Ministério da Saúde

MANUAL DE PLANEJAMENTO SISTEMATIZADO DE AQUISIÇÕES DE INSUMOS ESTRATÉGICOS EM SAÚDE (IES)

Uniformização de Processos de Aquisição de IES

- NUP SEI 25000.143562/2025-34 - Artigo 74
- NUP SEI 25000.143029/2025-72 - Artigo 75
- NUP SEI 25000.143553/2025-43 - Pregão Eletrônico

Brasília - DF
2026

Ministério da Saúde

MANUAL DE PLANEJAMENTO SISTEMATIZADO DE AQUISIÇÕES DE INSUMOS ESTRATÉGICOS EM SAÚDE (IES)

Uniformização de Processos de Aquisição de IES

- NUP SEI 25000.143562/2025-34 - Artigo 74
- NUP SEI 25000.143029/2025-72 - Artigo 75
- NUP SEI 25000.143553/2025-43 - Pregão Eletrônico

Brasília - DF
2026

2026 Ministério da Saúde.

Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons – Atribuição – Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A coleção institucional do Ministério da Saúde pode ser acessada, na íntegra, na Biblioteca Virtual em Saúde do Ministério da Saúde: http://bvsms.saude.gov.br.

Elaboração, distribuição e informações:
MINISTÉRIO DA SAÚDE
Departamento de Logística em Saúde (DLOG)
Esplanada dos Ministérios, bloco G, 4º andar
CEP: 70052-900 - Brasília/DF

Ministro de Estado da Saúde
Alexandre Rocha Santos Padilha

Secretário-Executivo do Ministério da Saúde
Adriano Massuda

Edição-geral:
Genivano Pinto de Araújo -Diretor de Logística em Saúde (DLOG)
Pedro Peres da Silva - Coordenador-Geral de Planejamento, Monitoramento e Controle Logístico
Cristiane Caetano Ferreira Santos - Consultora

Revisão geral:
Ciro Carvalho Miranda - *Consultor Jurídico do Ministério da Saúde*
Rafael Schaefer Comparin - *Diretor de Aquisições da Advocacia-Geral da União*
Maria Victória Paiva - *Coordenadora-Geral de Análise Jurídicas de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - Ministério da Saúde*
Renata Soares Jambeiro de Oliveira - *Analista de Projetos*

Colaboração:
Fernanda Martins Torres - *Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde*
Alexandro Ogliari - *Assessor Técnico Especializado*
Juliana Da Silva Pinto Carneiro - *Secretário(a)-Executivo(a) Adjunto(a) do Ministério da Saúde*
Carolina dos Santos Sulpino - *Analista de Licitação*
Gustavo Holanda Rego - *Coordenador-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde*
Michelle Araujo Soares - *Chefe da Divisão de Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde*
Reginaldo Gonçalves - *Chefe da Divisão de Monitoramento e Controle das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde*
Eliane Borges dos Santos - *Analista de Licitação*
Katiane Rodrigues Torres - *Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde*
Dayanni Nogueira Castro - *Coordenadora de Controle e Acompanhamento Logístico de Insumos Estratégicos para Saúde*
Victor Paiva Macedo Lahud - *Coordenador-Geral de Execução Orçamentária e Financeira*
Nilton Pereira Júnior - *Diretor de Programa da Secretaria-Executiva*
Iracy de Almeida Gallo Ritzmann - *Assessora Especial do Gabinete da Secretaria-Executiva*
Márcia Amaral - *Consultora Técnica*
Wesley Alexandre Tavares - *Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde*
Marcelo Alves Miranda - *Coordenador de Gestão Técnica e Administrativa Substituto*
Marcello Novaes Fernandes Espindula - *Coordenador-Geral de Licitações e Contratos Administrativos*

Grupo de Trabalho - Uniformização de Processos e Padronização de Documentos:
Franklin Martins Barbosa - *Coordenador-Geral de Conformidade e Contratação Direta de Insumos Estratégicos para Saúde;*
Lucas Alves Moreira - *Coordenador de Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde;*
Cláudia Da Silva Freire - *Chefe da Divisão de Conformidade das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde.*
Gustavo Holanda Rego - *Coordenador-Geral de Licitações e Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde Michelle Araujo Soares - Chefe da Divisão de Contratos de Insumos Estratégicos para Saúde*
Reginaldo Gonçalves - *Chefe da Divisão de Monitoramento e Controle das Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde*
Katiane Rodrigues Torres - *Coordenadora-Geral de Logística de Insumos Estratégicos para Saúde*
Dayanni Nogueira Castro - *Coordenadora de Controle e Acompanhamento Logístico de Insumos Estratégicos para Saúde*
Victor Paiva Macedo Lahud - *Coordenador-Geral de Execução Orçamentária e Financeira*
Eliane Borges dos Santos - *Analista de Licitação*
Carolina dos Santos Sulpino - *Analista de Licitação*

TED 24/2023
Apoio Metodológico para Gestão Estratégica do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde
Vladimir Arthur Fey - *Coordenador-Geral*
Fernando Richartz - *Subcoordenador*
Altair Borgert - *Coordenador da Meta 2*

Elaboração de Conteúdo:
Altair Borgert Emanuele
Engelage Fernando Richartz
Karen Sabrina Bayestorff Duarte
Vladimir Arthur Fey

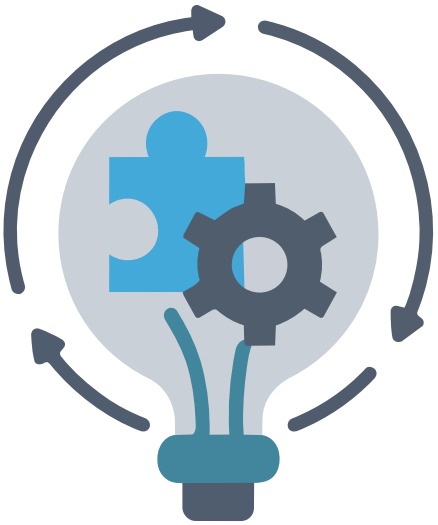
Diagramação preliminar:
Matheus Giulio Gomes Da Rosa Sonia Trois

Projeto Gráfico e Diagramação final:
Nero Felix Rocha de Araújo
Tomás Kohl Fortes

Ficha Catalográfica

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Logística em Saúde.
Manual de Planejamento Sistematizado de Aquisições de Insumos Estratégicos em Saúde (IES) / Ministério da Saúde. – 2. ed. – Brasília : Ministério da Saúde, 2026.
64 p. : il.

Catalogação na fonte – Bibliotecária: Daniela Ferreira Barros da Silva – CRB 1/2686 – Editora MS/CGDI – OS 2026/0279



DLOG/SE/MS

Leia o QR Code e **acesse todos os materiais**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO 7

ETAPAS DO PLANEJAMENTO 8

DETALHAMENTO DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE 10

CARACTERIZAÇÃO DA DEMANDA 10

INICIAR PROCESSO SEI 13

OFÍCIO DE ABERTURA DE PROCESSO DE CONTRATAÇÃO 15

REVISAR DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD) 18

AUTORIZAR A ABERTURA DO PROCESSO E INDICAR A EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO (EPC) 22

INICIAR GERENCIAMENTO DE RISCOS 24

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) 28

INICIAR PESQUISA DE PREÇOS 41

ELABORAR MODELO DE PROPOSTA 45

ELABORAR MODELOS DE PLANILHA DE CUSTOS (PARÂMETRO IV DA IN SEGES 65/2021) 46

GUIA DE ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO CRÍTICO DE PREÇOS 48

ELABORAR TERMO DE REFERÊNCIA (TR) 52

ELABORAR MODELOS DE INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR) 58

DESPACHO DE SOLICITAÇÃO DE DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA 60

AUTORIZAR A CONTRATAÇÃO (GOVERNANÇA) 62

CONCLUIR DOCUMENTOS E CONSOLIDAR NO PROCESSO SEI 63

CONTROLE JURÍDICO PRÉVIO 64

CONCLUSÃO 65

INTRODUÇÃO

A gestão de Insumos Estratégicos em Saúde (IES) é um dos componentes centrais do funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Sem medicamentos, vacinas, equipamentos e demais insumos em condições adequadas de disponibilidade e distribuição, todo o esforço assistencial perde consistência. Nesse contexto, o desafio vai além da aquisição em si: requer planejamento, coordenação e uniformização de processos em âmbito nacional, assegurando previsibilidade e reduzindo a dependência de soluções emergenciais. Este manual foi elaborado para organizar esse percurso, traduzindo exigências legais em procedimentos claros, promovendo a integração entre gestores e oferecendo diretrizes voltadas à eficiência, transparência e governança na gestão do abastecimento público de saúde.

O fornecimento regular de insumos estratégicos é indispensável para a execução de programas como controle da tuberculose, hanseníase, HIV/Aids, imunizações e outros de relevância epidemiológica. A ausência de planejamento integrado ou falhas logísticas têm historicamente provocado desabastecimentos e desperdícios que comprometem a efetividade do SUS.

Garantir o acesso universal e equânime previsto na Constituição depende de processos estruturados de planejamento de compras. Isso inclui estimativas baseadas em dados epidemiológicos, definição de estoques de segurança, coordenação de aquisições em escala nacional e monitoramento rigoroso da distribuição, com integração entre União, estados e municípios.

No âmbito federal, as compras públicas avançaram de forma significativa com a Lei nº 14.133/2021, que consolidou o planejamento como etapa obrigatória e estruturante das contratações. O arti go 12, inciso VII da lei estabelece diretrizes voltadas à racionalização das aquisições, ao alinhamento com o planejamento estratégico institucional e à integração com as leis orçamentárias. A regulamentação complementar incentiva contratações centralizadas e compartilhadas, buscando economia de escala, padronização de processos, redução de custos e prevenção do fracionamento de despesas.

Mais do que um requisito formal, a lei incorporou a cultura de planejamento às contratações públicas, reforçando práticas já adotadas pelo Ministério da Saúde e estendendo-as a todos os entes federativos. Além de tornar o planejamento obrigatório, a legislação fortaleceu padrões de governança e transparência, determinando a divulgação pública das informações de planejamento e introduzindo a gestão de riscos como componente essencial dos processos.

As diretrizes estabelecidas convergem para princípios fundamentais: utilização de evidências técnicas e científicas, padronização de itens e procedimentos, agregação de demandas, garantia de qualidade técnica e monitoramento constante dos estoques e aquisições. Dessa forma, a uniformização de processos e o planejamento sistematizado deixam de ser apenas exigência normativa e se consolidam como condição essencial da gestão pública em saúde.

O êxito desse modelo depende de fatores complementares. A capacitação contínua de profissionais é indispensável para reduzir os efeitos da rotatividade e assegurar a preservação do conhecimento institucional. A manutenção e a integração dos sistemas de informação exigem atenção permanente, de modo a fornecer dados confiáveis para o planejamento estratégico. A governança federativa, por sua vez, requer diálogo constante e compromisso efetivo dos estados e municípios no compartilhamento de informações e na adesão às estratégias pactuadas, acompanhadas por instâncias de deliberação do SUS.

Consolidar um modelo de excelência em compras públicas de saúde, com planejamento antecipado, processos padronizados, gestão de riscos e monitoramento contínuo, representa um investimento direto na qualidade do atendimento e na eficiência do gasto público. Tanto a escassez quanto o excesso de insumos acarretam prejuízos significativos, razão pela qual a gestão precisa equilibrar

oferta e demanda de forma sistemática e responsável.

Cabe aos gestores do SUS , em todas as esferas, implementar as diretrizes legais e utilizar as ferramentas disponíveis para fortalecer a governança, assegurando que nenhum medicamento essencial falte ao cidadão e que os recursos públicos sejam aplicados de forma racional. O objetivo final é permitir que o sistema cumpra plenamente o princípio constitucional da universalidade, garantindo que os insumos estratégicos cheguem oportunamente aos serviços de saúde em todo o país.

Este manual se apresenta como instrumento de apoio a esse propósito, oferecendo orientações práticas para que o planejamento de compras no SUS alcance níveis cada vez mais elevados de eficiência, transparência e efetividade. Além de possibilitar a estruturação dos fluxos do processo de compra nos órgãos, a ideia é dar segurança aos agentes públicos na utilização dos modelos no dia a dia.

Assim, ao lado do arcabouço legal, recomenda-se que este manual sirva de guia para os servidores que atuam nas contratações públicas.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O planejamento é atividade própria e inerente à Administração. Nas compras públicas, sua importância é evidenciada com a publicação da Lei nº. 14.133/2021, que elevou o planejamento a um dos princípios que devem ser observados na sua aplicação e dedicou a essa etapa um capítulo inteiro.

Nas lições de Marçal Justen Filho (2021, p. 331):

> "Um dos pilares da Lei nº 14.133/2021 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção."

O planejamento de cada contratação constitui o alicerce sobre o qual se sustenta todo o processo de aquisição pública. É nele que se estabelecem as bases para a eficiência, a transparência e a aderência das contratações ao interesse coletivo. Trata-se de uma sequência estruturada de atividades que permitem identificar a real necessidade da Administração, selecionar a solução mais adequada, aferir sua viabilidade técnica e econômica e definir, de forma clara, como será contratada, executada e fiscalizada.

A qualidade dessa etapa é determinante. Um planejamento superficial tende a gerar problemas em cadeia: processos licitatórios contestados, contratos mal elaborados, entregas insatisfatórias, atrasos, aditivos desnecessários e, em última instância, a frustração do interesse público. Ao contrário, quando a Administração dedica tempo e atenção à fase preparatória, aumenta a segurança jurídica, previne riscos, racionaliza custos e cria condições para que a execução contratual ocorra sem sobressaltos.

A Lei nº 14.133/2021 denomina essa etapa de fase preparatória e a trata como componente obrigatório e estruturante das contratações. A norma exige que os órgãos e entidades adotem práticas de governança e gestão de riscos, assegurando que cada contratação esteja alinhada ao planejamento estratégico institucional e às leis orçamentárias. O planejamento, portanto, não se limita a um ato administrativo isolado: ele se conecta à visão global da Administração, materializada no Plano de Contratações Anual (PCA), e deve dialogar com os objetivos de médio e longo prazo da instituição.

Outro aspecto essencial é a proporcionalidade do detalhamento: quanto maior a relevância ou o risco associado ao objeto, financeiro, técnico, jurídico ou operacional, mais rigorosa deve ser a elaboração dos estudos e documentos preparatórios. Isso evita improvisações e garante que decisões críticas (como a escolha da modalidade de licitação, a definição de critérios de julgamento ou a esti-

pulação de cláusulas contratuais) estejam embasadas em informações consistentes.

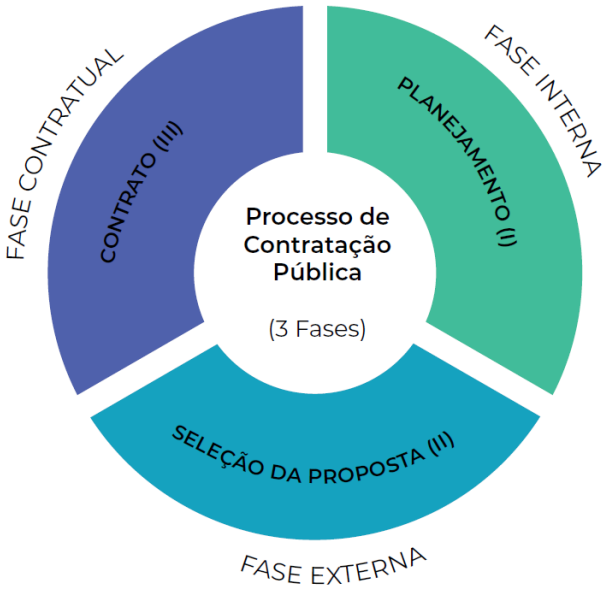
Compreendida a relevância do planejamento como fase estruturante das contratações públicas, torna-se necessário detalhar como essa etapa se organiza na prática. O processo não se esgota em uma declaração genérica de necessidade, mas se desdobra em fases sucessivas e interdependentes que orientam o gestor desde a identificação da demanda até a definição da estratégia de contratação. O próximo capítulo apresentará cada uma dessas etapas, evidenciando como elas se articulam para garantir consistência técnica, segurança jurídica e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

ETAPAS DO PLANEJAMENTO

Niebuhr (2008) divide as fases de aquisição pública em três, a saber: (i) planejamento de compra, (ii) procedimento licitatório e (iii) execução do contrato. Por sua vez, é a partir do planejamento da compra que se elabora a especificação do objeto a ser licitado.

Já a licitação constitui-se como o processo que permite aos fornecedores de bens e serviços competirem entre si de forma isonômica respeitando critérios objetivos e todos os requisitos legais a fim de selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público (JUSTEN FILHO, 2010)

Por fim, a execução do contrato deve ser acompanhada por um gestor e um fiscal designado como representante da administração pública para garantir o fiel cumprimento às cláusulas contratuais (BRASIL, 1993).



A fase preparatória das contratações, prevista na Lei nº 14.133/2021, é composta por um conjunto de etapas que devem ser seguidas de forma lógica e integrada. Cada uma delas contribui para reduzir riscos, dar clareza às decisões administrativas e assegurar que a contratação esteja alinhada às necessidades institucionais e às diretrizes de governança pública.

1. Identificação da necessidade e formalização da demanda

O processo inicia-se com a unidade administrativa responsável descrevendo de forma clara a necessidade da administração a ser atendida. Essa manifestação é registrada por meio do Documento de Formalização da Demanda (DFD), que indica a justificativa e os quantitativos planejados. Nessa fase, a Administração deve assegurar que a demanda seja compatível com as políticas públicas vigentes e com o planejamento estratégico do órgão.

2. Análise de riscos da contratação

A gestão de riscos é etapa obrigatória prevista na Lei nº 14.133/2021. Consiste na identificação, avaliação e tratamento de riscos que possam comprometer o êxito da contratação. Essa análise deve abranger aspectos técnicos, jurídicos, financeiros e operacionais, permitindo a adoção de medidas preventivas e corretivas. Trata-se de um instrumento de governança essencial para dar previsibilidade e segurança ao processo.

3. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o instrumento que fundamenta a decisão administrativa, avaliando a real necessidade, as possíveis soluções disponíveis no mercado e a viabilidade técnica e econômica da contratação. Deve contemplar análise de alternativas, estimativa de custos, riscos potenciais e benefícios esperados. É a etapa em que se garante que a solução escolhida seja adequada, eficiente e sustentável.

4. Elaboração do Termo de Referência (TR)

O Termo de Referência (TR) consolida todas as informações necessárias para a licitação ou contratação direta. Deve conter descrição detalhada do objeto, critérios de seleção do fornecedor, exigências de habilitação, condições de execução, prazos, responsabilidades, forma de pagamento e indicadores de desempenho. Quanto mais claro e completo for o documento, menor será o risco de litígios ou falhas na execução contratual. Sua elaboração deve ser fundamentada nos resultados do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que caracteriza o interesse público envolvido e embasa a melhor solução para o atendimento da demanda da Administração Pública.

5. Aprovação do planejamento e alinhamento orçamentário

Antes do início da fase externa, todos os documentos elaborados devem ser aprovados pelas instâncias competentes e compatibilizados com o planejamento orçamentário e financeiro. Essa etapa assegura que a contratação esteja amparada por recursos disponíveis e vinculada ao Plano de Contratações Anual (PCA).

Essas etapas, quando observadas em sua totalidade, garantem que a contratação se desenvolva de forma estruturada, transparente e eficiente, evitando improvisações e aumentando a probabilidade de sucesso na execução contratual.

Se por um lado a Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma geral, as etapas que compõem a fase preparatória, por outro cabe a cada órgão adaptar e operacionalizar esses dispositivos à sua realidade institucional. No caso do Ministério da Saúde, dada a complexidade e a abrangência das contratações na área da saúde pública, cada etapa do planejamento é apoiada por instrumentos específicos, desenvolvidos para conferir maior rigor técnico, padronização e rastreabilidade aos processos. Esse conjunto de instrumentos permite que o planejamento seja não apenas um requisito legal, mas um procedimento estruturado e integrado à governança do SUS.

Nos tópicos seguintes, serão apresentados os principais instrumentos utilizados pelo Ministério da Saúde em cada uma das etapas do planejamento, evidenciando como eles se articulam entre si e como contribuem para a eficiência, a transparência e a efetividade das contratações públicas no setor.

DETALHAMENTO DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE

No capítulo anterior foram apresentadas, em linhas gerais, as etapas que compõem a fase preparatória das contratações públicas, evidenciando sua relevância para a eficiência e a segurança do processo. A partir desse panorama, este capítulo aprofunda a análise, descrevendo em detalhe cada uma das etapas adotadas pelo Ministério da Saúde, bem como os instrumentos específicos utilizados para sua execução. O objetivo é oferecer aos gestores e equipes técnicas um guia prático e fundamentado, que traduza as exigências legais em rotinas claras, padronizadas e alinhadas às políticas públicas de saúde.

CARACTERIZAÇÃO DA DEMANDA

DESCRIÇÃO

O processo inicia-se com a caracterização da demanda, etapa que tem por objetivo antecipar, de forma qualificada e estruturada, o início de uma contratação pública.

Essa etapa antecede a autuação do processo no SEI e promove uma reflexão estratégica sobre:

- A real necessidade da demanda;
- Seus impactos no serviço público;
- Os riscos envolvidos;
- A viabilidade técnica e orçamentária;
- O alinhamento com os objetivos institucionais.
- Garante conformidade com a Lei nº 14.133/2021, em especial:
- Artigo 18 – obrigatoriedade de planejamento prévio.
- Artigo 18, incisos I e II – motivação detalhada da contratação.

QUANDO APLICAR

Deve ser aplicada antes da autuação do processo no SEI, sempre que surgir uma nova necessidade de contratação de bens, serviços ou soluções que demande avaliação técnica, administrativa ou estratégica.

É uma etapa obrigatória para evitar abertura de processos inconsistentes, redundantes ou desalinhados com orçamento e metas institucionais.

Importante: O processo deve iniciar com antecedência suficiente para garantir o atendimento à necessidade. Entende-se que o tempo saudável para tramitação de processo de aquisição na modalidade pregão eletrônico é de no máximo 180 (cento e oitenta) dias. É essencial que as unidades demandantes considerem uma janela de tempo maior para o início do processo.

Isso porque, antes de o processo chegar ao DLOG, há um conjunto de etapas internas sob responsabilidade da própria área demandante, como a caracterização da demanda, elaboração do Documento de Formalização da Demanda (DFD), realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), gestão de riscos, pesquisa de preços e elaboração do Termo de Referência (TR). Todas essas atividades

demandam tempo, interação entre diferentes setores e análises técnicas detalhadas.

Portanto, recomenda-se que as áreas iniciem o planejamento com antecedência suficiente para cumprir integralmente suas responsabilidades internas, garantindo que, ao ser encaminhado à DLOG, o processo já esteja devidamente instruído, completo e apto a prosseguir. Essa prática reduz riscos de atrasos, aumenta a previsibilidade do cronograma e assegura maior eficiência na execução da contratação.

RESPONSÁVEL PELA CONDUÇÃO

- Área demandante (unidade técnica responsável).
- Participação recomendada de:
- Planejamento;
- Áreas correlatas ou impactadas.

ATIVIDADES DA CARACTERIZAÇÃO DA DEMANDA

1. Reunião Inicial com os Stakeholders

- Discutir a necessidade apresentada;
- Alinhar expectativas entre os envolvidos;
- Identificar entraves técnicos, normativos ou financeiros;
- Promover transparência e corresponsabilidade desde o início do processo.

2. Formulação do Problema (Interesse Público)

- Qual é o problema ou necessidade concreta que a Administração precisa resolver?
- Quais as consequências da não contratação?
- Qual o resultado se espera alcançar (produto ou efeito prático)?

Evite generalizações. Foque em problemas concretos e mensuráveis. Descreva o problema de forma objetiva, com base em dados verificáveis e impacto mensurável sobre o interesse público.

3. Verificação de Demandas Correlatas, interdependentes ou repetidas

- Há contratações semelhantes em andamento?
- A demanda depende de outra para fazer sentido?
- Há possibilidade de agrupamento/integração?
- Está prevista no Plano de Contratações Anual (PCA)?

Consulte ComprasGov, Plano de Contratações Anual (PCA) e SEI.

4. Identificação e Avaliação de Riscos Iniciais

- Operacionais (ex.: indisponibilidade de equipe);
- Jurídicos (ex.: vedação legal, conflito de competências);
- Orçamentários (ex.: ausência de dotação orçamentária);
- Mercado (ex.: risco de monopólio).

Ressalta-se que o Mapa de Riscos deve ser obrigatoriamente elaborado e inserido diretamente no sistema Compras.gov.br, conforme as funcionalidades previstas na Nova Lei de Licitações e nos normativos complementares.

5. Alinhamento Estratégico

- Compatibilidade com PPA, PEI e planos setoriais;
- Compatibilidade com LDO e LOA;
- Conformidade com o PLS;
- Observância a recomendações de órgãos de controle.

Esse alinhamento evita retrabalho ou apontamentos posteriores.

VERIFICAÇÃO DA VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA

- Verificar dotação orçamentária disponível;
- Planejar alocação futura, quando aplicável;
- Indicar unidade gestora responsável pelo empenho.

Importante: mesmo sem dotação orçamentária imediata, a contratação pode iniciar se houver planejamento validado e autorizado pela autoridade máxima da unidade.

IDENTIFICAÇÃO PRELIMINAR DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO (EPC)

- Levantar nomes de servidores com:
- Conhecimento técnico;
- Disponibilidade de tempo;
- Experiência em contratações públicas;
- Capacidade de trabalho em equipe.

A Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve ser multidisciplinar (artigo 7º da Lei nº 14.133/2021).

FORMA DE REGISTRO E ENCAMINHAMENTO

Toda a caracterização deve ser registrada nos autos do processo como memória técnica da reunião inicial, arquivada no SEI como primeiro documento do processo.

Campos obrigatórios:

- Problema identificado;
- Objetivo da contratação;
- Riscos iniciais;
- Responsáveis;
- Equipe preliminar;
- Alinhamento estratégico.

BOAS PRÁTICAS

- Incluir múltiplas perspectivas: envolva, desde o início, áreas técnicas, administrativas e estra-

tégicas que possam ser impactadas, garantindo visão integrada da contratação.

- Basear-se em evidências: utilize dados, indicadores de desempenho e histórico de contratações anteriores para justificar a demanda.Consultar experiências semelhantes: verificar registros em ComprasGov, Plano de Contratações Anual (PCA) e SEI para evitar duplicidade de esforços e identificar boas soluções já adotadas.
- Registrar todas as discussões iniciais: atas e memórias de reunião fortalecem a rastreabilidade e a transparência, além de reduzir riscos de questionamentos futuros.
- Registrar todas as discussões iniciais: atas e memórias de reunião fortalecem a rastreabilidade e a transparência, além de reduzir riscos de questionamentos futuros.
- Considerar soluções alternativas à contratação: antes de iniciar o processo licitatório, avaliar possibilidades como parcerias institucionais, termos de cooperação, reaproveitamento de estoques, remanejamento de recursos já disponíveis, cessão de bens ou até compartilhamento de serviços com outras unidades administrativas.

INICIAR PROCESSO SEI

DESCRIÇÃO

Após a caracterização da demanda e a validação técnica preliminar da contratação pretendida, deve-se iniciar a formalização do processo eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Essa etapa garante a formalização e a rastreabilidade do planejamento da contratação, assegurando que todos os documentos produzidos fiquem organizados e acessíveis em um único fluxo processual.

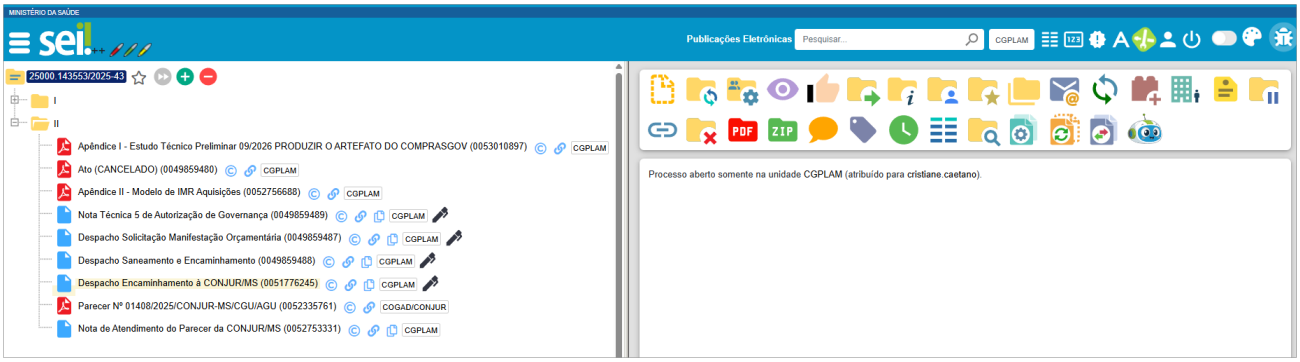
Para garantir uniformidade e reduzir riscos de omissões, recomenda-se a duplicação do Processo Uniformizado Modelo, que já se encontra estruturado sob NUP específico e contempla:

- Árvore de documentos padronizada, assegurando a correta ordem lógica dos registros;
- Modelos atualizados e validados pela área central de governança de contratações e consultoria jurídica junto ao Ministério da Saúde.
- Arquivos essenciais à instrução completa do processo, aptos a subsidiar todas as etapas subsequentes.

Exemplos de Processos Modelo no SEI:

i. NUP SEI 25000.143562/2025-34 - Artigo 74
ii. NUP SEI 25000.143029/2025-72 - Artigo 75
iii. NUP SEI 25000.143553/2025-43 - Pregão Eletrônico

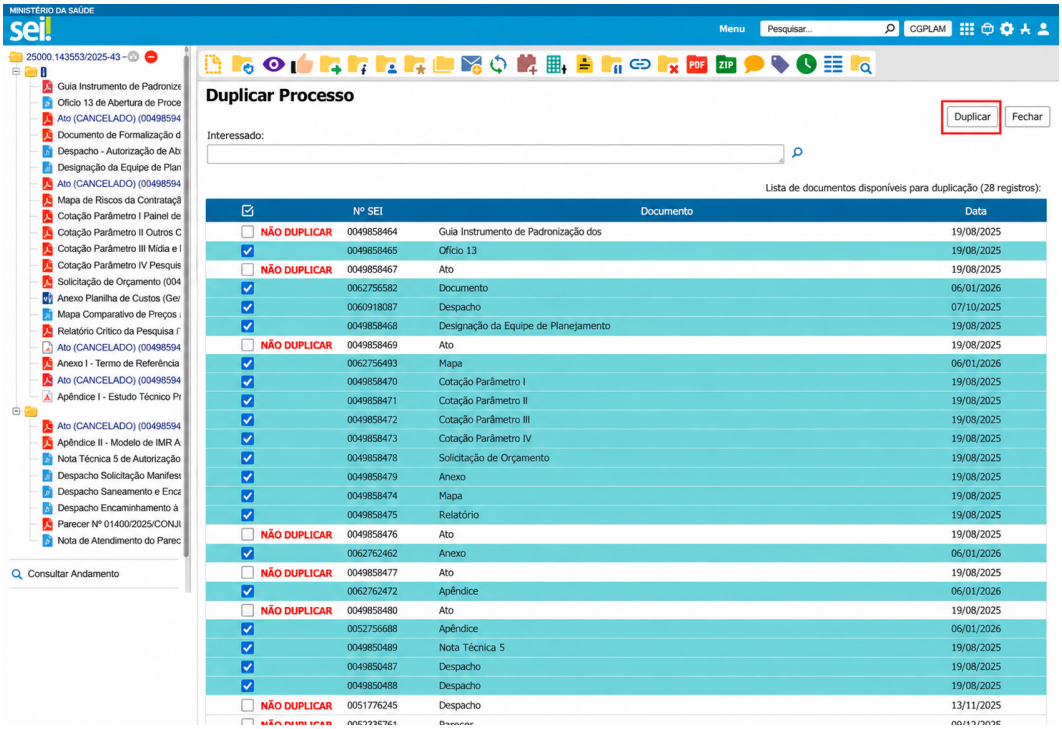
A duplicação evita omissões e retrabalho, assegurando o correto sequenciamento documental. Após a cópia, os documentos devem ser personalizados conforme o caso concreto, mantendo a ordem lógica e a numeração da árvore.



Os processos modelos, por terem sido submetidos a sucessivas validações e ajustes, podem conter documentos cancelados, substituídos ou desatualizados, mantidos na árvore processual, denominado "**ATO CANCELADO**", apenas para fins de registro histórico.

Dessa forma, ao proceder à duplicação de um processo modelo, uma das primeiras e mais relevantes providências consiste na correta seleção dos documentos que efetivamente irão compor a nova árvore processual. No momento da duplicação, o sistema apresentará uma tela para marcação dos documentos a serem replicados, cabendo ao usuário analisar criticamente cada item disponível.

Não devem ser selecionados os documentos que não integram a instrução regular do novo processo, tais como: o Guia da Advocacia-Geral da União (AGU) - o Instrumento de Padronização de Procedimentos (IPP) ou guias equivalentes; todos os documentos identificados como "**ato cancelado**"; pareceres da Consultoria Jurídica; notas de atendimento; bem como o último despacho de encaminhamento à Consultoria Jurídica (CONJUR). Esses documentos permanecem no processo modelo apenas como referência histórica e não devem ser reproduzidos no novo processo.

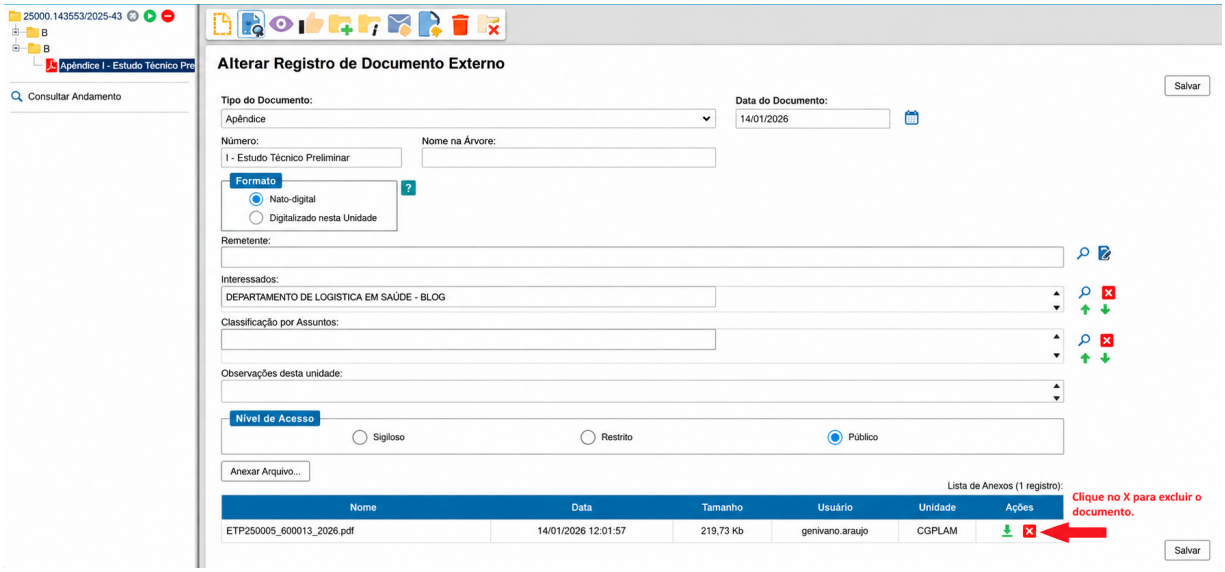


Após a seleção exclusiva dos documentos que efetivamente comporão a instrução do novo processo, o usuário deverá prosseguir com a duplicação, indicando corretamente a unidade interessada, correspondente à área demandante ou responsável pelo processo e, em seguida, confirmar a operação. A correta observância desse procedimento assegura a adequada organização da árvore processual, evita inconsistências formais.

Com a finalidade de assegurar a coerência e a sequência lógica da instrução processual, foram abertos diversos IDs na árvore do processo modelo, nos quais foram inseridos documentos de natureza exclusivamente orientativa, tais como: o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR). Esses documentos têm caráter orientativo e destinam-se apenas a apoiar as áreas na elaboração dos seus próprios documentos, devendo ser utilizados como referência e não como peças finais do processo.

No momento da duplicação do processo modelo, esses arquivos orientativos, inclusive aqueles inseridos em formato PDF, também serão automaticamente duplicados. Nessa etapa, é imprescindível que o usuário **exclua imediatamente** tais documentos em PDF, ainda durante a fase inicial de organização do novo processo. Essa providência é fundamental porque, uma vez que o processo seja visualizado, tramitado ou movimentado por outra unidade ou coordenação, não será mais possível realizar a exclusão desses documentos, o que comprometeria a regularidade e a fidedignidade da instrução processual.

Assim, após a exclusão dos templates, o usuário deverá proceder à substituição desses documentos pelos arquivos definitivos, efetivamente produzidos pela área demandante, em conformidade com o caso concreto e com a realidade da contratação pretendida. Ressalta-se que a própria árvore do processo modelo contém a indicação expressa de que os templates e documentos orientativos devem ser excluídos e substituídos pelos documentos finais, conforme o caso específico, de modo a garantir a adequada formalização, a rastreabilidade e a conformidade do processo administrativo.



A primeira providência no novo processo SEI é a inclusão e assinatura do Ofício de Abertura de Processo de Contratação.

OFÍCIO DE ABERTURA DE PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

DESCRIÇÃO

A continuidade do processo de contratação depende da autorização formal da autoridade competente, que valida a abertura da fase de planejamento e reconhece a necessidade previamente registrada. Esse ato confere legitimidade administrativa e marca o início oficial da elaboração dos documentos preparatórios. Suas principais finalidades são:

- Solicitar autorização da autoridade competente para abertura do processo no SEI;
- Indicar formalmente os membros da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Registrar a ciência e a anuência dos integrantes da equipe, assegurando a inexistência de conflitos de interesse ou impedimentos legais.

Este documento não é apenas um requisito formal: ele garante a segregação de funções, reforça a rastreabilidade institucional e materializa a responsabilização dos agentes públicos desde a origem da contratação.

QUANDO APLICAR

O ofício deve ser elaborado logo após a abertura formal do processo no SEI, sendo um dos primeiros documentos protocolados.

Sempre que possível, o Documento de Formalização da Demanda (DFD) deve ser anexado ou referenciado no mesmo momento, reforçando a motivação da contratação.

Importante: o ofício não substitui o Documento de Formalização da Demanda (DFD), mas o complementa, oficializando a intenção de contratar e a composição da equipe responsável pelo planejamento.

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

A elaboração é de responsabilidade da unidade técnica requisitante, preferencialmente assinada por:

- Chefe da unidade solicitante;
- Coordenador técnico;
- Servidor(es) por ele indicado, com conhecimento do objeto e da demanda.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO OFÍCIO

a. Identificação da Demanda

- Descrever sinteticamente a necessidade pública que gerou a demanda;
- Indicar se há Documento de Formalização da Demanda (DFD) elaborado (referenciar se existente);
- Justificar por que a demanda é estratégica, urgente ou prioritária.

b. Solicitação Formal

Solicitar autorização para:

- Abertura/continuação formal do processo no SEI;
- Prosseguimento das etapas seguintes (ETP, TR, edital etc.).

c. Indicação da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC)

- Nome completo, matrícula SIAPE e cargo dos servidores;
- Declaração de ciência e aceite de cada membro.

A definição da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve observar o princípio da segregação de funções, fundamental para assegurar independência na tomada de decisão, prevenir conflitos de interesse e reduzir riscos de falhas ou fraudes. Uma equipe bem estruturada garante maior qualidade técnica dos documentos e amplia a legitimidade do processo.

A Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve prezar pela pluralidade de perfis, contemplando:

- Servidor representante da área demandante: assegura que a contratação esteja aderente à necessidade real do serviço público, trazendo a visão prática de quem utiliza ou será diretamente impactado pelo objeto;
- Servidor com conhecimento técnico especializado no objeto: garante a precisão na definição das especificações, evita generalizações ou exigências excessivas e confere segurança à avaliação de viabilidade;
- Servidor com perfil administrativo: contribui para a adequada instrução processual, observância dos trâmites formais, prazos e padronização documental.
- Outros perfis complementares (quando necessário, como orçamentário, logístico ou de TI): fortalecem a análise multidisciplinar, considerando variáveis financeiras, de suprimento, tecnológicas ou operacionais.

Essa composição diversificada promove visão integrada, permitindo que cada decisão seja examinada sob diferentes perspectivas (técnica, administrativa, orçamentária, operacional e estratégica). Além disso, reduz a concentração de responsabilidades em um único servidor, reforçando os princípios de governança, transparência e accountability previstos na Lei nº 14.133/2021.

d. Indicação do Revisor (quando aplicável)

- Designar servidor efetivo para revisão da fase de planejamento.

A indicação de um revisor só é necessária quando a complexidade do objeto justificar, para conferir consistência e conformidade aos documentos produzidos. Caso não seja feita a indicação, justificar formalmente (Portaria GM/MS nº 4.777/2022, Anexo XXXVIII).

e. Indicação da Equipe de Apoio (opcional)

- Nome e cargo dos membros;
- Tipo de apoio (administrativo, técnico, documental).

A Equipe de Apoio pode ser designada, de forma opcional, para auxiliar a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) na condução de atividades específicas durante a fase preparatória. Sua função é complementar, atuando em tarefas que demandam apoio administrativo, técnico ou documental, sem substituir as atribuições formais da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC).

Essa indicação deve ser registrada no Ofício de Abertura, contendo o nome e cargo dos membros, bem como a definição clara do tipo de apoio a ser prestado (ex.: elaboração de minutas, coleta de dados para pesquisa de preços, organização de documentos ou suporte logístico).

A equipe de apoio pode ser especialmente útil em contratações de maior complexidade ou volume de trabalho, permitindo que a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) concentre seus esforços nas decisões estratégicas, enquanto atividades operacionais e de suporte são executadas de maneira organizada e supervisionada.

Importante: a participação da equipe de apoio deve sempre respeitar os limites legais e manter a segregação de funções, não podendo assumir responsabilidades exclusivas da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) ou da autoridade competente.

f. Declarações de Compromisso

Consignar no Ofício de Abertura as declarações individuais de:

- Ciência da designação;
- Ausência de conflito de interesses;

- Não aplicação de sanções administrativas ou criminais;
- Compromisso com ética, legalidade e segregação de funções.

As Declarações de Compromisso formalizam que os membros da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) têm ciência da designação, não possuem conflitos de interesse ou sanções impeditivas e atuarão com ética, legalidade e segregação de funções. Esse registro dá transparência ao processo e fortalece a governança.

A Portaria GM/MS nº 4.777/2022 reforça a necessidade de responsabilização clara dos servidores no planejamento e aquisição de insumos estratégicos, prevendo devolução do processo em caso de falhas. Assim, as declarações funcionam como instrumento de integridade e segurança jurídica.

FORMA DE ENCAMINHAMENTO

O ofício deve ser:

- Assinado digitalmente pelo chefe da unidade demandante (e, preferencialmente, também pelo coordenador/diretor da área);
- Protocolado no SEI no processo recém-aberto;
- Encaminhado à autoridade competente responsável pela autorização da contratação, dentro dos limites delegados.

BOAS PRÁTICAS

- Realizar reunião técnica prévia com planejamento, orçamento, jurídico e logística;
- Validar previamente a viabilidade orçamentária e operacional;
- Escolher membros da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) com experiência no objeto;
- Evitar indicações automáticas sem análise técnica;
- Garantir que os indicados tenham disponibilidade para os prazos do planejamento.

REVISAR DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

DESCRIÇÃO

A caracterização da demanda é o ponto de partida do planejamento da contratação. É nessa etapa que a Administração identifica, de forma clara e justificada, a necessidade que motivará o processo, registrando-a no Documento de Formalização da Demanda (DFD).

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) cumpre a função de transformar uma percepção de necessidade em um registro oficial, apto a subsidiar as etapas subsequentes do planejamento, garantindo:

- Clareza, precisão e suficiência das justificativas.
- Correta identificação da área requisitante e do objeto.

QUANDO APLICAR

Após a abertura do processo no SEI e antes da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é o primeiro documento técnico-formal ela-

borado pela área requisitante no módulo Compras.gov.br, servindo como base para todas as fases subsequentes.

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

Área requisitante → elaboração e revisão técnica do Documento de Formalização da Demanda (DFD).

Recomenda-se:

- Um servidor técnico elabora;
- Chefia da unidade valida;
- Setor de contratações acompanha a qualidade do preenchimento.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO (ANEXO III DOC SEI MODELO)

1. Informações Gerais

- Área Requisitante
- Data prevista para conclusão da contratação
- Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG)
- Nome do responsável

2. Descrição Sucinta do Objeto

A descrição sucinta do objeto deve ser redigida de forma clara, objetiva e direta, permitindo que qualquer leitor compreenda, em poucas linhas, o que será contratado. Deve indicar a denominação principal do bem, serviço ou solução, associada à sua finalidade ou uso previsto, e incluir elementos essenciais, como quantidade aproximada, natureza do fornecimento ou prazos relevantes, quando aplicável. É fundamental evitar termos vagos, como “aquisição de materiais diversos” ou “contratação de serviços gerais” e, também, não detalhar excessivamente, pois os pormenores técnicos serão tratados em etapas posteriores, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR). A boa prática é que a descrição responda, de forma simples e objetiva, às perguntas: o que será contratado, para que servirá e em que escala será utilizado.

3. Grau de Prioridade

O grau de prioridade deve ser definido com base em critérios objetivos que reflitam a urgência, a relevância estratégica e os riscos envolvidos na não realização da contratação. Deve ser definido considerando três dimensões principais:

- Alta prioridade: contratação cuja ausência pode gerar desassistência ou interrupção de serviços essenciais do SUS, especialmente quando há prazo fatal decorrente de decisão judicial, determinação de órgão de controle, portaria ou convênio/emenda prestes a vencer, ou quando existe risco elevado à saúde, à segurança ou a políticas públicas estratégicas.
- Média prioridade: contratações importantes para metas do MS, mas sem
- Risco imediato de paralisação, com prazos ainda gerenciáveis, como ampliações programadas de oferta ambulatorial, aquisição de veículos para campanhas futuras, upgrades não críticos de sistemas e pequenas reformas sem impacto direto no cuidado.
- Baixa prioridade: quando se trata de demanda complementar ou de con
- Veniência, cuja postergação não causa impactos significativos.

4. Justificativa da Prioridade

A classificação deve sempre ser acompanhada de justificativa sucinta e fundamentada, que indique claramente porque a demanda recebeu grau de prioridade alta, considerando aspectos como impacto no serviço público, alinhamento ao planejamento institucional, disponibilidade de alternativas temporárias e consequências da não contratação. Esse cuidado assegura transparência, rastreabilidade e coerência no processo decisório.

5. Justificativa da Necessidade

No Documento de Formalização da Demanda (DFD), a justificativa da necessidade deve ser apresentada de forma sucinta, registrando de maneira objetiva o motivo que dá origem à contratação e a sua importância para a continuidade ou melhoria do serviço público. Nessa fase, não se exige uma análise detalhada, mas sim a indicação clara do problema a ser resolvido, das consequências da não contratação e da finalidade pretendida, assegurando alinhamento às políticas públicas e ao planejamento institucional. O aprofundamento técnico, econômico e operacional dessa justificativa será desenvolvido posteriormente no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Embora não se exija, nessa etapa, aprofundamento técnico, econômico ou operacional, o conteúdo essencial da justificativa registrada no Documento de Formalização da Demanda (DFD) deve ser reproduzido de forma coerente e compatível no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), assegurando a rastreabilidade da demanda e a consistência entre os documentos de planejamento da contratação. O detalhamento e a análise aprofundada da solução ocorrerão nas etapas posteriores, especialmente no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

6. Materiais ou Serviços

Deve ser preenchida a tabela com a classe Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do item a ser adquirido, a descrição, quantidade, valor unitário e valor total.

Exemplo de tabela:

Nº	CLASSE PDM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	VLR UNIT. (R$)	VLR TOTAL (R$)

Não é necessária a realização de pesquisa de preços, nos termos da IN SEGES 65/2021, nesse momento. O campo deve ser preenchido com base em referências disponíveis e registros já existentes, tais como valores praticados em contratações anteriores, parâmetros técnicos de mercado, bases oficiais ou informações fornecidas pela área demandante.

É recomendado que seja apresentada uma descrição metodológica sucinta, contextualizando o histórico que levou à definição desse valor preliminar. Essa justificativa deve indicar a fonte de referência utilizada, o período considerado e eventuais reajustes aplicados, de forma a garantir transparência, rastreabilidade e consistência técnica ao registro.

7. Responsáveis

Inserir o nome da autoridade competente, do responsável técnico e do auxiliar administrativo, se houver.

8. Acompanhamento

O campo “Acompanhamento” tem caráter interno e, caso não haja informação a registrar, pode permanecer em branco. Quando utilizado, deve indicar situações específicas, como demandas urgentes ou a identificação do responsável de referência (ou setor designado) que acompanhará a evolução da demanda desde sua formalização no Documento de Formalização da Demanda (DFD) até o encaminhamento às etapas seguintes do planejamento. Esse registro contribui para dar visibilidade e rastreabilidade ao processo, sem substituir a futura designação formal da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC).

Recomenda-se, como boas práticas, que seja consignado nesse campo a metodologia utilizada para estimar o valor da futura contratação.

FORMA DE ENCAMINHAMENTO

- Elaborar o Documento de Formalização da Demanda (DFD) no PGC/Compras.gov.br;
- Exportar em PDF e inserir no processo SEI;
- Vincular ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) para continuidade do fluxo.

BOAS PRÁTICAS

- Simular previamente o preenchimento utilizando a minuta orientativa, para reduzir erros e omissões antes do registro oficial;
- Evitar justificativas genéricas ou reproduções automáticas, assegurando que o texto reflita a necessidade real da unidade demandante;
- Consultar contratações anteriores no Painel de Compras, aproveitando referências de objetos semelhantes já registrados;
- Promover revisão cruzada entre os responsáveis, garantindo maior consistência e qualidade das informações;
- Manter coerência com o Plano de Contratações Anual (PCA), utilizando a mesma descrição do objeto registrada no Documento de Formalização da Demanda (DFD).
- EXECUTANTES
- Área técnica;
- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Requisitante;
- Responsável pela Área Técnica Requisitante:
    - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
    - Consultado: Responsável pela Área Técnica Requisitante;
    - Informado: Autoridade Máxima da Unidade.

AUTORIZAR A ABERTURA DO PROCESSO E INDICAR A EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO (EPC)

DESCRIÇÃO

A Designação da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) é o documento que confere legitimidade e respaldo institucional à fase de planejamento.

Sua emissão garante:

- Autorização formal da autoridade competente para continuidade da contratação;
- Definição dos servidores que comporão a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Declaração de inexistência de conflito de interesses;
- Conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e normativos internos.

QUANDO APLICAR?

Após a abertura formal do processo no SEI pela área requisitante, com inclusão do Ofício de Abertura (e, preferencialmente, do Documento de Formalização da Demanda – DFD).

RESPONSÁVEL PELA EMISSÃO

A Autoridade Competente da unidade demandante ou de governança da contratação, dentro dos limites de delegação formal.

Assinatura obrigatória em formato digital (preferencialmente SEI).

COMPOSIÇÃO DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO (EPC)

PAPEL	RESPONSABILIDADE	PERFIL SUGERIDO
Integrante Requisitante	Identifica a necessidade, apresenta justificativas, elabora parte inicial	Técnico da unidade demandante
Integrante Técnico	Avalia viabilidade técnica, define requisitos, valida o objeto	Especialista no objeto da contratação
Integrante Administrativo	Garante conformidade formal, acompanha prazos e registros	Servidor com experiência processual
Revisor (opcional)	Revisão crítica dos documentos de planejamento	Servidor externo à Equipe de Planejamento da Contratação (EPC)

Todos os integrantes devem ser servidores públicos.

A ausência de revisor deve ser justificada formalmente no documento.

ESTRUTURA OBRIGATÓRIA DO DOCUMENTO DE AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA DO PROCESSO SEI

O documento deve conter os seguintes blocos:

- Autorização de Abertura: Declaração da autoridade competente autorizando o início do planejamento;
- Identificação da Contratação: Objeto a ser atendido e justificativa do interesse público envolvido;
- Indicação da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC): Nome completo, matrícula SIAPE, cargo e função atribuída a cada integrante (Requisitante, Técnico, Administrativo, Revisor);
- Declaração de Conflito de Interesses: Declaração, indicando ausência de impedimentos legais, éticos ou funcionais;
- Vigência: Da assinatura do documento até a homologação ou ratificação da contratação.

BOAS PRÁTICAS

- Garantir pluralidade de perfis: incluir representante da área demandante, especialista técnico no objeto e servidor com perfil administrativo, agregar orçamentário, logístico ou TI, quando pertinente;
- Selecionar integrantes com experiência: preferir servidores que já tenham atuado em planejamento, elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR) ou fiscalização contratual;
- Considerar disponibilidade: indicar membros que tenham tempo hábil para acompanhar todas as etapas, evitando designações apenas formais.
- Assegurar segregação de funções: evitar que a mesma pessoa acumule etapas críticas (ex.: planejar e fiscalizar).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autorização da abertura de processo, após assinatura da autoridade competente, **deve ser encaminhada ao DLOG para designação formal da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC).** O documento de Designação da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve ser emitido antes da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

A designação da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) é condição indispensável para o início da fase de planejamento, devendo ocorrer antes da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Sem essa designação:

- Não há equipe formalmente constituída;
- Não é possível elaborar Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Documento de Formalização da Demanda (DFD) ou quaisquer outros documentos preparatórios;
- O processo perde segurança jurídica, rastreabilidade e legitimidade institucional.
- Por isso, deve ser elaborado com rigor, clareza e fundamento legal, sendo assinado exclusivamente pela autoridade competente.

EXECUTANTES

Autoridade Máxima da Unidade – responsável pela assinatura e validação.

INICIAR GERENCIAMENTO DE RISCOS

DESCRIÇÃO

O gerenciamento de riscos é etapa indispensável do planejamento e deve ser iniciado ainda na fase preparatória. Seu objetivo é identificar, avaliar e tratar os riscos que possam comprometer tanto a licitação quanto a execução do futuro contrato.

Nessa fase, a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve mapear os eventos que podem impactar negativamente a contratação, classficando-os conforme sua probabilidade de ocorrência e impacto (financeiro, técnico, jurídico ou operacional). Com base nessa análise, são definidas medidas de prevenção, mitigação ou contingência que fortalecem a segurança jurídica e operacional do processo.

É importante que, neste momento, haja a priorização de se identificar riscos que possam comprometer o planejamento da contratação bem como a realização da licitação, deixando-se riscos que possam comprometer a execução contratual para um segundo momento.

Observações importantes exaradas pela Consultoria Jurídica:

"É na fase de planejamento que se deve concentrar a maior parte do esforço de mitigação, pois as decisões tomadas nesta etapa influenciam diretamente os riscos nas fases subsequentes. Para o contexto de IES, a análise crítica do Mapa de Gerenciamento de Riscos deve necessariamente abranger, mas não se limitar, às seguintes categorias de risco:

1. **Riscos de Conformidade e Qualidade Regulatória:** Envolvem a possibilidade de os insumos não atenderem aos padrões sanitários (ANVISA, RDCs), prazos mínimos de validade (conforme Item 5.22 do Termo de Referência (TR), que exige "não mais [de] 30% do prazo de validade transcorrido"), ou especificações técnicas. Tais riscos no âmbito da saúde são de impacto ALTO, exigindo ações preventivas rigorosas como a checagem prévia de certificações e a eventual exigência de amostras ou provas de conceito (artigo 42, § 2º da Lei nº 14.133/2021).
2. **Riscos Logísticos e de Fornecimento:** Estes são frequentes em IES e incluem a interrupção abrupta, o atraso na entrega (impactando a cobertura do estoque, conforme a Nota Técnica 5 - Item 2.6.1), ou o transporte inadequado (cadeia fria), que compromete a integridade do produto. As ações de contingência devem prever a possibilidade de aplicação de multas moratórias (Item 7.2.4.1 do Termo de Referência – TR), a execução imediata da garantia contratual e, fundamentalmente, a existência de plano de compra emergencial subsidiária.
3. **Riscos de Mercado e Econômicos:** Relacionados à volatilidade dos preços, à concentração do mercado (oligopólio) e à inviabilidade de competição. A Metodologia de Gestão de Riscos (MGR), neste caso, deve identificar como a estimativa de preço foi protegida (por exemplo, utilizando a Média Saneada para não aceitar propostas que possam ser inexequíveis) e como a Administração reagirá a propostas com preço excessivamente elevado."

"(...) **especificar a alocação de riscos** (artigo 103, § 3º da Lei nº 14.133/2021) de forma clara,

garantindo que o Contratado absorva integralmente os riscos inerentes à logística sanitária (ex: custos por perda de carga devido à falha na cadeia de frio, custos de substituição de IES com validade inferior à contratada). Esta clareza no MGR serve de subsídio direto para a minuta contratual e para a justa precificação da proposta pelo licitante."

Os resultados do gerenciamento de riscos subsidiam:

- A definição do modelo de gestão contratual, indicando controles e mecanismos de acompanhamento necessários;
- A redação das cláusulas do contrato, incorporando obrigações, garantias e sanções adequadas;
- A elaboração, quando pertinente, de uma matriz de riscos, instrumento que distribui responsabilidades entre Administração e contratado, conferindo maior equilíbrio e previsibilidade à execução contratual.

Além de atender ao previsto na Lei nº 14.133/2021, o gerenciamento de riscos consolida práticas de governança, garantindo maior transparência nas decisões e contribuindo para que os contratos alcancem os resultados esperados, sem surpresas que possam comprometer a continuidade dos serviços públicos.

Estabelecer diretrizes para o início da elaboração do Mapa de Riscos no processo de contratação pública, por meio do módulo de Gestão de Riscos do ComprasGov, com foco em:

- Identificação e registro estruturado dos riscos associados à contratação;
- Avaliação da probabilidade e do impacto dos riscos;
- Definição de ações preventivas e de contingência;
- Melhoria da governança, transparência e qualidade dos contratos públicos."

QUANDO APLICAR

A atividade deve ocorrer na fase de planejamento da contratação, após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), momento em que já se encontra definida a solução a ser contratada, e antes da elaboração ou consolidação do Termo de Referência (TR).

- É obrigatória para todos os itens do Plano de Contratações Anual (PCA);
- Deve ser realizada assim que a demanda for registrada no PGC – Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações, vinculando o risco ao respectivo item do Plano de Contratações Anual (PCA) pelo Nº da Contratação (conforme Decreto nº 10.947/2022).

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

A responsabilidade é da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), com apoio técnico da área requisitante.

Cabe à equipe:

- Preencher os campos do Mapa de Riscos no ComprasGov;
- Realizar análise crítica dos riscos e medidas mitigatórias;
- Validar o mapa junto à coordenação da unidade demandante.

Nota: A validação consiste no alinhamento entre a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) e a coordenação da unidade demandante, a qual pode ser realizada por meio de reunião ou apresentação do documento para discussão conjunta, não sendo necessária formalização por assinatura ou documento específico.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO MAPA DE RISCOS

(ANEXO III – DOC SEI MODELO)

ITEM	DESCRIÇÃO
a) Identificação do Item	Nº, nome ou categoria conforme PCAP/PGC
b) Descrição da Demanda	Objeto, justificativa e valor estimado
c) Evento(s) de Risco	Situações que podem afetar negativamente a contratação
d) Causa(s) do Risco	Motivos que podem gerar o risco (ex.: falha orçamentária)
e) Consequência(s)	Impactos potenciais (ex.: paralisação, aumento de custos)
f) Probabilidade	Muito Baixa, Baixa, Média, Alta, Muito Alta
g) Impacto	Muito Baixo, Baixo, Médio, Alto, Muito Alto
h) Nível do Risco	Definido pela matriz (ex.: Médio, Alto, Crítico)
i) Ações Preventivas	Medidas para reduzir a probabilidade
j) Ações de Contingência	Medidas corretivas caso o risco se materialize
k) Responsável	Nome e cargo do responsável pelo acompanhamento

FORMA DE ENCAMINHAMENTO

- O Mapa de Riscos deve ser inserido e atualizado no módulo de gestão de riscos do ComprasGov;
- Após o preenchimento, deve ser assinado eletronicamente pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) no próprio sistema ComprasGov, devendo, em seguida, ser baixado em formato PDF e incluído nos autos do processo;
- Deve constar formalmente no processo eletrônico, vinculado ao nº da Contratação no Plano de Contratações Anual (PCA);
- Nas fases posteriores, a Equipe de Fiscalização do Contrato deve assumir a responsabilidade pela gestão de riscos na execução contratual.

BOAS PRÁTICAS

- Promover brainstorming em equipe: envolver a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) em discussões colaborativas para mapear riscos de diferentes perspectivas (técnica, administrativa, financeira e jurídica);
- Utilizar experiências anteriores: consultar relatórios e registros de contratações passadas para identificar riscos recorrentes e aprendizados já consolidados;
- Definir ações de mitigação concretas: associar cada risco identificado a medidas práticas, com indicação de responsáveis e prazos para acompanhamento;
- Personalizar o mapa de riscos: evitar modelos genéricos, cada contratação possui particularidades que exigem análise específica e contextualizada;
- Garantir rastreabilidade no SEI: registrar todas as análises, decisões e estratégias de mitigação, assegurando transparência, governança e suporte a auditorias.

EXECUTANTES

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Responsável pela Área Técnica Requisitante;
- Requisitante;
- Área Técnica de Apoio:
  - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
  - Consultado: Responsável pela Área Técnica Requisitante;
  - Informado: Autoridade Requisitante.

Observação: O sistema ComprasGov permite que o mapa de riscos, mesmo após sua assinatura e conclusão, possa ser editado, em caso de eventual necessidade, para complementação ou ajuste ao longo de todas as fases do processo.

Os riscos identificados na aquisição devem ser registrados, avaliados e tratados:

1. **Durante a fase de planejamento**, a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos.
2. **Durante a fase de Seleção do Fornecedor**, o Integrante Administrativo com apoio dos Integrantes Técnico e Requisitante deve proceder às ações de gerenciamento dos riscos e atualizar o Mapa de Gerenciamento de Riscos.
3. **Durante a fase de Gestão do Contrato**, a Equipe de Fiscalização do Contrato, sob coordenação do Gestor do Contrato, deverá proceder à atualização contínua do Mapa de Gerenciamento de Riscos, procedendo à reavaliação dos riscos identificados nas fases anteriores com a atualização de suas respectivas ações de tratamento, e à identificação, análise, avaliação e tratamento de novos riscos.

É na fase de planejamento que se deve concentrar a maior parte do esforço de mitigação, pois as decisões tomadas nesta etapa influenciam diretamente os riscos nas fases subsequentes. Para o contexto de IES, a análise crítica do Mapa de Gerenciamento de Riscos deve necessariamente abranger, mas não se limitar, às seguintes categorias de risco:

1. **Riscos de Conformidade e Qualidade Regulatória:** Envolvem a possibilidade de os insumos não atenderem aos padrões sanitários (ANVISA, RDCs), ou especificações técnicas. Tais riscos no âmbito da saúde são de impacto ALTO, exigindo ações preventivas rigorosas como a checagem prévia de certificações e a eventual exigência de amostras ou provas de conceito (artigo 42, § 2º da Lei nº 14.133/2021).
2. **Riscos Logísticos e de Fornecimento:** Estes são frequentes em IES e incluem a interrupção abrupta, o atraso na entrega (Ex: impactando a cobertura do estoque), ou o transporte inadequado (cadeia fria), que compromete a integridade do produto. As ações de contingência devem prever a possibilidade de aplicação de multas moratórias, a execução imediata da garantia contratual e, fundamentalmente, a existência de plano de compra emergencial subsidiária.
3. **Riscos de Mercado e Econômicos:** Relacionados à volatilidade dos preços, à concentração do mercado (oligopólio) e à inviabilidade de competição. O MGR, neste caso, deve identificar como a estimativa de preço foi protegida (por exemplo, utilizando a Média Saneada para não aceitar propostas que possam ser inexequíveis) e como a Administração reagirá a propostas com preço excessivamente elevado.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

DESCRIÇÃO

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é peça central do planejamento, pois dá suporte técnico, econômico e jurídico para a decisão da Administração. É nele que se examinam alternativas, analisam riscos e se fundamenta a solução que melhor atende ao interesse público. Um Estudo Técnico Preliminar (ETP) bem elaborado transforma a contratação de um ato meramente formal em um processo consistente, transparente e capaz de gerar resultados efetivos.

O fluxo de planejamento deve respeitar a lógica prevista em lei: primeiro o Estudo Técnico Preliminar (ETP), depois o Termo de Referência (TR). O Termo de Referência (TR) só terá consistência se estiver apoiado nas análises realizadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), do contrário, corre-se o risco de produzir documentos frágeis, que não dialogam entre si e não garantem segurança jurídica. Essa inversão compromete a finalidade da fase preparatória, podendo resultar em contratações pouco eficientes ou até questionadas por órgãos de controle.

Os Tribunais de Contas têm reiteradamente apontado que o planejamento meramente formal é uma das principais causas de falhas em licitações e contratos. Seguir o fluxo correto e valorizar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como etapa prévia ao Termo de Referência (TR) é, portanto, medida de governança e de proteção institucional, que assegura a legitimidade e a efetividade das contratações públicas.

QUANDO APLICAR

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve ser elaborado após o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e antes da redação do Termo de Referência (TR). Aplica-se tanto em contratações por licitação quanto em contratações diretas, excetuadas as hipóteses em que a lei dispensa sua elaboração (ex.: prorrogação contratual de serviços continuados ou emergências previstas no artigo 75 da Lei nº 14.133/2021).

RESPONSÁVEIS

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deverá ser elaborado preferencialmente por uma Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), composta por representantes da área técnica, da área requisitante e, quando necessário, da área administrativa. Na ausência de equipe formalmente constituída, o documento deve ser produzido por representantes da área técnica e requisitante.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO (ANEXO VI – DOCUMENTO MODELO ORIENTATIVO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos, conforme artigo 18 da Lei nº 14.133/2021: Descrição da necessidade da contratação, considerando o problema sob a perspectiva do interesse público.

A justificativa da necessidade deve explicar de forma clara e fundamentada porque a contratação é indispensável para a Administração, demonstrando qual problema se pretende resolver, quais as consequências da não contratação e quais resultados se espera alcançar com a medida. É importante que o texto apresente a relevância social, técnica e administrativa da demanda, alinhando-a às políticas públicas e ao planejamento estratégico da instituição. Sempre que possível, a justificativa deve ser apoiada em dados e evidências, como estatísticas, indicadores de desempenho, histórico de consumo ou recomendações de auditorias e órgãos de controle. Mais do que registrar uma formalidade, a jus-

tificativa deve mostrar de que maneira a contratação contribuirá para a eficiência do gasto público e para a efetividade da política pública a que está vinculada.

Quando a aquisição tiver caráter urgente, é fundamental que a descrição da necessidade traga uma caracterização clara e fundamentada da situação de emergência, pois é esse registro que justificará a adoção da dispensa de licitação, se for o caso. Essa caracterização deve indicar qual evento ou circunstância deu origem à urgência, quais as consequências concretas da não contratação imediata e qual o nexo entre a situação emergencial e o objeto a ser adquirido, demonstrando que a contratação é indispensável para eliminar ou reduzir o risco identificado. Também é necessário mostrar que o atendimento será limitado ao estritamente necessário para superar a situação emergencial, sem extrapolar em prazo ou quantidade. Essa descrição, apoiada em documentos comprobatórios como relatórios técnicos, notas da área requisitante ou laudos de estoque, é essencial para dar legitimidade ao processo e resguardar a Administração perante órgãos de controle, evitando alegações genéricas de urgência e assegurando que a dispensa seja aplicada de forma adequada e responsável.

Em contratações que envolvem insumos para a saúde, é comum que as áreas técnicas anexem notas técnicas com detalhamento específico da necessidade, muitas vezes contendo dados sensíveis ou sigilosos. Nesses casos, o conteúdo da nota deve constar integralmente no Estudo Técnico Preliminar (ETP), acompanhado da informação expressa de que o documento possui caráter sigiloso, conforme legislação aplicável.

Se, por razões operacionais ou de segurança da informação, não for possível inserir o texto completo no Estudo Técnico Preliminar (ETP), deve-se ao menos referenciar a nota técnica no corpo do estudo, indicando sua existência, autoria, data e localização no processo, de modo a preservar a rastreabilidade da decisão e assegurar transparência ao procedimento, sem comprometer informações restritas.

› Estimativas de quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo.

A definição das quantidades a serem contratadas é uma das etapas mais sensíveis do Estudo Técnico Preliminar (ETP), pois influencia diretamente o valor estimado da contratação, a economicidade do processo e a eficiência da execução. Essas estimativas devem ser elaboradas com base em dados concretos e verificáveis, como histórico de consumo, estatísticas de atendimento, indicadores de demanda, parâmetros técnicos ou projeções oficiais.

Cada estimativa deve estar acompanhada de uma memória de cálculo, documento que registra de forma clara a metodologia utilizada, as fontes de informação consultadas e os critérios de dimensionamento adotados. Essa memória garante transparência, rastreabilidade e segurança técnica, permitindo que auditores, gestores e órgãos de controle compreendam como se chegou ao quantitativo previsto e possam validar a consistência da informação.

Boas práticas incluem: usar séries históricas de consumo para bens de uso contínuo, considerar sazonalidades, registrar premissas adotadas (ex.: crescimento populacional, expansão de serviços) e sempre justificar ajustes feitos em relação aos anos anteriores.

› Estimativa do valor da contratação, com preços unitários referenciais e memória de cálculo.

No âmbito do Estudo Técnico Preliminar (ETP), o valor da contratação deve ser apresentado de forma estimada, com base em preços unitários referenciais e acompanhado de memória de cálculo que registre as premissas utilizadas. Diferentemente da pesquisa de preços formal exigida em fases posteriores, essa estimativa não precisa seguir os procedimentos da Instrução Normativa SEGES nº 65/2021, mas deve ser construída a partir de dados concretos e aderentes à realidade do mercado.

Podem ser utilizadas como referência contratações anteriores, bases públicas de preços, parâ-

metros técnicos ou informações preliminares coletadas junto a fornecedores. O objetivo é oferecer uma estimativa plausível, que dê sustentação à análise de viabilidade e à previsão orçamentária, evitando distorções que comprometam a credibilidade do planejamento.

> **Justificativa para parcelamento ou não da contratação.**

A decisão sobre parcelar ou não uma contratação deve ser devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme previsto na Lei nº 14.133/2021. O parcelamento é regra e busca ampliar a competitividade, permitir a participação de um maior número de fornecedores e atender com maior eficiência às necessidades da Administração. É indicado quando o objeto pode ser dividido em partes autônomas e viáveis, sem perda de economia de escala ou prejuízo técnico.

Por outro lado, a contratação integral deve ser escolhida quando a fragmentação comprometer a padronização, aumentar custos operacionais, gerar riscos à execução ou inviabilizar a gestão contratual. Nesses casos, a opção por não parcelar deve ser justificada de forma clara, evidenciando as razões técnicas, logísticas ou econômicas que recomendam a contratação global.

A justificativa, seja pelo parcelamento ou pela integralidade, deve estar registrada de forma objetiva, demonstrando que a decisão foi tomada com base em critérios técnicos e de governança, prevenindo questionamentos de órgãos de controle.

> **Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação.**

O posicionamento conclusivo é a etapa final do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e tem a função de sintetizar as análises realizadas, indicando de forma objetiva se a contratação é adequada e recomendada. Trata-se de uma manifestação fundamentada, que deve reunir os principais elementos avaliados: necessidade da demanda, viabilidade técnica e econômica, estimativas de quantidades, riscos identificados, pesquisa de alternativas e alinhamento estratégico.

Esse registro não deve repetir integralmente o conteúdo do estudo, mas apresentar uma síntese qualificada, deixando claro porque a solução proposta é a mais apropriada para atender ao interesse público. O posicionamento conclusivo serve como base para a elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, conferindo segurança jurídica, transparência e legitimidade ao processo de contratação.

Quando aplicável, recomenda-se ainda incluir:

> **Requisitos da contratação**

Os requisitos da contratação correspondem às condições mínimas que o objeto deve atender para que a necessidade da Administração seja satisfeita de forma adequada. Devem ser registrados de forma clara, objetiva e proporcional, evitando tanto exigências genéricas quanto detalhamentos excessivos que restrinjam indevidamente a competitividade.

É importante que os requisitos sejam definidos com base em critérios técnicos e funcionais, alinhados à finalidade pública e ao interesse coletivo, servindo como base para o Termo de Referência (TR). Quanto mais claros e fundamentados, maior a segurança do processo e a efetividade da contratação.

Os requisitos devem contemplar:

1. **Critérios de sustentabilidade**

Os requisitos de sustentabilidade devem ser observados em todas as contratações, em conformidade com o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e com o Plano de Logística Sustentável (PLS) do órgão. Tais critérios não se restringem à dimensão ambiental, mas abrangem também a

sustentabilidade social, garantindo que a contratação contribua para a promoção da inclusão, da acessibilidade e do desenvolvimento socioeconômico.

Devem ser avaliados aspectos que considerem todo o ciclo de vida da contratação, como o uso racional de recursos naturais, a redução de resíduos e embalagens, a exigência de práticas de logística reversa, a adoção de soluções de menor impacto ambiental e a observância de critérios de sustentabilidade ao longo de todo o ciclo de vida do objeto. Na dimensão social, podem ser incluídos requisitos relacionados à acessibilidade, inclusão social e condições dignas de trabalho, conforme previsto no artigo 92, inciso XVII, e artigo 116 da Lei nº 14.133/2021, bem como no artigo 3º da Lei nº 11.430/2021.

A incorporação desses requisitos fortalece a aderência da contratação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), promove inovação e gera valor público ampliado, assegurando que a aquisição de bens e serviços atenda não apenas à necessidade imediata do órgão, mas também a compromissos institucionais de responsabilidade socioambiental.

2. Padrões de Qualidade e Desempenho

Os padrões de qualidade e desempenho correspondem aos critérios mínimos de eficiência, segurança e funcionalidade que o objeto da contratação deve atender para garantir a efetividade da solução. Devem ser definidos de forma clara, objetiva e verificável, de modo a permitir que os fornecedores compreendam exatamente o que se espera da entrega e que a Administração possa aferir o cumprimento das obrigações.

Esses padrões podem envolver requisitos técnicos, normas de segurança, certificações, índices de durabilidade, parâmetros de eficiência energética, requisitos de desempenho em operação, prazos máximos de atendimento e indicadores de satisfação do usuário. Sempre que possível, devem estar alinhados a normas técnicas oficiais, regulamentos setoriais e boas práticas de mercado, evitando exigências subjetivas ou desproporcionais que restrinjam a competitividade.

A correta definição dos padrões de qualidade e desempenho garante maior previsibilidade à execução contratual, reduz riscos de entregas inadequadas e facilita o trabalho de fiscalização e gestão do contrato, assegurando que os resultados obtidos correspondam ao interesse público.

3. Necessidade de Indicação de Marcas ou Modelos

A indicação de marcas ou modelos em uma contratação pública deve ser tratada com máxima cautela, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 veda a prática como regra geral, justamente para garantir a isonomia entre fornecedores e a ampla competitividade. A menção somente é admissível em situações excepcionais, quando for indispensável para assegurar a padronização, a compatibilidade com soluções já existentes ou a continuidade de serviços essenciais.

Nesses casos, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve trazer justificativa técnica detalhada, explicitando as razões que tornam necessária a referência à marca ou modelo e demonstrando que não se trata de restrição indevida ao caráter competitivo da licitação. Também é importante avaliar se a solução pode ser descrita por especificações funcionais ou de desempenho, em vez de mencionar diretamente uma marca.

Nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, a fundamentação da escolha da marca assume papel decisivo para assegurar a legitimidade e a transparência do processo.

Em regra, a simples existência de fornecedor exclusivo ou a alegação de que apenas uma marca detém o produto não são suficientes: é necessário demonstrar, de forma robusta, que o objeto atende a uma necessidade pública específica e que não existem alternativas equivalentes no mercado.

No caso de insumos para a saúde, essa justificativa deve ser ainda mais criteriosa. Além de comprovar que a marca é a única capaz de fornecer determinado produto, é indispensável evidenciar,

com base em notas técnicas, protocolos clínicos, evidências científicas e pareceres especializados, que aquele insumo representa o melhor tratamento possível para a situação em questão. Dessa forma, garante-se que a escolha da marca não decorre de preferência subjetiva, mas sim da observância ao princípio da eficiência e da busca pelo resultado mais adequado à política pública de saúde.

4. Identificação de Restrições e Vedações de Produtos ou Marcas

A identificação de restrições ou vedações a determinados produtos ou marcas tem como objetivo resguardar a Administração Pública contra aquisições que possam comprometer a qualidade, a segurança ou a sustentabilidade das políticas públicas, especialmente no âmbito da saúde. Também busca prevenir contratações que resultem em impacto ambiental negativo ou em reiteradas falhas de desempenho.

A análise deve considerar experiências anteriores, registros de não conformidade, laudos técnicos e ocorrências documentadas em fiscalizações ou execuções contratuais. Com base nessas evidências, poderão ser listados os produtos ou marcas que não serão aceitos em futuras contratações, sempre acompanhados de justificativa técnica detalhada.

Ressalta-se, contudo, que a vedação expressa de marcas em editais exige a formalização por meio de processo administrativo específico, com justificativas claras que afastem a possibilidade de restrição indevida à competitividade. Dessa forma, garante-se que a decisão seja proporcional, transparente e respaldada em critérios objetivos, reduzindo riscos de questionamentos por órgãos de controle.

5. Necessidade de Apresentação de Amostras

A exigência de amostras é um instrumento de controle de qualidade que pode ser utilizado pela Administração para verificar previamente se os produtos ofertados atendem às especificações técnicas, antes da adjudicação e da assinatura do contrato. Essa medida é especialmente relevante em contratações de insumos de saúde, materiais de uso contínuo ou produtos cuja qualidade não possa ser aferida apenas pela análise documental.

No Estudo Técnico Preliminar (ETP), deve-se definir de forma clara se a apresentação de amostras será obrigatória e, em caso afirmativo, registrar:

- Itens sujeitos à amostragem, indicando de forma objetiva os produtos que necessitam dessa verificação prévia.
- Prazos e locais para entrega, garantindo previsibilidade e viabilidade operacional.
- Critérios objetivos de avaliação de modo a assegurar isonomia, transparência e rastreabilidade no julgamento.

A solicitação de amostras é uma medida excepcional, não podendo ser adotada como prática rotineira, uma vez que essa atividade gera custos ao licitante e tem potencial para restringir a competitividade. Assim, a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve justificar no Estudo Técnico Preliminar (ETP), com base na complexidade do bem ou na necessidade de avaliação técnica específica, com ênfase na justificativa do porquê a análise documental ou de certificações não é suficiente para avaliar o bem.

6. Necessidade de Carta de Solidariedade

A carta de solidariedade é um documento formal emitido pelo fabricante de um bem, atestando que ele tem conhecimento do certame licitatório e se compromete a garantir o fornecimento do produto ao licitante (revendedor ou distribuidor), assegurando a execução contratual. Este documento não torna o fabricante coobrigado pela execução do contrato, mas reforça a garantia de que o reven-

dedor ou distribuidor terá condições de cumprir suas obrigações, especialmente em casos de bens complexos ou específicos, como medicamentos.

A exigência deve ser justificada, evitando que se torne uma prática rotineira que restrinja a competitividade. A licitação deve garantir a ampla participação de concorrentes (artigo 5º, Lei nº 14.133/2021). A exigência de carta de solidariedade pode limitar a participação de revendedores ou distribuidores que não tenham relação direta com o fabricante, sendo necessária uma justificativa robusta.

Justificativas para a Exigência: A Administração deve demonstrar, no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no edital, a necessidade da carta de solidariedade, com base em:

- **Complexidade do bem:** Produtos que exigem suporte técnico contínuo ou cuja produção é controlada por poucos fabricantes (ex.: medicamentos de alta complexidade).
- **Risco de desabastecimento:** Garantir que o revendedor/distribuidor tenha acesso contínuo ao produto.
- **Interesse público:** Proteção à saúde (artigo 6º, CF) ou à segurança em contratações críticas

Vedação em Bens Comuns: A exigência de carta de solidariedade é considerada inadequada para bens simples ou comuns, disponíveis amplamente no mercado (ex.: medicamentos genéricos de fácil acesso). O TCU, em vários acórdãos (1174/2025-Plenário, 1805/2015-TCU-Plenário, 3783/2013-TCU-Primeira Câmara, 3034/2013-TCU-Segunda Câmara, 2179/2011-TCU-Plenário, 1879/2011-TCU-Plenário, 1622/2010-TCU-Plenário), tem manifestado que tal exigência não deve ser usada em pregões para bens comuns, por falta de amparo legal e por restringir a competitividade por deixar ao arbítrio do fabricante a indicação de quais representantes poderão participar do certame.

7. Regras sobre Subcontratação

A definição prévia das regras sobre subcontratação é essencial para assegurar a execução adequada do contrato e prevenir riscos de descumprimento ou perda de controle sobre o objeto contratado. A análise deve indicar expressamente se a subcontratação será permitida ou proibida, sempre com base em critérios técnicos e de governança.

Quando admitida, a subcontratação deve observar limites e condições claras, tais como:

- Percentual máximo permitido sobre o objeto contratado, garantindo que o contratado mantenha responsabilidade direta pela maior parte da execução;
- Vedação à subcontratação da atividade principal, de modo a preservar a qualidade, a rastreabilidade e a responsabilização pela entrega do núcleo essencial do objeto;
- Definição de responsabilidades solidárias, assegurando que o contratado continue integralmente responsável perante a Administração.

Importante destacar que é vedada a subcontratação total do objeto, razão pela qual deve-se delimitar o percentual permitido para subcontratação parcial, à luz do artigo 122 da Lei nº 14.133/2021, sob pena de caracterizar um sub-rogação indevida do contrato (transferência de direitos a terceiros que poderá exercê-los em seu próprio nome).

Outro ponto de atenção refere-se a parcela principal, que nos casos de permissão de contratação, a parte mais relevante ou significativa do objeto do contrato, seja em termos financeiros, técnicos ou operacionais não pode ser subcontratada.

Esse termo, parcela principal, não tem uma definição fixa na legislação, mas pode ser entendida como a atividade ou serviço central que a contratada deve executar, conforme definido em edital. Por exemplo, em um contrato de fornecimento de equipamentos médico-hospitalares, a parcela principal pode ser a efetiva entrega do bem, enquanto serviços acessórios (como instalação, treinamento) são

considerados secundários.

Nos acórdãos do TCU, os auditores frequentemente analisam se a parcela principal foi executada pela contratada ou se foi indevidamente subcontratada ou terceirizada.

8. Exigência de Garantia da Contratação

A exigência de garantia contratual é um instrumento de proteção à Administração, previsto nos artigos 96 a 102 da Lei nº 14.133/2021, que visa assegurar a plena execução do contrato e reduzir riscos de inadimplemento. No Estudo Técnico Preliminar (ETP), deve-se avaliar a pertinência dessa exigência em função do valor, da complexidade e do risco associado à contratação.

Quando considerada necessária, a garantia deve ser claramente especificada, contemplando:

- Modalidade admitida: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária;
- Percentual a ser aplicado, em conformidade com os limites legais e a natureza do contrato;
- Prazos e condições para apresentação da garantia, incluindo hipóteses de complementação ou substituição.

Durante a fase de planejamento da contratação, é fundamental que a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) avalie com rigor e critério a pertinência de exigir garantia contratual, conforme previsto no artigo 96 da Lei nº 14.133/2021, bem como o percentual mais adequado a ser aplicado. Essa análise cuidadosa é essencial para evitar a imposição desnecessária de garantias, que, quando exigidas sem justificativa técnica ou econômica, podem elevar injustificadamente os custos do objeto contratado, encarecendo as propostas apresentadas pelos licitantes.

A exigência de garantia, embora seja uma medida importante para proteger o interesse público contra inadimplementos, deve ser equilibrada para não onerar excessivamente as empresas, garantindo a competitividade do processo licitatório e a eficiência na utilização dos recursos públicos, em consonância com os princípios da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

O artigo 98 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que nas contratações de serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

9. Reserva de cotas para microempresas e empresas de pequeno porte

Há uma distinção relevante entre cota reservada para ME/EPP e item exclusivo para ME/EPP em licitações públicas regidas pela Lei nº 14.133/2021. Ambas as medidas são ações afirmativas voltadas à promoção do tratamento favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), mas possuem finalidades e aplicações distintas.

A reserva de cota refere-se à prática de fracionar quantitativamente o objeto da licitação, de forma que uma parte (por exemplo, 25% de um item ou lote) seja destinada exclusivamente à participação de ME e EPP. Nesse caso, as demais empresas podem disputar o restante do item. Essa técnica visa incluir as pequenas empresas mesmo em contratos de grande porte, nos quais talvez não pudessem concorrer sozinhas.

Já o item exclusivo para ME/EPP implica reservar integralmente determinados itens ou lotes da licitação apenas para a participação dessas empresas. Essa exclusividade é aplicável quando o item licitado possui valor de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme previsto na legislação, tornando a competição restrita para garantir melhores oportunidades às pequenas empresas.

Esses dois mecanismos, embora similares em objetivo, possuem impactos distintos sobre o planejamento da contratação e sobre a estrutura do edital. A escolha entre um e outro dependerá do valor do item, da divisibilidade do objeto e da viabilidade técnica e econômica do fracionamento.

Quadro Comparativo - Cota Reservada X Item Exclusivo

ITEM	VALOR ESTIMADO	OBJETO DIVISÍVEL?	ITEM EXCLUSIVO ME/PP?	COTA RESERVADA ME/PP?	VALOR DA COTA RESEVADA (25%)
Dipirona	R$120.000,00	Sim	Não	Sim	R$30.000,00
Captopril	R$80.000,00	Sim	Sim	-	-
Escitalopram	R$320.000,00	Sim	Não	Sim	R$80.000,00

Além dos critérios legais de valor e divisibilidade, cabe à Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) avaliar o histórico do item em contratações anteriores e verificar se há quantidade suficiente de ME/EPP atuando no mercado. Essa análise é essencial para reduzir riscos de fracasso parcial da licitação.

A cota deve ser usada como ferramenta de inclusão, mas sempre com análise crítica da viabilidade prática e dos riscos para a execução contratual.

10. Margem de Preferência

A Margem de Preferência é um mecanismo previsto na Lei nº 14.133/2021 que permite à Administração Pública dar tratamento favorecido a produtos manufaturados nacionais e a bens resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País. Na prática, significa que propostas apresentadas com bens nacionais podem ser consideradas mais vantajosas, mesmo que tenham valor até determinado percentual acima das propostas com bens importados.

Atualmente, os percentuais e os itens sujeitos à margem estão definidos em resoluções específicas do Governo Federal, como a Resolução SEGES-CI-CS/MGI nº 4/2024, posteriormente atualizada pela Resolução nº 8/2025, que listam os produtos contemplados e seus respectivos percentuais de preferência. A margem pode ser de até 10% para produtos manufaturados nacionais e até 20% para aqueles com inovação tecnológica desenvolvida no Brasil.

A aplicação da margem deve sempre observar os itens constantes nas resoluções vigentes e ser explicitamente prevista no edital, garantindo transparência e isonomia. Sua utilização contribui para fortalecer a indústria nacional, estimular a inovação e promover o desenvolvimento econômico sustentável.

11. Enquadramento do objeto como bem de luxo

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 20, inciso IV, veda a contratação de bens e serviços de luxo pela Administração Pública, estabelecendo que as aquisições devem restringir-se a itens necessários ao atendimento do interesse público, em padrões de qualidade compatíveis com a finalidade administrativa.

O enquadramento de um objeto como “bem de luxo” não está vinculado apenas ao preço elevado, mas à incompatibilidade entre as características do item e a finalidade pública a que se destina. Em outras palavras, trata-se de bens ou serviços que, pela sofisticação, requinte ou exclusividade, extrapolam o nível adequado e razoável para o uso institucional, representando gasto injustificável com recursos públicos.

Cabe à Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) justificar a escolha do objeto, demonstrando que as especificações definidas atendem a padrões técnicos necessários, mas não configuram luxo ou requinte. Essa análise deve considerar critérios como:

- Necessidade real e compatibilidade com o interesse público;

- Adequação técnica do bem ou serviço à finalidade pretendida;
- Proporcionalidade entre custo e benefício;
- Alternativas disponíveis no mercado que atendam ao mesmo fim com menor sofisticação.

Os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, têm reiteradamente apontado que a falta de justificativa adequada pode caracterizar aquisição de luxo, sujeitando a Administração a apontamentos por má gestão de recursos. Assim, o correto enquadramento protege a Administração contra gastos desnecessários e reforça a observância aos princípios da economicidade, eficiência e moralidade administrativa.

12. Padrões Mínimos de Qualidade

Os padrões mínimos de qualidade correspondem aos requisitos essenciais que o objeto deve atender para garantir que a entrega seja adequada ao interesse público, sem impor especificações excessivas que restrinjam a competitividade. Trata-se de um equilíbrio entre assegurar desempenho satisfatório e evitar exigências desnecessárias que possam ser interpretadas como direcionamento de marca ou luxo.

Esses padrões devem ser objetivos, mensuráveis e verificáveis, permitindo que a Administração comprove, durante a execução contratual, que o bem ou serviço atende às condições pactuadas. Podem incluir, por exemplo, conformidade com normas da ABNT, certificações oficiais de qualidade e segurança, vida útil mínima, garantias adequadas, padrões de desempenho funcional ou requisitos obrigatórios de acessibilidade e sustentabilidade.

A correta definição dos padrões mínimos de qualidade no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR) assegura previsibilidade ao fornecedor, fortalece a gestão e fiscalização contratual e contribui para a economicidade, evitando tanto o risco de aquisições de baixa qualidade quanto a contratação de bens de luxo desnecessários.

13. Utilização do Catálogo Eletrônico de Padronização

O Catálogo Eletrônico de Padronização é uma ferramenta disponibilizada no ComprasGov que organiza, de forma centralizada e padronizada, a descrição de bens, serviços e soluções passíveis de aquisição pela Administração Pública. Sua utilização no planejamento da contratação garante maior uniformidade das especificações, facilita a pesquisa de preços, amplia a transparência e reduz riscos de inconsistências ou divergências entre diferentes processos.

Ao elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve consultar o CEP para verificar se o objeto pretendido já possui especificação padronizada. Quando disponível, a adoção da descrição do catálogo é obrigatória, devendo eventuais adaptações ser devidamente justificadas.

A utilização do Catálogo Eletrônico de Padronização contribui para:

- Harmonizar a descrição de objetos semelhantes em diferentes órgãos;
- Facilitar o planejamento centralizado e as compras compartilhadas;
- Prevenir erros de especificação e evitar direcionamento indevido;
- Otimizar a atuação dos órgãos de controle, pela rastreabilidade das contratações.

Assim, o CEP funciona como um instrumento de governança e padronização, fortalecendo a eficiência e a economicidade nas compras públicas.

14. Participação em Consórcio

A participação de empresas em consórcio é admitida pela Lei nº 14.133/2021 (artigo 15) como

forma de ampliar a competitividade e permitir a reunião de capacidades técnicas, operacionais e financeiras necessárias para a execução de contratos de maior complexidade ou vulto. Nessa modalidade, duas ou mais empresas se unem formalmente para disputar o certame, assumindo responsabilidades solidárias perante a Administração.

No Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Equipe de Planejamento da Cotratação (EPC) deve analisar se o objeto da contratação justifica ou demanda a participação de consórcios, considerando fatores como:

- Complexidade técnica do objeto e necessidade de expertise multidisciplinar;
- Relevância do valor estimado, que pode exigir maior capacidade financeira;
- Experiências anteriores no setor que indiquem a prática consorciada como usual ou recomendável.

Se a participação de consórcios for admitida, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o edital devem prever condições claras, tais como:

- Obrigatoriedade de apresentação do compromisso de constituição do consórcio;
- Limite do número de empresas consorciadas;
- Definição da empresa líder, responsável pela interlocução com a Administração;
- Regras de vedação, como a impossibilidade de uma mesma empresa participar em mais de um consórcio ou individualmente e em consórcio no mesmo certame.

A vedação de participação no processo licitatório de pessoas jurídicas reunidas em consórcio é medida excepcional e a adoção dessa restrição está condicionada à apresentação de justificativa pela área técnica, nos termos do art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021.

15. Participação de Cooperativas

A participação de cooperativas em licitações é permitida pela Lei nº 14.133/2021 e regulada também pela legislação específica do cooperativismo (Lei nº 5.764/1971). Sua presença nos certames visa ampliar a competitividade e possibilitar que grupos organizados de trabalhadores ou produtores ofereçam bens e serviços de forma coletiva, fortalecendo o desenvolvimento econômico e social.

No âmbito do planejamento da contratação, a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve analisar a pertinência da participação de cooperativas, considerando:

- A natureza do objeto, avaliando se é compatível com a forma de organização cooperativada;
- O cumprimento dos requisitos legais, como registro regular na Junta Comercial e apresentação de estatuto social;
- O atendimento a condições trabalhistas e previdenciárias, observando a vedação ao uso de cooperativas como intermediação de mão de obra quando configurada relação de emprego (conforme jurisprudência consolidada do TCU e do STF).

Quando admitida, a participação das cooperativas deve estar prevista no edital, com exigências proporcionais e não discriminatórias, garantindo igualdade de condições com as demais empresas concorrentes. Cabe ainda verificar a compatibilidade com as regras de tratamento favorecido às ME/EPP, quando aplicável.

> Levantamento de mercado

O levantamento de mercado deve ir além da simples identificação de fornecedores ou preços: sua função central é explorar as alternativas existentes para atender à necessidade descrita e comparar as soluções disponíveis. Nessa análise, devem ser consideradas diferentes tecnologias, metodologias, modelos de fornecimento e práticas de contratação, de modo a avaliar vantagens, limitações e

custos associados a cada opção.

A partir desse mapeamento, cabe à Administração selecionar a alternativa que melhor se adeque ao seu contexto institucional, observando fatores como viabilidade técnica, compatibilidade orçamentária, capacidade operacional, sustentabilidade e aderência às políticas públicas vigentes. Esse processo assegura que a contratação seja fundamentada em escolhas racionais e transparentes, alinhadas ao interesse público.

Nessa etapa, deve-se avaliar e justificar se a contratação se enquadra ou não como hipótese de inexigibilidade de licitação. Caso essa conclusão seja indicada, é necessário retornar ao item 4 (requisitos da contratação) e adequar as especificações de acordo com essa condição excepcional.

Nesse momento, a equipe já pode realizar as diligências técnicas indispensáveis para fundamentar a decisão, como consultas a órgãos reguladores (ex.: ANVISA, para verificar se há fornecedor único), validação de critérios técnicos específicos e coleta de evidências documentais que sustentem a inviabilidade de competição. Podem ser utilizadas referências oficiais, como tabelas de preços setoriais (ex.: Tabela SEMED, para medicamentos), pareceres técnicos e registros públicos de fornecedores.

> Descrição da solução como um todo

A descrição da solução como um todo é o momento em que a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) sintetiza, de forma integrada, como a necessidade identificada será atendida pela Administração. Diferente da justificativa da demanda, que explica o problema, aqui o foco é apresentar a solução escolhida após a análise de alternativas, evidenciando sua viabilidade técnica, operacional e econômica.

Essa descrição deve contemplar:

- O objeto principal a ser contratado e seus componentes essenciais;
- A forma de execução ou fornecimento (ex.: fornecimento contínuo, empreitada, solução tecnológica integrada);
- As condições de suporte, manutenção ou logística associadas;
- A compatibilidade com o planejamento estratégico e as políticas públicas do órgão;
- A aderência aos critérios de eficiência, sustentabilidade e economicidade.

O objetivo é que, ao final do ETP, a Administração consiga visualizar de maneira clara e coesa qual solução será adotada, quais necessidades ela resolve e porque foi considerada a mais adequada frente às alternativas existentes no mercado.

> Contratações correlatas e/ou interdependentes

Ao planejar uma contratação, é essencial identificar se o objeto possui relação direta ou indireta com outras contratações em curso ou previstas. Essa análise permite alinhar cronogramas, evitar duplicidades e assegurar que todas as etapas da política pública sejam atendidas de forma integrada.

As contratações correlatas são aquelas que tratam de objetos semelhantes ou complementares, em que a sobreposição pode gerar desperdício de recursos ou fragmentação indevida. Já as contratações interdependentes referem-se a objetos cuja execução depende de outra contratação, como a aquisição de equipamentos vinculada à contratação de serviços de instalação e manutenção.

O registro dessa análise no Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve indicar:

- Existência de processos licitatórios ou contratos relacionados;
- Dependências técnicas ou operacionais entre as contratações;

- Riscos de sobreposição, fracionamento ou desabastecimento;
- Estratégias de integração, como planejamento conjunto ou compras compartilhadas.

Essa prática assegura maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos, aumenta a eficiência do planejamento e contribui para que o resultado final atenda de forma plena ao interesse público.

> Alinhamento entre a contratação e o planejamento estratégico

Toda contratação pública deve ser analisada à luz do planejamento estratégico institucional, garantindo que os recursos sejam aplicados em iniciativas que realmente contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais. Esse alinhamento fortalece a governança e evita contratações pontuais ou desarticuladas que não agregam valor ao interesse público.

No Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve explicitar de que forma a contratação se conecta ao Plano Plurianual (PPA), ao Plano Estratégico Institucional (PEI), aos planos setoriais e às leis orçamentárias (LDO e LOA). Devem ser destacados os resultados esperados da contratação e como eles contribuem para metas estratégicas, indicadores de desempenho ou compromissos institucionais assumidos pelo órgão.

Esse registro assegura que a contratação seja vista não apenas como um procedimento administrativo isolado, mas como parte de uma estratégia maior de entrega de valor público, reforçando a transparência, a coerência e a responsabilização da Administração.

> Resultados a serem alcançados com a contratação

Um dos elementos centrais do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é a definição clara dos resultados esperados. Mais do que descrever o objeto a ser adquirido, a Administração deve registrar quais impactos concretos a contratação deverá produzir na política pública ou na atividade administrativa.

Esses resultados podem incluir:

- Melhoria da eficiência na prestação do serviço público;
- Aumento da qualidade dos bens ou serviços entregues ao usuário final;
- Redução de custos ou de desperdícios;
- Maior segurança jurídica e operacional na execução do contrato;
- Atendimento de metas institucionais ou setoriais, previstas em planos estratégicos e leis orçamentárias.

Ao explicitar os resultados esperados, a contratação deixa de ser apenas um processo administrativo e passa a ser compreendida como instrumento de geração de valor público. Esse registro serve ainda de referência para o monitoramento, a fiscalização e a avaliação da execução contratual, fortalecendo a cultura de gestão por resultados.

> Providências a serem adotadas

O registro das providências a serem adotadas tem como objetivo indicar as ações práticas necessárias para viabilizar a contratação, a partir das análises realizadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Trata-se de uma síntese das medidas que devem ser executadas pela área demandante, pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) ou por outros setores envolvidos, a fim de garantir que o processo avance de forma regular e eficiente.

Essas providências podem incluir: ajustes no Documento de Formalização da Demanda (DFD); obtenção de autorizações administrativas ou orçamentárias; realização de diligências junto a órgãos técnicos ou reguladores; coleta de documentos complementares; definição de critérios de julgamento;

ou ainda a necessidade de consultas adicionais ao mercado.

> **Possíveis impactos ambientais**

A análise dos possíveis impactos ambientais no Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem como objetivo antecipar os efeitos negativos que a contratação pode gerar ao meio ambiente, direta ou indiretamente, durante a produção, transporte, utilização ou descarte do objeto. Trata-se de uma avaliação preventiva, voltada a identificar riscos ambientais, como geração de resíduos, consumo excessivo de energia ou água, uso de substâncias tóxicas, poluição sonora, emissões de carbono, entre outros.

Essa análise se distingue dos requisitos de sustentabilidade, que correspondem às medidas positivas e proativas que a Administração pode exigir para mitigar tais impactos e promover práticas mais responsáveis (ex.: exigência de materiais recicláveis, logística reversa, eficiência energética, acessibilidade ou inclusão social). Enquanto os impactos ambientais apontam problemas potenciais a serem evitados ou reduzidos, os requisitos de sustentabilidade traduzem soluções e critérios a serem incorporados no edital e no contrato.

> **Classificação da LGPD**

No Estudo Técnico Preliminar (ETP), deve-se verificar se a contratação envolve tratamento de dados pessoais, classificando-os em dados comuns (nome, CPF, endereço) ou dados sensíveis (saúde, biometria, origem racial, entre outros). Esse registro orienta a inclusão de cláusulas de proteção de dados no contrato e garante a conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (LGPD), prevenindo riscos à privacidade e à segurança da informação.

> **Declaração de viabilidade**

A Declaração de Viabilidade é o registro final do Estudo Técnico Preliminar (ETP) que confirma, de forma objetiva e fundamentada, que a contratação é necessária, possível e adequada ao interesse público.

Nela, a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) deve atestar que a solução proposta é viável do ponto de vista técnico, econômico, jurídico e orçamentário, e que os riscos foram devidamente considerados.

FORMA DE ENCAMINHAMENTO

- O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve ser registrado obrigatoriamente no Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br);
- O documento deve ser assinado eletronicamente pelos responsáveis técnicos e pela autoridade competente;
- Após finalizado, deve ser exportado em PDF e juntado ao processo SEI correspondente;
- O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), salvo nos casos em que o sigilo seja devidamente justificado (esse ato se dá com a associação deste instrumento com o número da contratação gerado no PGC).

BOAS PRÁTICAS

- Evitar a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) apenas proforma: o documento deve refletir análise real e consistente, não sendo produzido apenas para cumprir exigência legal;
- Assegurar participação multidisciplinar: envolver representantes técnicos, administrativos e da área requisitante, garantindo visão ampla e integrada;
- Fundamentar todas as estimativas: registrar quantitativos, valores e prazos acompanhados

de memória de cálculo e justificativas claras;

- Consultar referências confiáveis: Deverão ser observadas, quando existentes, as diretrizes, especificações e soluções padronizadas constantes do Catálogo Eletrônico de Padronização;
- Adotar linguagem clara e objetiva: evitar termos vagos ou subjetivos que dificultem a compreensão e abram espaço para interpretações;
- Dar publicidade ao documento: sempre que possível, disponibilizar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), reforçando os princípios de transparência e controle social.

EXECUTANTES

- Área técnica, Área Requisitante, Equipe de Planejamento da Contratação – EPC (quando houver).

RESPONSÁVEL

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) ou, na ausência, a área requisitante e técnica designadas.

CONSULTADO

- Unidade Administrativa (setor de contratações) e órgãos de controle, quando necessário.

INFORMADO

- Autoridade competente da unidade demandante.

INICIAR PESQUISA DE PREÇOS

DESCRIÇÃO

A pesquisa de preços constitui a espinha dorsal do planejamento da contratação pública, sendo um instrumento indispensável para assegurar a legitimidade e a eficiência do processo. Mais do que uma formalidade, trata-se de etapa estratégica que permite conhecer o mercado, dimensionar custos e garantir que a Administração utilize os recursos públicos de forma responsável.

Seus principais objetivos são:

- Definir um valor estimado justo e competitivo, refletindo as condições reais do mercado;
- Prevenir riscos de sobrepreço, subavaliação ou superfaturamento, protegendo a Administração contra falhas de planejamento e responsabilizações futuras;
- Dar concretude ao princípio da economicidade e da proposta mais vantajosa, conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021;
- Atender às diretrizes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que orienta os parâmetros e métodos a serem observados.

Assim, a pesquisa de preços deve ser compreendida como um instrumento de governança e de

gestão de riscos, que influencia todas as fases subsequentes da contratação, desde a definição da estratégia de compra até a fiscalização contratual. A qualidade dessa etapa condiciona a credibilidade do processo perante órgãos de controle, garante segurança jurídica às decisões administrativas e contribui para que a Administração alcance resultados efetivos e sustentáveis no uso dos recursos públicos.

QUANDO APLICAR

A pesquisa de preços deve ser realizada em todos os processos de contratação, servindo como parâmetro para definição do valor estimado e para assegurar transparência e economicidade.

Nas licitações e nas contratações por dispensa, a pesquisa de preços será realizada no âmbito do planejamento da contratação, podendo ocorrer de forma concomitante, na etapa de levantamento de mercado do Estudo Técnico Preliminar (ETP), ou após a sua conclusão, conforme o caso concreto e a avaliação da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), com base em múltiplas fontes de mercado, nos termos da IN SEGES/ME nº 65/2021.

Já nas inexigibilidades, ainda que não haja competição, é indispensável comprovar a compatibilidade do preço contratado com o mercado. Essa demonstração pode ser feita por meio de tabelas oficiais (como a CMED, no caso de medicamentos), registros de aquisições anteriores, notas fiscais anteriores emitidas pelo fornecedor, notas técnicas ou contratações similares em outros órgãos.

Assim, independentemente da modalidade, o processo deve sempre registrar a base de cálculo utilizada, garantindo legitimidade às escolhas administrativas e respaldo perante os órgãos de controle.

RESPONSÁVEIS

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) – responsável principal;
- Área técnica requisitante – apoio na definição do objeto e validação dos preços;
- Autoridade demandante – validação final.

FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA

- Lei nº 14.133/2021 – obriga a estimativa prévia de preços;
- IN SEGES/ME nº 65/2021 – define parâmetros, fontes de consulta e métodos estatísticos;
- Portarias específicas (ex.: CMED/Anvisa, BPS/MS) – no caso de medicamentos e insumos estratégicos.

PLANEJAMENTO DA PESQUISA

- Antes de coletar preços, deve-se:
  - Definir claramente o objeto (CATMAT/CATSER, especificações, quantidade, unidade de medida);
  - Registrar o contexto da necessidade (quem usará, por que é importante, condições especiais de entrega ou uso);
  - Indicar a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
  - Estabelecer cronograma realista (cotações podem levar dias);
  - Restrição geográfica da pesquisa;
  - Se é exclusiva ME e EPP;
  - Qual a modalidade da contratação.

A pesquisa de preços é um dos pilares do planejamento da contratação, pois dela depende a definição do valor estimado e, em grande medida, a avaliação da viabilidade da aquisição. Para que

cumpra sua função, não pode ser tratada como mera coleta de cotações: exige planejamento prévio estruturado.

Esse planejamento envolve, primeiramente, a definição clara do objeto, com indicação de CATMAT/CATSER, especificações técnicas, quantidades, unidade de medida e eventuais condições especiais de uso ou entrega. Outro ponto essencial é a adoção de filtros adequados para a busca de preços, a fim de garantir representatividade. Quantidades, prazos de entrega, logística, modalidade da contratação, restrições geográficas e eventual exclusividade para ME/EPP são variáveis que influenciam diretamente os valores praticados no mercado. Ignorar esses elementos pode gerar estimativas distorcidas, comprometendo a economicidade e até o sucesso da licitação.

FONTES DE CONSULTA (IN 65/2021)

A norma prevê 5 parâmetros:

1. **Sistemas oficiais de governo – Painel de Preços, Compras.gov.br, BPS/MS;**
2. **Contratações similares – atas, contratos e pregões recentes;**
3. **Publicações especializadas / fontes abertas – revistas técnicas, sites especializados, SINAPI, SICRO etc;**
4. **Cotações com fornecedores – no mínimo 3, formalizadas (ofício ou e-mail corporativo);**
5. **Notas fiscais eletrônicas (NF-e) – ainda pouco usada, mas válida.**

Sempre priorizar fontes oficiais (itens 1 e 2).

COLETA E ORGANIZAÇÃO DOS DADOS

- Criar tabela com fonte consultada, data, referência, valor unitário;
- Padronizar unidade de medida (ex.: preço por unidade, não por embalagem diferente);
- Registrar condições diferenciadas (frete incluso, quantidade distinta, prazo de entrega);
- Guardar evidências documentais (prints, atas, e-mails), que devem ser transformadas em pdf para juntada nos autos.

ANÁLISE CRÍTICA E TRATAMENTO ESTATÍSTICO

- Calcular média, mediana, desvio padrão;
- Identificar e excluir outliers (valores muito altos/baixos);
- Expurgar preços inconsistentes, inexequíveis ou desatualizados;
- Recalcular média saneada;
- Justificar todas as exclusões.

DEFINIÇÃO DO VALOR ESTIMADO

- Pode-se adotar:
  - Média;
  - Mediana;
  - Menor preço obtido;
  - Ou média saneada.

Critério: usar o valor mais representativo e defensável, justificando no relatório.

Exemplo de tabela-síntese:

ITEM	MÉDIA (R$)	MEDIANA (R$)	MÉDIA SANEADA (R$)	VU ESTIMADO (R$)	VT ESTIMADO (R$)
1	1,05	1,00	1,01	0,98	9.8000.000,00

PARTICULARIDADES DOS INSUMOS ESTRATÉGICOS DE SAÚDE (IES)

- Consultar obrigatoriamente o Banco de Preços em Saúde (BPS/MS);
- Respeitar tabelas CMED/Anvisa (Preço Máximo de Venda ao Governo – PMVG);
- Atentar para mercado concentrado (poucos fornecedores → preços rígidos);
- Justificar diferenças entre preços centralizados (MS) e locais.

RELATÓRIO CRÍTICO DE PREÇOS

O relatório deve conter:

1. **Identificação do objeto;**
2. **Tabela dos itens pesquisados;**
3. **Equipe técnica responsável;**
4. **Fontes consultadas;**
5. **Séries de preços coletados;**
6. **Tratamento estatístico aplicado;**
7. **Valor estimado final (VU e VT);**
8. **Decisão sobre sigilo ou publicidade do orçamento (art. 24 da Lei 14.133/2021);**
9. **Conclusão final.**

A pesquisa de preços não se limita à obtenção de valores de referência: é necessário comprovar documentalmente as fontes utilizadas. Anexos recomendados: prints, propostas recebidas, planilha de cálculo, tabelas CMED, evidências complementares.

BOAS PRÁTICAS

- Evitar “copiar e colar” pesquisas genéricas;
- Usar comparações consistentes (mesmo objeto, mesma unidade de medida);
- Validar resultados com contratações anteriores;
- Justificar eventuais ajustes de valores (ex.: inflação, escala de compra).

EXECUTANTES

- Área técnica;
- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Requisitante:
  - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
  - Consultado: Responsável pela Área Técnica Requisitante;
  - Informado: Autoridade Requisitante.

ELABORAR MODELO DE PROPOSTA

DESCRIÇÃO

Trata-se de um modelo padronizado que orienta os potenciais licitantes a apresentarem seus orçamentos de forma estruturada, assegurando comparabilidade, uniformidade e transparência na fase de orçamento estimado.

No âmbito das aquisições de Insumos Estratégicos em Saúde (IES), o modelo é fundamental para evitar divergências na apresentação dos preços, garantir clareza das condições de fornecimento e reforçar a segurança jurídica da fase de julgamento das propostas.

FINALIDADE

O modelo de proposta visa:

- Padronizar a apresentação dos orçamentos;
- Facilitar a análise dos preços de mercado;
- Garantir a adequação entre proposta e objeto, evitando informações incompletas ou divergentes;
- Assegurar que os valores apresentados considerem **tributos, encargos e custos logísticos**, conforme definido no TR;
- Reduzir riscos de questionamentos ou impugnações decorrentes de falhas formais.

MOMENTO DE APLICAÇÃO

O presente modelo deve ser utilizado **na fase de planejamento da contratação, antes da elaboração do Termo de Referência (TR)**, integrando o processo de pesquisa de preços que servirá de base para a **estimativa do valor da contratação**.

Deve ser encaminhado aos fornecedores ou prestadores de serviços consultados, de forma padronizada, para **coleta de orçamentos comparáveis e consistentes**, garantindo transparência e uniformidade na formação do preço estimado, se for realizado pesquisa de preços com a utilização do parâmetro IV do artigo 5º da IN 65/2021.

Após concluída a pesquisa de preços, o modelo e os respectivos orçamentos recebidos deverão **compor o Relatório de Análise Crítica dos Preços**, que subsidiará a definição do valor estimado e o **consequente Termo de Referência (TR)**.

Esse modelo poderá, ainda, **ser reaproveitado ou adaptado** nas fases seguintes do processo, inclusive para **instrução de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade**, quando houver necessidade de comprovar a pesquisa

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) – elaboração e padronização;
- Área Técnica Requisitante – detalhamento das especificações;
- Unidade de Licitações/Pregoeiro – validação e inserção no edital.
    - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC)
    - Consultado: Área Técnica Requisitante.
    - Informado: Autoridade Máxima da Unidade.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO MODELO

- Identificação da Empresa:
  - Razão Social, CNPJ, Endereço, E-mail, Telefone.
- Referência ao Certame:
  - Número do Processo SEI, modalidade e objeto.

1. **Objeto da Proposta**
   - Indicação clara do item ou lote, conforme Termo de Referência (TR).
2. **Planilha de Preços**

ITEM	DESCRIÇÃO DO BEM/SERVIÇO	CATMAT/ CATSER	UNIDADE	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO (R$)	VALOR TOTAL (R$)
1	[Descrição]	[Código]	[Unidade]	[Qtd]	[R$]	[R$]

Observação: Todos os valores devem incluir tributos, encargos, transporte, armazenagem e demais custos incidentes.

3. **Prazo de Entrega/Execução**
   - Conforme estabelecido no edital/Termo de Referência (TR).
4. **Validade da Proposta**
   - Prazo mínimo de 60 dias.
5. **Contato para Esclarecimentos**
   - Nome, cargo, telefone e e-mail do responsável pela proposta.
6. **Assinatura do Representante Legal**
   - Local, data, assinatura e identificação.
   - Anexar documento comprobatórioda representação legal (estatuto, contrato social ou procuração).

FORMA DE ENCAMINHAMENTO

- O modelo deve ser disponibilizado por e-mail;
- Os potenciais licitantes devem preencher e assinar o modelo, apresentando-o em meio físico, conforme a modalidade;
- Deve ser validado pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) durante a fase de julgamento.
- BOAS PRÁTICAS COMPLEMENTARES
- Instruir os licitantes a preencher todos os campos obrigatórios, sob pena de desclassificação;
- Verificar consistência entre a proposta e a planilha de custos, quando aplicável.

ELABORAR MODELOS DE PLANILHA DE CUSTOS (PARÂMETRO IV DA IN SEGES 65/2021)

DESCRIÇÃO

O Modelo de Planilha de Custos é documento integrante do instrumento convocatório, compondo o Apêndice do modelo de proposta. No contexto das aquisições de Insumos Estratégicos em Saúde (IES), essa padronização é essencial para assegurar que todas as propostas contemplem cus-

tos diretos e indiretos relacionados ao fornecimento, reduzindo riscos de inconsistência, divergência ou omissão de encargos.

FINALIDADE

O modelo visa:

- Uniformizar a apresentação de custos, assegurando **tratamento isonômico aos potenciais licitantes;**
- Facilitar a análise e o julgamento pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Garantir que as propostas reflitam o **custo real e total da contratação;**
- (itens, tributos, transporte, seguros, taxas e encargos);
- Servir como base documental para fins de auditoria e controle.

MOMENTO DE APLICAÇÃO

Deve ser utilizado pelos potenciais licitantes no momento de envio **dos orçamentos solicitados pela administração.**

Também pode ser exigido em **contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade)**, quando necessário para validação de custos.

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) – elaboração;
- Área Técnica Requisitante – validação da coerência dos itens e parâmetros;
- Unidade de Licitações/Pregoeiro – publicação no edital:
  - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
  - Consultado: Área Técnica Requisitante;
  - Informado: Autoridade Máxima da Unidade.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO – MODELO PADRONIZADO

1. **Dados da Empresa**

- Razão Social, Endereço, Telefone, E-mail, CNPJ.

2. **Destinatário**

- Referência ao Órgão/Entidade demandante e ao Processo SEI.

3. **Planilha de Custos Estimados**

ITEM	DESCRIÇÃO DO ITEM	QUANTIDADE	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO (R$)	VALOR TOTAL (R$)
1	[Descrição]	[Qtd]	[Unidade]	[R$]	[R$]
2	[Descrição]	[Descrição]	....	....	....

4. **Custos Adicionais (se houver)**

- Frete/Transporte, Seguros, Taxas, Impostos Específicos, Outros Custos Indiretos.

5. **Resumo dos Custos**

- Subtotal dos Itens, Subtotal dos Custos Adicionais, Total Geral.

6. **Condições de Pagamento**

- Definidas no edital/contrato, podendo haver observações específicas.

7. **Declaração de Veracidade**

- Declaração do fornecedor de que os valores são reais, compatíveis com o mercado e incluem todos os encargos necessários.

8. **Assinatura**

- Local, data, assinatura do representante legal e documento comprobatório de representação (estatuto, contrato social ou procuração).

FORMA DE REGISTRO E ENCAMINHAMENTO

- O modelo deve ser disponibilizado por e-mail aos potenciais licitantes;
- A planilha preenchida deve ser enviada preferencialmente em PDF assinado e anexada na plataforma do Pregão eletrônico.

BOAS PRÁTICAS COMPLEMENTARES

- Exigir assinatura do representante legal, assegurando a autenticidade da proposta;
- Validar coerência com o Termo de Referência (TR) e com o Modelo de Proposta;
- Recomendar aos fornecedores que mantenham memórias de cálculo detalhadas, para eventual comprovação posterior.

GUIA DE ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO CRÍTICO DE PREÇOS

FINALIDADE DO GUIA

O Relatório Crítico de Preços é o documento técnico que fundamenta a definição do valor estimado da contratação. Ele é exigido pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 e pela Lei nº 14.133/2021.

O Relatório Crítico de Preços é um instrumento estratégico de governança e proteção institucional, garantindo que a Administração Pública:

- Comprove a amplitude e a consistência metodológica da pesquisa de preços;
- Aplique critérios objetivos e verificáveis de análise.
- Robusteça o processo de contratação, reduzindo riscos de questionamentos por órgãos de

controle;

- Assegure que os preços estimados são compatíveis com o mercado e aderentes à regulação vigente.

No contexto dos **Insumos Estratégicos em Saúde (IES)**, essa qualificação assume especial importância em razão de três fatores estruturantes: Criticidade sanitária – são itens que, se em falta, comprometem a continuidade de políticas públicas (HIV/AIDS, oncológicos, imunização, transplantes, etc.).

- **Complexidade de mercado:** geralmente envolvem fabricantes exclusivos, patentes, variação cambial, logística internacional e regulação específica (ANVISA, CMED);
- **Judicialização e controle:** frequentes ações judiciais exigem comprovação documental robusta de que a Administração atuou com diligência e economicidade.

Assim, este guia fornece um passo a passo completo, com explicações adicionais, exemplos práticos e observações críticas específicas para IES.

TÍTULO E IDENTIFICAÇÃO

O relatório deve conter logo em seu início:Título: claro e objetivo. Ex.: "Relatório Crítico de Preços – Aquisição de Mesilato de Imatinibe 400mg – CGPLAM/DLOG/MS";

- Número do processo SEI: obrigatório para rastreabilidade e vinculação ao processo administrativo;
- Data de elaboração: validade das pesquisas de preços seguirá a o período estabelecido nos incisos II, III, IV ou V do artigo 5º, § 3º da IN nº 65/2021);
- Unidade responsável: a área demandante é a responsável pela elaboração da pesquisa de preços e do respectivo relatório. O setor responsável pela aquisição, notadamente o DLOG/SE/MS, poderá realizar pesquisa de preços complementar àquela elaborada pelo requisitante, sempre que avaliar necessário, nos termos do artigo 15 da Portaria GM/MS nº 4.777, de 30 de dezembro de 2022.

Boa prática:

Usar cabeçalho padronizado com brasão, nome da unidade, título do

OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Aqui deve-se responder às perguntas: o que, para quem, por que e com qual finalidade?

- O que: descrição detalhada do insumo (denominação comum brasileira – DCB, concentração, forma farmacêutica, apresentação, acondicionamento);
- Para quem: Atende qual ou quais programas?;
- Por quê: justificativa da necessidade (reposição de estoques, cumprimento de PCDT, manutenção de campanha nacional, decisão judicial ou outras demandas devidamente motivadas);
- Finalidade: assegurar continuidade de tratamentos, campanhas e programas estratégicos de saúde pública;

Exemplo IES:

"Contratação de empresa especializada no fornecimento de Mesilato de Imatinibe 400mg, comprimido revestido, destinado ao atendimento de pacientes portadores de Leucemia Mieloide Crônica (LMC) no âmbito do SUS, conforme Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT). A aquisição é necessária para garantir a continuidade do tratamento oncológico, evitar desabastecimento e atender demandas judiciais em vigor."

TABELA DE ITENS A SEREM CONTRATADOS

Apresentar todos os itens em formato tabular, com detalhamento técnico.

ITEM	CATMAT	DESCRIÇÃO DO OBJETO	UNIDADE	QUANTIDADE ESTIMADA	OBSERVAÇÕES
1	123456	Ritonavir 100mg, cápsula dura	Cápsula	50.000.000	PCDT HIV/AIDS - linha de cuidado
2	789101	Mesilato de Imatinibe 400mg, comprimido revestido	Comprimido	2.000.000	Oncológico - PCDT LMC

Boa prática IES:

Incluir a informação do PCDT ou da linha de cuidado vinculada ao insumo, reforçando sua essencialidade.

IDENTIFICAÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

Indicar os responsáveis pela pesquisa de preços, incluindo:

- Nome completo;
- SIAPE/matrícula;
- Cargo ou função;
- Papel desempenhado (responsável técnico, apoio logístico, validação estatística).
- Exemplo*:

Maria da Silva (SIAPE 1234567) – Responsável técnica pela pesquisa de preços;

João Oliveira (SIAPE 9876543) – Apoio logístico na coleta e conferência de dados.

Isso atribui responsabilidade e reforça a conformidade com a IN nº 65/2021.

*Os nomes e números de SIAPE indicados são meramente ilustrativos.

FONTES DE PESQUISA DE PREÇOS

As fontes devem ser diversificadas, mas priorizando os preços públicos constantes nos sistemas públicos ou contratos similares, nos termos do artigo 5º da IN SEGES 65/2021.

- ComprasGov/Banco de Preços em Saúde (BPS/MS) – referência governamental para insumos de saúde (inciso I);
- Cotações diretas com fornecedores – no mínimo três, formais, em papel timbrado ou e-mail institucional (inciso IV);
- CMED/ANVISA – para medicamentos com PMVG regulado, servindo de teto legal;
- Fontes complementares – sites oficiais de fabricantes, publicações setoriais, bases internacionais (quando aplicável).

Boas práticas para IES:

Sempre anexar print ou PDF da CMED (quando aplicável).

Justificar ausência de alguma fonte (ex.: “Não utilizada a base NF-e, por indisponibilidade de

acesso a dados consolidados.”).

SÉRIE DE PREÇOS COLETADOS

Apresentar os valores brutos coletados.

ITEM	FONTE	CONTRATAÇÃO/COTAÇÃO	VALOR UN. (R$)
1	ComprasNet - Pregão 25/2024	Contrato nº 101/2024 - MS	2,50
1	BPS/MS - 1º semestre 2024	Mediana nacional	2,60
1	Fornecedor A	Proposta 15/2024 - jan/24	2,55
1	Fornecedor B	Proposta 16/2024 - jan/24	2,40
1	CMED/ANVISA	PMVG 2024	3,00

Comentário: “Foram coletados cinco preços para o item Ritonavir 100mg, variando de R$ 2,40 a R$ 3,00. Os contratos públicos apontam valores médios de R$ 2,50, enquanto o PMVG estabelece teto em R$ 3,00.”

TRATAMENTO ESTATÍSTICO – MÉDIA SANEADA

Etapas:

- Calcular média, mediana e desvio padrão;
- Identificar e excluir outliers (Tukey 1,5xIQR, ou 2 desvios-padrão);
- Recalcular média/mediana saneadas;
- Justificar exclusões (preço acima do PMVG, valor inexequível, erro de especificação).

Exemplo:

- Média inicial: 2,61; Mediana: 2,55; Desvio padrão: 0,25;
- Excluído valor 3,00 (fora do padrão, teto CMED);
- Média saneada: 2,52; Mediana: 2,50.

OUTRAS EXCLUSÕES

Exemplos aplicáveis a IES:

- Cotação de apresentação divergente (ex.: 200mg em vez de 400mg);
- Escala incomparável (ex.: compra estadual com 100 milhões de unidades versus aquisição federal com 2 milhões);
- Preços antigos (> 6 meses).

Se não houver, registrar: “Não se aplicam outras exclusões além das estatísticas.”

CÁLCULO DO VALOR ESTIMADO

ITEM	MÉDIA (R$)	MEDIANA (R$)	MÉDIA SANEADA (R$)	VU ESTIMADO (R$)	VT ESTIMADO (R$)
1	2,61	2,55	2,52	**2,50**	125.000.000,00

Boa prática: registrar critério:

> "Adotou-se a mediana (R$ 2,50), por refletir maior estabilidade, respeitando os princípios de prudência e economicidade. O valor estimado totalizou R$ 125.000.000,00."

DECISÃO SOBRE DIVULGAÇÃO DO VALOR ESTIMADO

- Divulgar: quando o mercado é pulverizado e há baixa dispersão de preços (ex.: seringas, luvas, EPIs);
- Não divulgar: quando o mercado é concentrado ou sujeito a conluio (ex.: medicamentos oncológicos, vacinas, imunobiológicos);
- Para IES, a prática mais segura é manter sigilo, com base no art. 24 da Lei nº 14.133/2021.

CONCLUSÃO FINAL

- Síntese do processo e resultados;
- Viabilidade do valor estimado;
- eforço da decisão sobre divulgação/sigilo;
- Declaração de que a pesquisa foi realizada em conformidade normativa.

Exemplo:

> "Conclui-se que o valor estimado de R$ 2,50 para o Ritonavir 100mg é consistente e compatível com o mercado, estando abaixo do teto CMED. Opta-se por manter o orçamento em sigilo, conforme art. 24 da Lei nº 14.133/2021, considerando a concentração de mercado e a proteção do interesse público."

APÊNDICES RECOMENDADOS

Os documentos que **compõem o suporte documental da pesquisa de preços** deverão ser anexados ao processo administrativo, na forma de apêndices/anexos, com a finalidade de assegurar a rastreabilidade, a transparência e a consistência dos valores utilizados na definição do preço de referência, em conformidade com a legislação vigente.

- Prints e relatórios de consultas (ComprasGov, Banco de Preços em Saúde (BPS) e Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED)).
- Propostas comerciais e cotações obtidas junto a fornecedores, devidamente identificadas;
- **Atos normativos e regulamentações aplicáveis**, especialmente aqueles
- expedidos pela CMED e pela ANVISA, quando pertinentes ao objeto da contratação;
- **Correspondências, comunicações oficiais e registros formais de interação**, que tenham subsidiado a obtenção, validação ou esclarecimento das informações de preços.

ELABORAR TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

DESCRIÇÃO

O Termo de Referência (TR) é o documento fundamental da fase de planejamento da contratação, responsável por detalhar e especificar a solução escolhida pela Administração para atendimento de uma necessidade previamente identificada. Seu escopo abrange desde a definição precisa do objeto até as regras de gestão e fiscalização do contrato.

Diferentemente do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que analisa alternativas e avalia a viabilidade, o Termo de Referência (TR) tem caráter definitivo, servindo de base para o edital ou para a formalização de contratação direta. Aplica-se tanto a licitações (pregão, concorrência etc.) quanto a hipóteses de dispensa e inexigibilidade, sendo instrumento obrigatório para garantir clareza, economicidade, isonomia e segurança jurídica do processo.

Dessa forma, o Termo de Referência (TR) deve ser elaborado de forma congruente com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), garantindo coerência, continuidade e similaridade entre as etapas do planejamento da contratação. As informações registradas no Termo de Referência (TR), como objeto, justificativa, requisitos técnicos, quantitativos, estimativa de custos e prazos, precisam refletir fielmente as análises e conclusões já apresentadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP), evitando contradições ou divergências que possam fragilizar o processo. Essa consistência é essencial para assegurar a rastreabilidade das decisões, reforçar a transparência e dar robustez ao planejamento, além de reduzir riscos de impugnações, questionamentos dos órgãos de controle e falhas na execução contratual.

FINALIDADE

O Termo de Referência (TR) tem como finalidade:

- Garantir a descrição clara, objetiva e suficiente do objeto a ser contratado.
- Estabelecer parâmetros técnicos, jurídicos e administrativos para a execução contratual;
- Assegurar que a contratação seja pautada na solução mais vantajosa e viável, previamente definida no Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- Evitar falhas, direcionamentos ou omissões que possam comprometer a competitividade da licitação ou a boa execução do contrato;
- Servir de documento de referência para fornecedores na formulação das propostas e para a Administração na fiscalização do contrato.

QUANDO APLICAR

Deve ser elaborado após a conclusão do Estudo Técnico Preliminar (ETP), da análise de riscos, da pesquisa de preços e da consolidação da documentação preparatória no SEI, sendo a etapa imediatamente anterior à publicação do edital ou à formalização da contratação direta.

RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO

• Equipe de Planejamento da Contratação (EPC): responsável principal pela elaboração, consolidação e assinatura do Termo de Referência (TR);

• Área Requisitante: contribui com as especificações técnicas necessárias e detalhamento do objeto;

• Área Técnica Especializada (ex.: TI, engenharia, saúde, etc.): responsável por validar aspectos técnicos críticos;

• Área Administrativa: apoio quanto à forma de condução do certame, estimativas de custos e adequação ao PCA/LOA/LDO/PPA.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

O Termo de Referência (TR) deve contemplar, no mínimo, os seguintes parâmetros e elementos (Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXIII e normativos complementares):

1. **Definição do Objeto: natureza, quantitativos, prazo contratual e hipóteses de prorrogação.**

No Termo de Referência (TR), a definição do objeto é o ponto central do documento e deve traduzir, de forma clara e precisa, as conclusões já amadurecidas no planejamento. Nessa etapa, cabe detalhar a natureza do objeto (bem, serviço ou solução), os quantitativos exatos a serem contratados, o prazo de execução ou vigência contratual e, quando cabível, as hipóteses legais de prorrogação.

A redação deve ser objetiva, sem termos vagos ou genéricos, assegurando que fornecedores compreendam exatamente o que está sendo demandado e que a fiscalização possa acompanhar a execução sem margem para interpretações. A consistência desse item garante segurança jurídica, reforça a economicidade e evita falhas que poderiam comprometer a contratação.

2. **Fundamentação da Contratação: referência ao ETP e justificativa técnica/econômica.**

A fundamentação da contratação no Termo de Referência (TR) deve apresentar, de forma sintética e objetiva, a justificativa técnica e econômica que embasa a necessidade do objeto. Esse item deve referenciar expressamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento no qual se encontram detalhadas as análises de alternativas, os estudos de viabilidade, os riscos identificados e a motivação da escolha.

3. **Descrição da Solução: visão completa do ciclo de vida do objeto.**

A descrição da solução no Termo de Referência (TR) deve oferecer uma visão abrangente de todo o ciclo de vida do objeto, contemplando desde a aquisição até a utilização, manutenção e descarte, quando aplicável. Esse item não se limita a listar o bem ou serviço, mas deve traduzir como a solução atenderá à necessidade pública de forma integrada, considerando aspectos técnicos, operacionais, logísticos, ambientais e de sustentabilidade.

A fundamentação da contratação deve referenciar diretamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP), onde essas análises se encontram detalhadas. Caso o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não seja divulgado junto ao processo, as informações constantes naquele documento sobre a necessidade da contratação devem ser transcritas integralmente neste tópico do Termo de Referência (TR), garantindo que a motivação da contratação permaneça acessível e transparente.

4. **Requisitos da Contratação: condições técnicas, de desempenho e de qualidade.**

Os requisitos da contratação devem estabelecer de forma clara as condições técnicas, de desempenho e de qualidade que o objeto precisa atender, servindo como referência tanto para a formulação das propostas pelos licitantes quanto para a fiscalização contratual. Esse item deve referenciar diretamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP), onde essas análises se encontram detalhadas. Quando o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não for disponibilizado junto ao processo, as especificações técnicas, os critérios de desempenho e os padrões de qualidade nele definidos devem ser transcritos neste tópico do TR, garantindo rastreabilidade e coerência entre planejamento e execução.

5. **Modelo de Execução: forma como o objeto será prestado/entregue desde o início até o encerramento.**

O modelo de execução deve detalhar a forma como o objeto será prestado ou entregue, desde o início até o encerramento da contratação, contemplando etapas, fluxos de trabalho, responsabilidades e mecanismos de acompanhamento. Trata-se de um elemento essencial para orientar fornecedores sobre a dinâmica de execução esperada e para permitir que a Administração estabeleça critérios claros de monitoramento e fiscalização.

6. **Modelo de Gestão do Contrato: mecanismos de acompanhamento, fiscalização e responsabilização.**

O modelo de gestão do contrato deve definir de maneira clara os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e responsabilização que serão adotados ao longo da execução. Esse item descreve como a Administração controlará o cumprimento das obrigações assumidas, quais instrumentos serão utilizados para monitorar a qualidade das entregas e quais medidas poderão ser aplicadas em caso de falhas ou inadimplemento.

7. **Critérios de Medição e Pagamento: parâmetros claros de aferição de resultados e desembolso.**

Os critérios de medição e pagamento devem estabelecer parâmetros objetivos e verificáveis para aferir os resultados da execução contratual e autorizar o correspondente desembolso financeiro. É nesse item que se definem as métricas de desempenho, a periodicidade da medição, os documentos comprobatórios exigidos e as condições para a liberação dos pagamentos, garantindo que o fornecedor só seja remunerado mediante a entrega efetiva do que foi contratado.

Informação importante:

De acordo com o disposto na Lei n. 10.192 (2001), em seu art. 2º, contratos de vigência igual ou superior a um ano podem prever reajuste ou correção monetária por índices de preços setoriais, globais ou aqueles que reflitam a variação dos custos dos itens contratados. Conforme orientado pelo DLOG, prioritariamente, deve ser utilizado o índice IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), considerado o que apresenta maior economicidade atualmente. Contudo, a área técnica pode avaliar a viabilidade de outros índices a serem adotados, desde que seja apresentado a devida justificativa.

Os seguintes índices, apresentados a título exemplificativo, são comumente utilizados em aplicações financeiras, empréstimos e correções monetárias:

ÍNDICE	INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	FINALIDADE PRINCIPAL
Selic - Taxa básica de juros	Banco Central do Brasil	Política monetária, remuneração de títulos federais
CDI - Certificados de Depósito Interbancário	CETIP/B3	Base para rentabilidade de fundos e CDBs
TR - Taxa Referencial	Banco Central do Brasil	Caderneta de poupança e FGTS
TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo	Banco Central	Financiamentos do BNDES (substituída pela TLP)
TLP- Taxa de Longo Prazo	Banco Central	Financiamentos de longo prazo a partir de 2018

8. Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor: critérios técnicos e/ou econômicos de julgamento.

A definição da forma e dos critérios de seleção do fornecedor deve indicar de maneira clara quais parâmetros técnicos e/ou econômicos serão utilizados no julgamento das propostas, em conformidade com a legislação aplicável. Esse item deve detalhar se a disputa será baseada em menor preço, maior desconto, técnica e preço, melhor técnica ou outro critério previsto em lei, sempre justificado em função das características do objeto e do interesse público.

9. Estimativas de Valor: memória de cálculo, planilhas de preços, justificativas e sigilo (quando aplicável).

As estimativas de valor devem ser registradas no Termo de Referência (TR) de forma clara e fundamentada, com base na pesquisa de preços realizada em conformidade com a legislação e com as diretrizes da IN SEGES/ME nº 65/2021. O valor estimado deve refletir as condições reais de mercado, garantindo economicidade e servindo de parâmetro para análise de vantajosidade da proposta vencedora.

Nos casos em que a legislação admite, o processo pode prever o sigilo do orçamento estimado, resguardando-o até a fase de julgamento, como forma de ampliar a competitividade e evitar comportamentos especulativos entre fornecedores. O sigilo, quando adotado, deve ser devidamente justificado e mantido em registro apartado, acessível apenas às instâncias de controle autorizadas.

10. Adequação Orçamentária: indicação da dotação, compatibilidade com PCA, LOA, LDO e PPA.

O Termo de Referência (TR) deve indicar de forma expressa a dotação orçamentária destinada à contratação, assegurando a compatibilidade com o Plano de Contratações Anual (PCA), a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, quando aplicável, o Plano Plurianual (PPA). Esse registro comprova que a despesa está prevista nos instrumentos de planejamento governamental e que há disponibilidade financeira para a execução contratual.

11. Critérios de Sustentabilidade e Inovação, quando aplicáveis, em alinhamento ao PLS/MS.

O Termo de Referência (TR) deve prever, sempre que aplicável, critérios de sustentabilidade e inovação compatíveis com o objeto da contratação, em conformidade com o Plano de Logística Sustentável do Ministério da Saúde (PLS/MS) e com o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

Esses critérios podem envolver requisitos ambientais (uso racional de recursos, logística reversa, eficiência energética), sociais (acessibilidade, inclusão de ME/EPP, cooperativas ou empresas com práticas sociais responsáveis) e de inovação (adoção de soluções tecnológicas mais eficientes ou que tragam ganhos de efetividade à política pública) .

12. Indicação de Local de Entrega/Execução e regras de recebimento provisório e definitivo.

O Termo de Referência (TR) deve especificar de forma clara o local de entrega ou execução do objeto, podendo ser definido em modelo centralizado, com a entrega concentrada no centro de distribuição, ou em modelo descentralizado, quando os itens forem destinados a diferentes unidades, com distribuição direta aos endereços constantes em anexo.

Além disso, devem estar previstas as regras de recebimento, contemplando:

• Recebimento provisório, para conferência de quantidade, qualidade e conformidade com as especificações contratuais;

• Recebimento definitivo, após atesto da área técnica responsável, quando verificado o pleno atendimento das condições pactuadas.

13. Garantias, Suporte e Assistência Técnica, quando aplicáveis.

Quando aplicável, o Termo de Referência (TR) deve estabelecer de forma objetiva as condições de garantia, suporte e assistência técnica do objeto contratado. Devem ser indicados os prazos de garantia legal ou contratual, a abrangência da cobertura (manutenção corretiva e preventiva, substituição de peças ou equipamentos, atualização de software, entre outros) e as responsabilidades do fornecedor durante esse período.

Também devem ser definidos os canais e prazos de atendimento para suporte técnico, assegurando resposta tempestiva às demandas da Administração e a continuidade do serviço ou funcionamento do bem adquirido. Nos casos em que o objeto tenha impacto direto sobre a prestação de serviços essenciais, é recomendável prever atendimento prioritário e tempo máximo de resolução.

FORMA DE REGISTRO E ENCAMINHAMENTO

• O Termo de Referência (TR) deve ser elaborado obrigatoriamente no Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal

• O Termo de Referência (TR) deve ser anexado ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) junto ao edital ou aviso de contratação direta;

• Quando houver dispensa de Termo de Referência (TR) (artigo 75, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, adesão a atas e prorrogação de contratos contínuos), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve suprir as informações essenciais.

BOAS PRÁTICAS

- Consultar modelos atualizados disponibilizados pela AGU e órgãos de controle no portal oficial: Modelos AGU – Licitações e Contratos;
- Utilizar as minutas padronizadas disponibilizadas pela SEGES/MGI (PORTAL COMPRASGOV) e órgãos de assessoramento jurídico, evitando retrabalho e garantindo conformidade;
- Adequar o Termo de Referência (TR) à realidade do mercado, verificando soluções tecnológicas, arranjos inovadores e práticas sustentáveis;
- Promover reuniões de alinhamento com área técnica, requisitante e controle interno antes da finalização;

- Registrar justificativas claras em caso de não utilização de modelos padronizados.

Nota: A adoção de garantia estendida poderá ser considerada como medida excepcional, desde que tecnicamente justificada no processo de planejamento, demonstrando sua necessidade para assegurar a continuidade do serviço, a durabilidade do bem ou a mitigação de riscos relevantes. Essa previsão pode ser aplicável em aquisições de equipamentos estratégicos de saúde, cuja indisponibilidade possa comprometer a operação logística ou o abastecimento, devendo sempre ser evitada quando caracterizar restrição indevida à competitividade

EXECUTANTES

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) – elaboração principal;
- Área Requisitante – apoio na descrição da necessidade e requisitos técnicos;
- Área Técnica Especializada – validação técnica:
  - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
  - Consultado: Responsável pela Área Técnica Requisitante;
  - Informado: Autoridade Máxima da Unidade.

ELABORAR MODELOS DE INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR)

DESCRIÇÃO

O Instrumento de Medição de Resultado (IMR) é documento anexo ao Termo de Referência (TR), destinado a estabelecer os critérios objetivos de desempenho e qualidade que nortearão a execução e fiscalização dos contratos de fornecimento de insumos estratégicos em saúde.

No âmbito das contratações da Administração Pública o Instrumento de Medição de Resultado (IMR) assegura que o pagamento ao fornecedor esteja diretamente vinculado ao desempenho, garantindo:

- a conformidade técnica dos insumos entregues,
- a qualidade e pontualidade da prestação,
- o cumprimento das condições pactuadas,
- a proteção do erário e da população beneficiada.

FINALIDADE

- Estabelecer padrões mínimos de qualidade e conformidade para fornecimento de insumos;
- Garantir que os pagamentos só ocorram mediante entregas atestadas como satisfatórias;
- Permitir o monitoramento contínuo e objetivo da execução contratual;
- Definir faixas de tolerância, descontos automáticos e gatilhos de rescisão;
- Instrumentalizar os fiscais de contrato para avaliação mensal, imparcial e auditável do desempenho do contratado.
- A aplicação de ajustes financeiros decorrentes do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) possui natureza exclusivamente gerencial e não substitui, nem se confunde com a aplicação de sanções administrativas, que dependerão de procedimento específico, com observância do contraditório e da ampla defesa.

MOMENTO DE APLICAÇÃO

- Deve ser elaborado antes da assinatura do contrato, como Apêndice do Termo de Referência (TR);
- Em atas de registro de preços, deve integrar o edital de licitação e as minutas contratuais;
- Aplica-se desde a primeira entrega do objeto contratado e a periodicidade da aplicação do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) deve ser modulada pela área conforme o caso concreto.

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) – elaboração inicial;
- Área Técnica Requisitante – definição de critérios específicos do objeto;
- Fiscal designado – validação prática dos indicadores;
- Unidade de Licitações – compatibilização com edital e contrato:
  - **Responsável:** Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
  - **Consultado:** Área Técnica Requisitante;
  - **Informado:** Autoridade Máxima da Unidade.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO – MODELO DE INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR)

1. **Objetivo**

- Definir padrões de qualidade e associar pagamentos ao desempenho contratual.

2. **Indicadores (exemplo para fornecimento de insumos em saúde):**

- Conformidade do insumo entregue (peso 40%);
- Condições de transporte e armazenamento (peso 20%);
- Pontualidade da entrega (peso 20%);
- Comunicação e resolução de falhas (peso 10%);
- Atendimento à legislação sanitária e contratual (peso 10%).

3. **Fórmula de Cálculo**

- Pontuação final = (soma dos indicadores ponderados – falhas registradas) ÷ total de indicadores.

4. **Faixas de Desconto Automático**

- Pontuação ≥ 60 → sem desconto;
- Entre 40 e 59 → desconto de 2% sobre a fatura;
- Abaixo de 40 → desconto de 3% sobre a fatura;
- Reincidência abaixo de 40 por 3 meses consecutivos → recomendação de rescisão contratual.

5. **Frequência de Avaliação**

A aplicação do Instrumento de Medição de Resultados (IMR) deve iniciar a partir da primeira entrega ou execução do objeto contratado. A periodicidade de sua aplicação não é fixa e deve ser definida conforme as características do contrato, considerando o tipo de objeto, o cronograma de entregas ou de execução e a forma de aferição de desempenho estabelecida.

Para contratações de fornecimento de insumos com entregas únicas ou esporádicas, reco-

menda-se que a aferição ocorra por evento de entrega, sem necessidade de periodicidade mensal. A periodicidade mensal é mais adequada para serviços contínuos que envolvam medições recorrentes e ateste mensal de execução.

A definição da frequência deve ser feita pela área técnica responsável, com base nas peculiaridades do caso concreto e visando garantir efetividade, economicidade e coerência com os marcos contratuais.

6. **Planilha de Registros**

• Tabela padronizada com campos para: data, entrega, ocorrência, pontuação atribuída, observações da fiscalização.

7. **Rescisão Contratual**

- Cláusula expressa de que desempenho insatisfatório recorrente enseja rescisão por inadimplemento, nos termos da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo das sanções previstas em lei.

FORMA DE REGISTRO E ENCAMINHAMENTO

- O Instrumento de Medição de Resultado (IMR) deve ser anexado ao Termo de Referência (TR) como Apêndice;
- Deve ser vinculado ao edital e ao contrato eletrônico no SEI;
- Assinado digitalmente pela área técnica e pela autoridade requisitante;
- Inserido no SEI sob título: "Instrumento de Medição de Resultado – IMR", com referência cruzada ao Termo de Referência (TR) e ao contrato.
- BOAS PRÁTICAS COMPLEMENTARES
- Ajustar indicadores de acordo com o nível de risco e criticidade do insumo (ex.: medicamentos oncológicos exigem parâmetros mais rigorosos que materiais de consumo comum);
- Simular previamente os cálculos do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) com base em contratos passados;
- Prever direito de manifestação da contratada em caso de apontamentos negativos;
- Manter histórico consolidado das avaliações para subsidiar futuras renovações, prorrogações ou novas contratações;
- Aplicar Instrumentos de Medição de Resultado (IMR) integrados quando houver cadeia de fornecimento ou logística compartilhada.

DESPACHO DE SOLICITAÇÃO DE DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

DESCRIÇÃO

Esta atividade consiste na elaboração do Despacho de Solicitação de Declaração de Disponibilidade Orçamentária, instrumento formal por meio do qual a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) solicita à Unidade de Orçamento/Finanças a manifestação quanto à existência de dotação orçamentária suficiente e adequada para custear a despesa planejada.

O despacho assegura que a contratação esteja previamente compatível com os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), bem como com as classificações de natureza de despesa (ND), elementos e fontes de recursos, prevenindo a abertura de processo sem amparo orçamentário.

FINALIDADE

Garantir que:

- A despesa planejada está devidamente classificada e autorizada no orçamento vigente;
- A contratação pretendida não compromete o equilíbrio fiscal da Pasta, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);
- Há segurança jurídica e financeira para o prosseguimento da licitação ou contratação direta;
- Os registros do processo SEI evidenciem a conformidade da dotação orçamentária, evitando glosas, apontamentos de auditoria ou determinação de órgãos de controle.

MOMENTO DE APLICAÇÃO

Após a conclusão do Termo de Referência (TR) e antes da publicação do aviso de licitação ou contratação direta, em conformidade com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e os arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO

- Membro da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), preferencialmente com conhecimento técnico em estimativas de valor;
- Apoio da Área Técnica Requisitante para assegurar consistência entre objeto, valores e codificações.

CONTEÚDO MÍNIMO OBRIGATÓRIO

O despacho deve conter:

- **Endereçamento** à Unidade de Orçamento/Finanças;
- **Descrição sucinta do objeto** conforme Termo de Referência (TR);
- **Valor estimado total da contratação**, discriminado por item (CATSER/CATMAT, descrição, unidade, quantidade, valor unitário e total);
- **Referência expressa ao DFD** (Documento de Formalização da Demanda) e ao número do processo SEI;
- Solicitação de manifestação sobre a existência de dotação orçamentária, contemplando:
  - Unidade/gestão;
  - Fonte de recursos;
  - Programa de trabalho;
  - Natureza da despesa (ND);
  - Elemento de despesa;
  - Plano interno (PI).
- Verificação de conformidade da classificação orçamentária com o objeto;
- Solicitação de manifestação sobre a classificação da despesa na LOA (projeto ou atividade), conforme art. 16, I e II da LRF;
- Assinatura da autoridade demandante (nome, cargo e unidade).

FORMA DE REGISTRO E ENCAMINHAMENTO

- Elaborar no SEI utilizando o modelo institucional: “Despacho Solicitação Manifestação Orçamentária”;
- Encaminhar eletronicamente à Unidade Financeira, que deverá registrar manifestação formal;
- Juntar obrigatoriamente no processo da contratação, compondo a instrução obrigatória prevista no art. 72, IV da Lei nº 14.133/2021.

BOAS PRÁTICAS COMPLEMENTARES

- Anexar planilha detalhada de composição do valor estimado (vinculada ao Relatório Crítico de Preços e Termo de Referência – TR;
- Indicar vinculação ao PPA ou outra política pública correspondente;
- Referenciar dispositivos legais aplicáveis;
- Conferir eventuais contratações correlatas em andamento, para evitar sobreposição de objetos;
- Documentar claramente a decisão, permitindo auditoria futura sem necessidade de interpretação adicional.

EXECUTANTES

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Área Técnica Requisitante;
- Responsável pela Área Técnica Requisitante;
    - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
    - Consultado: Unidade Financeira;
    - Informado: Autoridade Requisitante.

AUTORIZAR A CONTRATAÇÃO (GOVERNANÇA)

A etapa de autorização da contratação encerra formalmente a fase de planejamento, conferindo legitimidade institucional à continuidade do processo. Trata-se do ato administrativo formal praticado pela autoridade competente da unidade demandante [Secretário (a)], que reconhece que a necessidade foi corretamente caracterizada, os estudos técnicos foram devidamente elaborados, a contratação está alinhada às diretrizes estratégicas da pasta e há previsão orçamentária para o custeio da despesa.

Para subsidiar essa decisão, cabe à Equipe de Planejamento da Contratação, ou ao servidor designado, a elaboração de Nota Técnica de Governança, que deverá ser submetida à autoridade competente para análise e autorização formal do processo.

Essa nota técnica deve contemplar, obrigatoriamente, os elementos previstos no art. 7º da Portaria GM/MS 402/2021, atualizada pela Portaria MS 1.062/2023, que trata da governança das contratações públicas no âmbito do Ministério da Saúde. Além disso, foram incluídos outros componentes que fortalecem a racionalidade e a transparência do processo, como:

- Justificativa da vantagem econômica para contratos plurianuais, quando for o caso;
- Declaração de utilização dos modelos padronizados da AGU/MGI, com registro das alterações realizadas;
- Declaração de consonância com o planejamento estratégico institucional;

- Justificativas para eventuais ausências de informações exigidas, conforme previsto na portaria.

Somente após a emissão da Nota Técnica, e sua aprovação pela autoridade competente, considera-se autorizada a governança da contratação, permitindo o prosseguimento do processo com segurança jurídica, controle institucional e rastreabilidade decisória.

CONCLUIR DOCUMENTOS E CONSOLIDAR NO PROCESSO SEI

DESCRIÇÃO

Encerradas as atividades da fase preparatória, todos os documentos elaborados devem ser revisados, finalizados e consolidados no processo eletrônico correspondente, no SEI.

Esta atividade consiste em revisar, conferir e consolidar todos os documentos produzidos na fase preparatória da contratação (DFD, ETP, Mapa de Riscos, Pesquisa de Preços, entre outros) no processo SEI, garantindo que estejam completos, assinados e coerentes. Não se trata da elaboração de um novo documento, mas da validação e organização do material já produzido, para assegurar que o processo esteja pronto para avançar à etapa seguinte: a elaboração do Termo de Referência (TR) e anexos.

Modelo SEI:

- NUP SEI 25000.143562/2025-34 - Artigo 74
- NUP SEI 25000.143029/2025-72 - Artigo 75
- NUP SEI 25000.143553/2025-43 - Pregão Eletrônico

FINALIDADE

Assegurar que a instrução processual esteja íntegra e apta para subsidiar a decisão da autoridade competente sobre a viabilidade da contratação. Essa consolidação garante:

- Completude documental;
- Rastreabilidade das decisões;
- Segurança jurídica;
- Clareza para auditoria e controle;
- Base sólida para a elaboração do Termo de Referência (TR) e dos documentos subsequentes.

QUANDO APLICAR

Deve ocorrer após a conclusão de todos os documentos preparatórios (DFD, ETP, Mapa de Riscos, Pesquisa de Preços) e imediatamente antes do início da elaboração do Termo de Referência (TR).

RESPONSÁVEL PELA CONSOLIDAÇÃO

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC).
- Apoio da área requisitante e da área técnica, quando necessário.

ATIVIDADES DA CONSOLIDAÇÃO

- Revisar se todos os documentos obrigatórios estão assinados e inseridos no SEI;

- Conferir se há coerência entre demanda, solução, riscos e estimativas de custos;
- Verificar a vinculação correta ao Plano de Contratações Anual (PCA) e conformidade com LOA, LDO e PPA;
- Registrar no processo a conclusão pela viabilidade ou inviabilidade da contratação;
- Encaminhar formalmente para a elaboração do Termo de Referência (TR) ou arquivar, em caso de inviabilidade.

FORMA DE REGISTRO E ENCAMINHAMENTO

- Consolidar os documentos na ordem definida pela árvore SEI padronizada.
- Registrar a conclusão em despacho no processo;
- Em caso de inviabilidade, justificar formalmente e registrar decisão de

BOAS PRÁTICAS

- Utilizar checklist padronizado;
- Realizar reunião de validação final com a Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Documentar pendências e definir responsáveis por atos de saneamento processuais;
- Manter registro claro e objetivo para auditorias futuras.

EXECUTANTES

- Equipe de Planejamento da Contratação (EPC);
- Área Técnica Requisitante;
- Responsável pela Área Técnica Requisitante;
  - Responsável: Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) ;
  - Consultado: Responsável pela Área Técnica Requisitante;
  - Informado: Autoridade Máxima da Unidade.

CONTROLE JURÍDICO PRÉVIO

Nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, antes da deflagração da fase externa, o processo deve ser submetido ao órgão de assessoramento jurídico competente, para a realização da análise de legalidade.

O controle jurídico prévio tem como finalidade verificar se todas as etapas do planejamento foram cumpridas em conformidade com a legislação vigente e com os princípios da Administração Pública.

A conclusão da fase preparatória representa mais do que o cumprimento de uma exigência legal: é a consolidação de um processo de planejamento estruturado, transparente e alinhado às diretrizes de governança pública. Ao reunir todos os estudos, análises e manifestações necessárias, o Ministério da Saúde assegura que cada contratação tenha origem em fundamentos técnicos e jurídicos sólidos, disponha de respaldo orçamentário adequado e esteja orientada à obtenção de resultados efetivos para a sociedade. Esse cuidado inicial é a garantia de que a fase externa se desenvolva com maior previsibilidade, eficiência e segurança, contribuindo para a efetividade das políticas públicas de saúde e para a correta aplicação dos recursos públicos.

CONCLUSÃO

A fase de planejamento de aquisições públicas, especialmente de Insumos Estratégicos em Saúde, revelou-se ao longo deste manual como um processo robusto e multidisciplinar, mas absolutamente necessário para o sucesso das políticas de saúde. Investir tempo e recursos na preparação e organização das compras traz retornos significativos: reduz compras emergenciais (geralmente mais caras), evita interrupções de tratamentos por falta de insumos, diminui desperdícios por compras excessivas, e aumenta a confiança da sociedade de que os recursos públicos estão sendo geridos com responsabilidade.

Implementar um Planejamento Sistematizado significa adotar uma mentalidade preventiva e analítica. O planejamento ocupa posição central na Lei nº 14.133/2021, figurando entre os princípios que orientam toda a contratação pública (artigo 5º), ao lado da legalidade, eficiência, transparência e economicidade, entre outros. Nota-se que um planejamento bem estruturado se traduz em editais mais claros, contratos mais equilibrados e execuções mais seguras e previsíveis.

Planejar não é algo estático. Este manual deve ser visto como um guia vivo, a ser aperfeiçoado continuamente com a experiência prática. Após cada ciclo de contratação, é recomendável que a equipe reflita: os resultados foram os esperados? Houve algum risco não previsto que ocorreu? O mercado reagiu conforme esperado? Com essas lições, os próximos planejamentos podem ser ajustados. Essa é a essência da melhoria contínua na gestão pública.

Outro fator crítico é a governança institucional, pois o planejamento de Insumos Estratégicos em Saúde está intrinsecamente ligado à qualidade da gestão. O sucesso desse planejamento depende do engajamento de todos os níveis do SUS: quanto mais alinhadas estiverem as decisões estratégicas, maior será a eficiência na alocação de recursos e na execução das aquisições. Ferramentas como o Plano de Contratações Anual (PCA) e os sistemas de informação integrados (ComprasGov/PGC, SIASG, sistemas de estoque) só atingem seu potencial quando os usuários se comprometem a mantê-los atualizados e a utilizar os dados para subsidiar decisões estratégicas.

Por fim, devemos lembrar que planejar aquisições em saúde é planejar salvar vidas. Atrás de cada número em um Documento de Formalização da Demanda (DFD) ou planilha de custos, existe um paciente esperando um medicamento, um profissional de saúde contando com um equipamento funcionando, uma comunidade aguardando uma vacina. Essa consciência reforça a motivação dos servidores envolvidos no processo, dando-lhes sentido de missão. Governos eficientes salvam mais vidas não só na linha de frente, mas também nos bastidores administrativos.

Este manual buscou fornecer um panorama detalhado e prático desse bastidor, do qual os auditores, gestores e técnicos agora têm uma visão mais clara. Aplicá-lo no dia a dia significará um SUS mais preparado, proativo e resiliente no que tange aos insumos estratégicos. Em suma, planejar bem é governar bem, e no setor da saúde, governar bem é cuidar da população com os recursos disponíveis da melhor maneira possível.

SUS

MINISTÉRIO DA
SAÚDE

