiro, de um modo geral, exerce as suas funções segundo um roteiro pré-estabelecido pela legislação ou pelos costumes praticados nos expedientes do órgão público em que está inserido.

É comum se deparar com situações nas quais os agentes públicos deixam de utilizar o planejamento antes de iniciar a execução das suas atividades. Tal conduta é verificada de forma mais acentuada em municípios pequenos e em órgãos públicos dotados de menor orçamento e estrutura. Até mesmo quando a legislação estabelece instrumentos jurídicos para “forçar” os gestores a realizar um mínimo de planejamento, como é o caso das regras orçamentárias instituídas pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tais instrumentos são insuficientes para fomentar a cultura do planejamento no serviço público. O que se observa, nesses casos, é a utilização destes instrumentos como modelos a serem observados, conforme padrões pré-estabelecidos, fazendo-se apenas adequações formais ou de conteúdo, todas elas pequenas e pontuais.

No que se refere especificamente às compras públicas, é comum se observar a instauração de processos licitatórios destinados ao atendimento apenas das necessidades momentâneas de um único órgão de determinado ente federativo. Muito frequentemente, os órgãos contratantes não analisam a demanda a longo prazo, o custo envolvido nas aquisições parceladas frente à economia gerada pela compra de escala, a disponibilidade do estoque, a capacidade do almoxarifado, a adequação financeira e orçamentária programática do órgão licitante, o ciclo de vida da contratação, dentre outros fatores que deveriam interferir na decisão do gestor, antes mesmo de instaurar o procedimento de compra.

As consequências negativas desta falta de planejamento nas aquisições públicas são inúmeras; compras ineficientes, defeituosas e antieconômicas, desperdícios de recursos e bens públicos, início tardio dos processos de compras, resultando em desabastecimento, excesso de procedimentos de dispensa de licitação, dentre outras.

Portanto, diante dos efeitos negativos que a falta de planejamento pode gerar para a administração na gestão de seus suprimentos, imprescindível se faz a adoção de técnicas de planejamento para que os gestores possam aplicá-las no âmbito das contratações públicas. Deste modo, será possível prever as compras futuras, definir prioridades, organizar e medir o desempenho das aquisições, visando alcançar eficiência e qualidade nos serviços públicos a serem entregues à população.

Neste sentido, este estudo se propõe a analisar a importância do planejamento nos processos de compras públicas, além de apresentar metodologias de planejamento que se amoldam às diretrizes legais, com enfoque especial na Lei Federal nº. 14.133 de 01º de abril de 2021, denominada “Nova Lei de Licitações e Contratos” (NLLC).

Busca-se, de uma forma mais específica revisar o conceito de planejamento, sua importância e principais metodologias, analisar a importância do planejamento para a administração pública de forma geral, estudar os instrumentos de planejamento instituídos pela Lei nº 14.133/21, explicar como estes instrumentos de planejamento podem ser utilizados em cada uma das etapas dos processos licitatórios e analisar os benefícios do planejamento para os processos de compras públicas.

Sobre a metodologia a ser adotada neste estudo, no que se refere à abordagem, a metodologia será qualitativa. A pesquisa buscará compreender os instrumentos de planejamento instituídos pela Lei nº 14.133/2021, a partir do estudo da própria lei, sua explicação e análise. Em relação à natureza, a pesquisa a ser adotada será a básica, pois buscará gerar conhecimento para o aprimoramento dos processos licitatórios, a partir da adoção das técnicas de planejamento instituídas pela nova lei de licitações. Quanto aos objetivos, a presente pesquisa será exploratória, pois possui como objetivo compreender um tema pouco estudado e que, por conta da recente edição da nova lei de licitações e contratos, possui pouca literatura acadêmica acerca dos seus institutos. Por fim, em relação aos procedimentos técnicos, será realizada pesquisa bibliográfica em obras relacionadas ao tema, além da legislação e jurisprudência correlatas.

Ao final deste estudo, espera-se obter uma melhor compreensão sobre o tema, de modo a contribuir para a produção acadêmica a respeito do assunto, cuja literatura ainda é bastante escassa, principalmente devido ao fato de a Lei nº 14.133/21 ter sido promulgada há pouco mais de um ano.

Para alcançar estes objetivos, a estrutura do presente trabalho foi distribuída da seguinte forma. O primeiro capítulo é destinado à introdução do tema. No segundo capítulo será abordado o conceito de planejamento, além dos princípios, filosofia e dos principais tipos de planejamento. No terceiro capítulo será discutida a importância do planejamento para a Administração Pública Brasileira. Já no quarto e último capítulo, será apresentado o planejamento nas compras públicas, com base na Lei 14.133/2021.

## **2. CONCEITO, PRINCÍPIOS, FILOSOFIA E PRINCIPAIS TIPOS DE PLANEJAMENTO**

Antes de estudar o planejamento no âmbito dos processos de compras públicas, imprescindível se faz a análise do planejamento de forma geral. Dessa forma, a análise preliminar dos principais aspectos que envolvem o planejamento propiciará a compreensão necessária para aplicá-la no estudo do planejamento dos processos licitatórios, que é o tema central deste trabalho.

### **2.1 Conceito de Planejamento**

O planejamento existe desde a antiguidade, porém, enquanto ferramenta de organização, estabelecimento de objetivos, metas e elaboração de plano de ação, o planejamento tem suas raízes no campo das ciências empresariais. É na administração de empresas que se encontra a maioria dos estudos, artigos, livros, trabalhos, teses e dissertações relacionados ao tema. Por isso, os autores da área do empreendedorismo são as referências básicas na busca de um conceito de planejamento, sua importância e como este instituto é aplicado na sociedade, no âmbito corporativo e nas relações político-sociais.

Para Chiavenato, importante autor na área empresarial, “planejamento é a função administrativa que define objetivos e decide sobre os cursos e tarefas necessários para alcançá-los adequadamente” (CHIAVENATO, 2008, p. 341). A partir da análise deste conceito, pode-se inferir que o planejamento é uma função, ou seja, uma tarefa administrativa necessária para se estabelecer os objetivos e metas, bem como as ações necessárias para alcançar os resultados almejados.

De acordo com Zampelini “o processo de planejar envolve um modo de pensar que, por sua vez, envolve indagações, que envolvem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, porque, por quem e onde”. (ZAMPELINI, 2010, p. 25).

Como o planejamento diz respeito às ações a serem efetivadas com vistas à consecução dos objetivos de determinada organização, sua implementação precede à execução daquelas ações, de modo a torná-las possíveis, viáveis e eficazes.

Oliveira destaca alguns dos principais aspectos do planejamento:

- Planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes.
- O planejamento não é um ato isolado e, sim, visualizado como um processo de ações inter-relacionadas e interdependentes.
- O processo de planejamento é muito mais importante que seu resultado final. (OLIVEIRA, 2007, p. 6)

Ainda sobre o conceito de planejamento, Chiavenato disserta:

Planejar significa olhar para a frente, visualizar o futuro e o que deverá ser feito, elaborar bons planos e ajudar as pessoas a fazer hoje as ações necessárias para melhor enfrentar os desafios do amanhã. Em outros termos, o planejamento constitui hoje uma responsabilidade essencial em qualquer tipo de organização ou de atividade. O planejamento constitui a função inicial da administração. Antes que qualquer função administrativa seja executada, a administração precisa planejar, ou seja, determinar os objetivos e os meios necessários para alcançá-los adequadamente. (CHIAVENATO, 2008, p. 342)

Constata-se, portanto, que o conceito de planejamento, apesar de parecer simples, possui acentuada distinção em relação aos autores analisados. Além disso, trata-se de um conceito aberto, cujo significado abrange uma série de ações moldadas para um propósito comum, tal seja, alcançar os objetivos e metas da organização.

## 2.2 Princípios do Planejamento

Princípios são matrizes axiológicas que orientam a aplicação de determinados institutos. No caso do planejamento, este estudo adotou a padronização proposta por Oliveira, devido à sua abrangência e didática. O autor dividiu os princípios do planejamento em princípios gerais e específicos, conforme serão detalhados adiante (OLIVEIRA, 2007, p. 6-10).

### 2.2.1 Princípios gerais do planejamento

Os princípios gerais do planejamento propostos por Oliveira (OLIVEIRA, 2007, p. 6-10) são:

- **Contribuição aos objetivos da organização em sua totalidade:** Segundo este princípio, ao se planejar, o gestor deve sempre ter como meta o alcance dos objetivos da organização, tendo como meta o alcance da sua totalidade.

- **Precedência do planejamento:** O planejamento deve anteceder a execução de todos os demais expedientes administrativos, de modo a orientá-los quanto ao tempo e modo de execução.

- **Influência e abrangência:** O planejamento deve ser amplo e abranger todas as nuances da instituição, tendo flexibilidade e adaptabilidade suficientes para absorver todas as grandes características e atividades da instituição.

- **Maior eficiência, eficácia e efetividade:** Trata-se de um princípio segundo o qual aplicam-se medidas de avaliação da boa gestão, visando maximizar os resultados e minimizar as deficiências. Neste sentido, Oliveira (OLIVEIRA, 2007, p. 7) esclarece que a eficiência pode ser entendida como fazer as coisas adequadas, resolver problemas, manter os recursos aplicados e reduzir custos. Eficácia, por sua vez, compreende fazer as coisas certas, produzir alternativas criativas, maximizar o uso de recursos, obter resultados e aumentar o lucro no setor privado. Já a efetividade diz respeito à manutenção da organização no mercado ou na sociedade, apresentar resultados positivos e prestar um serviço de qualidade.

### 2.2.2 Princípios específicos do planejamento

Os princípios específicos foram formulados tendo como referência principal o que Oliveira chamou de “visão interativa do planejamento (OLIVEIRA, 2007, p. 8), ou seja, a interrelação entre os agentes responsáveis pela implementação do planejamento dentro da organização. Destarte, os princípios específicos do planejamento são:

- **Planejamento participativo:** De acordo com este princípio, o principal benefício do planejamento não seria o seu resultado final, mas o processo de desenvolvimento, mediante a intercomunicação de pessoas, procedimentos, recursos e tecnologias.

- **Planejamento coordenado:** No desenvolvimento de determinado projeto, há a necessidade de uma interdependência de todos os aspectos envolvidos na sua execução, para que ele tenha êxito. A independência é desaconselhável, pois todos os planos produzem efeitos em diversas áreas, que, se não estiverem previstas na fase de planejamento, poderão acarretar sérios riscos ao processo como um todo.

- **Planejamento integrado:** Todos os setores e escalões da organização deverão ter seus planejamentos integrados, sendo desaconselhável a coexistência de planos setoriais. O planejamento integrado diferencia-se do planejamento coordenado na medida em que este (planejamento coordenado) abrange os aspectos materiais do

planejamento, enquanto aquele (planejamento integrado) se refere aos órgãos, setores e escolões envolvidos no planejamento.

- **Planejamento permanente:** Considerando-se a instabilidade do ambiente gerencial, o qual se encontra sujeito à constantes mudanças, o planejamento deve ser permanente, de modo a absorver as transformações pelas quais a organização poderá vir a passar.

## 2.3 Filosofias do Planejamento

O planejamento pode estar direcionado à estabilidade, com o objetivo de garantir um grau mínimo de satisfação à organização. Pode, também, estar direcionado à melhoria contínua a partir da implementação de medidas amplas de avaliação e desempenho. Pode, ainda, focar no processo de construção, ao invés do resultado em si, preparando a organização para as incertezas do futuro.

Com base nessas premissas, Oliveira (OLIVEIRA, 2007, p. 10-14)<sup>1</sup> classifica as filosofias dominantes no planejamento em três, as quais serão explicadas adiante.

### 2.3.1 Filosofia da satisfação (*planejamento conservador*)

Tal filosofia possui como principal objetivo utilizar o planejamento como ferramenta para se atingir um grau mínimo e necessário de resultados, sem se preocupar com o crescimento ou o desenvolvimento da organização. Trata-se de um planejamento direcionado à obtenção de bons resultados, suficientes à estabilidade e à manutenção da situação existente, com ênfase na manutenção dos processos vigentes.

O objetivo principal desta filosofia é identificar e corrigir os problemas internos, principalmente no aspecto financeiro, visando a garantia da quantidade suficiente de recursos para a manutenção da instituição. A preocupação é direcionada mais à sobrevivência da organização do que ao seu desenvolvimento.

O aspecto positivo desta filosofia reside no fato de que o planejamento é realizado em pouco tempo, com baixo custo e exigindo menor quantidade de

---

<sup>1</sup> Oliveira denomina as três correntes filosóficas de planejamento por: (i) filosofia da satisfação, (ii) filosofia da otimização e (iii) filosofia da adaptação. Ackoff, por sua vez, aborda as mesmas filosofias com denominações distintas, a saber: (i) planejamento conservador, (ii) planejamento otimizante e (iii) planejamento adaptativo (OLIVEIRA, 2007, p. 10-14).



capacitação técnica. Já o aspecto negativo refere-se à quase ausência de ganhos em desenvolvimento e ampliação dos resultados da organização.

### *2.3.2 Filosofia da otimização (planejamento otimizante)*

Trata-se da filosofia direcionada para a adaptabilidade e a inovação, cujas decisões são tomadas com vistas a obtenção dos melhores resultados possíveis para a organização. Tal filosofia baseia-se, geralmente, no emprego de melhorias das práticas vigentes na organização, no intuito de se melhorar continuamente, em um processo de constante aperfeiçoamento.

O planejamento, neste caso, é utilizado com o emprego de técnicas matemáticas e estatísticas, além de modelos de simulação e pesquisas operacionais. Os objetivos e metas são estabelecidos de forma quantitativa aliados às avaliações de desempenho e constante monitoramento dos resultados.

Possui como aspecto positivo a busca por resultados cada vez mais próximos da perfeição. No lado negativo, destaca-se o risco de se dedicar menor atenção às áreas de recursos humanos e à estrutura organizacional, devido à dificuldade de se analisar quantitativamente os seus dados de desempenho.

### *2.3.3 Filosofia da adaptação (planejamento adaptativo)*

Também denominada de planejamento inovativo, é a filosofia de planejamento voltada para as contingências e direcionada para o futuro da organização e tem como objetivo a neutralização das deficiências localizadas no passado. Seu foco é no sentido de se adaptar à volatilidade situacional e às demandas ambientais, preparando-se para os futuros desafios que poderão surgir na instituição.

Dessa forma, a filosofia da adaptação busca o equilíbrio interno e externo da organização, após a ocorrência de um processo de mudança. Seu aspecto positivo é o alto nível de preparo da instituição para lidar com quaisquer tipos de adversidades futuras. Por outro lado, possui como aspecto negativo a ausência de um plano focado em metas quantitativas e resultados econômicos.

## **2.4 A Importância do Planejamento**

O planejamento possui extrema importância, tanto sob o ponto de vista pessoal, no que se refere ao planejamento das finanças pessoais e organização do tempo,

quanto sob o ponto de vista administrativo e empresarial. Com o planejamento, o administrador volta-se para o futuro e este futuro pode ser promissor ou pode ser falho, sendo que a existência de um planejamento bem feito definirá o sucesso ou o fracasso de um projeto ou de um empreendimento.

De acordo com Chiavenato (2008, p.345-347), fatores externos, tais como as regulamentações governamentais, o avanço da tecnologia e as incertezas da economia, bem como fatores internos, tais como a necessidade de operar com maior eficiência e celeridade, além da necessidade de se organizar estruturalmente e reduzir custos são desafios cujo planejamento se propõe a minimizar ou, até mesmo, superar.

Com base nisso, Chiavenato (2008) leciona que se pode apontar os benefícios do planejamento em quatro eixos principais: (i) foco e flexibilidade, (ii) melhoria na coordenação; (iii) melhoria no controle e (iv) administração do tempo.

#### *2.4.1 Foco e Flexibilidade*

Um planejamento bem feito consegue aumentar tanto o foco, compreendido como um ponto de convergência dos esforços, quanto a flexibilidade, ou seja, a maleabilidade e a facilidade de se sofrer adaptações e ajustamentos à medida em que o andamento das coisas o requeira.

Chiavenato (2008, p.346) ensina que “uma organização com foco conhece o que ela faz melhor, conhece as necessidades de seus clientes e conhece como bem servi-las. Uma organização com flexibilidade opera dinamicamente e com um senso do futuro.” O autor explica que o planejamento ajuda o administrador a alcançar o melhor desempenho, porque:

1. *O planejamento é orientado para resultados.* Cria um senso de direção, isto é, de desempenho orientado para metas e resultados a serem alcançados.
2. *O planejamento é orientado para prioridades.* Assegura que as coisas mais importantes receberão atenção especial.
3. *O planejamento é orientado para vantagens.* Ajuda a alocar e a dispor recursos para sua melhor utilização e desempenho.
4. *O planejamento é orientado para mudanças.* Ajuda a antecipar problemas que certamente aparecerão e a aproveitar oportunidades à medida que se defronta com novas situações. (CHIAVENATO, 2008, p. 346)

#### *2.4.2 Melhora na coordenação*

O planejamento melhora a coordenação entre os diversos subsistemas e grupos que existem nas organizações. Em todas as organizações há objetivos difusos

e hierarquizados, os quais são interligados com vistas ao alcance dos objetivos e metas principais da organização. Neste caso, o planejamento age para coordenar estes objetivos e sincroniza-los com os objetivos superiores da organização, garantindo mais unicidade nos planos que vierem a ser desenvolvidos.

#### *2.4.3 Melhora no controle*

O planejamento melhora o controle interno da organização. O controle interno abrange todos os métodos e procedimentos adotados dentro de uma empresa, a fim de salvaguardar seus ativos, servindo também para verificar a adequação à legalidade e o suporte dos dados contábeis e promover a eficiência operacional.

Neste caso, o planejamento ajuda a tornar o controle possível, por meio da fixação dos objetivos e da identificação das ações a serem adotadas para que eles sejam alcançados. Assim, a análise dos indicadores relativos ao alcance dos objetivos fixados são um importante parâmetro para que o controle interno possa medir o desempenho da organização, bem como os cumprimentos das metas estabelecidas.

#### *2.4.4 Administração do tempo*

O planejamento melhora também a administração do tempo. É um grande desafio atender as responsabilidades e aproveitar as oportunidades que se apresentam no tempo disponível, o qual, todos diriam, encontra-se cada vez mais escasso. Ademais, os administradores acumulam cada vez mais tarefas e responsabilidades, além de ter que lidar com as intempéries que surgem de forma imprevisível. Contudo, para aqueles que seguem um processo de planejamento, o tempo não é um vilão, mas um aliado, pois todas as tarefas corriqueiras já possuem um tempo especificamente destinado para as suas resoluções, havendo, ainda, espaço para se inserir os problemas imprevisíveis, sem que se comprometa o cronograma do planejamento.

### **2.5 Tipos de Planejamento**

Em relação aos tipos de planejamento, a doutrina apresenta uma série de classificação diversas, as quais variam de acordo com o autor estudado. Para este estudo, adotar-se-á a classificação proposta por Oliveira (2007), o qual distingue o

planejamento de acordo com o nível hierárquico que se analisa, classificando-os em: estratégico, tático e operacional.

No entanto, Oliveira (2007) ressalta que o planejamento integrado entre os vários escalões é importante para que a atividade conjunta garanta a realização dos objetivos propostos para o desenvolvimento e crescimento da organização.

### *2.5.1 Planejamento estratégico*

O planejamento estratégico está relacionado ao processo que estabelece uma metodologia para se decidir qual a melhor direção a ser seguida pela organização, com o objetivo de gerar uma melhor interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada. Este tipo de planejamento refere-se à definição de objetivos e à decisão sobre as ações a serem seguidas para que esses objetivos sejam alcançados, levando em conta as condições internas e externas que possam afetar a instituição.

Devido à importância de se decidir sobre os objetivos e metas da organização e definir as ações a serem adotadas para alcançá-los, sua responsabilidade é atribuída aos níveis mais altos da organização.

Em dissertação de mestrado apresentada nesta Fundação João Pinheiro, Patrícia Helena dos Reis (DOS REIS, 2009, p. 59), explica que o planejamento estratégico pode ser compreendido como uma evolução em relação ao processo tradicional de planejamento, tendo como diferencial a realização de análise prévia do cenário em que se encontra a organização, de modo a permitir sua execução de forma lógica e orientada.

Destaca-se a análise de SWOT, que expõe que o ambiente interno (forças e fraquezas) é resultado de estratégias definidas internamente e controlado pelos dirigentes, permitindo que pontos fortes sejam realçados e pontos fracos minimizados. Já o ambiente externo (oportunidades e ameaças), por estar fora do controle da organização, demanda monitoração e o aproveitamento das oportunidades de forma a permitir o controle das ameaças. Sua utilização no processo de planejamento pode representar um impulso para a mudança cultural da organização. (DOS REIS, 2009, p. 60)

Trata-se, portanto, de um importante modelo de planejamento, hábil não apenas para se estabelecer objetivos, metas e o plano de ação para alcançá-los, mas, também, consistindo-se numa poderosa ferramenta de análise contextual, ambiental e situacional da instituição.

### *2.5.2 Planejamento tático*

O planejamento tático, por sua vez, visa otimizar o resultado de determinada área, e não a organização como um todo. Portanto, este tipo de planejamento opera com o detalhamento de objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no planejamento estratégico, direcionando-se às áreas responsáveis pela sua execução. Este planejamento é desenvolvido por níveis organizacionais intermediários, pois sua finalidade está relacionada ao uso eficiente dos recursos disponíveis para a obtenção dos objetivos previamente estabelecidos.

### *2.5.3 Planejamento operacional*

O planejamento operacional, por fim, consiste na formalização, por meio de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação previamente estabelecidas. Pode-se dizer que, neste momento, serão estruturados os planos de ação ou planos operacionais.

Zapellini (2010, p. 33) explica que os planejamentos operacionais correspondem a um conjunto de partes homogêneas do planejamento tático e devem conter em detalhes:

- os recursos necessários para seu desenvolvimento e implantação;
- os procedimentos básicos a serem adotados;
- os resultados finais esperados;
- os prazos estabelecidos;
- os responsáveis por sua execução e implantação.

O estudo dos principais conceitos, princípios, filosofia, além da importância e dos tipos de planejamento é de suma importância para o conhecimento teórico sobre o tema. Com base nesses conteúdos preliminares, pode-se perceber que o planejamento é fundamental para o sucesso de toda e qualquer organização.

Contudo, tendo em vista que este estudo pretende analisar o planejamento no âmbito dos processos das compras públicas, questiona-se qual seria a importância do planejamento no âmbito da Administração Pública? Além disso, como o planejamento foi incorporado à Administração Pública brasileira? Tratam-se de questões importantes a serem exploradas no próximo capítulo.

### 3. A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No capítulo anterior foi apresentado o conceito de planejamento e suas principais características tais como: princípios, tipos e a importância do planejamento de forma geral. Neste capítulo, por sua vez, o foco consistirá na análise da importância do planejamento especificamente para a Administração Pública.

A Administração Pública é responsável pela implantação de políticas públicas que organizam a sociedade, além de exercer o chamado “poder de polícia”<sup>2</sup> e levar serviços essenciais à população. Toda a atividade pública brasileira é organizada e regulamentada por uma série de normas jurídicas que vão desde a Constituição Federal de 1988, passando por leis emanadas por todos os entes federados e indo até os chamados regramentos infralegais, tais como; decretos, portarias, resoluções e instruções normativas. No entanto, a execução das ações e projetos de interesse público passam pela discricionariedade das decisões e pelas rotinas e expedientes administrativos dos órgãos públicos envolvidos.

Neste sentido, é de fundamental importância a existência de uma cultura de planejamento na Administração Pública, de modo a otimizar as ações, organizar os procedimentos, prever e evitar eventuais problemas e tornar possível o alcance dos objetivos e metas estabelecidos pelos gestores públicos.

Em dissertação de mestrado apresentada no programa de pós-graduação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcos de Souza e Silva explica que o planejamento faz parte do processo intelectual dos gestores públicos, em que pese o fato deste processo ser aparentemente informal e desestruturado (E SILVA, 2019, p. 34). Porém, o autor faz uma ressalva sobre tal conduta que, se analisada atentamente, apresenta o planejamento como um procedimento errático e sem a necessidade de qualquer método ou lógica de construção (E SILVA, 2019, p. 34), concluindo seu argumento com a seguinte ressalva:

O fato de que planejar não depende de formalismos ou de uma estrutura analítica ou cognitiva definida vai ao encontro de um dos requisitos aqui defendidos, que é a resiliência como orientadora do processo de vida do planejamento realizado. Os

---

<sup>2</sup> Di Pietro (2019, p. 153) apresenta dois conceitos de poder de polícia, um clássico e outro moderno. “Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança. Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”

eventos supervenientes precisam ser tratados durante a execução de um plano, e muitas das vezes vão encontrar um gestor que não vai dispor de tempo ou equipe treinada para lançar mão de um sistema estruturado e racional de avaliação e modificação da ideia original. Esse gestor vai agir conforme sua intuição, que pode ser entendida como uma reação não estruturada a estímulos que se baseia em todo o capital intelectual e emocional que forma até aquele instante o arsenal cognitivo do indivíduo para orientá-lo para agir. Em outras palavras, o plano não possui todas as respostas, e, ao se impor, a realidade demanda ação que, muitas das vezes, poderá se assemelhar a um improviso, mas que quando associada a um ambiente previamente analisado dentro das rotinas de um processo de planejamento estruturado, terá suas chances de sucesso aumentada devido ao acúmulo proveniente de todas as fases decorridas. (E SILVA, 2019, p. 34-45)

Assim sendo, é inquestionável o fato de que a adoção de técnicas de planejamento estruturadas, com base em metodologias adequadas, tem o objetivo de tornar os atos administrativos seguros e eficazes. O investimento em programas de capacitação e a contratação de equipe técnica qualificada são imprescindíveis para a correta aplicação das técnicas de planejamento. No entanto, é imprescindível que os gestores públicos desenvolvam a cultura do planejamento na rotina administrativa, de modo a torná-lo algo trivial e obrigatório nas ações executadas pelos agentes públicos.

Sabendo da importância do tema, o legislador brasileiro criou institutos e procedimentos no intuito de “forçar” o agente público a utilizar o planejamento em questões cruciais para a gestão pública. Tratam-se de normas que não só orientam e obrigam o planejamento em determinadas áreas, como também estabelecem os métodos, requisitos e procedimentos a serem executados. Na própria Constituição Federal de 1988 a palavra “planejamento” aparece 12 (doze) vezes, demonstrando a sua importância para a organização e desenvolvimento da sociedade brasileira.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que a Constituição Federal de 1988 instituiu o que se chamou de “Administração Pública gerencial”. (DI PIETRO, 2020, p. 111). Trata-se de uma evolução dos modelos de Administração Pública patrimonialista e burocrático, que já não se mostravam adequados à evolução da sociedade e aos avanços pelos quais a gestão pública vinha passando.

Sobre os modelos de Administração Pública patrimonialista e burocrático, Bresser Pereira (1996, p. 10-11) leciona:

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado

ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

O modelo de Administração Pública gerencial foi desenvolvido após as reformas administrativas implementadas por Bresser Pereira na década de 1990. Tais reformas culminaram na Emenda Constitucional 19/1998, que, dentre outros aspectos, inseriu a “eficiência” no rol dos princípios aplicados à administração pública, previstos no *caput* do artigo 37 da CF/1988<sup>3</sup>. Assim, a busca pela eficiência e a adoção de um modelo gerencial de administração pública fundamentam a importância do planejamento na Administração Pública brasileira.

Sobre a Administração Pública gerencial, Bentzen Campelo (2010, p. 319) disserta:

Nos dias atuais, a gestão pública gerencial mantém ainda mais forte a participação da sociedade. As organizações sociais e as da sociedade civil, por exemplo, aprimoram e exigem cada vez mais resultados de melhorias sociais, accountability, transparência dos atos desde à órbita governamental, com a procura da obtenção de resultados efetivos à sociedade como um todo. O foco desse modelo de gestão é voltado para o cidadão, e não para os próprios procedimentos, como no modelo burocrático, apesar de coexistirem, ainda, com o escopo burocrático e heranças patrimonialistas encravadas no modelo mental da gestão pública brasileira, certamente demorando alguns anos para o gerencialismo ser assimilado por completo. Daí a importância da diuturna capacitação dos servidores para compreender o novel modelo de gestão.

Neste capítulo serão abordadas algumas das normas instituídas pelo ordenamento jurídico brasileiro sobre planejamento na gestão pública.

Inicialmente, podemos citar como instrumento de planejamento na administração pública nacional o Planejamento de Desenvolvimento Nacional,

---

<sup>3</sup> Além da eficiência, há outros princípios específicos aplicados às leis orçamentárias, tais como: unidade, totalidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, pureza ou exclusividade orçamentária, especificação, especialização ou discriminação, clareza, programação, regionalização, publicidade e transparência, não vinculação ou não afetação das receitas, equilíbrio orçamentário, legalidade, orçamento bruto, exatidão ou realismo orçamentário e orçamento impositivo. (Brasil, Câmara dos Deputados, 2020)



previsto no artigo 174 da Constituição Federal. Apesar de depender de legislação complementar, por se tratar de norma constitucional de eficácia limitada, o planejamento de desenvolvimento é um instrumento importantíssimo para o desenvolvimento nacional, considerando-se a necessidade de se alinhar o crescimento econômico às particularidades regionais.

Outra norma de planejamento a ser analisada, diz respeito ao planejamento orçamentário, regra esta instituída pelo Art. 165 da Constituição Federal, a qual determina que os entes federados deverão elaborar, por iniciativa legislativa do Poder Executivo, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Trata-se de regra de planejamento orçamentário, cujo detalhamento encontra-se previsto na Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como na Lei nº 4.320/1964.

Por meio das leis orçamentárias, o gestor deve, antes de gastar o dinheiro público, planejar os gastos com as políticas de prestação continuada (PPA), passando pelas diretrizes e metas de política fiscal (LDO) até a elaboração do orçamento que será executado no exercício financeiro subsequente (LOA).

Na verdade, antes mesmo de prever a elaboração das leis orçamentárias, o próprio processo político estabelece a necessidade de que os postulantes ao cargo de chefe do Poder Executivo apresentem um plano de governo junto ao processo de candidatura, conforme previsão expressa na Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, que estabelece as normas gerais para as eleições. Além de possibilitar a análise dos eleitores, o plano de governo também é um importante instrumento de planejamento, consistindo no “ponto de partida” para a implementação das propostas apresentadas pelos candidatos, de acordo com as plataformas políticas adotadas por cada partido ou coligação.

Os modelos legislativos de planejamento explanados aqui demonstram a importância do tema para o constituinte e para o legislador. Há, todavia, diversos outros institutos previstos nas legislações federal, estadual, distrital e municipal, dispondo sobre instrumentos, mecanismos e métodos de planejamento para todos os órgãos públicos, abrangendo diversos atos e ações administrativas.

Assim, uma vez compreendida a importância do planejamento para a Administração Pública e analisados alguns instrumentos de planejamento previstos pela constituição e legislação para os atos administrativos em geral, passa-se, agora,

à análise dos instrumentos de planejamento estabelecidos pela NLLC para os processos de compras públicas.

## **4. PLANEJAMENTO NOS PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS**

Uma vez estudado o conceito de planejamento e as suas principais características e compreendida a importância do planejamento para a Administração Pública, passa-se à análise do planejamento especificamente nos processos de compras públicas, por meio de uma abordagem com base na Lei 14.133/2021.

### **4.1 Abordagem do Planejamento na Lei 14.133/2021**

No dia 1º de abril de 2021 foi publicada a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021). Com 194 artigos, a Lei 14.133/2021 foi editada com os objetivos de simplificar os processos de compras públicas, corrigir erros e impropriedades das antigas leis que regulamentavam o tema, incorporar as evoluções ocorridas nos cenários das contratações públicas, abarcando novas tecnologias e institutos e garantir maior segurança jurídica aos processos licitatórios. Além disso, a nova lei integrou a temática de licitações e contratos que, ao longo do tempo foi se dispersando em diversas normas, revogadas expressamente pela Lei 14.133/2021, conforme se verá adiante.

A NLLC reuniu institutos previstos na Lei 8.666/1993 (Lei Antiga de Licitações e Contratos), Lei 10.520/02 (Lei Geral do Pregão), 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações) e demais diplomas normativos que regulavam a matéria. A nova legislação trouxe consigo uma série de novidades no campo das contratações públicas, com a supressão de algumas modalidades (convite, tomada de preços) e a adoção de nova modalidade (diálogo competitivo). Além disso, simplificou alguns procedimentos (ex: inversão da fase de julgamento para a concorrência pública, padronização das fases para pregão e julgamento, com o julgamento das propostas antes da habilitação), regulamentou a figura dos agentes de contratação, padronizou e centralizou a publicidade dos atos mediante a criação do Portal Nacional da Contratação Pública (PNCP) e alterou normas a respeito dos crimes contra a lei de licitações.

Em artigo sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos, Adelson Damasceno (DAMASCENO, 2022) apresenta os pilares da nova lei: governança, profissionalização de recursos humanos, planejamento como regra e cultura da

Administração, incorporação de tecnologias da informação e implementação de medidas de prevenção de riscos.

No que se refere ao planejamento das compras públicas, a Lei 14.133/2021 trouxe significativos avanços, porém, conforme se observará, poderia ter avançado um pouco mais. Tal premissa pode ser exemplificada desde o primeiro artigo da lei, a partir da análise da expressão “normas gerais de licitação e contratação”. Tal norma, legal e constitucional, inserida desde o diploma normativo anterior, conforme crítica de Renado Geraldo Mendes (MENDES, 2011, p. 24-29), reflete uma visão simplista do fenômeno da contratação pública, ao reduzi-lo em apenas duas fases (licitação e contrato) e ignorando a fase de planejamento, considerada pelo autor como a fase mais importante do processo de compra pública.

De acordo com Leandro Sarai e Carolina Zancaner Zockun, o pouco enfoque que a lei trouxe para o tema do planejamento, acaba por contribuir para que ocorra um processo de *mutação constitucional*, sem que haja alteração no texto normativo, mas com o acréscimo de obrigações decorrentes da sua interpretação pelos órgãos de controle e judiciário.

Neste sentido, a expressão “normas gerais de licitação” bem pode ser interpretada como o sentido amplo de licitação, não só como a etapa voltada a dar publicidade ao interesse da Administração e de seleção da melhor proposta, mas sim de todo o processo a isso concernente, incluindo a etapa inicial do planejamento. No mesmo sentido, contratação pode ser entendida não só como aquela decorrente de uma licitação, mas também de uma dispensa ou inexigibilidade. (2021, p.27)

No entanto, em que pese a oportuna crítica apresentada acima, a Lei 14.133/2021 avançou muito no que diz respeito ao planejamento no processo de compras públicas.

Um dos mais relevantes avanços da nova lei em relação à NLLC refere-se ao fato desta ter tratado do planejamento como princípio, expressamente previsto no artigo 5<sup>04</sup>, demonstrando uma evolução na compreensão do tema pelo legislador. Antes do advento da nova lei, dispositivos normativos infralegais, principalmente no

---

<sup>4</sup> 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).

âmbito da Administração Pública Federal, foram pioneiros na adoção de ferramentas de planejamento, as quais foram objeto de constantes aprimoramento ao longo do tempo<sup>5</sup>. A NLLC incorporou de forma pontual algum desses avanços, com o objetivo de tornar a contratação mais célere, eficaz e juridicamente segura.

Além de elevar o planejamento ao patamar de princípio, a nova lei dispõe acerca do plano de contratações anual (artigo 12, inciso VII e §1º), uma importante ferramenta de planejamento que gera organização e previsibilidade nas contratações públicas.

Outra evolução da NLLC refere-se à participação de interessados na fase de planejamento, conforme extrai-se do procedimento de manifestação de interesse (artigo 81) e do diálogo competitivo (artigo 6º, XLII). Na manifestação de interesse, procedimento incorporado das regras de Parceria Público-Privada o particular contribui com a elaboração de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções, tendo liberdade para fazer propostas inovadoras, podendo, inclusive, ser restrito à *startups*. No diálogo competitivo, por sua vez, a Administração realiza uma espécie de diálogo com licitantes previamente selecionados com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas para atender às suas necessidades.

A nova lei dispõe, ainda, como se verá adiante, de princípios próprios para o planejamento das compras públicas, além de uma série de outros dispositivos que induzem a cultura do planejamento das licitações. No entanto, a lei poderia avançar ainda mais sobre o tema, como na manutenção da obrigatoriedade do plano de contratações anuais. Contudo, diante da elevação do planejamento ao patamar principiológico, haverá espaço para a sua normatização tanto no sistema infralegal, quanto na regulamentação efetuada pelos órgãos judiciais e de controle.

---

<sup>5</sup> Como exemplo destes dispositivos infralegais, podem ser citados:

I- INSTRUÇÃO NORMATIVA SG/MPDG Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional;

II- INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 1, DE 4 DE ABRIL DE 2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISF do Poder Executivo Federal; e

III- INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 10 DE JANEIRO DE 2019, que dispõe sobre o 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.

## **4.2 Princípios específicos aplicáveis no planejamento das compras públicas: padronização, parcelamento e responsabilidade fiscal**

A Lei 14.133/2021 inovou ao elevar o planejamento ao patamar de princípio aplicado às licitações e contratos. Além disso, a nova lei apresenta princípios aplicados especificamente ao planejamento das compras, conforme redação impressa no artigo 40, V<sup>6</sup>, os quais serão abordados a seguir.

### *4.2.1 Princípio da Padronização*

A padronização, de acordo com Marçal Justen Filho (2019, p. 295), refere-se à catalogação uniforme das especificações de determinados produtos de modo a promover uma racionalização da atividade administrativa. Trata-se, portanto, de uma obrigação legal de se promover uma análise das características dos produtos, observando-se todos os seus aspectos, tais como; especificações técnicas, padrão de acabamento, garantia, vida útil, custos, dentre outros, culminando em uma catalogação deste produto.

Pela redação do artigo 40, V, a, observa-se que o princípio da padronização denota a necessidade da compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho. Sob este aspecto, vale ressaltar que a Lei 8.666/1993 vinculava a padronização à compatibilidade de especificações apenas técnica e de desempenho (artigo 15, I), sendo que a nova lei agrega a compatibilidade estética ao conceito de padronização.

A respeito à padronização estética, os órgãos de controle já vinham adotando entendimento no sentido de que a Administração Pública poderia levar em conta tal conceito ao padronizar seus produtos<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

- a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
- c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

<sup>7</sup> A alegação principal é a de *padronização*. Nesse sentido o art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993 indica que a *padronização* se refere à compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas. Ou seja, a *padronização* requer também fundamento técnico e não apenas de harmonia *estética* para

O objetivo do princípio da padronização é a aquisição de produtos de qualidade, seguros, que “conversem” com os demais produtos adquiridos pelo órgão contratante e que atendam a um padrão estético comum, no intuito de prezar pela eficiência administrativa. Porém, o agente público deverá tomar cuidado ao padronizar seus produtos para que não haja prejuízo à competitividade. Para que isso não ocorra, a padronização deverá pautar-se pela razoabilidade, evitando-se especificação exagerada dos produtos, priorizando-se as características essenciais para que se mantenha a qualidade, segurança e padrão estético nas contratações.

#### 4.2.2 Princípio do Parcelamento

Analisando-se o contexto histórico da legislação sobre compras e licitações no Brasil, observa-se que nem sempre o parcelamento foi regra. O Decreto-lei nº 2.300/1986<sup>8</sup>, por exemplo, não permitia o parcelamento. Já a Lei nº 8666/1993<sup>9</sup> passou a adotar o parcelamento como regra, de modo a ampliar a competitividade.

O objetivo do parcelamento é garantir maior competitividade, na medida em que o fatiamento das compras em tantos itens quanto for tecnicamente viável culmina na ampliação da participação de empresas interessadas, resultando em maior

---

sua adoção, pois outros produtos similares podem conferir o mesmo efeito, ampliando as possibilidades de aquisições e fornecedores disponíveis. Além disso, ao avaliar os itens licitados, verifica-se diversos modelos diferentes de objetos com a mesma finalidade, a exemplo de poltronas giratórias (itens 69 a 80 do grupo 2 - peça 414, p. 70-71), o que denota uma variedade de especificações incompatível com a alegada *padronização*. (Acórdão nº 2129/2021 – Plenário)

<sup>8</sup> Art. 7º A execução das obras e dos serviços devem programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

§ 1º É proibido o parcelamento da execução de obra ou de serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência de recursos ou comprovada conveniência administrativa.

§ 1º É proibido o parcelamento da execução de obra ou de serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência de recursos ou comprovado motivo de ordem técnica.

§ 2º Na execução parcelada, a cada etapa ou conjunto de etapas de obra ou serviço, há de corresponder licitação distinta.

§ 3º Em qualquer caso, a autorização da despesa será feita para o custo final da obra ou serviço projetado.

<sup>9</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

economia à Administração Pública. Tal entendimento foi consolidado pelo Tribunal de Contas da União, na edição da Súmula 247, que possui o seguinte teor:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Súmula 247)

Importante registrar que a lei nova, além de elevar o parcelamento à categoria de princípio do planejamento, manteve as diretrizes a serem utilizadas no parcelamento das compras públicas, conforme previsto no artigo 15 da Lei 8.666/1993: (a) viabilidade da divisão do objeto em lotes; (b) aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade e (c) dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (artigo 40, §2º).

Sob este aspecto, a nova lei inovou ao apresentar outras hipóteses de parcelamento, abandonando o viés puramente econômico, conforme adotado pela Súmula 247 do TCU. Tal hipótese adotada pelo legislador denota o incentivo à políticas de fomento à economia, o que pode ser entendido como o estabelecimento de políticas secundárias, colaterais ou verticais, conforme tese de doutorado defendida por Flávia M. B. M. Fabre (2015).

A NLLC manteve, ainda, hipóteses em que seria dispensado o parcelamento, quando: (a) a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; (b) o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido e (c) o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo (artigo 40, §3º).

Estas hipóteses de não-parcelamento, por um lado, trazem mais segurança jurídica aos gestores, pois agora poderão decidir pela licitação em lote único, amparado pela expressa previsão legal neste sentido. Por outro lado, como o parcelamento foi elevado ao patamar de princípio, imprescindível se faz a justificativa pelo não-parcelamento, embasado em uma das hipóteses taxativas do artigo 40, §3º.

#### *4.2.3 Princípio da Responsabilidade Fiscal*



De acordo com a redação expressa da lei, o princípio da responsabilidade fiscal determina a comparação da despesa estimada na fase de planejamento do processo de compra com aquela prevista no orçamento do órgão licitante.

Todo processo de compra pública, antes de ser instaurado e ainda na fase de planejamento, deve passar pela análise acerca da existência de recursos financeiros e orçamentários para custear a despesa, conforme previsão expressa no artigo 4º, I, alíneas “a”, “b”, “e” e “f”, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup>.

Trata-se de outra inovação da NLLC, reiterando a importância de um planejamento amplo nos processos de compra, abarcando, não apenas a necessidade de se avaliar todas as características inerentes à aquisição pretendida, como a obrigatoriedade de se analisar a adequação da compra ao orçamento do órgão licitante.

A Lei 14.133/2021, ao dispor sobre a vigência dos contratos, dispõe que os instrumentos com prazo superior a 1 ano deverão observar, a cada exercício financeiro, a disponibilidade orçamentária e a previsão no plano plurianual (artigo 105, *caput*). Trata-se de norma já prevista na legislação anterior, inovando a NLLC ao dispor sobre a possibilidade de celebração de contrato por até dez anos (artigo 108). Além disso, a Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação (artigo 109).

### **4.3 Orçamento público: o ponto de partida**

Quando se trata de planejamento das compras públicas, o primeiro passo a ser dado pelos administradores é compreender o orçamento do órgão licitante. Antes apontada como um valor a ser considerado por força da Lei Complementar 101/2000,

---

<sup>10</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

a responsabilidade fiscal foi elevada ao patamar de princípio do planejamento nas compras públicas, demonstrando a importância que o legislador conferiu ao tema na Lei 14.133/2021.

A NLLC, ao definir os objetivos da licitação (artigo 11), dispõe expressamente que o administrador público é responsável pela adoção de uma política de governança com análise de riscos, controle e alinhada ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias do órgão, com vistas a atingir a eficiência, eficácia e efetividade das contratações<sup>11</sup>.

Além disso, o plano anual de contratações é incentivado com o objetivo de garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (artigo 12, VII<sup>12</sup>). Como se vê, os institutos da NLLC se interconectam na medida em que um influencia na elaboração do outro, e ambos são empregados na busca pelo equilíbrio fiscal e pelo alcance aos objetivos das licitações.

O orçamento público, devido à sua importância e total correlação com as compras, possui regramento estabelecido tanto na fase preparatória, quanto na fase de execução contratual, além de normas de observância para a elaboração dos termos aditivos contratuais. A adequação das compras às leis orçamentárias não só é obrigatória, como a inobservância desta regra gera nulidade do ato e reponsabilidade do agente que lhe der causa.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Na fase preparatória, o processo licitatório deve ser compatibilizado, dentre outros itens técnicos, com o plano anual de contratações e com as leis orçamentárias do órgão licitante<sup>14</sup>. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a necessidade de que todos os processos de compras sejam instruídos com “declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (artigo 16, II).

Outro ponto que deve ser observado pelo gestor público diz respeito à compatibilização dos prazos de vigência dos contratos ao orçamento do órgão licitante. Todos os contratos e seus respectivos termos aditivos deverão observar a existência de créditos orçamentários disponíveis a cada exercício financeiro. Contratos cujo prazo de vigência ultrapassam o exercício financeiro, como prazo de vigência longo, deverão observar, ainda, previsão no plano plurianual.<sup>15</sup>

#### **4.4 O Plano de Contratações Anual (PAC)**

O Plano de Contratações Anual (PAC) é um instrumento a ser elaborado pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, 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. Trata-se de um dos mais importantes instrumentos de

---

<sup>14</sup> 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:

<sup>15</sup> Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

planejamento das compras públicas, devido à possibilidade de garantir a previsibilidade e o preparo técnico, logístico e orçamentário do órgão licitante.

Além disso, o plano de contratações anual é responsável pela execução de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais. Entre os resultados esperados pelo plano estão os de evitar o fracionamento de despesas e sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

Apesar de ser uma inovação da Lei 14.133/2021, o PAC já havia se tornado uma realidade na Administração Pública brasileira muito antes da sua edição. O Tribunal de Contas da União possui diversas decisões recomendando que os planos de contratações sejam incorporados nas políticas de governança dos órgãos públicos, conforme analisa-se pelo pioneiro Acórdão TCU nº 2.622/2015:

LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

9.2.1.12.1. elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios; (TCU, Acórdão nº 2.622/2015)

No âmbito federal, o plano de contratações anual foi normatizado pela Instrução Normativa nº 1, de 2019. Diversos entes federados também regulamentaram o plano, contribuindo para a sua inserção no texto final da NLLC.

Assim, com a edição da Lei 14.133/2021 o PAC passou a existir formalmente no ordenamento jurídico brasileiro, conforme observa-se pela leitura do artigo 12, VII:

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.

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Apesar do avanço na regulamentação do plano anual de contratações, a NLLC perdeu a oportunidade de tornar o referido plano obrigatório. Isso porque, ao dispor no texto legal que os órgãos responsáveis pelo planejamento “poderão” elaborar o plano anual de contratações, a adoção do plano fica a cargo da discricionariedade dos gestores. Melhor seria se o texto legal dispusesse que os gestores “deverão” elaborar o PAC, tornando este importante instrumento de planejamento obrigatório na Administração Pública brasileira.

Quando elaborado, o plano de contratações anual deverá ser objeto de compatibilização desde a fase preparatória do processo licitatório (artigo 18, caput). Além disso, sempre que elaborado, o plano deverá servir como base de análise na elaboração do estudo técnico preliminar (artigo 18, §1º, II), de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração.

Portanto, em que pese a não obrigatoriedade do plano anual de contratações, recomenda-se a sua regulamentação pelos entes federados e demais órgãos da Administração Pública, por ser um importante instrumento de planejamento, útil não apenas na fase preparatória dos processos licitatórios, como também na elaboração do orçamento anual dos órgãos públicos, pelo seu potencial de contribuir para reduzir desperdícios e falhas, aprimorar a gestão de aquisições e contratos e conferir maior realismo à elaboração dos orçamentos.

#### **4.5 Planejamento na fase preparatória**

A Lei 14.133/2021 representou um avanço e aprofundamento na regulamentação do planejamento na fase preparatória dos processos licitatórios. Tal fato traz consigo o condão de implementar melhorias em todas as fases da contratação, posto que uma fase pré-aquisitiva bem elaborada, com estudos e planejamento bem estruturados é determinante para o sucesso da licitação.

A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, 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 (artigo 18, caput).

Além disso, o artigo 18 dispõe sobre os requisitos necessários para instaurar o processo licitatório, com foco na descrição do objeto, suas características, condições de entrega e execução, além da justificativa da necessidade da contratação, da elaboração do instrumento convocatório e da minuta do contrato que vier a ser firmado<sup>16</sup>.

Outra inovação instituída pela NLLC diz respeito ao estudo técnico preliminar (ETP). Outrora previsto de forma indireta na legislação aplicável aos processos licitatórios<sup>17</sup>, o ETP agora torna-se obrigatório na fase preparatória, devendo

---

<sup>16</sup> 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;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

<sup>17</sup> Lei 8.666/93

Art. 6º

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o

evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

O artigo 3º, XX define o estudo técnico preliminar da seguinte forma:

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;

A Lei 14.133/2021 dispõe sobre os elementos obrigatórios para a elaboração do ETP, devendo o responsável pela elaboração do documento apresentar justificativa quando não contemplar todos os elementos previstos na lei<sup>18</sup>. Em se tratando de

---

adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:  
Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e  
<sup>18</sup> Art. 18

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos (Artigo 18, §3º).

Outros institutos de suma importância em se tratando de planejamento da fase preparatória é o termo de referência e o projeto básico. Antes da regulamentação do ETP, estes documentos eram os principais, e na maioria das vezes, os únicos documentos descritivos na fase preparatória dos procedimentos licitatórios. Agora, com a regulamentação do estudo técnico preliminar, o termo de referência e o projeto básico passam a focar na descrição técnica dos objetos, deixando o estudo da necessidade, a análise da melhor solução a ser adotada e as justificativas sobre elementos jurídicos da contratação para o ETP.

A respeito das definições, a NLLC conceitua o termo de referência da seguinte forma:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Já o projeto básico possui a seguinte conceituação:

---

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



XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

Ambos os documentos são importantes fontes do planejamento técnico dos processos licitatórios, nos quais a área demandante deverá inserir todas as características dos produtos ou serviços a serem contratados, além do custo estimado da contratação e sua adequação às leis orçamentárias<sup>19</sup>.

Estes são os principais institutos criados ou aperfeiçoados pela Lei 14.133/2021 no que diz respeito ao planejamento das compras públicas na fase preparatória das licitações. Imprescindível se faz a utilização destes institutos de forma organizada e padronizada pelos órgãos licitantes, adotando, sempre que possível, ferramentas consolidadas de planejamento, conforme política de governança adotada pela Administração.

Além disso, outros instrumentos previstos pela NLLC devem ser considerados quando do planejamento das compras, tais como a alocação da matriz de riscos,

---

<sup>19</sup> A respeito da diferenciação semântica entre Termo de Referência e Projeto Básico, apesar da variação de posições na doutrina e jurisprudência, há um determinado consenso no sentido de que este (Projeto Básico) destina-se à contratação de obras e serviço de engenharia enquanto aquele (Termo de Referência) é utilizado para a contratação de bens e serviços comuns.

centralização das compras, adoção de catálogos padronizados, dentre outros que possam agregar valor ao planejamento das licitações.

#### **4.6 Governança, monitoramento e aperfeiçoamento do planejamento pela Administração Pública**

Como se viu nos tópicos anteriores, a Lei 14.133/2021 valorizou de forma expressiva o planejamento nos procedimentos de contratações públicas, elevando o planejamento ao patamar de princípio e instituindo uma série de mecanismos e institutos para auxiliar os gestores públicos na tarefa de licitar de forma planejada. Porém, de nada adianta a lei regulamentar a matéria, se não houver uma estrutura administrativa capaz de monitorar, avaliar e aperfeiçoar os processos de compras.

Por isso, imprescindível se faz a adoção das metodologias e técnicas de planejamento apresentadas no primeiro capítulo deste estudo nos processos licitatórios.

O planejamento estratégico deve ser o principal instrumento utilizado pelos gestores nos processos de compras públicas. Devido à sua abrangência e completude, tal instrumento pode ser uma importante ferramenta a ser utilizada desde a elaboração do Plano Anual de Contratações, passando pela elaboração dos documentos da fase preparatória (ETP e termo de referência) até no planejamento da execução contratual. Por meio do planejamento estratégico o gestor poderá compreender a realidade do órgão sob os pontos de vista estrutural, geográfico, administrativo e orçamentário, de modo a ter todos os elementos necessários para o estabelecimento dos objetivos da licitação, além da elaboração do plano de ação para a realização de todas as etapas do processo de compra.

O planejamento tático, por sua vez, poderá ser utilizado pelos gestores e fiscais contratuais nos processos de organização dos setores por eles gerenciados. Por se referir a determinado setor dentro de uma organização, o planejamento tático propicia um melhor controle e organização do órgão e dos seus processos, por meio da integração das diretrizes e metas estabelecidos no plano estratégico da instituição às especificidades do setor.

Por fim, os administradores públicos poderão valer-se do planejamento operacional na elaboração do plano de ação para o alcance das metas estipuladas no planejamento estratégico. Trata-se de uma ferramenta que se apresentará na rotina

dos órgãos administrativos, por meio da qual será possível listar todas as ações necessárias para a realização dos processos de compras, com definição dos responsáveis, setores envolvidos e prazos para a execução. O acompanhamento no cumprimento dos prazos, neste caso, é de grande importância para o sucesso do plano de ação.

Além dos ganhos com a utilização das metodologia de planejamento nas licitações públicas, cada vez mais se torna imperioso que os administradores públicos adotem uma política de governança<sup>20</sup>, capaz de contribuir para a melhoria contínua dos processos administrativos. Segundo Luciane Linczuk, governança pública não se refere apenas a uma mudança institucional ou de modelo de gestão, muito menos de simples atendimento a normas jurídicas e decisões regulares, mas de uma mudança de mentalidade e comportamento de toda uma sociedade na aplicação quotidiana dos princípios por ela pregados (LINCZUK, 2012, p. 99).

Portanto, é imprescindível que a cultura de planejamento não só seja incorporada à política de governança da instituição, como seja inserida na rotina quotidiana dos expedientes dos órgãos responsáveis pelas compras públicas. Mais do que cumprir regras, é preciso que o planejamento seja adotado como uma cultura diária dos órgãos públicos, de modo a naturalizá-la, tornando-se um hábito saudável na administração pública.

Para que isso ocorra, há a necessidade de que os servidores responsáveis pelos processos de contratações sejam devidamente treinados através de processos de capacitação contínua. Isso porque de nada adianta toda a regulamentação estabelecida pela NLLC sem que os órgãos públicos possuam servidores capacitados para lidar com tamanha mudança nos processos licitatórios. Trata-se de um desafio, principalmente para os municípios menores, com população reduzida, baixo orçamento e com um corpo de servidores limitados.

Os órgãos de controle possuem papel fundamental nesta questão. Tanto o controle interno quanto o externo precisam estar atentos sobre a importância do planejamento para que haja a conformidade dos processos licitatórios com as normas regulamentares. Para isso, o controle repressivo mostra-se insuficiente, pois não

---

<sup>20</sup> O Decreto Federal 9.203/2017 define o conceito de governança pública (art. 2º, I) como sendo o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

corrige os erros pela raiz do problema. Por isso, imprescindível que a fiscalização ocorra também de forma preventiva, monitorando a adaptação dos órgãos públicos às políticas de planejamento instituídas pela nova lei e recomendando ações para que os agentes públicos passem a planejar as aquisições de forma correta e permanente.

## 5. CONCLUSÃO

O planejamento é um tema de extrema importância em todas as áreas de conhecimento. Sua implementação garante a efetividade e a qualidade dos projetos desenvolvidos seja na esfera privada ou na pública. Conhecer as técnicas de planejamento propicia uma melhoria contínua nos processos e garante previsibilidade e eficácia nas ações, além de segurança jurídica aos envolvidos em quaisquer empreendimentos que sejam desenvolvidos.

Na Administração Pública, o planejamento ganha contornos ainda mais importantes devido à necessidade de se aperfeiçoar o trabalho dos gestores nas diversas áreas, desde a elaboração das leis orçamentárias até na execução de políticas públicas. Especificamente em relação aos processos licitatórios, o planejamento gera economicidade, eficiência, eficácia e segurança jurídica, garantindo o fornecimento de bens e a prestação de serviços necessários para que as políticas públicas atinjam os seus fins e atendam aos anseios da sociedade.

Neste contexto, a Lei 14.133/2021 inovou ao elevar o planejamento ao patamar de princípio aplicado aos processos licitatórios. A nova legislação foi além, instituiu princípios, institutos e procedimentos destinados aos agentes públicos com o objetivo de inserir o planejamento na rotina dos órgãos responsáveis pela condução dos processos licitatórios. Trata-se de um importante marco na busca pela efetividade dos objetivos da licitação, normatizando não apenas os trâmites burocráticos dos processos, mas focando principalmente na fase preparatória das compras públicas.

A NLLC poderia ter avançado um pouco mais, tornando obrigatório alguns institutos como o plano anual de compras e a alocação da matriz de risco nos processos. Porém, é inegável que o texto final promulgado é definitivo na sistematização de uma licitação focada não apenas no resultado, mas no caminho a ser percorrido para alcançá-lo.

Aos agentes públicos resta assimilar as inovações introduzidas pela nova lei, inserindo a cultura de planejamento na rotina dos expedientes administrativos de modo a torná-la uma prática permanente nos processos de compras públicas. Com isso, ganha a sociedade, que contará com toda a estrutura e recursos necessários para o avanço e o pleno desenvolvimento das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em 16 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

BRASIL, **Lei 10.520 de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)> Acesso em: 16 de junho de 2022.

BRASIL, **Lei 14.133 de 1º de abril de 2021**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)> Acesso em: 04 de abril de 2022.

BRASIL, **Decreto-lei 2.300 de 21 de novembro de 1986**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm)> Acesso em: 27 de junho de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 18 de junho de 2022.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Princípios Orçamentários**. Elaboração: CONOF/CD - Vander Gontijo (texto base), Eugênio Greggianin e Graciano Rocha Mendes - CONOF/CD; Fonte: Constituição Federal, Lei 101/2000 (LRF), Lei 4.320/64, LDOs. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>> Acesso em: 08 de julho de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2622/2015** – Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Data da sessão: 21/10/2015. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)> Acesso em: 27 de junho de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2129/2021** – Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Data da sessão: 15/09/2021. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2129%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2129%2520ANOACORDAO%253A2021/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520)> Acesso em: 27 de junho de 2022.

CHIAVENATO. Chiavenato. **Management** [S.l.] Disponível em: <<https://www.chiaven>

ato.com.br/> Acesso em: 15 de setembro de 2021.

Chiavenato, Idalberto. **Administração geral e pública!** 2.ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DAMASCENO, Adelson Barbosa. **Artigo: Cultura Organizacional – O principal desafio da Nova Lei de Licitações para os municípios.** Disponível em: <<https://ribeiroedamasceno.com.br/2022/04/14/cultura-organizacional-o-principal-desafio-da-nova-lei-de-licitacoes-para-os-municipios/#:~:text=DOS%20PILARES%20DA%20NOVA%20LEI%20DE%20LICITA%C3%87%C3%95ES,e%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20preven%C3%A7%C3%A3o%20de%20riscos.>> Acesso em: 08 de julho de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2020, p.111.

DOS REIS, Patrícia Helena. **Planejamento Estratégico e Mudança Organizacional: o caso do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.** Orientador: Prof. Ricardo Carneiro. Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Administração Pública. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2009.

E SILVA, Marcos de Souza. **Planejamento na Administração Pública: Construção de Capacidades, Aquisição de Apoio Político e Geração de Valor Público.** Orientador: Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/marcos-de-souza-e-silva.pdf>> Acesso em: 16 de junho de 2022.

FABRE, Flávia Moraes Barros Michele. **Função horizontal da licitação e da contratação administrativa.** Tese de Doutorado em Direito do Estado. Orientadora: Professora Titular Odete Medauar. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiDjvv50t34AhW2uZUCHdAFDVwQFnoECAsQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.teses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F2%2F2134%2Fde-01122015-123928%2Fpublico%2FTESE\\_COMPLETA\\_FLAVIA\\_MORAES\\_2014.pdf&usg=AOvVaw2aY4C9fyFU43rNJsJvtVNW](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiDjvv50t34AhW2uZUCHdAFDVwQFnoECAsQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.teses.usp.br%2Fteses%2Fdisponiveis%2F2%2F2134%2Fde-01122015-123928%2Fpublico%2FTESE_COMPLETA_FLAVIA_MORAES_2014.pdf&usg=AOvVaw2aY4C9fyFU43rNJsJvtVNW)> Acesso em: 17 de junho de 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 19 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MACHADO, Cleiton Duarte, GARDOLINSKI, Maria Terezinha H. Antoniazzi. **A importância do planejamento na administração pública e sua influência para um ambiente sustentável** (Machado e Gardolinski). Disponível em <https://www.cadernosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/516/469>. Acesso em: 16 de junho de 2022.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada.** 8 ed. Curitiba: Zênite, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público. Escola Nacional da Administração Pública – ENAP. Ano 45, Vol. 120. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjejMm6pZz6AhVxCLkGHcAZCIIQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Frevista.enap.gov.br%2Findex.php%2FRSP%2Farticle%2Fdownload%2F702%2F550%2F2336&usg=AOvVaw1Z9C6obmoZRbiFwy-L76\\_w](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjejMm6pZz6AhVxCLkGHcAZCIIQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Frevista.enap.gov.br%2Findex.php%2FRSP%2Farticle%2Fdownload%2F702%2F550%2F2336&usg=AOvVaw1Z9C6obmoZRbiFwy-L76_w)> Acesso em: 06 de setembro de 2022.

PLANEJAMENTO *in* **Michaelis**, 2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/planejamento/>. Acesso em: 16 de junho de 2022.

SARAI, Leandro (org.) **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 14.133/21. Comentada por Advogados Públicos**. São Paulo: JusPodvim, 2021.

ZAPELINI, Wilson Berckembrock. **Planejamento**. – 2. ed. rev. atual. Florianópolis: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina / IFSC, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2007.