

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA - UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

LUANA BAYESTORFF

**INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS:
ANÁLISE E PROPOSIÇÕES PARA A ETAPA PRELIMINAR DO PROCESSO
LICITATÓRIO DO EXECUTIVO CATARINENSE**

**FLORIANÓPOLIS
2024**

LUANA BAYESTORFF

**INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS:
ANÁLISE E PROPOSIÇÕES PARA A ETAPA PRELIMINAR DO PROCESSO
LICITATÓRIO DO EXECUTIVO CATARINENSE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Superior de Administração e Gerência – Esag, da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.

Orientador: Prof. Dr. Éverton Luís Pellizzaro de Lorenzi Cancellier

FLORIANÓPOLIS

2024

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Universitária Udesc,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Bayestorff, Luana

Inovação em compras públicas : análise e proposições
para a etapa preliminar do processo licitatório do executivo
catarinense / Luana Bayestorff. -- 2024.
226 p.

Orientador: Éverton Luís Pellizzaro de Lorenzi Cancellier
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de
Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconómicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação
Profissional em Administração, Florianópolis, 2024.

1. Compras públicas. 2. Inovação aberta. 3. Cocriação. 4.
Gestão Lean. 5. Framework. I. Cancellier, Éverton Luís
Pellizzaro de Lorenzi . II. Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconómicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação
Profissional em Administração. III. Título.

LUANA BAYESTORFF

**INOVAÇÃO EM COMPRAS PÚBLICAS:
ANÁLISE E PROPOSIÇÕES PARA A ETAPA PRELIMINAR DO PROCESSO
LICITATÓRIO DO EXECUTIVO CATARINENSE**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Superior de Administração e Gerência – Esag, da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.

Orientador: Prof. Dr. Éverton Luís Pellizzaro de Lorenzi Cancellier

BANCA EXAMINADORA

Éverton Luís Pellizzaro de Lorenzi Cancellier

Doutor em Administração

Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc

Membros:

Micheline Gaia Hoffmann

Doutora em Engenharia de Produção

Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc

Sidnei Vieira Marinho

Doutor em Engenharia de Produção

Universidade do Vale do Itajaí - Univali

Florianópolis, 18 de dezembro de 2024.

À minha família, por todo amor e apoio, e
ao meu orientador, pela sabedoria e
inspiração.

AGRADECIMENTOS

Minha mais profunda gratidão à minha família, cujo amor, apoio inabalável e compreensão foram fundamentais durante toda a jornada do meu mestrado. A meu amado marido Adriano, cujo encorajamento constante e paciência infinita foram a âncora que me sustentou nos momentos de desafio e incerteza. À minha querida filha Júlia, por sua compreensão nos momentos que precisei me ausentar para me dedicar aos estudos.

Aos meus pais e irmã, por sempre me incentivarem e por acreditarem em meu potencial, pelo apoio emocional e pela inspiração que sempre forneceram ao longo da minha vida.

Não poderia deixar de agradecer também aos meus estimados colegas de curso, cuja camaradagem e colaboração tornaram esta jornada ainda mais enriquecedora. Nossas trocas de experiências, debates acadêmicos e momentos de descontração foram fundamentais para o meu crescimento pessoal e profissional.

Por fim, expresso minha sincera gratidão aos meus professores e a meu orientador, cuja expertise, orientação e incentivo foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho. Seus conselhos sábios, críticas construtivas e apoio constante foram fundamentais para moldar esta dissertação.

Este mestrado não teria sido possível sem o apoio e contribuição de cada uma dessas pessoas especiais em minha vida. A todos vocês, minha mais profunda gratidão.

"A mente que se abre a uma nova ideia
já não voltará ao seu tamanho original."

Albert Einstein

RESUMO

Esta pesquisa investiga os desafios e oportunidades na fase preliminar das compras públicas no Estado de Santa Catarina, com foco na modernização dos processos licitatórios a partir dos princípios de inovação aberta, cocriação e gestão Lean. A principal problemática identificada é a dificuldade dos gestores públicos em estruturar adequadamente as demandas que originam contratações, o que frequentemente resulta em retrabalho, contratações desalinhadas e processos pouco eficazes. Além disso, a ausência de metodologias estruturadas para identificação e formulação de problemas, aliada à limitada adoção de práticas colaborativas, compromete a eficiência das aquisições e a gestão estratégica dos recursos públicos.

O objetivo central do estudo é desenvolver um framework metodológico para qualificação da fase preliminar das contratações públicas, promovendo maior eficiência, transparência e alinhamento entre as necessidades institucionais e as soluções disponíveis no mercado. Para isso, adotou-se uma abordagem metodológica mista, combinando análises qualitativas e quantitativas sobre os processos vigentes em Santa Catarina, com destaque para o Programa Compras SC e o Laboratório de Inovação Nidus. A pesquisa fundamenta-se na análise documental dos principais instrumentos normativos e operacionais da fase preliminar—Documento de Oficialização de Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR)—, além da aplicação de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e um questionário quantitativo aplicado a servidores da área de compras.

Os resultados evidenciam que a falta de clareza na definição do problema e a ausência de um modelo padronizado para estruturação das demandas são fatores críticos que impactam a eficiência do processo licitatório. Para mitigar esses desafios, foi desenvolvido um framework metodológico que estrutura a fase preliminar com base em práticas de cocriação, inovação aberta e gestão Lean, facilitando a formulação precisa dos problemas e possibilitando maior colaboração entre stakeholders. Além disso, o estudo propõe a reformulação dos documentos técnicos (DOD, ETP e TR), aprimorando sua funcionalidade e integração aos sistemas eletrônicos de compras públicas. A adoção de ferramentas digitais e automação, incluindo inteligência artificial para análise preditiva, também foi identificada como um fator determinante para a otimização e transparência dos processos.

Para pesquisas futuras, sugere-se a aplicação do framework metodológico em outros contextos governamentais, permitindo avaliar sua adaptabilidade a diferentes realidades administrativas e sua efetividade na modernização das contratações públicas. Além disso, recomenda-se a realização de estudos voltados à análise dos impactos da aplicação do framework na fase preliminar das contratações públicas, investigando como sua implementação pode contribuir para a qualificação da demanda, redução de retrabalho, aprimoramento da tomada de decisão e otimização dos processos licitatórios. Por fim, destaca-se a importância de aprofundar o uso de tecnologias emergentes, como automação e análise preditiva, para fortalecer a eficiência e a transparência na gestão de compras públicas.

Palavras-chave: Compras públicas, inovação aberta, cocriação, gestão Lean, modernização de licitações, framework metodológico, transformação digital no setor público.

ABSTRACT

This research investigates the challenges and opportunities in the preliminary phase of public procurement in the State of Santa Catarina, focusing on modernizing procurement processes based on the principles of open innovation, co-creation, and Lean management. The main issue identified is the difficulty faced by public managers in adequately structuring the demands that initiate procurement processes, often resulting in rework, misaligned acquisitions, and inefficient procedures. Additionally, the lack of structured methodologies for problem identification and formulation, combined with the limited adoption of collaborative practices, compromises the efficiency of acquisitions and the strategic management of public resources.

The central objective of this study is to develop a methodological framework to improve the preliminary phase of public procurement, promoting greater efficiency, transparency, and alignment between institutional needs and available market solutions. To achieve this, a mixed-methods approach was adopted, combining qualitative and quantitative analyses of the procurement processes in Santa Catarina, with a particular focus on the Programa Compras SC and the Laboratório de Inovação Nidus. The research is based on documentary analysis of key regulatory and operational instruments of the preliminary phase—Official Demand Document (DOD), Preliminary Technical Study (ETP), and Terms of Reference (TR)—as well as semi-structured interviews with public procurement managers and a quantitative survey applied to procurement officials.

The results indicate that lack of clarity in problem definition and absence of a standardized model for structuring demands are critical factors impacting the efficiency of the procurement process. To address these challenges, a methodological framework was developed to structure the preliminary phase based on co-creation, open innovation, and Lean management, facilitating precise problem formulation and fostering greater collaboration among stakeholders. Additionally, the study proposes reforming technical documents (DOD, ETP, and TR) to enhance their functionality and integration into electronic procurement systems. The adoption of digital tools and automation, including artificial intelligence for predictive analysis, was also identified as a key factor for optimizing and increasing transparency in procurement processes. For future research, it is suggested that the methodological framework be applied in other governmental contexts to evaluate its adaptability to different administrative realities and its effectiveness in modernizing public procurement. Furthermore, studies should be conducted to analyze the impacts of implementing the framework in the preliminary phase of procurement, investigating how its application can contribute to demand qualification, rework reduction, decision-making improvement, and procurement process optimization. Finally, it is essential to deepen the use of emerging technologies, such as automation and predictive analytics, to strengthen efficiency and transparency in public procurement management.

Keywords: Public procurement, open innovation, co-creation, Lean management, procurement modernization, methodological framework, digital transformation in the public sector.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Fases do Pregão Eletrônico na Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos	68
Figura 2 – Fases Metodologia Nidus.....	70
Figura 3 – Documento de Oficialização de Demanda - DOD	138
Figura 4 – Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas	143
Figura 5 - Framework 1. Identificação e Contexto.....	144
Figura 6 - Framework 2. Detalhamento do Problema Enfrentado	146
Figura 7 – Framework 3. Viabilidade e Planejamento	148
Figura 8 – Novo modelo ETP.....	161
Figura 9 – Modelo Simplificado de TR.....	168

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos Coletados/Sistemas Analisados	56
Quadro 2 - Casos Específicos: DOD, ETP e TR Analisados	61
Quadro 3 - Campos do DOD	76
Quadro 4 - DOD: Análise de Limitações e Problemas.....	87
Quadro 5 – Seções e Campos do ETP	89
Quadro 6 – ETP – Análise de Limitações e Problema	109
Quadro 7 – Seções e Campos do TR	114
Quadro 8 – Quadro síntese Modelo Atual de DOD x Novas Proposições	133
Quadro 9 – Sugestão de reordenação Lei 14.133/2021	154
Quadro 10 – Sessão I – Identificação e Diagnóstico do Problema.....	156
Quadro 11 – Sessão II – Prospecção e Soluções e Análise de Viabilidade.....	157
Quadro 12 – Sessão III - Definição da Solução e Justificativas	158
Quadro 13 - Sessão IV – Planejamento e Viabilidade.....	159
Quadro 14 – Sessão Posicionamento Final	160
Quadro 15 – Quadro síntese TR	164

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de Modalidades de Licitação por Ano (2022-2024).....66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito de SC
DITI	Diretoria de Tecnologia e Inovação
DGLC	Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos
DOD	Documento de Oficialização de Demanda
DSI	Documento de Solução Inovadora
e-Lic	Sistema Eletrônico de Licitações
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FCC	Fundação Catarinense de Cultura
FESPORTE	Fundação Catarinense de Esporte
GECEN	Gerência da Central Estratégica de Compras Públicas
GECON	Gerência de Contratos
GESIC	Gerência de Sistemas Integrados de Compras Públicas
GPLAC	Gerência de Planejamento de Compras Públicas
GVG	Gabinete do Vice-Governador
IMA	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
JUCESC	Junta Comercial do Estado de SC
NIDUS	Laboratório de Inovação do Governo de Santa Catarina
PGE	Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina
PMSC	Polícia Militar de Santa Catarina
SAP	Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa de SC
SAR	Secretaria de Estado da Agricultura
SCC	Secretaria de Estado da Casa Civil
SEA	Secretaria de Estado da Administração
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda
SEMAE	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SICOS	Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Serviço
SGPe	Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos
SPAF	Secretaria de Estado de Portos, Aeroportos e Ferrovias
TR	Termo de Referência
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	21
1.2	OBJETIVO GERAL.....	25
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
2	REFERENCIAL TEÓRICO – EMPÍRICO	26
2.1	COMPRAS PÚBLICAS.....	26
2.2	INOVAÇÃO.....	31
2.3	RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS.....	38
2.4	COCRIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	42
2.5	MODELO LEAN.....	45
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	54
4	CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA.....	63
4.1	Programa de Gestão de Compras Governamentais do Estado de Santa Catarina	63
4.2	Descrição Etapa de Planejamento do Processo Licitatório	74
4.3	Análise global do diagnóstico	122
5	PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DOS DOCUMENTOS E DE FRAMEWORK NAS COMPRAS PÚBLICAS EM SANTA CATARINA ...	130
5.1	Proposta de DOD Enxuto e centrado no problema	131
5.2	Proposta de Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas	140
5.3	Proposta para o Estudo Técnico Preliminar - ETP	152
5.4	Proposta para Termo de Referência Simplificado	163
5.5	Padronização de documentos	169
5.6	Contribuição do Trabalho – Contribuição do modelo proposto.....	171
6	CONCLUSÃO	175
7	REFERÊNCIAS.....	182
8	APÊNDICES.....	188
9	ANEXOS	198

1 INTRODUÇÃO

A gestão de compras públicas é um eixo estratégico da administração pública, fundamental para garantir a qualidade dos serviços prestados à sociedade e o uso eficiente dos recursos públicos. No entanto, a complexidade dos processos licitatórios e as limitações das práticas tradicionais ainda representam barreiras significativas para a modernização e a inovação nesse campo (Rauen & Barbosa, 2019). No Brasil, o marco regulatório estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 trouxe uma abordagem mais moderna para as licitações e contratos administrativos, exigindo maior rigor técnico, transparência e eficiência nos processos. A nova legislação unificou normativas anteriores, tornando os processos de compras mais estruturados e alinhados ao planejamento estratégico, transparência e eficiência orçamentária. Além disso, foram incorporadas novas modalidades licitatórias, como o diálogo competitivo, permitindo maior flexibilidade para contratações inovadoras e estratégicas.

Em resposta a essas exigências, o Estado de Santa Catarina instituiu o Programa Compras SC, por meio da Lei nº 18.806, de 21 de dezembro de 2023, uma iniciativa voltada para centralizar e padronizar os processos licitatórios, buscando maior eficiência administrativa e conformidade com as novas diretrizes normativas (Fassio et al., 2021). Além disso, a adoção de plataformas digitais e sistemas eletrônicos tem sido um dos pilares da modernização das compras públicas, permitindo maior rastreabilidade e automação (Alencar, Bliacheriene & Araújo, 2024).

Os dados do Sistema de Licitações e Compras (Elic) indicam que, em 2023, o Estado investiu mais de R\$ 2,5 bilhões em compras públicas, evidenciando o impacto desse campo na gestão estadual. No entanto, persistem lacunas críticas na fase preliminar das licitações, especialmente na identificação e formulação das demandas. Essa etapa, essencial para garantir que as aquisições estejam alinhadas às necessidades institucionais, frequentemente carece de clareza técnica e metodológica, resultando em contratações desalinhadas e pouco eficientes. A ausência de práticas colaborativas e inovadoras nos processos preliminares reforça a rigidez das contratações, dificultando a correta definição dos problemas e a construção de soluções ajustadas ao setor público (Mergel & Desouza, 2013; Wedell-Wedellsborg, 2017).

Estudos recentes têm destacado a necessidade de transformar as práticas de compras públicas por meio da inovação aberta e da cocriação, conceitos que

promovem a colaboração entre diversos stakeholders, como gestores públicos, fornecedores, startups e a sociedade civil. Autores como Torfing et al. (2017) e Ansell e Gash (2018) exploram como a participação ativa de múltiplos atores pode aumentar a legitimidade e a qualidade das soluções desenvolvidas, contribuindo para uma gestão mais responsável e adaptada às demandas contemporâneas. No Brasil, iniciativas como o Laboratórios de Inovação ilustram como esses princípios podem ser aplicados no setor público para promover soluções tecnológicas e colaborativas, atendendo a desafios complexos enfrentados pela administração estadual. Além disso, pesquisas recentes apontam para a aplicação de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e blockchain, que têm o potencial de aumentar a rastreabilidade e a automação nos processos licitatórios (Alencar, Bliacheriene & Araújo, 2024).

Quando se trata da escolha de Santa Catarina como campo de estudo, destaca-se a estrutura centralizada de compras públicas estabelecida no estado, que permite uma abordagem mais sistemática e padronizada. O Programa Compras SC a partir de 2023, não apenas centraliza a gestão das licitações, mas também permite uma abordagem integrada e abrangente, possibilitando a análise comparativa de processos em diversas pastas administrativas. Essa estrutura centralizada facilita a identificação de padrões, reduz a duplicidade de esforços e promove uma uniformização que resulta em ganhos de escala e maior eficiência. Além disso, a centralização permite que iniciativas inovadoras sejam implementadas de forma mais consistente, alcançando um impacto estruturante em todo o sistema de compras públicas do estado. Essa centralização é essencial para criar condições de escala e implementar mudanças estruturais que impactem o sistema como um todo.

Paralelamente ao Programa Compras SC, Santa Catarina deu um passo além ao criar o Laboratório de Inovação de Santa Catarina - Nidus em 2019, criado para ser um ambiente de experimentação voltado à aplicação de métodos de inovação aberta e cocriação no setor público. O laboratório teve como proposta conectar o governo a startups, universidades e empresas, buscando desenvolver soluções inovadoras para desafios da administração estadual. Contudo, os resultados obtidos indicam que, embora se esperasse soluções com alto grau de inovação, a maioria dos desafios culminava em processos tradicionais de contratação. Dos 77 desafios analisados pelo Nidus, apenas 2 (2,6%) demandaram soluções inovadoras, enquanto a maioria se relacionava com falhas na definição do problema e na formulação das demandas

institucionais. Essa abordagem utilizada no Nidus promove o desenvolvimento de soluções adaptadas às necessidades específicas da administração pública, alinhando-se aos princípios da Nova Gestão Pública, que busca tornar o setor público mais dinâmico, eficiente e orientado a resultados (Hood, 1991).

Apesar do potencial transformador do Nidus, suas práticas ainda não foram amplamente integradas aos processos sistemáticos do Programa Compras SC. Os desafios conduzidos pelo laboratório representam apenas uma pequena parcela do universo de licitações estaduais, refletindo a necessidade de expandir seu impacto e alavancar suas práticas para aprimorar a gestão das compras públicas. A inovação no setor público, especialmente em áreas não orientadas ao mercado, continua limitada por barreiras culturais e estruturais, que dificultam a implementação prática e eficaz de mudanças significativas (Steinberg & Powell, 2006; Osborne, 2017).

Essa realidade reforça a necessidade de aprimorar a fase preliminar das compras públicas, garantindo que as contratações sejam mais bem estruturadas e alinhadas às reais necessidades dos órgãos públicos. A integração de metodologias como inovação aberta, cocriação e enxuta pode proporcionar uma abordagem mais eficiente para a identificação e formulação das demandas, reduzindo o retrabalho e otimizando a alocação de recursos.

A inovação aberta e a cocriação têm se mostrado eficazes na administração pública ao incentivar a colaboração entre múltiplos atores, promovendo um ambiente mais adaptável e responsável às necessidades institucionais. Torfing et al. (2017) destacam que a participação ativa de diferentes stakeholders no setor público possibilita maior alinhamento das soluções às demandas específicas e fortalece a governança colaborativa. Embora Chesbrough (2003) tenha introduzido o conceito de inovação aberta no contexto privado, sua aplicação no setor público tem sido ampliada por abordagens que integram redes interorganizacionais e novos modelos de governança.

Além disso, a aplicação de modelos de gestão inspirados no setor privado, como o Lean Office, que prioriza a eliminação de desperdícios, o mapeamento de fluxos de valor e a melhoria contínua. Womack e Jones (1996), pioneiros nesse campo, ressaltam que a adoção do Lean em ambientes administrativos promove maior agilidade e assertividade na tomada de decisões. Mais recentemente, Psomas, Keramida e Jiju (2022) demonstraram como a aplicação do Lean no setor público pode integrar práticas colaborativas e aumentar a eficiência nas etapas preliminares de

processos licitatórios, alinhando-se às metas de governança responsiva e transparente.

Do ponto de vista prático, este estudo visa oferecer um framework aplicável ao setor público, estruturado a partir de metodologias testadas, para auxiliar gestores na identificação precisa de problemas e na formulação de demandas mais qualificadas. Com isso, pretende-se não apenas melhorar a eficiência e rastreabilidade das compras públicas, mas também fornece um modelo replicável para outras administrações governamentais, promovendo a adoção de estratégias que equilibrem inovação e conformidade regulatória.

A proposta inclui, ainda, a reformulação de documentos-chave do processo licitatório, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), pode contribuir para aumentar a clareza e a uniformidade dos procedimentos, conforme sugerem estudos sobre gestão documental e gestão pública (Rosenhead & Mingers, 2001; Hood, 1991), assegurando maior clareza, acessibilidade e alinhamento às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e do Programa Compras SC.

Dessa forma, a pesquisa transcende o diagnóstico das limitações atuais das compras públicas, trazendo uma proposta concreta para qualificar a fase preliminar dos processos licitatórios, combinando inovação, governança e eficiência para otimizar a gestão dos recursos públicos e fortalecer a capacidade do setor público de responder às demandas sociais com mais agilidade e impacto. A combinação de inovação metodológica e tecnológica não apenas moderniza as práticas de compras públicas, mas também fortalece a capacidade do setor público de enfrentar os desafios complexos inerentes à gestão de recursos em um contexto de demandas crescentes e recursos limitados.

Além disso, este trabalho está alinhado às linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Administração da UDESC, que abrangem estudos sobre gestão, inovação e coprodução do bem público, enfatizando temas como a transformação digital, sustentabilidade e governança em organizações públicas e privadas. Essa abordagem reforça a relevância teórica do estudo e evidencia seu compromisso em contribuir com soluções práticas para os desafios enfrentados pela administração pública catarinense.

Espera-se que as mudanças propostas promovam uma transformação significativa nas práticas de compras públicas do Estado de Santa Catarina, fortalecendo o envolvimento de stakeholders e consolidando uma cultura organizacional voltada à inovação. Além disso, o modelo proposto pode servir como uma referência metodológica para outras administrações públicas no Brasil, contribuindo para a construção de uma gestão mais ágil, eficiente e responsiva às demandas da sociedade (Bovaird, 2007; Mergel et al., 2019).

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A gestão de compras públicas no Estado de Santa Catarina enfrenta desafios estruturais relacionados à identificação precisa das demandas e à adoção de metodologias inovadoras no planejamento das aquisições. A priorização de soluções imediatas, sem um diagnóstico aprofundado dos problemas combinada com a racionalidade limitada (Simon, 1959), perpetua processos burocráticos tradicionais que comprometem a eficiência e a adequação das contratações aos reais desafios da administração pública. Essa abordagem limitada reflete uma estrutura organizacional que ainda encontra dificuldades na implementação de metodologias colaborativas e ágeis nos processos de compras governamentais (Rauen, 2022).

A mudança da Lei 8.666/1993 para a Lei 14.133/2021 trouxe novas diretrizes e oportunidades para transformar o modelo de compras públicas, incentivando abordagens mais estratégicas e flexíveis. No entanto, apesar do avanço normativo, os desafios persistem, principalmente devido à resistência institucional, à limitação de preparo técnico e à dificuldade na adoção de práticas inovadoras. A experiência do Nidus, laboratório de inovação do Governo de Santa Catarina, revelou como um novo modelo de compras poderia ser mais eficiente. Criado com o objetivo de contratar inovação e dialogar com o mercado para desenvolver soluções inovadoras, o Nidus identificou que mais de 97% dos desafios trabalhados não resultaram em aquisições inovadoras, mas sim em compras tradicionais muito melhor estruturadas. Isso ocorreu porque o método utilizado, baseado na colaboração, inovação aberta e diálogo com o mercado, permitiu definir claramente os problemas antes de se buscar uma solução.

Esse aprendizado evidencia que o Programa Compras SC pode se beneficiar da metodologia do Nidus. Atualmente, o programa ainda enfrenta dificuldades na formulação das necessidades de aquisição, focando na definição do objeto antes da

compreensão do problema. Como consequência, os processos licitatórios podem acabar sendo rígidos e desconectados da realidade dos órgãos públicos, resultando em contratações desalinhadas, retrabalho e baixa eficiência administrativa. A modernização das compras públicas exige uma mudança de perspectiva, incorporando abordagens baseadas na cocriação, inovação aberta e um planejamento mais robusto das aquisições (Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021).

Entre os desafios identificados, destaca-se a dificuldade na definição e estruturação das demandas, comprometendo a precisão dos documentos técnicos e a identificação real das necessidades a serem atendidas. Além disso, há deficiências na cultura organizacional e na gestão colaborativa, refletidas na resistência à inovação, na falta de práticas colaborativas e na rigidez burocrática dos processos. A ineficiência e a falta de integração tecnológica também representam um entrave significativo, pois a ausência de ferramentas digitais bem implementadas reduz a rastreabilidade e a transparência das compras públicas. Por fim, as falhas na estratégia e na eficiência dos processos licitatórios dificultam a modernização das contratações, levando a processos pouco responsivos, retrabalho e desalinhamento com as necessidades reais dos órgãos públicos.

A definição e estruturação das demandas ainda enfrentam desafios estruturais, decorrentes da falta de metodologias colaborativas e da formulação imprecisa dos documentos técnicos. Sem um processo preliminar estruturado, as contratações tendem a ser repetitivas, desalinhadas das reais necessidades dos órgãos públicos e propensas a desperdícios de recursos (Rauen, 2022).

A experiência do Nidus demonstrou que a administração pública frequentemente determina o objeto da compra antes de definir claramente o problema a ser resolvido, o que leva a contratações desalinhadas e de baixa eficiência. Esse padrão reforça a análise de Lindquist e Buttazzoni (2021), que destacam que unidades de inovação aberta no setor público podem atuar como catalisadoras de mudanças organizacionais, permitindo que governos desenvolvam operações mais ágeis e serviços públicos melhor adaptados às necessidades institucionais.

Além disso, os achados do Nidus indicam que o principal desafio das compras públicas não está apenas na contratação de inovação, mas na formulação qualificada das demandas institucionais, garantindo que as aquisições atendam efetivamente às necessidades do setor público. Essa constatação se alinha à análise de Edquist e Zabala-Iturriagagoitia (2012), que argumentam que a falta de incentivos à inovação e

a fragmentação das políticas públicas dificultam a implementação de soluções mais eficazes, impactando diretamente a capacidade do setor público de responder de forma estratégica às suas demandas. Essa falta de clareza na formulação dos objetos de contratação prejudica a eficiência dos processos, pois especificações genéricas dificultam tanto a participação de fornecedores qualificados quanto a definição de métricas adequadas para avaliação das propostas (Fassio, Radaelli e Azevedo, 2021).

Dessa forma, a implementação de metodologias participativas, baseadas em inovação aberta e cocriação se faz necessária, não apenas aprimorar a formulação dos objetos de compra, mas também otimizar a alocação orçamentária e aumentar a efetividade das aquisições públicas, garantindo que os processos sejam mais estratégicos, eficientes e alinhados às reais necessidades da administração. A OCDE (2024) enfatiza que a modernização das compras públicas requer abordagens ágeis e maior integração com o mercado, garantindo eficiência e transparência nos processos

As deficiências na cultura organizacional e na gestão colaborativa refletem uma mentalidade resistente à inovação e à cocriação dentro do setor público. Rauen e Barbosa (2019) destacam que a burocracia e a rigidez nos processos decisórios impedem a colaboração entre diferentes agentes, reduzindo as possibilidades de encontrar soluções mais eficazes.

A ineficiência e a falta de integração tecnológica agravam ainda mais o problema. A ausência de ferramentas digitais bem implementadas reduz a rastreabilidade e a transparência dos processos, comprometendo a eficiência das compras públicas. Croom & Brandon-Jones (2007) analisam a implementação do *e-procurement* no setor público do Reino Unido e destacam que a digitalização pode reduzir custos operacionais, otimizar a governança dos fornecedores e aumentar a eficiência das contratações. No entanto, alertam que a efetividade dessas mudanças depende da adaptação organizacional e da superação de barreiras institucionais que limitam a flexibilidade dos processos.

As falhas na estratégia e na eficiência dos processos licitatórios refletem a necessidade de reformulação dos modelos tradicionais de compras governamentais, a falta de incentivos para inovação e a fragmentação das políticas públicas dificultam a implementação de soluções mais ágeis e eficazes (Edquist e Zabala-Iturriagagoitia, 2012). Além disso, a ausência de diretrizes claras e a falta de um sistema estruturado

para avaliar os impactos das aquisições reduzem a capacidade de adaptação e melhoria contínua dos processos de compras.

A transição da legislação apresenta uma oportunidade para estruturar as compras públicas com um enfoque mais estratégico e inovador. A adoção de metodologias ágeis, a capacitação dos gestores e a modernização dos processos são fatores determinantes para um modelo mais eficiente, transparente e alinhado às demandas institucionais (OCDE, 2024). E ainda, a combinação entre inovação aberta e compras públicas estratégicas pode fortalecer a capacidade do Estado de promover soluções eficazes e adaptadas à realidade da administração pública (Fassio, Radaelli, Azevedo, & Diaz, 2021).

A experiência do Nidus demonstra que a mudança no processo de compras públicas não precisa resultar em aquisição de algo inovador, mas sim em aquisições mais bem planejadas e alinhadas às necessidades dos órgãos públicos. Esse modelo pode ser um caminho estratégico para modernizar o Programa Compras SC, adotando uma abordagem centrada na definição do problema antes da descrição do objeto, promovendo maior eficiência, inovação e alinhamento às diretrizes da nova legislação.

O cenário atual das compras públicas em Santa Catarina evidencia a necessidade de revisão e aprimoramento da fase preliminar do processo de compras. A análise dos documentos técnicos, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), revelou lacunas metodológicas e ausência de diretrizes claras, dificultando a identificação precisa dos problemas a serem resolvidos. Além disso, a falta de padronização e a ausência de práticas colaborativas resultam em ineficiências, retrabalho e contratações desalinhadas às necessidades dos órgãos públicos.

Diante desse cenário, cresce o número de governos que buscam técnicas e ferramentas inovadoras para aprimorar a gestão pública, reconhecendo que metodologias baseadas em inovação aberta podem aumentar o valor entregue ao cidadão. A inovação nos processos e serviços oferecidos pelo setor público vem se tornando um pilar essencial para a modernização das compras governamentais, promovendo aquisições mais estratégicas e responsivas aos desafios institucionais.

Com isso, a pesquisa propõe um framework estruturado para aprimorar a etapa preliminar das compras públicas do governo de SC, baseado em metodologias, como inovação aberta, cocriação e gestão Lean. Propõe, ainda, alterações específicas nos documentos da fase preliminar, para torná-los mais dinâmicos, flexíveis e alinhados à

identificação de problemas reais antes da definição do objeto de compra. Essas mudanças visam aprimorar a precisão e eficiência das contratações, permitindo que os documentos evoluam ao longo do processo, incorporem análises mais aprofundadas e incentivem uma abordagem mais estratégica para tomada de decisão. Com isso, busca-se reduzir ambiguidades, otimizar a alocação de recursos e garantir que as aquisições públicas estejam mais bem ajustadas às necessidades institucionais e sociais.

Portanto, esta pesquisa se justifica pela necessidade de reformular a abordagem tradicional de planejamento das compras públicas, fornecendo um modelo estruturado que possa ser aplicado em Santa Catarina, mas com potencial em outros contextos de compras governamentais similares. A adoção desse framework pode reduzir retrabalho, aprimorar a qualidade das aquisições e fortalecer a capacidade do setor público de tomar decisões mais eficazes e alinhadas ao interesse social.

1.2 OBJETIVO GERAL

Propor um framework para resolução de desafios para etapa preliminar no âmbito do Programa de Gestão de Compras Públicas de Santa Catarina.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.3.1 Diagnosticar lacunas e desafios nos procedimentos atuais de compras públicas, com foco na elaboração e análise de documentos técnicos DOD, ETP e TR.
- 1.3.2 Adaptar práticas e metodologias do Nidus, como cocriação e inovação aberta, para o contexto das compras públicas, promovendo soluções mais colaborativas e alinhadas às necessidades dos órgãos demandantes.
- 1.3.3 Desenvolver um framework para a identificação e compreensão de problemas e desafios no setor público, integrando metodologias do Nidus e do Programa Central de Compras, com base nos princípios da inovação aberta, da eficiência lean e da cocriação
- 1.3.4 Propor modelos padronizados e simplificados de documentos técnicos (DOD, ETP e TR), integrados aos sistemas eletrônicos de gestão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO – EMPÍRICO

Este capítulo tem como objetivo apresentar o referencial teórico-empírico que embasa a pesquisa, estruturando conceitos e abordagens que sustentam as proposições deste estudo. Inicialmente, apresenta o tema compras públicas como instrumento estratégico da administração pública, destacando sua evolução normativa, a distinção entre inovação nas compras e compras de inovação, e os desafios para promover eficiência, transparência e sustentabilidade.

Na sequência será discutida a resolução de problemas, enfatizando a importância de identificar e estruturar desafios no contexto das compras públicas. Outro ponto explorado é o conceito de cocriação no setor público, destacando sua relevância na construção de soluções colaborativas e adaptadas às necessidades da administração pública.

O capítulo também abordará os paradigmas da inovação, com ênfase em práticas de inovação aberta e sua aplicação no setor público, alinhando-as às demandas contemporâneas de governança. Por fim, será discutido o modelo Lean, destacando suas contribuições para a melhoria da eficiência e da qualidade dos processos administrativos, especialmente no contexto da gestão de compras públicas.

2.1 COMPRAS PÚBLICAS

As compras públicas são amplamente reconhecidas como um instrumento estratégico para a gestão eficiente dos recursos do setor público, desempenhando um papel crucial na promoção da transparência e na geração de impacto socioeconômico positivo (Fassio, Radaelli e Azevedo, 2021; Rauen, 2018). Nos últimos anos, os laboratórios de inovação no setor público têm se consolidado como ambientes colaborativos que fomentam a criatividade, a experimentação e o desenvolvimento de soluções inovadoras, por meio de metodologias ativas e práticas de cocriação (Rauen, 2022), buscando transformar os processos tradicionais em sistemas mais ágeis e eficazes.

No Brasil, as compras públicas têm sua regulamentação centralizada na Lei nº 8.666/1993, complementada pela Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e mais recentemente pela Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Este marco normativo introduziu mudanças significativas

ao consolidar e redefinir modalidades de licitação tradicionais, como concorrência, pregão, concurso e leilão, além de introduzir o diálogo competitivo como uma nova modalidade. O pregão, regulamentado pela Lei nº 10.520/2002, já era amplamente utilizado por sua simplicidade e eficiência (Niebuhr et al, 2021).

O diálogo competitivo, por sua vez, foi incluído como uma modalidade inovadora para contratações de alta complexidade, permitindo maior interação entre a administração pública e os licitantes para a definição conjunta de soluções. A implementação do pregão eletrônico é abordada como um meio de fomentar a competitividade, ampliar a transparência e reduzir custos operacionais nos processos licitatórios, conforme discutido no contexto das compras públicas para inovação (Rauen, 2022). Além disso, a Nova Lei trouxe inovações como a integração de tecnologias e critérios sustentáveis, permitindo maior flexibilidade no julgamento de propostas (Niebuhr et al, 2021).

A literatura distingue claramente dois conceitos no âmbito das compras públicas: inovação nas compras públicas e compras de inovação. Inovação nas compras públicas refere-se à modernização dos processos administrativos que sustentam as aquisições governamentais, incluindo o uso de ferramentas digitais, automação e metodologias que aumentam a eficiência e a transparência dos processos (Rauen, 2022). Esse conceito abrange a adoção de práticas que visam transformar a gestão administrativa por meio da digitalização e do uso de tecnologias que permitem maior controle e agilidade nas contratações públicas (Oliveira, 2023).

Por outro lado, compras de inovação dizem respeito à aquisição de bens e serviços inovadores, que frequentemente incluem tecnologias ou soluções ainda não consolidadas no mercado. Este conceito busca resolver problemas concretos por meio da demanda pública, utilizando instrumentos específicos, como contratos públicos de soluções inovadoras (CPSI) e encomendas tecnológicas (ETEC). Esses mecanismos são projetados para incentivar a inovação no setor privado, ao mesmo tempo que atendem às necessidades específicas da administração pública (Rauen, 2022). Essas compras dependem de modalidades que incentivam a colaboração com fornecedores para desenvolver soluções adaptadas às demandas governamentais (Fassio, Radaelli e Azevedo, 2021).

O envolvimento de outros setores no processo de compras públicas tem sido amplamente destacado como um fator essencial para seu sucesso. A prática de cocriação, que envolve gestores, fornecedores e cidadãos, é mencionada como uma

estratégia eficaz para garantir que as especificações técnicas atendam às reais necessidades da sociedade e incentivem soluções inovadoras. Exemplos como o programa chileno Compra Pública Innovadora demonstram como o diálogo com o mercado pode aprimorar a definição dos objetos licitados e reduzir assimetrias, promovendo maior eficiência nos processos de contratação pública (Rauen, 2022). Nesse contexto, o estudo técnico preliminar surge como um instrumento indispensável para o planejamento adequado das aquisições públicas. Niebuhr et al. (2021) enfatizam que o planejamento estratégico, que inclui estudos técnicos preliminares, permite uma análise mais aprofundada das necessidades e possibilidades de contratação, promovendo maior eficiência e efetividade nos processos.

De acordo com Rauen (2022), as compras públicas para inovação devem ser vistas como um instrumento para solucionar problemas concretos, e não como um fim em si mesmas. A introdução de mecanismos como o diálogo competitivo e os contratos de soluções inovadoras, trazidos pela Lei nº 14.133/2021, evidencia um avanço nesse sentido. Além disso, o autor ressalta que é fundamental alinhar as compras públicas às demandas estratégicas da administração, promovendo a eficiência e a sustentabilidade.

Oliveira (2023) analisa as mudanças históricas e os desafios enfrentados na implementação da Nova Lei de Licitações, destacando a necessidade de capacitação técnica, especialmente em municípios menores, onde as limitações estruturais dificultam a adoção de práticas modernas. A autora enfatiza que, apesar das inovações, a transição para novos modelos exige maior articulação entre os diferentes níveis de governo.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2022), as compras públicas são um instrumento central para promover a inovação no Brasil, tanto por meio da modernização dos processos administrativos quanto pela geração de demanda para tecnologias emergentes. O relatório destaca que a utilização das compras públicas como política de estímulo à inovação foi reforçada pela Nova Lei de Licitações, que ampliou a flexibilidade em contratações voltadas ao desenvolvimento tecnológico.

Uma importante iniciativa do Estado de Santa Catarina é o Programa de Gestão de Compras Governamentais, conhecido como Programa Compras SC. Instituído pela Lei nº 18.806, de 21 de dezembro de 2023, o programa tem como objetivo promover e fomentar iniciativas que estabeleçam parâmetros e critérios para o melhor

aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis no estado. De acordo com a legislação, o Programa Compras SC visa consolidar práticas administrativas inovadoras que garantam maior eficiência e transparência nos processos de compras públicas, além de fortalecer a integração entre as diferentes esferas da administração pública catarinense. O programa também busca alinhar as compras públicas com os princípios de desenvolvimento sustentável e inovação tecnológica, contribuindo para um modelo de governança mais eficiente e responsável (Santa Catarina, 2023).

Mergel e Desouza (2013) apresentam exemplos internacionais, como a plataforma *Challenge.gov* nos Estados Unidos, que integra elementos de inovação aberta nas compras públicas. Essa abordagem facilita o engajamento de cidadãos, empresas e outras partes interessadas para colaborar em soluções para desafios específicos do setor público. Além disso, Niebuhr et al. (2021) destacam que o diálogo competitivo, introduzido pela Nova Lei de Licitações, é particularmente útil para promover a inovação nas compras públicas, ao permitir que a administração pública trabalhe em conjunto com fornecedores no desenvolvimento de soluções customizadas para demandas complexas.

No campo da sustentabilidade, Mont et al. (2020) destacam como políticas públicas que integram critérios ambientais e sociais podem influenciar positivamente as práticas de consumo no setor público. A Nova Lei de Licitações, reforça a obrigatoriedade de considerar esses critérios, incentivando a adoção de materiais de baixo impacto ambiental e fontes de energia renováveis (Niebuhr et al, 2021).

A centralização de informações e processos administrativos no contexto de iniciativas estaduais, como o Programa Compras SC, visa promover maior eficiência e agilidade na gestão pública. Instituído pela Lei nº 18.806 (Santa Catarina, 2023), o programa busca alinhar práticas administrativas às demandas estratégicas, permitindo decisões mais embasadas e uma gestão otimizada dos recursos disponíveis. Este modelo de governança evidencia o papel crucial da administração pública no fortalecimento da inovação e no atendimento das necessidades da sociedade.

2.1.1 Inovação em Compras Públicas

A inovação nos processos de compras públicas tornou-se um tema de crescente interesse no cenário global, dada a necessidade de aumentar a eficiência,

reduzir custos e melhorar a transparência na administração pública. Diferente das compras públicas de inovação, que se concentram na aquisição de soluções inovadoras, a inovação em compras públicas refere-se à modernização dos procedimentos, tecnologias e práticas adotadas pelo setor público na aquisição de bens e serviços (Fernandes, 2019).

A digitalização dos processos de compras é um dos pilares fundamentais dessa modernização. O uso de plataformas eletrônicas permite maior rastreabilidade das transações, redução da burocracia e incremento na participação de fornecedores, aumentando a competitividade e gerando melhores condições para o setor público (Chan & Owusu, 2022). No Brasil, a implementação do pregão eletrônico é um exemplo bem-sucedido de inovação no processo de compras governamentais, resultando em economia de recursos e agilidade na contratação de bens e serviços (Fernandes, 2019).

A automação e a utilização de Inteligência Artificial (IA) também despontam como estratégias promissoras. Modelos preditivos e algoritmos de machine learning podem ser utilizados para identificar padrões de consumo, prever demandas futuras e detectar possíveis irregularidades, minimizando riscos de fraude e desperdício de recursos (Mwesiumo et al., 2021).

A transparência é outro aspecto crucial na inovação dos processos de compras públicas. A adoção de tecnologias como blockchain pode proporcionar maior segurança e imutabilidade dos registros de contratos e transações, garantindo maior confiabilidade e prevenção contra corrupção (Shin, Yeo, & Lee, 2020).

A inovação nos processos de compras também requer mudanças estruturais na gestão pública. A capacitação de servidores e a promoção de uma cultura organizacional voltada à inovação são medidas essenciais para garantir a implementação eficaz de novos processos (Lenderink, Halman & Voordijk, 2019).

No entanto, a adoção de novas tecnologias e metodologias enfrenta desafios significativos, incluindo barreiras culturais, resistência dos servidores e limitações orçamentárias. Estudos indicam que uma abordagem gradual e baseada em experimentação pode ser mais eficaz para facilitar a transição para um modelo de compras públicas mais inovador (Edquist & Zabala-Iturriagagoitia, 2012).

A centralização e a padronização dos processos também têm sido amplamente discutidas como estratégias para otimizar as compras públicas. Modelos de compras compartilhadas entre diferentes órgãos governamentais podem gerar economias de

escala, reduzir redundâncias e aumentar a eficiência do processo (Teixeira et al., 2015).

Para garantir o sucesso da inovação nos processos de compras públicas, é fundamental que haja uma abordagem integrada que considere aspectos tecnológicos, institucionais e humanos. Isso inclui a revisão dos marcos regulatórios, a promoção de parcerias público-privadas e o incentivo à adoção de soluções baseadas em dados (Fernandes, 2019).

2.2 INOVAÇÃO

A inovação é um conceito fundamental que impulsiona o progresso e o desenvolvimento em diversas áreas, incluindo a administração pública. No contexto da inovação, novas ideias, processos, produtos ou serviços são introduzidos para resolver problemas existentes, melhorar a eficiência e atender às necessidades em constante evolução da sociedade. A inovação não se limita apenas à criação de algo novo, mas também envolve a implementação bem-sucedida dessas novas ideias para gerar valor e impacto positivo. (Torfing et al, 2016).

Os paradigmas da inovação representam as diferentes abordagens, modelos e conceitos que orientam a prática da inovação em diversos contextos. Esses paradigmas podem variar desde a inovação incremental, que se concentra em melhorias graduais e contínuas em produtos ou processos existentes, até a inovação radical, que envolve a introdução de mudanças disruptivas e transformacionais. Além disso, os paradigmas da inovação também podem abranger aspectos como a colaboração entre diferentes atores, a adoção de novas tecnologias e a criação de ambientes propícios à criatividade e experimentação. (Torfing et al, 2016).

O entendimento dos paradigmas da inovação é essencial para impulsionar o progresso e a competitividade em um mundo em constante mudança. Ao adotar uma abordagem inovadora e explorar diferentes paradigmas, as organizações, incluindo o setor público, podem se adaptar às demandas emergentes, promover a eficiência, estimular o crescimento econômico e social e criar soluções sustentáveis para os desafios contemporâneos. Assim, a inovação e seus paradigmas desempenham um papel crucial na construção de um futuro mais dinâmico, resiliente e orientado para o progresso (Torfing et al, 2016).

2.2.1 Inovação e Inovação Aberta no Setor Público

Promover inovação no setor público não é um processo fixo, mas sim evolutivo e sempre mutável, que seja capaz de desenvolver, implementar, apoiar, reconhecer, fortalecer e disseminar iniciativas inovadoras de forma articulada para a gestão pública estadual e para a sociedade, que permita a conexão com os principais atores dos ecossistemas de inovação, se valendo de um arranjo de autores, métodos, ferramentas e modelos, absorvendo os principais conceitos de inovação e inovação aberta que vem sendo objeto de estudo desde o início do século XX.

Sendo citada na teoria do desenvolvimento econômico escrito por Schumpeter, no início da revolução industrial, quando conceituou invenção e inovação: "uma invenção é uma ideia, esboço ou modelo para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema. Uma inovação, no sentido econômico somente é completa quando há uma transação comercial envolvendo uma invenção e assim gerando riqueza" (SCHUMPETER, 1988.).

A inovação ainda pode ser definida como o processo de criação e implementação de novas ideias com vistas à geração de valor para a sociedade, tanto no foco interno ou externo à administração pública (Cavalcante, Camões, Cunha, & Severo, 2017).

Osborne e Brown (2005) defendem que a inovação introduz novos elementos em um serviço público, sejam novos conhecimentos, nova organização e/ou novas formas de gestão ou processos. Em muitos casos há um contexto disruptivo e a descontinuidade com o passado, tanto em um grau incremental como (Cavalcante, Camões, Cunha, & Severo, 2017).

Inovação no setor público envolve a criação e implementação de novas ideias, processos, produtos ou serviços que geram valor para a organização e para a sociedade. A inovação pode ser impulsionada por uma variedade de fatores, incluindo a necessidade de melhorar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos, a pressão para reduzir custos, a mudança nas expectativas dos cidadãos e a evolução das tecnologias. A inovação no setor público também pode envolver a adoção de práticas inovadoras de outras organizações, incluindo o setor privado e organizações internacionais (ANAO, 2009).

Inovar, portanto, aborda a criação, implementação e difusão de novos processos, produtos, serviços ou formas de entrega que resultam em significativa melhora na eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados.

A necessidade de inovar na Administração Pública se justifica pelas falhas de governo, pelo crescimento de problemas sociais cada vez mais complexos e estruturantes (*wicked problems*) e pela demanda por melhores serviços e mais participação no *policymaking* (Cavalcante, Camões, Cunha, & Severo, 2017).

O tema inovação é explorado de maneira distinta, de acordo com a experiência e contexto o qual está inserido.

No contexto da Nova Gestão Pública, inovar em serviço público exige a capacidade de coproduzir e cocriar. Ou seja, este paradigma prevê a ampliação das formas de relacionamento entre os atores no âmbito da gestão pública, considerando Estado e sociedade, agentes privados e governo e sociedade e iniciativa privada (Cavalcante, Camões, Cunha, & Severo, 2017).

Nesse contexto, o design colaborativo do processo de inovação tornou-se mais um espaço de cocriação e coprodução, envolvendo o destinatário do serviço na busca de soluções para a melhor entrega do serviço público. Ou seja, a abordagem do codesign e coprodução de serviços públicos inovadores envolve o cidadão na criação da inovação, incentivando que as mudanças sejam instigadas a partir da perspectiva de quem utiliza o serviço público.

O modelo de inovação aberta, de autoria de Henry Chesbrough (2003), considera a interação entre empresas, academias e consumidores em uma dinâmica de cocriação.

Desenvolver processos para seleção de projetos inovadores, envolvendo instituições de pesquisas, startups e empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento tecnológico no Estado, na prospecção e especificação de soluções inovadoras para a gestão pública; e articular e apoiar redes colaborativas entre dirigentes, gestores de negócios públicos, técnicos e colaboradores privados, é compatível com o que Chesbrough (2003), que considera como parte do processo de inovação aberta, este arranjo entre universidades, de outras organizações parceiras e do mercado, através dos consumidores.

Para Lindquist e Buttazzoni (2021), inovação aberta, se refere a um conjunto de técnicas e abordagens destinadas a melhorar as operações, serviços e políticas do governo na era digital. Isso inclui laboratórios de inovação e serviços, unidades de

ciência de dados, capacidades de visualização e métodos ágeis e enxutos, entre outros.

Borges et al (2018) menciona três tipos de inovação aberta, *inbound* (entrada), *outbound* (saída) e acoplada. *Inbound*: refere-se à aquisição de conhecimento externo para uso interno na empresa. Isso pode incluir a colaboração com universidades, fornecedores, clientes e outras empresas para obter novas ideias e tecnologias. *Outbound*: refere-se à transferência de conhecimento interno para uso externo. Isso pode incluir a licença de tecnologias ou a criação de *spin-offs* para comercializar tecnologias desenvolvidas internamente. Por fim, inovação aberta acoplada: refere-se a uma combinação de *inbound* e *outbound*, ou outra forma de cocriação. Isso pode incluir a colaboração com parceiros externos para desenvolver novas tecnologias e produtos, bem como a transferência de tecnologias internas para parceiros externos para comercialização conjunta.

Desde que o termo "inovação aberta" foi cunhada por Chesbrough em 2003, o conceito tem sido amplamente adotado em vários setores, incluindo o público, e tem sido objeto de muita pesquisa e desenvolvimento de práticas. Os desdobramentos incluem governos abertos, a criação de laboratórios de inovação, a colaboração entre organizações e a adoção de novas tecnologias e abordagens para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos.

Em um mundo cada vez mais globalizado e conectado, a inovação aberta pode ajudar a promover a abertura e a colaboração em um mundo que, em muitos aspectos, está se tornando mais fechado e nacionalista, pode promover a diversidade e a inclusão, permitindo que pessoas de diferentes origens e perspectivas trabalhem juntas para criar soluções inovadoras. Bogers et al (2018) enxerga um horizonte aberto para o mundo, a inovação aberta pode ajudar a resolver problemas globais, como as mudanças climáticas e a pobreza, ao permitir que empresas, organizações e indivíduos trabalhem juntos para encontrar soluções inovadoras, se tornando crucial para a economia atual, especialmente em um momento em que a produtividade e a prosperidade estão crescendo de forma desigual em diferentes setores e empresas.

A inovação aberta tem sido vista como uma abordagem promissora para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, especialmente na era digital. Essas iniciativas têm como objetivo melhorar a qualidade dos serviços públicos, torná-los mais acessíveis e eficientes, e envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão. Além disso, a inovação aberta pode ajudar a criar um ambiente mais propício

à inovação e ao empreendedorismo, o que pode ter efeitos positivos na economia e na sociedade em geral (Lindquist & Buttazzoni, 2021).

Setor público é composto por diferentes tipos de organizações, cada uma com sua própria missão, objetivos, tamanho, escopo de responsabilidade e cultura. Algumas organizações são projetadas para promover a inovação, enquanto outras são responsáveis por implementar políticas governamentais, monitorar e auditar o desempenho e fornecer estabilidade e expertise previsível.

Inovação aberta no setor público pode ter diferentes enfoques, seja em portais de dados abertos, unidades de insights comportamentais, unidades de serviços digitais, laboratórios de serviços e inovação, unidades de ciência de dados, capacidades de visualização e muito mais. Apesar do foco específico dos inovadores e daqueles que os estudam, as capacidades de inovação aberta podem surgir em todo o setor público, buscando transformar a cultura do governo e das instituições de serviço público para aproveitar ao máximo a era digital e produzir políticas e serviços mais eficazes, eficientes e adaptados. (Lindquist & Buttazzoni, 2021).

Alguns autores consideram governo aberto como uma forma de inovação aberta, que é algo mais amplo do que oferecer os dados abertos, o movimento de governo aberto visa não apenas aumentar o acesso a dados e novas tecnologias, mas também promover a participação cívica e o acesso à informação na forma de arquivos, documentos e outros registros que importam para os cidadãos e aqueles que buscam responsabilizar o governo. Os governos abertos se concentram mais na transparência na disseminação de informações do que na participação e colaboração dos cidadãos. (Lindquist & Buttazzoni, 2021) (Toivonen, 2016).

A proposta de governo aberto, tem recebido mais atenção desde a implantação do Challenge.gov, uma iniciativa do governo dos Estados Unidos que busca aumentar a inovação na prestação de serviços, as agências públicas podem implementar a inovação aberta por meio do uso de plataformas, que permitem a colaboração com partes interessadas externas para solucionar problemas complexos de gestão pública. O Challenge.gov é usado para *crowdsourcing* de soluções de problemas, anteriormente não explorados e alavancar a inteligência coletiva para enfrentar problemas complexos de gestão pública social e técnica. (Mergel & Desouza, 2013)

A mesma iniciativa é chamada de “*citizen sourcing*” ou ideação cidadã, colaboração administrativa, democracia colaborativa, como um programa de inovação aberta (Bogers, Chesbrough, & Moedas, 2018) . O programa IdeiaGov, do governo

brasileiro é um exemplo de ideação cidadã, que tem por objetivo coletar ideias e soluções inovadoras para melhorar os serviços públicos.

Borges et al. (2016) em uma pesquisa colaborativa, o artigo "The Open Innovation Research Landscape" fornecem uma visão geral das principais perspectivas e temas de pesquisa em inovação aberta, trazendo à tona diversas aplicações e novas abordagem acerca de inovação aberta.

Estas perspectivas são divididas, em estratégias de inovação aberta, ou seja, o tipo de abordagem adotado para implementar a inovação aberta, seja por alianças estratégicas, *crowdsourcing* ou plataformas de inovação aberta. Por modelos de negócio, como as empresas podem capturar valor a partir da inovação aberta, na venda de produtos e serviços, na licença de tecnologia, na venda de patentes e na criação de novas empresas. Em ecossistemas de inovação aberta, como redes de empresas, instituições de pesquisa, governos e outros atores que trabalham juntos para criar e difundir inovações. *Crowdsourcing* como uma abordagem para obter ideias e soluções de uma ampla gama de participantes externos, como clientes, fornecedores e comunidades online. Governança aberta como um modelo de governança que envolve a participação de múltiplos atores, incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil e empresas, na tomada de decisões e na resolução de problemas. Por fim, comportamento e cognição em inovação aberta, estão intimamente relacionados à cultura de inovação de uma organização, como os indivíduos e as organizações podem se comportar e tomar decisões em contextos de inovação aberta, incluindo questões relacionadas à confiança, motivação, aprendizado e criatividade. (Bogers, et al., 2016)

Os Laboratórios de Inovação no setor público são vistos como uma forma de alavancar a inovação aberta de maneira radical e incomum, pois permitem que os participantes colaborem e cocriem soluções para problemas complexos em um ambiente aberto e colaborativo. Eles aplicam o princípio da abertura em todo o processo de inovação, incluindo as fases de experimentação e desenvolvimento, vão além do paradigma da geração de conhecimento para a implementação prática, desenvolvendo soluções concretas para problemas complexos (Toivonen, 2016).

Estes espaços refletem a premissa de que para criar mudança é necessário compreender a realidade, bem como desenvolver soluções e intervenções para a influenciar. Não existe uma fórmula para como os métodos são posicionados nesses

espaços. Em vez disso, tentamos agrupar métodos que estão intimamente relacionados.

Helsinki Design Lab. é um laboratório de inovação do governo finlandês que usa métodos de design thinking para abordar desafios complexos de políticas públicas. O laboratório trabalha em estreita colaboração com partes interessadas externas, incluindo empresas, organizações sem fins lucrativos e cidadãos (Bogers, et al., 2016).

Em geral, a inovação aberta pode ser usada em qualquer ambiente em que haja um problema a ser resolvido ou uma oportunidade a ser explorada, e onde a colaboração e o compartilhamento de conhecimento possam levar a soluções inovadoras. No setor público há diversos exemplos em todo o mundo de iniciativas de *crowdsourcing*, governos abertos, *hackathons*, laboratórios de inovação e outras formas de colaboração entre o setor público e partes interessadas externas.

Ao mesmo tempo, os gestores são desafiados a redirecionarem os seus esforços ou a pensarem num problema de uma nova forma. Isto pode levar a soluções inovadoras, à criação de novos grupos de inovadores e pode resultar em mudanças sistêmicas.

Os prêmios, *hackathons* e concursos de desafio podem funcionar como um catalisador para a mudança, quando utilizados para resolver os tipos certos de problemas. Nos últimos anos, têm sido responsáveis pelo avanço dos diagnósticos médicos, dos voos eléctricos e dos carros sem condutor, pela limpeza de derrames de petróleo, pela melhoria do acesso à atividade bancária e pelo desenvolvimento de alternativas à cadeira de rodas.

Nesta última década, a concepção de inovação aberta de Chesbrough vem evoluindo e ampliada da versão original (West, Salter, Vanhaverbeke, & Chesbrough, 2014), se tornado cada vez mais institucionalizada, isso significa que a inovação aberta tem se tornado uma prática mais comum e aceita além do mundo dos negócios ou privados, aplicada em diferentes setores e contextos.

No setor público, a inovação aberta vem exercendo um papel fundamental para melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos e uma poderosa arma para entendimento de problemas globais, com futuro promissor para solução compartilhada, e é provável que essa abordagem continue a evoluir e no setor público com novas aplicações.

2.3 RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS

Identificar problemas com precisão é essencial para que as organizações resolvam desafios de forma eficaz. No contexto das compras públicas, essa precisão é vital, considerando as complexidades regulatórias e exigências de transparência enfrentadas pelos gestores. Abordar os problemas aparentes é insuficiente; é necessário reenquadrar esses problemas e explorar diferentes perspectivas para identificar causas subjacentes e oportunidades de melhoria. Ao categorizar e analisar diferentes tipos de problemas, como questões relacionadas à conformidade regulatória versus eficiência operacional, os gestores públicos podem adotar estratégias mais direcionadas e holísticas para sua resolução, alinhadas com as melhores práticas de gestão organizacional (Wedell-Wedellsborg, 2017).

A resolução de problemas também é fundamental para a aprendizagem significativa e o desenvolvimento cognitivo. No contexto das compras públicas, onde as decisões frequentemente impactam o bem-estar público e a eficiência administrativa, é crucial criar ambientes de aprendizagem que simulem cenários autênticos. Isso permite que os gestores de compras pratiquem a aplicação de conhecimentos teóricos em situações complexas e imprevisíveis, preparando-os para tomar decisões informadas e eficazes. Desenvolver habilidades de pensamento crítico e criativo é particularmente relevante nesse contexto, onde a capacidade de avaliar diferentes soluções e antecipar consequências é essencial (Jonassen, 2011).

Além disso, Simon (1997) destaca que a tomada de decisões em ambientes complexos, como o setor público, requer uma abordagem baseada na racionalidade limitada, onde os gestores devem buscar soluções satisfatórias em vez de ideais, devido às limitações de informação e tempo. Este conceito complementa a necessidade de uma análise profunda e categorização dos problemas, sugerida por Wedell-Wedellsborg, ao reconhecer as limitações práticas enfrentadas pelos gestores.

A prática de "*reframing*" pode ser aplicada nas compras públicas para questionar premissas e objetivos subjacentes. Ao explorar diferentes perspectivas sobre os problemas de compras, os gestores podem descobrir soluções inovadoras que não apenas atendam aos requisitos legais, mas também otimizem processos e promovam a eficiência administrativa. Esta abordagem integrada considera tanto os aspectos técnicos quanto os contextuais das decisões de compras públicas. Além disso, a aprendizagem eficaz na resolução de problemas requer uma análise profunda das

estruturas causais e a construção de suportes cognitivos adequados, implicando em compreender os procedimentos formais de aquisição e os impactos sociais, econômicos e ambientais das decisões. Integrar essa compreensão pode resultar em políticas de compras mais sustentáveis e socialmente responsáveis, alinhadas com as expectativas contemporâneas de governança pública (Wedell-Wedellsborg, 2017; Jonassen, 2011).

A importância da metacognição na resolução de problemas no setor público se traduz na necessidade de reflexão crítica sobre o processo decisório, incluindo a avaliação contínua das estratégias de compras adotadas. Ao cultivar uma cultura de aprendizagem contínua e adaptação, os gestores de compras públicas podem melhorar sua capacidade de lidar com desafios dinâmicos e responder de maneira ágil às demandas emergentes da sociedade e do ambiente regulatório. A inclusão de perspectivas externas pode enriquecer a definição de problemas organizacionais (Wedell-Wedellsborg, 2017; Jonassen, 2011). No contexto das compras públicas, envolver partes interessadas externas, como a sociedade civil e especialistas acadêmicos, pode fornecer insights valiosos sobre questões de transparência, ética e eficiência nos processos de aquisição, fortalecendo a legitimidade das decisões de compras e promovendo uma governança mais participativa e informada.

Drucker (2001) argumenta que a eficácia na gestão depende da capacidade dos gestores de tomar decisões informadas e baseadas em dados. No contexto das compras públicas, isso implica a necessidade de sistemas robustos de coleta e análise de dados para informar o processo decisório. Ao adotar práticas de gestão baseadas em evidências, os gestores podem melhorar a eficiência e a transparência das aquisições públicas.

A abordagem de *Problem Structuring*, desenvolvida por Jonathan Rosenhead e John Mingers (2001), oferece um conjunto robusto de ferramentas conceituais projetadas para lidar com problemas complexos e mal estruturados. Em contraste com abordagens tradicionais que frequentemente simplificam demais a complexidade dos problemas, as metodologias de estruturação de problemas visam desmembrar questões multifacetadas em componentes mais gerenciáveis e comprehensíveis.

Essas metodologias são especialmente relevantes no contexto das compras públicas, onde os gestores enfrentam desafios que variam desde a conformidade regulatória até a eficiência operacional. Ao desmembrar um problema complexo, em elementos individuais, como requisitos técnicos, custos, prazos e requisitos legais, os

gestores podem visualizar melhor as inter-relações entre esses aspectos e entender como eles contribuem para o problema geral (Rosenhead & Mingers, 2001).

Um dos principais benefícios da estruturação de problemas é sua capacidade de revelar as causas subjacentes de um problema. Muitas vezes, as questões aparentes podem ser sintomas de problemas mais profundos e sistêmicos. (Rosenhead & Mingers, 2001). Por exemplo, dificuldades recorrentes na entrega de materiais podem ser causadas por problemas na cadeia de suprimentos, deficiências nos processos de licitação ou falta de capacitação dos fornecedores. Identificar e entender essas causas subjacentes é crucial para desenvolver soluções eficazes e sustentáveis.

Além disso, as metodologias de estruturação de problemas facilitam o envolvimento de múltiplos stakeholders no processo decisório. Ao criar modelos e diagramas que representam visualmente o problema e suas inter-relações, os gestores públicos podem compartilhar informações de forma clara e transparente com todas as partes interessadas. Isso não apenas promove um entendimento comum do problema, mas também facilita discussões construtivas e colaborativas para explorar diferentes perspectivas e soluções potenciais (Rosenhead & Mingers, 2001).

As técnicas visuais incluem uma variedade de ferramentas, como diagramas de causa e efeito (também conhecidos como diagramas de Ishikawa ou diagramas de espinha de peixe), mapas mentais, modelos conceituais e diagramas de sistemas. Essas ferramentas permitem aos analistas e tomadores de decisão representar graficamente as relações entre diferentes variáveis, eventos ou elementos que compõem o problema em questão (Rosenhead & Mingers, 2001).

A eficácia das técnicas visuais reside na sua capacidade de simplificar e organizar informações complexas de maneira acessível. Por exemplo, diagramas de causa e efeito são frequentemente utilizados para identificar e visualizar as causas raiz de um problema, destacando como diferentes fatores estão interligados e contribuem para o problema global. Esta visualização facilita a análise de cenários alternativos e a identificação de soluções potenciais. Além disso, técnicas visuais promovem uma compreensão compartilhada do problema entre os membros da equipe e outros stakeholders, proporcionando uma base comum para discussões e decisões informadas. A capacidade de ver as inter-relações complexas de forma tangível ajuda a mitigar o viés cognitivo e a facilitar o alinhamento estratégico dentro da organização (Eden & Ackermann, 1998).

O uso de técnicas visuais não se limita à análise estática do problema, mas também pode ser dinâmico e iterativo ao longo do processo de estruturação de problemas. À medida que novas informações são coletadas ou novas inter-relações são descobertas, os diagramas e modelos visuais podem ser ajustados e refinados, permitindo uma análise mais aprofundada e uma resposta adaptativa às mudanças no ambiente organizacional ou no contexto externo (Rosenhead & Mingers, 2001).

A estruturação de problemas ajuda a mitigar o risco de decisões baseadas em intuições ou suposições não fundamentadas. Ao aplicar metodologias rigorosas para analisar e desmembrar um problema, os gestores públicos podem tomar decisões mais informadas e fundamentadas em dados. Isso não apenas aumenta a probabilidade de implementar soluções bem-sucedidas, mas também fortalece a confiança do público e das partes interessadas na gestão transparente e eficiente das compras públicas (Rosenhead & Mingers, 2001).

A transferência de conhecimento para diferentes contextos também é essencial. No contexto das compras públicas, isso implica aprender com experiências passadas e adaptar as melhores práticas internacionais às realidades locais. Incorporar aprendizados globais sobre governança e integridade nas políticas de compras públicas pode fortalecer a eficácia e a credibilidade das instituições públicas, promovendo um ambiente de negócios mais justo e transparente. Ao adotar uma abordagem estruturada e reflexiva para a identificação, análise e resolução de problemas, os gestores de compras públicas podem não apenas atender aos requisitos legais e operacionais, mas também promover a inovação, a eficiência e a responsabilidade social nas suas práticas diárias. Esta abordagem não apenas fortalece a governança pública, mas também contribui para o desenvolvimento sustentável e inclusivo das comunidades servidas pelas instituições públicas (Wedell-Wedellsborg, 2017; Jonassen, 2011; Simon, 1997; Drucker, 2001).

A administração pública pode simplificar problemas complexos ao desmembrá-los em componentes menores e mais compreensíveis, o que facilita sua análise, compreensão e a tomada de decisões informadas. Essa abordagem, amplamente desenvolvida nos campos da análise de decisão e da gestão de operações, é projetada para lidar com questões marcadas pela complexidade, incerteza e conflitos de interesses.

A ideia central por trás da estruturação de problemas é transformar um problema mal definido ou mal estruturado em um problema mais claro e gerenciável, através do

uso de técnicas específicas. Isso envolve identificar as partes interessadas relevantes, os fatores que contribuem para o problema e suas inter-relações, bem como as metas e restrições associadas. Essa análise sistemática permite não apenas uma compreensão mais profunda do problema em si, mas também ajuda a identificar possíveis soluções e estratégias de intervenção mais eficazes (Rosenhead & Mingers, 2001).

As metodologias de estruturação de problemas frequentemente empregam ferramentas visuais, como diagramas e modelos conceituais, para representar as complexidades do problema de forma clara e tangível. Essas representações visuais não só facilitam a comunicação e o compartilhamento de informações entre os envolvidos, mas também possibilitam uma análise mais aprofundada das causas raiz e das interdependências dentro do sistema problemático (Eden & Ackermann, 1998).

Um aspecto crucial da estruturação de problemas é sua aplicação em situações em que há incerteza significativa sobre as causas e os efeitos das decisões tomadas. Ao desagregar um problema complexo em partes menores e mais comprehensíveis, os gestores e tomadores de decisão podem explorar diferentes cenários, testar hipóteses e avaliar o impacto potencial de suas decisões antes da implementação (Rosenhead & Mingers, 2001).

Portanto, a estruturação de problemas não apenas facilita a gestão de problemas complexos, mas também promove uma abordagem mais sistemática e fundamentada para a resolução de desafios organizacionais e sociais. Esse enfoque é amplamente utilizado em diversas áreas, incluindo planejamento estratégico, gestão de projetos, políticas públicas e resolução de conflitos, oferecendo uma ferramenta poderosa para enfrentar problemas que não podem ser abordados de maneira simples ou linear (Eden & Ackermann, 1998).

2.4 COCRIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A cocriação no setor público, conforme discutida por Torfing, Sørensen e Roiseland (2017), representa uma transformação significativa na maneira como os serviços públicos são concebidos, desenvolvidos e entregues. Esse conceito enfatiza a colaboração ativa entre diferentes atores — incluindo representantes do setor público, privado, sociedade civil e cidadãos — para desenvolver soluções mais eficazes e inovadoras em resposta a desafios complexos (Hartley et al., 2013). Essa

abordagem desafia os modelos tradicionais de governança, que frequentemente relegam a participação cidadã a um papel passivo, promovendo, em vez disso, interações dinâmicas, inclusivas e colaborativas (Osborne et al., 2016).

A cocriação fundamenta-se na premissa de que a inclusão de múltiplos stakeholders gera soluções mais legítimas, adaptáveis e eficazes. De acordo com Bovaird (2007), o envolvimento ativo dos cidadãos e outros interessados aumenta a legitimidade das decisões políticas e aprimora a qualidade dos serviços públicos, alinhando os resultados às necessidades reais da sociedade. Esse modelo rompe com a lógica convencional em que gestores públicos e especialistas possuem exclusividade na formulação de soluções, permitindo que diferentes perspectivas contribuam para uma compreensão mais abrangente dos problemas e para a proposição de respostas mais bem definidas (Ansell & Gash, 2008).

Um dos aspectos centrais da cocriação é a transformação da forma como os problemas são identificados no setor público. Tradicionalmente, esse processo é conduzido de maneira exclusiva por gestores e especialistas, sem a inclusão de outras perspectivas. No entanto, ao integrar diversos atores no processo, a cocriação possibilita uma definição mais precisa das questões enfrentadas, considerando múltiplos pontos de vista e conhecimentos (Torfing et al., 2017). Essa ampliação no processo decisório permite não apenas a formulação de soluções mais completas, mas também maior adaptabilidade na implementação dessas respostas, alinhando-as às dinâmicas sociais e políticas.

Outro ponto relevante é a coprodução de soluções desde a concepção inicial até sua implementação. Em vez de soluções centralizadas e impostas, a cocriação prioriza o desenvolvimento conjunto, envolvendo os beneficiários e outros stakeholders no desenho das intervenções (Torfing et al., 2017). Esse processo não apenas melhora a relevância e a eficácia das soluções desenvolvidas, mas também promove um senso de pertencimento e corresponsabilidade entre os participantes, o que aumenta as chances de sucesso na implementação (Pestoff et al., 2012).

A aplicação da cocriação no setor público traz benefícios significativos em termos sociais, administrativos e econômicos. Sob a perspectiva social, a cocriação promove a inclusão ao engajar grupos que tradicionalmente são marginalizados nos processos de tomada de decisão, resultando em políticas públicas mais justas e equitativas (Alford, 2009). Essa abordagem também fortalece a confiança entre cidadãos e governo, uma vez que a transparência e a participação ativa tornam as

decisões mais legítimas e responsivas às demandas da sociedade (Nabatchi et al., 2017). Em termos administrativos, a integração de diferentes perspectivas e conhecimentos amplia a capacidade de inovação no setor público. A troca de experiências e a experimentação conjunta contribuem para superar a resistência à mudança e para criar organizações mais ágeis e adaptáveis (Bommert, 2010). Do ponto de vista econômico, a cocriação permite um uso mais eficiente dos recursos públicos, já que soluções mais bem alinhadas às necessidades da sociedade reduzem o desperdício e otimizam os investimentos (Torfing et al., 2017).

No entanto, a cocriação não está isenta de desafios. A coordenação eficaz entre diversos atores, com interesses e expectativas muitas vezes divergentes, pode ser um processo complexo e demandar habilidades de mediação e negociação avançadas (Torfing et al., 2017). Além disso, a implementação dessa abordagem requer mudanças culturais significativas nas organizações públicas, que precisam valorizar a participação, a colaboração e a inovação. Voorberg et al. (2015) destacam que muitas instituições carecem de uma cultura organizacional que favoreça práticas colaborativas, o que pode dificultar a adoção da cocriação em larga escala. Outro risco importante é a possibilidade de captura do processo por interesses específicos. A inclusão de múltiplos stakeholders pode abrir espaço para que grupos bem-organizados e influentes dominem as discussões, marginalizando vozes menos poderosas e comprometendo a equidade e a legitimidade das decisões. Fung (2015) ressalta a necessidade de mecanismos de governança robustos que garantam a representatividade e a justiça na condução dos processos colaborativos.

Na prática, a cocriação tem se mostrado uma estratégia particularmente relevante na área de licitações e compras públicas. A fragmentação e a falta de comunicação entre setores governamentais frequentemente resultam em problemas como compras redundantes, desperdício de recursos e aquisição de bens ou serviços que não atendem plenamente às necessidades dos usuários finais. A integração promovida pela cocriação permite que diferentes departamentos e stakeholders participemativamente da definição de necessidades, especificações e prioridades, mitigando esses problemas (Torfing et al., 2017). Ao alinhar as demandas dos departamentos que utilizam os produtos ou serviços adquiridos com o processo de compras, é possível garantir maior eficiência e satisfação com os resultados.

Além disso, a cocriação pode impulsionar a inovação no setor de compras públicas. Ao integrar conhecimentos e experiências de diferentes setores, é possível

identificar soluções mais criativas e sustentáveis para problemas complexos. Por exemplo, ao planejar a aquisição de tecnologias para transporte público, a colaboração entre os setores de mobilidade urbana, meio ambiente e tecnologia da informação pode resultar na adoção de alternativas mais modernas e ambientalmente responsáveis, como veículos elétricos ou sistemas de gestão de tráfego inteligente (Torfing et al., 2017). Essa abordagem também aumenta a transparência e reduz o risco de corrupção, uma vez que a supervisão por múltiplos stakeholders amplia o controle sobre as decisões tomadas e reforça a confiança do público no processo de compras públicas (Bovaird & Loeffler, 2012).

Para maximizar os benefícios da cocriação, é essencial que os processos sejam cuidadosamente planejados e geridos. Isso inclui a definição clara de papéis e responsabilidades, a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação, e o desenvolvimento de capacidades para a mediação de conflitos e a negociação entre stakeholders (Emerson et al., 2012). A cocriação também exige flexibilidade e adaptabilidade para lidar com mudanças nas dinâmicas sociais e políticas, garantindo que as soluções desenvolvidas permaneçam relevantes e eficazes ao longo do tempo (Sørensen & Torfing, 2011).

Adoção da cocriação como princípio orientador no setor público representa não apenas uma estratégia inovadora para a resolução de problemas, mas também uma oportunidade de transformar a governança pública em uma prática mais inclusiva, eficaz e democrática. A capacidade de integrar múltiplas perspectivas e de promover a colaboração entre setores é essencial para enfrentar os desafios contemporâneos, fortalecendo a confiança pública e promovendo um desenvolvimento mais sustentável e equitativo.

A cocriação representa não apenas uma estratégia promissora para a resolução de problemas complexos no setor público, mas também uma abordagem que favorece a construção de instituições mais preditivas, capazes de antecipar desafios futuros, e proativas, ao formular soluções que não apenas reagem, mas moldam as dinâmicas sociais e políticas (Sørensen & Torfing, 2011). Essa perspectiva destaca a importância de integrar múltiplos stakeholders nos processos decisórios, promovendo uma governança pública mais responsável e orientada para resultados sustentáveis.

2.5 MODELO LEAN

Num mundo em constante evolução, a capacidade de gerenciar processos administrativos de maneira ágil e eficaz tornou-se um diferencial crucial para empresas e organizações de todos os tipos (Womack & Jones, 1996). Nesse cenário, o modelo Lean Office emergiu como uma abordagem metodológica inovadora, oferecendo uma estrutura que vai além das tradicionais estratégias de gerenciamento administrativo (Martin & Osterling, 2013). Desenvolvido com base nos princípios do Lean, como a eliminação de desperdícios, melhoria contínua e foco no cliente, o Lean Office não apenas transformou a forma como os processos administrativos são gerenciados, mas também se mostrou uma ferramenta valiosa para setores tão diversos quanto o público e o privado (Womack & Jones, 1996; Liker, 2004).

O modelo Lean Office transcende a aplicação pontual em tarefas administrativas. Ele representa uma mudança de paradigma na abordagem aos processos internos, priorizando a identificação e eliminação de desperdícios por meio de uma análise estruturada do fluxo de valor (Womack & Jones, 1996). Esse enfoque permite criar processos mais ágeis, reduzir custos e aumentar a eficiência organizacional. Complementando essa perspectiva, Blank (2013) afirma que processos tradicionais de gestão frequentemente falham por não considerar as incertezas do ambiente e por se basearem em modelos estáticos e suposições não validadas. Ao adotar princípios do Lean, como o mapeamento de fluxo de valor e a eliminação sistemática de atividades que não agregam valor, o Lean Office busca alavancar a eficiência organizacional e promover a entrega de valor ao cliente ou usuário final (Martin & Osterling, 2013; Womack & Jones, 1996).

Ao contrário das abordagens tradicionais, que frequentemente tratam as práticas administrativas como imutáveis, o Lean Office incentiva a identificação rápida de problemas e o desenvolvimento de soluções baseadas em dados e insights. Womack e Jones (1996) destacam que não se trata apenas de organizar tarefas, mas de mapear o fluxo de trabalho completo, identificando atividades que não agregam valor e propondo melhorias para garantir que os processos fluam de forma mais eficiente.

A fase de ideação no Lean é o ponto de partida para a transformação de processos administrativos. Ela consiste em uma análise inicial voltada à identificação de problemas, gargalos e desperdícios que prejudicam a eficiência e a agilidade organizacional. Essa etapa permite que as organizações visualizem como os

processos operam e como podem ser otimizados para agregar mais valor aos seus usuários internos ou clientes finais (Martin & Osterling, 2013). Para isso, ferramentas como o Mapeamento de Fluxo de Valor (*Value Stream Mapping*) são amplamente utilizadas, permitindo a identificação detalhada de atividades redundantes e a compreensão de seu impacto no fluxo geral de trabalho (Shook, 1999). Através dessa abordagem, cria-se um ponto de partida orientado para a entrega de valor e alinhado às metas organizacionais (Liker, 2004).

O foco na eliminação de desperdícios diferencia a ideação no Lean de outras abordagens tradicionais. Aqui, a análise não se restringe à simples reorganização de tarefas, mas busca identificar atividades que não agregam valor, promovendo soluções baseadas em dados concretos e no entendimento profundo do fluxo de trabalho (Martin & Osterling, 2013). Essa etapa é caracterizada por uma abordagem pragmática, onde hipóteses são formuladas sobre como melhorar os processos existentes. Essas hipóteses funcionam como guias para o diagnóstico e validação subsequentes, garantindo que as iniciativas propostas sejam tanto viáveis quanto alinhadas aos objetivos organizacionais (Ries, 2012).

A colaboração desempenha um papel crucial na fase de ideação, especialmente no contexto do Lean Office, onde a integração de múltiplos stakeholders é essencial. A participação de diferentes departamentos e níveis hierárquicos garante uma visão abrangente dos processos e dos problemas enfrentados (Liker, 2004). Essa abordagem colaborativa não apenas fortalece o entendimento das dinâmicas organizacionais, mas também facilita o alinhamento estratégico das soluções propostas. Além disso, a cocriação durante a ideação contribui para a construção de uma cultura de aprendizado contínuo e inovação incremental.

Além da identificação e formulação de hipóteses, a ideação no Lean é essencial para preparar as organizações para enfrentar os desafios das próximas etapas. Segundo Shepherd e Gruber (2021), o pensamento crítico e a experimentação orientada por dados são fundamentais para que as organizações adaptem suas estratégias de maneira iterativa. Dessa forma, a fase de ideação não apenas estabelece a base para o diagnóstico e a validação, mas também cria um ambiente propício para a construção de processos mais resilientes e sustentáveis, alinhados às demandas de um ambiente em constante transformação.

A fase de ideação ainda proporciona uma mudança de mentalidade organizacional, incentivando a resolução de problemas de maneira estruturada e sistemática. Ao focar na criação de valor, no alinhamento estratégico e na melhoria contínua, essa etapa se torna um alicerce essencial para o sucesso do Lean. Mais do que apenas um estágio inicial, a ideação é um motor para a inovação administrativa, permitindo que as organizações transformem desafios complexos em oportunidades concretas de crescimento e eficiência (Martin & Osterling, 2013; Liker, 2004).

O diagnóstico é a fase que sucede a ideação e tem como objetivo validar as hipóteses formuladas anteriormente, por meio de uma análise estruturada e baseada em dados. Essa etapa é essencial para transformar suposições em informações concretas, identificando as causas reais dos problemas e os fatores que limitam a eficiência organizacional (Blank, 2013). Nesse contexto, ferramentas como análises de causa raiz, gráficos de pareto e diagramas de Ishikawa são frequentemente utilizadas para compreender as relações entre variáveis e propor soluções direcionadas às questões mais críticas (Martin & Osterling, 2013). O diagnóstico, portanto, representa um elo entre a identificação dos problemas e a implementação de melhorias.

Uma das características fundamentais do diagnóstico é o uso de métodos empíricos para testar as hipóteses levantadas. De acordo com Ries (2012), essa abordagem evita que organizações invistam recursos em iniciativas baseadas em intuições ou pressupostos não validados. Durante essa etapa, experimentos são planejados para avaliar o impacto de diferentes mudanças nos processos administrativos. Por exemplo, ajustes em fluxos de aprovação ou alterações em etapas redundantes podem ser testados em escala reduzida para verificar sua eficácia antes da implementação total (Liker, 2004). Essa validação empírica permite decisões mais informadas e reduz os riscos associados a mudanças organizacionais.

No diagnóstico, o mapeamento detalhado do fluxo de valor é revisado e aprofundado, destacando as atividades críticas que impactam o desempenho organizacional. Essa revisão envolve a análise de métricas operacionais, como tempos de ciclo, taxas de erro e eficiência do fluxo de trabalho (Martin & Osterling, 2013). A integração dessas métricas fornece um panorama quantitativo e qualitativo do processo, permitindo identificar os pontos exatos onde melhorias são necessárias. Além disso, o foco em métricas açãoáveis assegura que as soluções propostas sejam mensuráveis e alinhadas aos objetivos estratégicos da organização (Ries, 2012).

Outro aspecto importante do diagnóstico é a participação ativa dos stakeholders, que oferece insights valiosos sobre os desafios enfrentados nos diferentes níveis da organização. Liker (2004) destaca que essa colaboração é essencial para obter uma visão completa dos processos, promovendo maior aceitação das mudanças propostas. Ao incorporar as perspectivas de diversos envolvidos, o diagnóstico assegura que as soluções sejam práticas e viáveis, além de alinhadas às expectativas e necessidades tanto dos usuários internos quanto dos clientes finais. Essa etapa também facilita a criação de um ambiente organizacional mais colaborativo e orientado à solução de problemas.

O diagnóstico desempenha um papel estratégico na definição das prioridades para a implementação de melhorias. Ao identificar e classificar os problemas com base em seu impacto no desempenho organizacional e no valor entregue, essa fase estabelece uma hierarquia de ações a serem realizadas. Esse enfoque estruturado permite que as organizações direcionem seus esforços e recursos para iniciativas de maior relevância e impacto (Martin & Osterling, 2013). Assim, o diagnóstico não apenas valida as hipóteses formuladas na ideação, mas também cria uma base sólida para a execução de mudanças sustentáveis e eficazes.

A fase de construção ou implementação é o momento em que as soluções validadas durante o diagnóstico são transformadas em ações concretas. Essa etapa busca aplicar de maneira estruturada as mudanças necessárias para melhorar os processos administrativos e alinhar as operações às metas organizacionais. Segundo Liker (2004), a implementação é essencial para converter análises e hipóteses em práticas que impactem positivamente a eficiência e a produtividade. É nessa fase que as organizações testam, ajustam e institucionalizam as melhorias, garantindo que os processos estejam orientados à criação de valor para os stakeholders.

Uma das principais ferramentas dessa fase é o uso do ciclo *Plan-Do-Check-Act* (PDCA), uma abordagem iterativa que promove a execução gradual e controlada das mudanças. Inicialmente, as ações são planejadas com base nos dados do diagnóstico (Plan), seguidas pela execução em ambiente real ou controlado (Do). Na sequência, os resultados são avaliados por meio de métricas previamente definidas (Check), e os ajustes necessários são realizados para refinar os processos (Act) (Liker, 2004; Martin & Osterling, 2013). Esse ciclo garante que as soluções sejam implementadas de maneira flexível, permitindo correções rápidas e minimizando riscos associados a mudanças organizacionais.

O conceito de Kaizen, que significa "mudança para melhor" ou "melhoria contínua", também é um elemento-chave na fase de implementação do Lean Office. Essa filosofia promove a busca constante por melhorias incrementais, envolvendo ativamente todos os níveis da organização, desde a liderança até os colaboradores que operam nos processos (Imai, 1986). Diferentemente de estratégias que priorizam grandes mudanças pontuais, o Kaizen valoriza pequenos ajustes contínuos, que, ao serem somados, geram resultados significativos e duradouros. Segundo Womack e Jones (1996), essa abordagem contribui não apenas para a eficiência organizacional, mas também para o fortalecimento de uma cultura colaborativa, na qual os funcionários são estimulados a identificar problemas e propor soluções proativas.

O monitoramento e a análise de métricas desempenham um papel crucial durante a implementação. Indicadores-chave de desempenho (KPIs), como tempos de ciclo, custos operacionais, e taxas de erro, são utilizados para avaliar o impacto das alterações realizadas (Ries, 2012). Além disso, o acompanhamento constante das métricas fornece insights sobre o progresso da implementação, permitindo que os gestores identifiquem gargalos ou falhas emergentes. Essa prática baseada em dados é fundamental para assegurar que as mudanças estejam efetivamente contribuindo para a eliminação de desperdícios e para a entrega de valor.

O engajamento dos stakeholders é essencial para o sucesso da fase de implementação, pois garante que as mudanças propostas sejam aceitas e incorporadas efetivamente à rotina organizacional. Liker (2004) destaca que a participação ativa de colaboradores e líderes não apenas facilita a adoção das novas práticas, mas também contribui para o fortalecimento de uma cultura organizacional voltada ao aprendizado contínuo. Para isso, iniciativas como capacitações e treinamentos desempenham um papel crucial, preparando as equipes para compreender e executar os novos processos com eficiência. Além disso, a colaboração entre diferentes níveis hierárquicos e setores da organização promove um alinhamento estratégico, aumentando a eficácia das mudanças implementadas.

A melhoria contínua é um princípio norteador da fase de implementação. Após a introdução inicial das mudanças, as organizações devem revisitar regularmente os processos para identificar novas oportunidades de otimização (Womack & Jones, 1996). Esse compromisso com a melhoria contínua assegura que as práticas implementadas não se tornem rígidas ou obsoletas, mas evoluam para acompanhar as necessidades organizacionais e do mercado. Assim, a fase de implementação no

Lean Office não apenas concretiza as melhorias identificadas, mas também cria uma base sustentável para inovação e eficiência organizacional a longo prazo.

A fase de monitoramento e avaliação no Lean Office é fundamental para validar os resultados das mudanças implementadas e garantir que estas estejam alinhadas aos objetivos organizacionais. De acordo com Liker (2004), esta etapa foca na análise sistemática de indicadores-chave de desempenho (KPIs), como tempos de ciclo, custos operacionais e qualidade do serviço entregue. O monitoramento contínuo dessas métricas permite não apenas a mensuração do impacto das alterações, mas também a identificação de desvios que possam comprometer a eficácia dos processos. Além disso, essa análise promove decisões mais informadas e orientadas por dados.

A coleta de feedback qualitativo de stakeholders e usuários finais complementa os dados quantitativos na avaliação dos resultados. Segundo Womack e Jones (1996), a incorporação de diferentes perspectivas amplia a compreensão sobre os efeitos das mudanças e revela aspectos que podem passar despercebidos nas análises tradicionais. Esse retorno é especialmente útil para ajustar as estratégias adotadas e refinar práticas com base nas necessidades específicas de cada área ou contexto organizacional. Dessa forma, o feedback contínuo fortalece o aprendizado organizacional e contribui para o desenvolvimento de soluções ainda mais eficazes.

A documentação e a padronização das melhorias consolidadas são passos estratégicos nessa fase, pois garantem a continuidade das boas práticas e previnem o retorno a processos ineficientes. Martin e Osterling (2013) ressaltam que a formalização dos fluxos de trabalho otimizados promove consistência, facilita a replicação em outras áreas e estabelece um referencial para futuras iniciativas. Ao criar padrões baseados em resultados validados, as organizações asseguram a sustentabilidade das mudanças e fortalecem a cultura de melhoria contínua, que é um dos pilares do Lean Office.

No contexto do setor público, o Lean Office enfrenta desafios únicos, como estruturas organizacionais complexas e uma resistência cultural à mudança. Esses fatores tornam fundamental a adaptação dos princípios Lean às particularidades do ambiente governamental. Psomas, Keramida e Jiju (2022) destacam que a aplicação do Lean no setor público requer um enfoque especial na transparência e na prestação de contas, garantindo que os cidadãos percebam os benefícios das mudanças implementadas. Além disso, a metodologia Lean pode ser uma ferramenta poderosa

para otimizar recursos e aumentar a satisfação do cidadão, eliminando atividades que não agregam valor e promovendo a eficiência na prestação de serviços públicos.

Uma oportunidade significativa na aplicação do Lean no setor público é a simplificação de processos administrativos, como compras governamentais. Estudos mostram que o Lean pode ser uma ferramenta poderosa para reduzir tempos de ciclo, eliminar etapas desnecessárias e aumentar a precisão na aquisição de bens e serviços (Antony et al., 2017b). Por exemplo, em compras públicas, o mapeamento do fluxo de valor pode identificar gargalos em licitações, como exigências documentais redundantes ou critérios técnicos mal definidos, permitindo maior eficiência e redução de custos.

A aplicação do Lean no setor público tem se destacado por seu potencial de promover uma gestão mais integrada e colaborativa, além de oferecer soluções eficazes para desafios administrativos. Segundo Psomas, Keramida e Jiju(2022), a implementação de ferramentas Lean em administrações municipais gregas resultou em um maior alinhamento entre departamentos e em melhorias significativas na qualidade dos serviços prestados à população. Essa experiência ilustra como o Lean é capaz de integrar diferentes níveis organizacionais, aumentando a sinergia entre equipes e contribuindo para o fortalecimento de uma cultura voltada à melhoria contínua.

Além disso, o Lean no setor público facilita a identificação assertiva de problemas e desafios, garantindo que as soluções sejam alinhadas às necessidades reais da administração e da sociedade. Ferramentas como o Mapeamento de Fluxo de Valor, discutidas por Antony et al. (2017b) e Psomas, Keramida e Jiju (2022), permitem uma visão ampla dos processos, destacando gargalos e atividades que não agregam valor. Essa abordagem é particularmente relevante em estruturas complexas, onde a falta de clareza pode levar a decisões ineficazes e ao desperdício de recursos. Assim, o Lean prioriza esforços em áreas críticas, otimizando a eficiência operacional e assegurando benefícios concretos para a sociedade.

Um elemento essencial dessa metodologia é a adoção de indicadores de desempenho para medir a eficácia das mudanças realizadas. Conforme Antony et al. (2020), a análise de métricas confiáveis aprimora a capacidade de prever os impactos financeiros e operacionais das decisões, fortalecendo a governança pública. Nos processos de compras, por exemplo, o uso de dados concretos na formação de preços de referência e na análise de mercado evita sobrecustos e subestimações. Essa

prática não só reduz ineficiências como também promove uma gestão orçamentária mais responsável, otimizando recursos e ampliando a confiança dos cidadãos nos serviços públicos.

A integração do Lean Office no setor público representa não apenas uma oportunidade para aprimorar a eficiência administrativa, mas também para transformar a maneira como os recursos públicos são gerenciados e os serviços são entregues à sociedade. Ao combinar ferramentas analíticas, como o Mapeamento de Fluxo de Valor, com a adoção de indicadores de desempenho confiáveis, o Lean permite que os órgãos públicos tomem decisões mais embasadas, priorizando áreas críticas e garantindo que as ações gerem impactos concretos. Essa abordagem, fundamentada na melhoria contínua, fortalece a governança, reduz desperdícios e promove maior transparência, elementos essenciais para aumentar a confiança da população na administração pública.

Além disso, o Lean Office fomenta uma cultura organizacional voltada para o aprendizado contínuo e a colaboração entre equipes, permitindo que as melhorias implementadas sejam sustentáveis e adaptáveis a mudanças. Com a padronização das melhores práticas e a disseminação de soluções bem-sucedidas em diferentes áreas, os órgãos públicos conseguem alinhar suas operações às demandas da sociedade de maneira mais eficaz. Assim, ao adotar os princípios do Lean, as organizações governamentais podem não apenas atender às exigências atuais, mas também se preparar para os desafios futuros, posicionando-se como agentes de inovação e eficiência no setor público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo foi realizado no âmbito do Governo do Estado de Santa Catarina, abrangendo duas diretorias distintas: a Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC) e a extinta Diretoria de Tecnologia e Inovação (DITI), ambas pertencentes à Secretaria de Estado da Administração nos anos de 2020 e 2024.

O Programa Compras SC e o Laboratório de Inovação Nidus não estão oficialmente interligados, mas suas abordagens podem ser complementares na modernização dos processos de compras públicas no Estado de Santa Catarina. Enquanto o Programa Compras SC foi criado para centralizar, padronizar e digitalizar os procedimentos licitatórios conforme a Lei nº 14.133/2021, o Nidus atua na experimentação de novas abordagens, promovendo a inovação aberta e a cocriação na administração pública. Embora cada iniciativa tenha objetivos e estruturas independentes, suas atuações podem se conectar na prática, especialmente na busca por soluções mais eficientes e estratégicas para as contratações públicas.

Minha experiência profissional, primeiro como fundadora e coordenadora do Nidus (2019-2023) e atualmente na Central de Compras, me permitiu perceber como essas iniciativas podem se complementar. No Nidus, acompanhei como a experimentação de novas soluções ajudava órgãos públicos a compreender melhor seus desafios e a estruturar demandas mais bem definidas. Já no Programa Compras SC, observo que a padronização dos processos facilita a implementação dessas soluções quando já estão maduras e alinhadas às normas legais. Dessa forma, embora não formalmente conectados, os dois programas podem convergir na prática, criando um ambiente onde a inovação colabora com a gestão eficiente das compras públicas.

A experiência no laboratório permitiu observar desafios e possibilidades para a modernização das compras públicas, especialmente em processos tradicionais, que representavam 97% das demandas recebidas pelo Nidus. Com base nessa análise, buscou-se compreender como práticas de inovação aberta, cocriação e gestão Lean podem contribuir para tornar os processos licitatórios mais eficientes, transparentes e econômicos. Adotando uma abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos, o estudo permitiu uma análise aprofundada da fase preliminar das compras públicas, identificando desafios e propondo soluções inovadoras para a modernização das contratações no estado de Santa Catarina.

No NIDUS, o estudo se deu por meio de coleta de dados, a partir de documentos secundários dos anos 2020 a 2022, como manuais, legislações, termos de adesão ao laboratório, documento de demanda da solução inovadora, canva dos desafios e oportunidades, Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos – SGPe que contém a guarda e tramitação dos processos de desafios foram iniciados pelo laboratório, sistema AirTable que contém toda a memória escrita, fotos, atas, documentos e outros das reuniões e encontros realizados com os órgãos demandantes, além das fases adotadas pelo laboratório para execução do ciclo de inovação aberta.

Após a identificação e compilação da documentação, foram analisadas cada fase deste processo executado e elaborado pelo laboratório, utilizando manual criado e divulgado pelo Nidus, além do SGPe, extrair os dados Airtable, contendo o número de adesões ao laboratório por ano, o órgão na qual pertence, as fases cumpridas por cada desafio, o tipo de conexão que demandou do laboratório, categoria da solução que necessitou e por fim se foi utilizado algum dispositivo para contração e qual.

Já na Gerência da Central Estratégica de Compras Públicas, o estudo começou com uma análise documental das principais legislações de licitações e contratos Federal e do estado de Santa Catarina. Foram compiladas e examinadas as legislações voltadas às compras públicas, principais mudanças e inovações introduzidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que substituiu a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) Marco legal das startups (LCP 182/21). Também foram revisadas legislações do Governo de Santa Catarina, Decreto 842/21, Decreto nº 1.849/2022 e a Lei nº 18.646/2023, que regulamentam a Central Estratégica de Compras Públicas de Santa Catarina, para entender a implementação das novas normas e seus impactos esperados. Adicionalmente, buscou-se identificar e compreender o fluxo regulatório do pregão eletrônico, estabelecendo quais documentos são exigidos conforme o ordenamento jurídico, diferenciando aqueles que são necessários para fluxo procedural.

A coleta de dados se deu por meio de diferentes métodos, incluindo análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionário. A análise documental se concentrou em documentos como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), buscando mapear as práticas atuais e identificar possíveis lacunas e ineficiências. As entrevistas

semiestruturadas foram realizadas com gestores da Diretoria de Licitações e Contratos (DGLC), com o objetivo de aprofundar a análise dos documentos e coletar suas percepções sobre os desafios e oportunidades na fase preliminar das compras públicas.

Além disso, os dados secundários quantitativos foram coletados de ferramentas como o Airtable, o Painel de Controle da SEA e o Sistema de Licitações e Compras - Elic. Estes dados permitiram mensurar a quantidade de Pregões Eletrônicos (PE) executados, avaliar a duração média desses pregões, identificar os principais órgãos demandantes e catalogar os objetos mais frequentemente solicitados nas licitações.

Quadro 1 - Documentos Coletados/Sistemas Analisados

Tipo de documento	Repositório (local onde estava armazenado - sistema ou arquivo)	Setor
Modelo de Oficialização de Demanda - DOD	https://www.portaldecompras.sc.gov.br	Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos
Modelo Estudo Técnico Preliminar - ETP	https://www.portaldecompras.sc.gov.br	Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos
Modelo Termo de Referência - TR	https://www.portaldecompras.sc.gov.br	Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos
Controle de Pregões	Software on-line - Airtable (https://airtable.com/)	Gerência de Licitações e Contratos
Sistema de Licitações e Compras - Elic	Sistema Próprio do Governo de Santa Catarina para condução de licitações eletrônicas (https://e-lic.sc.gov.br/)	Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos
Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos – SGPe	Sistema Próprio do Governo de Santa Catarina para guarda, tramitação e controle de processos (https://sgpe.sea.sc.gov.br/)	Governo de Santa Catarina
Controle de Desafios Nidus	Software on-line - Airtable (https://airtable.com/)	Gerência de Inovação em Governo/Laboratório de Inovação de Santa Catarina
Cartilha - Programa De Inovação Aberta Do Governo De Santa Catarina	Site Nidus – atualmente desativado	Gerência de Inovação em Governo/Laboratório de Inovação de Santa Catarina
Termos de adesão ao laboratório	Acessado por meio do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos – SGPe	Gerência de Inovação em Governo/Laboratório de Inovação de Santa Catarina
Documento de demanda da solução inovadora	Acessado por meio do Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos – SGPe	Gerência de Inovação em Governo/Laboratório de Inovação de Santa Catarina
Canva dos desafios e oportunidades	Software quadro branco on-line – Miro (https://miro.com/)	Conta pessoal da autora

A análise desses dados (quadro 1) ofereceu uma visão detalhada sobre a eficácia dos processos de compras públicas, auxiliando na identificação de padrões operacionais e oportunidades de melhoria nos processos implementados no Nidus e no Programa Central de Compras,

A coleta de dados documentais foi realizada por meio de uma amostra aleatória de Documentos de Oficialização de Demanda (DODs) e Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), disponíveis nos controles da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC) (Quadro 2). Esses casos específicos foram acessados por meio do número de processos digitais, de livre acesso. Além disso, foram analisados os Termos de Referência (TRs) correspondentes aos ETPs coletados, com o objetivo de verificar semelhanças e diferenças entre documentos relacionados a um mesmo objeto de aquisição.

Os documentos analisados foram elaborados por diferentes órgãos públicos, e a análise documental foi guiada pela verificação de conformidade com o arcabouço legal vigente, bem como pela identificação da aplicação de práticas inovadoras, como cocriação e colaboração intersetorial, que podem melhorar a qualidade dos processos de aquisição pública.

A análise adotou uma abordagem qualitativa e comparativa. Cada campo dos DODs e ETPs foi examinado de forma sistemática e crítica, com o objetivo de identificar falhas, limitações e boas práticas no preenchimento desses documentos. Essa análise também buscou relacionar os dados encontrados com os modelos disponibilizados no Portal de Compras de Santa Catarina e com documentos correlatos do Nidus, que seguem uma abordagem mais flexível e colaborativa.

Nestes casos específicos, foram avaliadas se as informações registradas nesses documentos eram suficientes para atender às necessidades de planejamento e execução das aquisições, além de se realizar uma revisão crítica da adequação dos dados às necessidades reais dos órgãos públicos. Essa análise também se concentrou em verificar o potencial de inovação e cocriação nas práticas de planejamento e execução de contratações públicas.

Foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com gestores vinculados à Diretoria de Licitações e Contratos (DGLC), diretamente envolvidos na instrução processual e na normatização de compras públicas. Os participantes da pesquisa incluíram o Gerente de Análise de Demanda (Entrevistado 1), o Gerente de Licitações (Entrevistado 2) e Assessor de Normatização e Orientação (Entrevistado 3). Durante

as entrevistas, os gestores foram instigados a revisar os campos presentes nos documentos modelo, avaliando se o entendimento que possuíam correspondia às exigências expressas nos referidos documentos, bem como a propor sugestões de alterações consideradas pertinentes.

A construção do questionário foi precedida por entrevistas semiestruturadas com gestores da DGLC, permitindo identificar desafios recorrentes e oportunidades de aprimoramento na fase preliminar das compras públicas. A partir das informações obtidas nessas entrevistas, o questionário foi elaborado e aplicado inicialmente a 77 servidores das Gerências de Licitação, Contratos, Planejamento de Compras Públicas, Análise de Demanda e Sistemas Integrados de Compras Públicas da DGLC. Em um segundo momento, a pesquisa foi ampliada para 68 servidores participantes da primeira turma da Capacitação da Fase Preparatória, todos atuantes na área de Licitações e Contratos, representando 14 órgãos distintos do Estado de Santa Catarina. Entre esses órgãos estavam a Defesa Civil de SC (SDC), Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), Fundação Catarinense de Cultura (FCC), Fundação Catarinense de Esporte (FESPORTE), Gabinete do Vice-Governador (GVG), Instituto do Meio Ambiente de SC (IMA), Junta Comercial do Estado de SC (JUCESC), Procon SC, Secretaria de Estado da Administração (SEA), Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP), Secretaria de Estado da Agricultura (SAR), Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC), Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviço (SICOS), Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Economia Verde (SEMAE), Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) e Universidade do Estado de SC (UDESC).

A elaboração das perguntas foi guiada pelos objetivos da pesquisa, buscando mapear o grau de entendimento dos servidores sobre os documentos analisados, além de explorar suas percepções sobre a clareza, necessidade e aplicabilidade dos instrumentos da fase preparatória das compras públicas. Para garantir a pertinência das questões, a formulação foi embasada na análise das principais dificuldades e dúvidas identificadas pela Gerência de Análise de Demandas (GEADE), a partir do controle de devolutivas de processos administrativos. As perguntas foram estruturadas de forma a confirmar as dificuldades apontadas nas entrevistas, aprofundar a compreensão sobre suas causas e levantar percepções adicionais sobre os desafios enfrentados na fase preliminar das compras.

Antes da aplicação definitiva, o questionário foi submetido a um teste piloto interno na Gerência de Licitações (GELIC), a fim de identificar e corrigir eventuais ambiguidades ou inconsistências, assegurando a clareza e a objetividade das perguntas, além de ajustar o tempo estimado para resposta. Essa etapa foi essencial para garantir a confiabilidade da pesquisa e evitar vieses na coleta de dados.

A aplicação do questionário foi conduzida por meio da plataforma JotForm, disponibilizada aos participantes via link ou QR code, e estruturada com 62 questões, abrangendo múltipla escolha e escalas de concordância (Likert). O objetivo foi coletar dados quantitativos sobre a percepção dos servidores públicos em relação à clareza, aplicabilidade e efetividade dos documentos utilizados na fase preliminar das contratações públicas, especificamente o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR). No total, foram obtidas 99 respostas válidas, das quais 28 foram provenientes da Secretaria de Estado da Administração (SEA) e 71 de outros órgãos que participaram da Capacitação da Fase Preparatória promovida pela Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC). Os participantes tiveram a opção de fornecer seu e-mail para acesso posterior às respostas ou responder de forma anônima. O questionário completo está apresentado no Apêndice 1.

Os respondentes têm perfis variados em termos de experiência: 16% atuam há mais de 10 anos, 16% de 5 a 10 anos, 17% de 3 a 5 anos, 24% de 1 a 3 anos, enquanto 27% possuem menos de 1 ano de experiência direta na área de planejamento, compras, licitações ou contratos. A maioria dos servidores pertence a órgãos como a Secretaria de Estado da Administração (SEA), a IMA, a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), entre outros.

A análise dos dados coletados foi realizada por meio de duas abordagens complementares. A análise de conteúdo foi utilizada para examinar as informações qualitativas extraídas dos documentos e entrevistas, permitindo uma interpretação detalhada dos desafios enfrentados na fase preparatória das compras públicas. Já os dados quantitativos do questionário foram processados por meio de estatística descritiva, permitindo mensurar tendências e padrões nas respostas dos servidores. A triangulação desses métodos possibilitou a integração de diferentes perspectivas, aprofundando a compreensão do problema e proporcionando um diagnóstico mais preciso das dificuldades enfrentadas pelos profissionais envolvidos nos processos licitatórios.

Os resultados da pesquisa evidenciaram lacunas no conhecimento e na aplicação dos documentos analisados, apontando para a necessidade de capacitação contínua e aprimoramento dos fluxos processuais. Os achados reforçam a importância de diretrizes mais claras e do acompanhamento sistemático dos servidores para garantir a correta aplicação dos instrumentos da fase preparatória, fortalecendo assim a efetividade dos processos licitatórios no Estado de Santa Catarina.

As questões buscaram mapear o entendimento e a experiência dos respondentes em relação à fase preliminar dos processos licitatórios, bem como captar suas opiniões sobre o funcionamento e os desafios do setor de compras públicas. A diversidade de formatos de perguntas permitiu uma análise mais detalhada e multifacetada das respostas, possibilitando a identificação de padrões e áreas de melhoria nos processos de contratação.

Todos os respondentes atualmente atuam na área de planejamento, compras, licitações ou contratos de diferentes órgãos do Estado de Santa Catarina, 56% possuem mais de 10 anos de experiência no setor público há. Essa diversidade de perfis, somada às diferentes áreas de atuação dos servidores, reflete um panorama amplo e representativo da experiência e desafios enfrentados no setor de compras públicas.

Essa combinação de métodos visou enriquecer a análise documental, fornecendo uma base empírica que complementasse as observações técnicas dos Documentos de Oficialização de Demanda (DODs), Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e Termos de Referência (TRs). Os dados obtidos no questionário permitiram verificar o conhecimento prático dos servidores acerca do uso e da importância desses documentos no processo de compras públicas, bem como avaliar o grau de alinhamento entre as percepções dos profissionais e as diretrizes legais e operacionais estabelecidas.

Assim, a análise foi fortalecida pela inclusão das percepções e experiências dos servidores, ampliando a compreensão sobre como os documentos são interpretados e aplicados na prática. Além disso, permitiu identificar lacunas de conhecimento e áreas onde o treinamento e a conscientização poderiam ser aprimorados, contribuindo para a melhoria contínua dos processos de contratação pública e para a promoção de práticas mais eficientes e inovadoras.

Essa combinação de métodos enriqueceu a análise documental, fornecendo uma base empírica que complementou as observações técnicas dos DODs, ETPs e

TRs. Os dados coletados permitiram verificar o conhecimento prático dos servidores acerca do uso desses documentos, além de avaliar o alinhamento entre suas percepções e as diretrizes legais e operacionais estabelecidas.

Quadro 2 - Casos Específicos: DOD, ETP e TR Analisados

Nome do Órgão	Sigla	Referência
Secretaria de Estado da Fazenda	SEF	DOD (0)
Polícia Militar de Santa Catarina	PMSC	DOD (1)
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e inovação	SCTI	DOD (2)
Instituto do Meio Ambiente	IMA	DOD (3)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	DOD (4)
Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina	IPREV	DOD (5)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	DOD (6)
Polícia Civil de Santa Catarina	PCSC	DOD (7)
Secretaria de Estado da Fazenda	SEF	DOD (8)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	DOD (9)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	DOD (10)
Instituto do Meio Ambiente	IMA	DOD (11)
Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina	Detran	DOD (12)
Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Serviço	SICOS	DOD (13)
Instituto do Meio Ambiente	IMA	DOD (14)
Secretaria de Estado da Fazenda	SEF	ETP (0)
Secretaria de Estado da Casa Civil	SCC	ETP (1)
Secretaria de Estado da Fazenda	SEF	ETP (2)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	ETP (3)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	ETP (4)
Secretaria de Estado da Agricultura	SAR	ETP (5)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	ETP (6)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	ETP (7)
Secretaria de Estado da Saúde	SES	ETP (8)
Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina	PGE	ETP (9)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	ETP (10)
Secretaria de Estado da Educação	SED	ETP (11)
Secretaria de Estado de Portos, Aeroportos e Ferrovias	SPAF	ETP (12)
Secretaria de Estado da Fazenda	SEF	TR (0)
Secretaria de Estado da Casa Civil	SCC	TR (1)
Secretaria de Estado da Fazenda	SEF	TR (2)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	TR (3)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	TR (4)

Secretaria de Estado da Agricultura	SAR	TR (5)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	TR (6)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	TR (7)
Secretaria de Estado da Saúde	SES	TR (8)
Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina	PGE	TR (9)
Secretaria de Estado da Administração	SEA	TR (10)
Secretaria de Estado da Educação	SED	TR (11)
Secretaria de Estado de Portos, Aeroportos e Ferrovias	SPAF	TR (12)

Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Após o envio da dissertação à banca, foram realizadas reuniões com a diretora e dois gerentes diretamente envolvidos na padronização de documentos e no Programa Compras SC, os mesmos entrevistados anteriormente. Durante esses encontros, foram apresentadas brevemente as análises desenvolvidas neste estudo, incluindo os fundamentos teóricos e o diagnóstico realizado. O objetivo dessas reuniões foi expor dados que corroboraram percepções já existentes sobre os documentos da fase preliminar e sobre a visão dos servidores em relação a essa etapa do processo licitatório, além de apresentar as proposições desenvolvidas.

Entre as medidas discutidas, destacam-se a reformulação dos documentos DOD, ETP e TR, conforme descrito neste trabalho, para garantir maior eficiência e alinhamento estratégico; a capacitação para a aplicação do framework metodológico, antecipando a elaboração do ETP para diagnósticos mais robustos; e o desenvolvimento de ferramentas digitais que eliminam a necessidade de editores de texto, reduzindo erros e permitindo análises automatizadas, incluindo o uso de inteligência artificial (IA). Além disso, está em discussão a alteração e possível revogação do Decreto nº 47/2023, com propostas voltadas à inclusão de uma etapa preliminar sistemática e à reformulação do DOD, garantindo maior assertividade na fase inicial das contratações públicas.

4 CARACTERIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ANÁLISE DA REALIDADE ESTUDADA

O capítulo descreve o Programa Compras SC, que é a iniciativa do governo de Santa Catarina para modernizar e padronizar os processos de compras públicas. Em seguida, descreve o Laboratório de Inovação Nidus, setor criado para promover a inovação aberta e cocriação no setor público. Após essas descrições, o capítulo foca na análise crítica dos documentos utilizados no Programa de Compras SC — DOD, ETP, e TR — identificando suas limitações e problemas.

4.1 Programa de Gestão de Compras Governamentais do Estado de Santa Catarina

O Programa de Gestão de Compras Governamentais do Estado de Santa Catarina, denominado Programa Compras SC, é uma iniciativa estratégica do Governo do Estado de Santa Catarina, desenvolvida para modernizar, centralizar e padronizar os processos de compras públicas em toda a administração estadual. O programa foi instituído em resposta às mudanças introduzidas pela Lei de Licitações nº 14.133/2021, que estabelece um novo marco legal para as licitações e contratos administrativos no Brasil.

A Lei nº 14.133/2021, sancionada em 1º de abril de 2021, substituiu a antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), trazendo uma série de inovações que impactam diretamente a gestão das compras públicas. Essa nova legislação exigiu que os entes públicos, em todos os níveis, revisassem e adaptassem suas práticas de contratação, promovendo maior rigor no planejamento, transparência nos processos e o uso de tecnologias para assegurar a integridade das aquisições.

Em Santa Catarina, a necessidade de adaptação às novas exigências legais levou à criação do Programa Compras SC, inicialmente regulamentado pelo Decreto nº 1.849/2022 e formalizado pela Lei Ordinária nº 18.806, de 21 de dezembro de 2023. Este programa foi concebido para consolidar as diretrizes da nova lei, centralizando e padronizando os processos de compras em todo o estado, com o objetivo de aumentar a eficiência administrativa, reduzir custos e garantir o cumprimento das normas legais.

O Programa Compras SC é gerido pela Secretaria de Estado da Administração (SEA), que é responsável pela coordenação de todas as atividades relacionadas ao planejamento, execução e gestão dos processos licitatórios e dos contratos

corporativos em toda a Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional.

Uma das principais características do programa é sua abordagem centralizada, onde as demandas de aquisição de bens e serviços de todos os órgãos estaduais são consolidadas e geridas de forma unificada. Essa centralização visa não apenas alcançar economias de escala, mas também assegurar uma maior uniformidade nos procedimentos, garantindo que todos os órgãos sigam as diretrizes e normas estabelecidas pela nova legislação. A padronização dos processos busca contribuir para uma maior eficiência administrativa e transparência, facilitando o controle e a fiscalização das aquisições públicas.

A padronização dos processos é um aspecto fundamental do programa. Ao padronizar os procedimentos, desde documento de oficialização de demanda, estudos técnicos, a elaboração dos termos de referência até a homologação dos resultados, o programa garante maior eficiência e transparência. Esta padronização também facilita o controle e a fiscalização por parte dos órgãos de controle e da sociedade, uma vez que os processos se tornam mais transparentes e previsíveis.

A Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC), vinculada à SEA, é a unidade central que operacionaliza o Programa Compras SC. A DGLC é composta por quatro gerências especializadas, cada uma com atribuições específicas dentro da gestão de compras públicas.

Gerência de Contratos (GECON), focada na gestão dos contratos, assegurando que todas as cláusulas sejam cumpridas e que os fornecedores entreguem conforme o estipulado. A GECON também gerencia aditivos, renovações contratuais e a resolução de disputas, garantindo a conformidade com os prazos e custos estabelecidos.

Gerência de Planejamento de Compras Públicas (GPLAC), é responsável por consolidar as demandas dos órgãos estaduais, realizar estudos preliminares, avaliar riscos e elaborar o Plano Anual de Compras. Esta gerência é essencial para garantir que as aquisições sejam planejadas de forma eficiente e econômica.

Gerência da Central Estratégica de Compras Públicas (GECEN), supervisiona as atividades de licitação e compras centralizadas, assegurando a transparência e a competitividade nos processos licitatórios. A GECEN padroniza os procedimentos de compra e otimiza desde a elaboração dos editais até a adjudicação dos contratos.

Gerência de Sistemas Integrados de Compras Públicas (GESIC) é responsável pela gestão e manutenção dos sistemas eletrônicos que suportam os processos de compras públicas, como o e-Lic. A GESIC assegura que as plataformas digitais sejam seguras, eficientes e integradas, facilitando a transparéncia e o controle.

O Programa Compras SC incorpora a utilização de tecnologias para suportar seus processos, alinhando-se às exigências da Lei nº 14.133/2021. O Sistema Eletrônico de Licitações (e-Lic) é a principal plataforma utilizada, automatizando todas as fases dos processos licitatórios. Este sistema assegura que as aquisições sejam conduzidas de maneira eficiente, transparente e conforme as normas legais vigentes.

Além do e-Lic, o programa faz uso do Airtable, uma ferramenta utilizada pela Gerência da Central Estratégica de Compras Públicas (GECEN) para o controle interno dos pregões, gestão de melhorias de processos e acompanhamento das tramitações internas. A integração destas ferramentas digitais é essencial para garantir a integridade dos processos de compra e a gestão eficiente dos recursos públicos.

O Portal de Compras de Santa Catarina também desempenha um papel crucial, centralizando todas as informações e procedimentos relativos às compras públicas no estado e modelos de documentos. Este portal é acessado tanto por servidores públicos quanto por fornecedores, facilitando o acesso a editais, resultados de licitações e contratos, além de servir como um canal de comunicação transparente entre o governo e os fornecedores.

4.1.1 Procedimentos para Contratações Públicas e Modalidades Licitatórias

A contratação pública no Brasil, regida pela Lei nº 14.133/2021, envolve procedimentos rigorosos e padronizados, que têm como objetivo garantir a eficiência, a transparéncia e a legalidade nas aquisições de bens e serviços pela administração pública. Essa legislação, que substituiu a antiga Lei nº 8.666/1993, trouxe inovações importantes, como a centralização e padronização dos processos licitatórios, além da introdução de novas modalidades de licitação.

Independentemente do objeto da licitação, o processo licitatório inicia-se com a formalização da demanda no setor ou órgão responsável. Esse setor identifica a necessidade de aquisição de um bem ou serviço e elabora os documentos necessários para dar início ao processo de contratação. A Lei nº 14.133/2021 exige

que, antes de qualquer contratação, seja realizado um planejamento detalhado, que inclui a elaboração de estudos preliminares e do termo de referência ou projeto básico.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece cinco modalidades principais de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. O pregão é utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, sendo realizado de forma eletrônica ou presencial, com lances oferecidos pelos licitantes para reduzir o preço, e a proposta mais vantajosa sendo declarada vencedora. A concorrência destina-se a contratações de maior vulto, como obras complexas, onde o julgamento pode ser feito pelo menor preço, melhor técnica ou uma combinação de ambos. O concurso é usado para a contratação de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, com o critério de julgamento baseado na melhor técnica ou conteúdo artístico. O leilão é utilizado para a alienação de bens móveis e imóveis, sendo o maior lance o critério de julgamento. O diálogo competitivo aplica-se em situações de grande complexidade, onde a solução técnica não é clara e envolve um processo de diálogo entre a administração e os licitantes para desenvolver conjuntamente as soluções.

No Portal de Compras do Estado de Santa Catarina, as modalidades de licitação são segmentadas de forma mais detalhada, incluindo a Dispensa de Licitação para contratações de pequeno valor ou emergenciais, a Inexigibilidade de Licitação quando há inviabilidade de competição, e outras modalidades como Concorrência Eletrônica e Presencial, Convite, Tomada de Preços e Edital de Chamamento.

Dados extraídos do e-Lic em maio de 2024, mostram que os pregões eletrônicos e presenciais representam mais de 88% (Tabela 1) das contratações públicas de Santa Catarina, excetuando as modalidades de Dispensa de Licitação e Inexigibilidade, sejam eles conduzidos pela Central de Compras ou nos órgãos setoriais. Trata-se de um processo tradicional, que visa suprir uma necessidade iminente, de bens ou serviços. O pregão eletrônico, em particular, é valorizado por sua transparência e competitividade, permitindo uma maior participação de fornecedores e aumentando a concorrência.

Tabela 1 - Distribuição de Modalidades de Licitação por Ano (2022-2024)

Modalidade	2022	2023	2024	Total por modalidade	%
Concorrência Eletrônica		11	87	98	1,81%
Concorrência Presencial	164	64	7	235	4,33%
Convite	143	21		164	3,02%

Edital de Chamamento	6	59	17	82	1,51%
Leilão	5	4	2	11	0,20%
Pregão Eletrônico	2629	1563	618	4810	88,71%
Pregão Presencial	16	6		22	0,41%

Fonte: Extraído do Sistema e-LIC

No estudo do processo de pregão eletrônico, que é a modalidade mais utilizada, são identificadas cinco fases distintas (Figura 1) no processo de aquisição, cada uma exigindo documentos específicos para a solicitação e condução do certame, que garantem a realização eficiente e legal do processo de licitação.

A primeira fase envolve o planejamento detalhado e a elaboração dos documentos iniciais necessários para iniciar o processo licitatório. O órgão demandante, que identifica a necessidade de aquisição, elabora o Documento de Oficialização/Formalização de Demanda (DOD), que formaliza a solicitação, descrevendo o objeto a ser contratado, as quantidades, a justificativa, e as datas previstas. Em seguida, é realizado o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que analisa a viabilidade técnica e econômica da contratação, avaliando alternativas e riscos para garantir que a solução proposta é a mais adequada. Com base nesses estudos, é elaborado o Termo de Referência (TR), que define com precisão as especificações técnicas do bem ou serviço a ser contratado, estabelecendo os critérios de aceitação, os prazos e os métodos de fiscalização do contrato.

A segunda fase envolve as atividades administrativas necessárias para transformar o planejamento em um edital de licitação. Nesta etapa, é preparada a Minuta do Edital, que contém as regras e condições da licitação, e passa pela análise do setor jurídico para garantir a conformidade legal. Após a aprovação, o edital é finalizado e publicado em plataformas oficiais, como o Diário Oficial do Estado (DOE), Publicação Legal, e o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP). Além disso, são emitidas as Portarias do Pregoeiro ou Agente de Contratação, que designam os responsáveis pela condução do pregão.

Na terceira fase, o pregão eletrônico é conduzido pelo pregoeiro ou agente de contratação designado. Essa fase inclui a recepção das propostas, respostas à esclarecimentos ou impugnações, a análise dos documentos de habilitação e a realização das sessões públicas de lances, onde os licitantes podem competir com ofertas sucessivas para reduzir o preço. O objetivo é selecionar a proposta mais

vantajosa para a administração pública. Após o julgamento, o pregoeiro elabora a ata do pregão, que documenta todas as etapas.

A quarta fase é a Homologação do Resultado, onde a autoridade competente do órgão licitante revisa e aprova formalmente o resultado do pregão. Essa homologação valida a escolha do vencedor e confirma que o processo foi conduzido de acordo com as exigências legais e os princípios da administração pública. Somente após a homologação, o processo segue para a fase de contratação.

A fase final é a Contratação, onde o contrato é formalizado com o fornecedor vencedor do pregão. Este contrato define as obrigações de ambas as partes, incluindo prazos de entrega, condições de pagamento e critérios de fiscalização. O órgão demandante então acompanha a execução do contrato, garantindo que os bens ou serviços sejam entregues conforme o especificado no Termo de Referência e no contrato assinado. Esta fase conclui o processo de licitação com a entrega dos bens ou serviços e o cumprimento de todas as condições acordadas.

Figura 1- Fases do Pregão Eletrônico na Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos



Essas cinco fases (Figura 1), quando seguidas de forma rigorosa, asseguram que o pregão eletrônico seja conduzido com eficiência, transparência e em conformidade com a legislação vigente, garantindo o melhor uso dos recursos públicos.

O Portal de Compras de SC dispõe de modelos de documentos de acordo com a modalidade licitatória e objeto a ser contratado, além dos fluxos de processos que detalham cada etapa, desde o planejamento inicial até a finalização dos contratos, assegurando que todos os procedimentos sejam conduzidos conforme os requisitos legais e regulamentares. Estes fluxos visam padronizar os processos e garantir que todas as etapas sejam devidamente cumpridas, minimizando a possibilidade de falhas ou irregularidades. Além disso, há uma seção específica para a gestão de riscos, que inclui metodologias e ferramentas para identificar, avaliar e mitigar riscos associados às contratações públicas.

4.1.2 Laboratório de Inovação do Governo de Santa Catarina – NIDUS

O Laboratório de Inovação do Governo de Santa Catarina, denominado Nidus, foi criado em 2019 como uma iniciativa para impulsionar a inovação aberta no setor público, especialmente no âmbito das compras públicas e processos administrativos. Formalizado pelo Decreto nº 1.098 de 13 de janeiro de 2021, o Nidus teve como principal objetivo transformar a forma como o governo se relaciona com a sociedade e o mercado, facilitando a implementação de soluções inovadoras que aprimoram os serviços públicos.

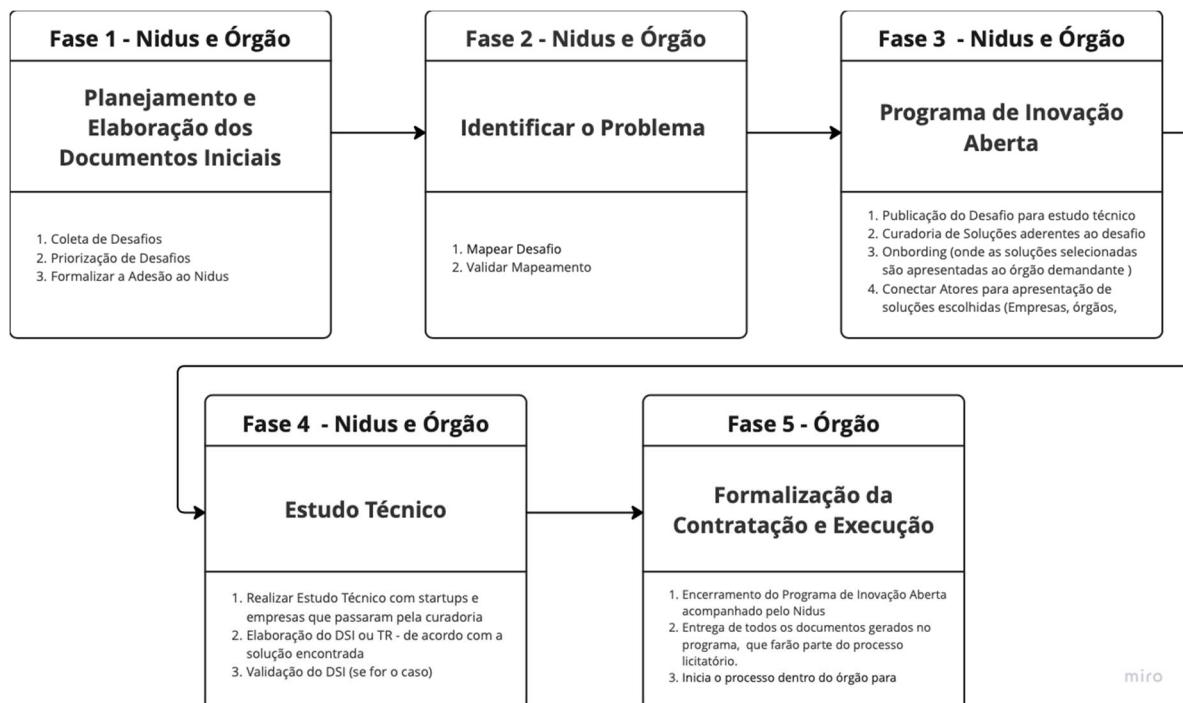
Inicialmente vinculado à Gerência de Inovação em Governo da Diretoria de Tecnologia e Inovação (DITI), da Secretaria de Estado da Administração, o Nidus passou a integrar a Secretaria de Tecnologia e Inovação após a reforma administrativa de 2023, atualmente chamado de INOVALABSC.

O Nidus foi concebido para superar as barreiras burocráticas que tradicionalmente dificultam a inovação no setor público, especialmente no que tange a processos administrativos e compras públicas. Sua missão é facilitar a cocriação de soluções entre o governo, startups, empresas, instituições de pesquisa e a sociedade civil, promovendo uma administração pública mais eficiente e alinhada com as necessidades dos cidadãos.

O Programa de Inovação Aberta do Nidus é uma iniciativa estratégica que conecta o governo com diversos atores do ecossistema de inovação. O objetivo é desenvolver soluções para desafios complexos enfrentados pela administração pública. Este programa utiliza metodologias ágeis e colaborativas, como o Design Thinking e o Funil de Inovação, para garantir que as soluções não só sejam viáveis

tecnicamente, mas também estejam alinhadas com as metas e prioridades estratégicas do governo.

Figura 2 – Fases Metodologia Nidus



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A metodologia adotada pelo Nidus, embora originalmente composta por 10 etapas, foi sintetizada em 5 macro fases conforme a figura 2. Essas fases podem ser seguidas pelos órgãos do Estado com ou sem o apoio do Nidus, orientando o processo de inovação desde a identificação dos desafios até a implementação das soluções. As macro fases incluem a coleta e priorização dos desafios, formalização da adesão ao programa (se aplicável), mapeamento e validação detalhada, e a implementação das soluções selecionadas. Cada fase foi projetada para garantir um entendimento aprofundado dos problemas e assegurar que as soluções adotadas sejam eficazes, inovadoras e sustentáveis ao longo do tempo.

O processo de inovação no Nidus inicia formalmente com a assinatura do Termo de Adesão ao Programa de Inovação Aberta do Governo de Santa Catarina. Este documento é fundamental para oficializar a participação do órgão público e detalha o compromisso do órgão com o programa, incluindo o desafio a ser tratado, os responsáveis pelo projeto, recursos envolvidos e o alinhamento com a alta gestão do órgão. Além disso, o documento estabelece a modalidade de adesão, como o

Desafio Compartilhado ou Interdisciplinar, e define os prazos e recursos necessários para a execução.

O Termo de Adesão é essencial para iniciar o processo de inovação, pois marca o compromisso do órgão demandante em colaborar ativamente com o Nidus para o mapeamento do desafio e a prospecção de soluções inovadoras. A definição dos responsáveis pela condução do desafio dentro do órgão público, assegura que haja uma equipe dedicada e capacitada para trabalhar em conjunto com o laboratório.

Embora o Estudo Técnico apareça claramente na Fase 4 (Figura 2) esta etapa inicia-se com a assinatura do termo de adesão até a elaboração do Documento de Solução Inovadora (DSI), ou seja, perpassa por todas as fases do processo que ocorre em colaboração com o Nidus.

A segunda fase é o entendimento detalhado do desafio proposto no termo de adesão, por meio do Mapeamento Detalhado do desafio. Nessa fase, o Nidus, em colaboração com o órgão demandante, realiza uma análise minuciosa das causas, impactos e variáveis associadas ao problema. Ferramentas colaborativas como Miro e Jamboard são utilizadas para organizar visualmente as informações, facilitando a identificação de padrões e inter-relações. Essa abordagem permite desdobrar o problema em suas partes constituintes, mapear processos, identificar stakeholders, avaliar restrições e entender o impacto do desafio em diferentes horizontes temporais. O objetivo é garantir que o problema seja compreendido de forma profunda e sistêmica, para que as soluções serão propostas estejam bem alinhadas com a realidade e as necessidades do órgão.

Após o mapeamento, o texto descritivo do desafio é validado junto à alta gestão do órgão público para garantir que todas as necessidades e expectativas sejam refletidas com precisão.

Com o desafio validado, inicia-se a fase 3, o Nidus divulga o problema ao ecossistema de inovação, convidando startups, empresas e universidades a propor soluções. As propostas são submetidas a uma curadoria, onde são avaliadas quanto à viabilidade técnica, inovação, custo-benefício e alinhamento com o desafio em questão. As soluções mais promissoras avançam para a fase de *Onboarding*, onde são apresentadas um relatório das empresas que se aplicaram no desafio e os órgãos escolhem para conhecer as soluções mais promissoras.

A fase 4, é onde ocorre de fato a inovação aberta, a empresa selecionada, apresenta detalhadamente ao órgão público, a sua solução. Que vai desde uma breve

explicação acerca da solução até simulações e testes piloto para ajudar na decisão sobre qual solução implementar. Todo o processo que vai desde o mapeamento até a apresentação das soluções, é realizado para explorar exaustivamente todas as possíveis soluções disponíveis. Isso garante que, caso não seja identificada uma solução inovadora adequada, o demandante esteja plenamente capacitado para entender todos os requisitos técnicos, limitações e necessidades de integração, e que o órgão demandante seja capaz de elaborar Documento de Solução Inovadora (DSI), caso seja uma solução inovadora ou Termo de Referência (TR) caso seja identificada uma solução já existente.

O Documento de Solução Inovadora (DSI) é o resultado final da fase de estudo técnico conduzida pelo Nidus e pelo órgão demandante, e serve como a base para a contratação ou implementação da solução identificada. Nele, são detalhados o problema a ser resolvido, as investigações realizadas, e as justificativas para a necessidade de uma solução inovadora. O DSI também descreve como a solução se materializa, seja como algo inédito ou como uma evolução de tecnologias ou processos existentes. Além disso, o documento define as métricas de sucesso, identifica os riscos associados à implementação, e estabelece o cronograma e o orçamento necessários para a execução do projeto.

Documento de Solução Inovadora (DSI) descreve tanto o problema a ser resolvido quanto os critérios técnicos esperados da solução inovadora para enfrentá-lo. Inicialmente, o DSI detalha o problema em questão, incluindo sua natureza, impacto e relevância. Em seguida, o documento apresenta os critérios da solução ou soluções identificada durante o estudo técnico, explicando como ela se materializa, seus benefícios, as métricas de sucesso esperadas, e os riscos associados à sua implementação. Assim, o DSI serve como um guia completo que integra a compreensão do problema e o planejamento da solução a ser adotada. O documento modelo de DSI está disponibilizado no anexo 4.

A fase 5 marca o encerramento do Programa de Inovação Aberta, o Nidus finaliza sua participação, entregando ao órgão todos os documentos gerados durante o programa. Esses documentos irão embasar o processo licitatório, seja de uma contratação de algo inovador ou outra modalidade de contratação que o órgão venha a escolher.

Entre 2020 e 2022, o Nidus conduziu um total de 77 desafios, com um aumento significativo em 2022, quando 47 novos desafios foram registrados. Esse crescimento

reflete o fortalecimento da cultura de inovação dentro do governo de Santa Catarina, impulsionado por oficinas e workshops realizados pelo Núcleo de Inovação da SEA. A análise dos desafios concluiu que, em sua maioria, eles foram encerrados com sucesso, evidenciando a eficácia do Nidus em conduzir processos de inovação até sua conclusão.

Em um universo de 77 desafios mapeados pelo Nidus, 19 deles foram lançados ao ecossistema de inovação para realização de estudo técnico, o que foi chamado de inovação aberta pelo Nidus, por não haver uma solução definida ou desconhecimento das soluções disponíveis no mercado, dentre esses, apenas 2 desafios optaram pelo formato de contratação de solução inovadora.

Em outros 51 desafios, embora os órgãos demandantes inicialmente acreditassesem que necessitavam de algo inovador, o papel do Nidus foi essencial no aprofundamento do estudo técnico. Durante as conversas, os demandantes perceberam que suas necessidades poderiam ser atendidas por soluções já existentes, que requeriam apenas adaptação ou aprimoramento. Esse entendimento foi possível por meio de um estudo técnico, realizado com o apoio do banco de startups disponível no laboratório, direcionando esses casos ao modelo tradicional de licitação.

O Nidus desempenhou um papel essencial para proporcionar o entendimento aprofundado necessário, tanto para esclarecer a melhor solução quanto para definir com precisão os critérios técnicos. Como a maioria das demandas envolvia soluções tecnológicas, muitos servidores, embora soubessem suas necessidades específicas, não possuíam o conhecimento técnico para avaliar plenamente as opções. Assim, a análise orientada pelo Nidus foi crucial para alinhar as expectativas e identificar os requisitos adequados.

Além disso, o processo conduzido pelo Nidus permitiu uma compreensão clara das soluções disponíveis no mercado, facilitando uma análise técnica detalhada. Esse trabalho possibilitou a definição de todos os critérios essenciais para a resolução dos problemas, com um mapeamento cuidadoso e interações colaborativas com empresas e stakeholders envolvidos, garantindo que as demandas fossem direcionadas ao modelo de contratação mais adequado.

Vale ressaltar que mais de 97% das demandas do Nidus não representavam, de fato, a necessidade de contratar soluções inovadoras, mas sim refletiam um desconhecimento do problema real e, consequentemente, uma dificuldade em definir

o escopo e a melhor solução a ser contratada. Nesses casos, o Nidus mostrou-se altamente eficaz ao realizar um estudo técnico aprofundado, que aprimorou o fluxo de preparação e planejamento das licitações tradicionais. Esse processo permitiu captar todos os aspectos essenciais para a elaboração de um Termo de Referência (TR) bem estruturado, atendendo de forma precisa às necessidades identificadas.

O Nidus tem um papel crucial na reestruturação de processos de contratação pública, especialmente na modalidade de pregão. Em várias situações, as soluções desenvolvidas em conjunto com startups e empresas foram posteriormente formalizadas como pregões, demonstrando a importância da cocriação e da inovação aberta na melhoria na resolução dos problemas públicos e dos processos licitatórios.

Com base nos casos analisados pelo Nidus, ficou evidente a necessidade de revisão dos documentos utilizados no processo de licitação tradicional, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR). Esses documentos devem ser adaptados para garantir que as contratações públicas atendam às reais necessidades dos órgãos governamentais, além de fomentar a inovação e cocriação.

Os processos de inovação conduzidos no Nidus, que culminaram em pregões e outras modalidades licitatórias, demonstram a necessidade de alterar os modelos tradicionais de documentos como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR). Esses modelos, quando usados de forma convencional, tendem a perpetuar soluções baseadas em práticas anteriores, sem permitir um aprofundamento necessário no entendimento dos desafios específicos enfrentados pelos órgãos públicos. Isso pode resultar em aquisições que simplesmente repetem processos passados, sem considerar as nuances e necessidades atuais.

4.2 Descrição Etapa de Planejamento do Processo Licitatório

A fase de planejamento do processo licitatório é crucial para o sucesso de uma aquisição pública, seja de bens ou serviços, pois é nesse estágio que se estabelece a base para todo o procedimento subsequente. A precisão e o detalhamento das informações contidas no Documento de Oficialização de Demanda (DOD), no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR) são determinantes para assegurar a clareza das necessidades, a eficácia na busca por soluções adequadas

e a conformidade com as exigências legais. Documentos bem estruturados e elaborados com rigor garantem que as aquisições públicas sejam conduzidas de maneira eficiente, transparente e alinhada com os objetivos estratégicos do órgão.

A análise realizada nesta pesquisa centra-se em três documentos fundamentais para os processos de contratação pública, seja para aquisição de bens ou serviços: o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR). Esses documentos desempenham um papel essencial na fase preparatória do processo de compras, etapa em que o órgão demandante é responsável por reunir e registrar as informações necessárias para definir e justificar a contratação. Essa etapa inicial é crucial para o sucesso do processo, pois é nesse momento que são identificadas as necessidades específicas e elaborada a base documental que servirá como referência para todas as etapas subsequentes do procedimento licitatório.

Para compreender a estrutura, o uso e as limitações desses documentos, a análise foi desenvolvida com base em um levantamento de 41 casos específicos, apresentados no Quadro 2, que refletem diferentes contextos e práticas adotadas pelos órgãos públicos do Estado de Santa Catarina. Esses casos foram complementados por estudos conduzidos pelo Nidus, laboratório de inovação do governo estadual, que forneceu exemplos práticos sobre cocriação e inovação aberta na administração pública.

Além do estudo de casos, foi realizado um levantamento das leis e normas estaduais relacionadas à elaboração do DOD, ETP e TR, de forma a contextualizar as diretrizes que orientam sua produção e aplicação. A análise também contou com entrevistas realizadas com gestores públicos diretamente envolvidos nos processos de contratação, bem como a aplicação de um questionário direcionado a servidores que participaram da fase preparatória de compras. Essas respostas forneceram uma visão ampla sobre o conhecimento e as práticas atuais em relação ao DOD, ETP e TR.

Para assegurar uma compreensão clara e objetiva do DOD, ETP e TR, as análises serão organizadas e ilustradas por meio de quadros-síntese, permitindo uma visualização concisa dos campos de cada documento, das principais observações e posteriormente principais problemas e limitações de cada documento.

A análise comparativa entre os documentos da DGLC e os do Laboratório de Inovação em Governo (Nidus) revelou insights significativos para o aprimoramento dos

processos de contratação pública, principalmente com a aplicação de inovação aberta e cocriação. No Nidus, documentos como o "Documento de Adesão ao Laboratório" (equivalente ao DOD), o "Mapeamento" (equivalente ao ETP) e o "Documento de Solução Inovadora" (equivalente ao TR) refletem uma abordagem que envolve múltiplos atores na criação de soluções, promovendo a inovação desde as fases iniciais. Essa metodologia é fortalecida pelo uso de princípios do Lean Office, que busca eliminar desperdícios e aumentar a eficiência nos processos administrativos, tornando os fluxos de trabalho mais ágeis e orientados a resultados. Ao combinar a cocriação com práticas inovadoras e a otimização do Lean, o Nidus oferece um modelo flexível que facilita a criação de soluções inovadoras, otimizando recursos e melhorando a capacidade de resposta do setor público, promovendo tanto eficiência quanto inovação nos processos de contratação.

Essa abordagem permitiu identificar não apenas a função e importância de cada documento, mas também áreas onde ajustes e aprimoramentos são necessários para otimizar o processo de contratação, em conformidade com os princípios da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) e as melhores práticas de cocriação, inovação aberta e gestão Lean.

4.2.1 Descrição e Análise do Documento de Oficialização da Demanda – DOD

Este documento tem como objetivo formalizar a demanda ou solicitação, descrevendo de maneira clara e concisa o que está sendo solicitado. O DOD é um formulário estruturado utilizado para detalhar a necessidade de aquisição de bens ou serviços. Ele inclui informações sobre o objeto ou solução desejada, quantidades estimadas, justificativa da aquisição, previsão de datas, alinhamento com o Plano Anual de Compras, e quaisquer informações adicionais pertinentes.

Os Documentos de Oficialização ou Formalização de Demanda (DODs) são instrumentos cruciais para formalizar as necessidades de aquisição de bens e serviços no setor público, servindo como base para o planejamento de compras e contratações. Cada campo do DOD (quadro 3) desempenha um papel específico no processo de coleta e organização das informações necessárias para justificar e detalhar uma demanda. O documento modelo completo está disponibilizado no anexo 1.

Quadro 3 - Campos do DOD

Seção/Campo	Como é hoje
-------------	-------------

Requisitante e Responsável pela Demanda	Solicita a identificação de uma única pessoa como responsável pela solicitação.
Objeto/Descrição da Solução	Solicita uma descrição concisa do objeto ou serviço a ser contratado.
Quantidades Estimadas	Solicita uma estimativa das quantidades de materiais ou serviços necessários.
Justificativa da Necessidade	Solicita uma explicação da relevância da aquisição em relação às atividades do órgão.
Previsão de Data	Solicita uma estimativa do período em que a aquisição deve ocorrer e por quanto tempo atenderá à necessidade.
O Objeto a ser adquirido está previsto no Plano Anual de Compras?	Informar sim ou não se está previsto no Plano Anual de Compras
Informações Adicionais	Adicionar informações que considerar importantes
Anexos	Inclusão de anexos se necessário
Assinatura Responsável pela Formalização da Demanda e Chefia Imediata	Campo para informações e assinatura do responsável pela condução da Formalização de Demanda e Chefia Imediata

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Ao analisar os DODs, observa-se que o campo "Requisitante e Responsável pela Demanda" geralmente identifica uma única pessoa como responsável pela solicitação. Esse campo, conforme evidenciado em todos os DODs dos casos específicos (Quadro 2), concentra a responsabilidade em uma única pessoa, geralmente alguém da alta gestão ou o ordenador primário. Essa prática, embora formalmente adequada, apresenta limitações significativas, especialmente em demandas complexas que exigem a colaboração de diferentes setores e áreas. A centralização da responsabilidade em uma única pessoa pode dificultar a coordenação e a integração de diferentes perspectivas necessárias para tratar adequadamente demandas multifacetadas, resultando em uma abordagem menos completa e potencialmente menos eficaz. A principal delas é a falta de flexibilidade e colaboração, pois o campo se restringe a uma única pessoa como responsável pela formalização, o que pode ser inadequado para demandas mais complexas que exigem a colaboração de várias áreas ou departamentos.

O modelo de “Documento de Adesão ao Nidus” permite incluir outros envolvidos no processo, o que facilita a colaboração entre diferentes áreas e departamentos. Nos casos analisados do Nidus, observou-se que essa flexibilidade de incluir vários

responsáveis, separando claramente quem conduz o desafio de quem é o ordenador da demanda, permite uma melhor integração das diversas contribuições e perspectivas necessárias para o sucesso de projetos complexos. Essa prática foi identificada como uma solução mais eficaz ao revisarmos processos dentro da DGLC, onde a centralização em uma única pessoa muitas vezes resultou na subutilização de recursos e na falta de consideração de aspectos críticos de diferentes setores envolvidos.

Ao analisar o campo "Objeto/Descrição da Solução" nos DODs da DGLC, observou-se que ele exige uma descrição concisa do objeto a ser contratado, com a expectativa de que o detalhamento completo seja abordado posteriormente no Estudo Técnico Preliminar (ETP). No entanto, isso leva a uma interpretação errônea sobre o que deve ser incluído: a descrição fica limitada ao que se deseja contratar, sem aprofundar qual problema se pretende resolver ou os desafios que a contratação busca endereçar.

Essa abordagem está alinhada com a orientação do Decreto Estadual nº 1.791/2022, que regula o processo de contratação no Estado de Santa Catarina. O decreto estipula que o DOD formaliza a necessidade da contratação de forma sucinta, descrevendo o objeto, enquanto o ETP é responsável por avaliar as justificativas, a viabilidade técnica e econômica, e o problema que deve ser solucionado

Entretanto, essa estrutura pode induzir os responsáveis pelo DOD a definir uma solução antes mesmo de estudá-la adequadamente no ETP, o que contraria o espírito de planejamento detalhado e imparcial que a legislação busca promover. Portanto, tanto a legislação quanto o documento modelo acabam induzindo os respondentes a especificar a solução no DOD, ao invés de focar na descrição do problema ou necessidade que realmente deve ser abordada, deixando a avaliação de alternativas para o momento adequado no ETP.

Para cada documento, há um documento modelo disponibilizado no Portal de Compras de Santa Catarina, o exemplo fornecido no documento modelo DOD — "Contratação de serviços de suporte, manutenção e assistência técnica para equipamentos X, a serem prestados nos locais definidos, visando a atender às necessidades do órgão" — é um reflexo dessa confusão. Ele se concentra no serviço em si, sem indicar o problema que justifica a contratação ou as necessidades específicas da organização que exigem esse suporte.

A confusão entre a descrição da solução e a necessidade real do órgão fica evidente em diversos exemplos. No caso DOD (1) da PMSC, por exemplo, menciona-se a "contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de servente para limpeza", sem detalhar o problema enfrentado pela instituição, como o impacto da falta de limpeza nas condições operacionais e de saúde do ambiente de trabalho. Da mesma forma, no DOD (5) do IPREV, lê-se a "contratação de empresa especializada em avaliação técnica", mas sem esclarecer a necessidade urgente de atualizar os valores dos imóveis para uma gestão patrimonial eficiente e a tomada de decisões estratégicas. No DOD (4) da SEA, a "aquisição de retentores, adesivos e materiais para vedação" é descrita sem explicar como a indisponibilidade desses materiais pode comprometer a manutenção e continuidade dos serviços essenciais. Já no DOD (3) do IMA a "aquisição de material de consumo para análises de *Escherichia coli*" se limita a listar os itens necessários, sem destacar a importância do monitoramento contínuo das águas para a proteção da saúde pública e o bem-estar da população. Em todos esses casos, o foco recai sobre o que se deseja contratar, quando o essencial seria descrever os problemas que precisam ser resolvidos ou as necessidades enfrentadas, oferecendo uma base mais sólida para definir as soluções adequadas.

Quando perguntando diretamente, o que deve ser descrito no campo objetivo/descrição do DOD em questão múltipla escolha, 66% dos respondentes afirmam que o DOD deve ser descrito o problema ou a necessidade que originou a demanda, já na escala Likert, 82% concordam ou concordam totalmente que o DOD deve descrever de forma clara o problema enfrentado.

No entanto, cerca de 68% também concordam ou concordam totalmente o DOD deve incluir deve descrever de forma clara o que o órgão precisa adquirir/contratar, o que contradiz a prática ideal de se concentrar apenas no problema. Esta divergência reflete a confusão entre descrever o problema e antecipar uma solução no DOD, conforme observado nas descrições genéricas dos DODs nos casos específicos, que não capturaram a complexidade da demanda, limitando a exploração de alternativas inovadoras.

Essa antecipação de solução, mencionada pelos respondentes, pode comprometer a exploração de soluções inovadoras. Além disso, essa prática também pode influenciar negativamente a colaboração entre setores, já que antecipar uma solução sem o envolvimento técnico do ETP ignora o processo de diagnóstico e

refinamento. Embora 82% dos servidores concordem ou concordem totalmente que o DOD deve formalizar a demanda, focando na necessidade, ainda há uma tendência de detalhar a solução antes da análise técnica adequada, o que pode limitar a busca por inovação.

Uma revisão na legislação poderia ajustar esse processo para que o DOD fosse utilizado apenas para descrever a necessidade da contratação, deixando a definição detalhada do objeto e as possíveis soluções para o ETP. Isso promoveria um planejamento mais cuidadoso e alinhado com as boas práticas de contratação pública, garantindo que as decisões sobre soluções sejam tomadas com base em estudos técnicos aprofundados, e não de forma prematura.

Essa mudança legislativa permitiria que o DOD focasse exclusivamente em identificar o problema ou necessidade enfrentada pelo órgão, sem influenciar na escolha da solução antes que ela seja devidamente estudada no ETP. Dessa forma, a escolha da solução ideal seria fundamentada de forma técnica e imparcial, conforme previsto nos princípios de eficiência e transparência da Lei 14.133/2021

O campo "Quantidades Estimadas" requer que sejam listadas as quantidades de materiais ou serviços necessários com base em estimativas preliminares. No entanto, essa prática tem revelado algumas limitações significativas. As estimativas geralmente são feitas com base em dados históricos ou suposições, o que pode levar a imprecisões e comprometer a eficácia da aquisição. Essa observação foi verificada ao revisar casos específicos citados anteriormente, onde as estimativas imprecisas resultaram em aquisições que não atendiam plenamente às necessidades reais do órgão. Por exemplo, no DOD (1) da PMSC, as quantidades estimadas para a compra de uniformes foram baseadas em dados de anos anteriores, sem considerar variações no efetivo ou mudanças nos padrões de uso, resultando em excesso de materiais em algumas unidades e escassez em outras.

O questionário revelou que apenas 52% dos respondentes acreditam que as quantidades estimadas no DOD são realistas, enquanto 47% apresentaram reservas, seja discordando, discordando totalmente ou não concordando nem discordando. Esses dados indicam que as estimativas feitas no DOD frequentemente são percebidas como imprecisas e podem se basear em dados preliminares. Essa prática reforça a necessidade de o ETP ser o local adequado para refinar esses detalhes, pois as necessidades são mais bem compreendidas nesse momento, permitindo ajustes necessários para evitar aquisições inadequadas.

Além disso, a rigidez do campo "Quantidades Estimadas" impede que ajustes necessários sejam feitos durante a fase de Estudo Técnico Preliminar (ETP). Isso pode ser particularmente problemático em um caso analisado na da PCSC, DOD (7), onde as necessidades reais de manutenção predial variaram significativamente ao longo do ano, mas as quantidades estimadas inseridas inicialmente no DOD não puderam ser ajustadas adequadamente, resultando em serviços insuficientes em determinados períodos.

O Documento de Adesão do Nidus oferece uma abordagem mais flexível e adaptável, em vez disso, o quantitativo e outros detalhes específicos são desenvolvidos e refinados em etapas posteriores, como durante o mapeamento do problema e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando as necessidades são analisadas de maneira mais detalhada. Essa abordagem permite maior flexibilidade e adaptação às necessidades reais do órgão, evitando as limitações que poderiam surgir de uma estimativa rígida feita no início do processo. Isso difere dos DODs tradicionais, onde as quantidades são frequentemente exigidas antecipadamente e podem ser baseadas em suposições ou dados históricos, o que nem sempre reflete com precisão as necessidades atuais.

No campo "Justificativa da Necessidade" nos Documentos de Oficialização de Demanda (DODs), ele tem a função de explicar a relevância da aquisição para as atividades do órgão. No entanto, o desafio atual reside na superficialidade que muitas vezes caracteriza essas justificativas, verifica-se que as justificativas genéricas muitas vezes impedem a exploração de soluções inovadoras, pois acabam justificando diretamente a solução proposta, em vez de abordar o problema subjacente que precisa ser resolvido. Um exemplo claro disso é o DOD (2) da SCTI, onde a justificativa está centrada na "continuidade do serviço de telefonia fixa" para órgãos públicos. No entanto, a justificativa não explora se há alternativas de comunicação interna ou externa mais eficientes, como a telefonia digital avançada, serviços de VoIP, ou até sistemas de comunicação unificada que poderiam atender a demanda de forma mais econômica ou eficaz. Ao justificar diretamente a solução (telefonia fixa), o DOD não permite uma análise comparativa de novas tecnologias de comunicação.

No DOD (10) da SEA, por exemplo, a justificativa menciona apenas a "continuidade e manutenção dos serviços administrativos e finalísticos" como razão para a aquisição de condicionadores de ar, sem explicar de que forma essa compra

está alinhada às metas estratégicas do órgão ou como a sua ausência poderia impactar diretamente o desempenho das atividades.

Outro exemplo pode ser encontrado no DOD (14) do IMA, em que a justificativa para a contratação de licenças de software de *Business Intelligence* (*Qlik Sense*) menciona apenas a importância de manter as funcionalidades da ferramenta, mas não considera se há alternativas que possam suprir essa demanda com mais eficiência ou menor custo. Embora o software tenha valor estratégico, a justificativa se limita a renovar o serviço existente sem explorar a possibilidade de novas soluções tecnológicas.

Essas justificativas, focadas nas soluções, acabam limitando a possibilidade de explorar alternativas mais inovadoras, como novos modelos de comunicação, gerenciamento de dados ou tecnologias emergentes que poderiam trazer maior eficiência às operações dos órgãos. A ausência de uma descrição clara do problema a ser resolvido impede que o processo de contratação pública explore plenamente as inovações tecnológicas disponíveis, comprometendo a eficácia e a competitividade das aquisições. Além disso, sem explicitar de forma detalhada como a aquisição contribuirá diretamente para o cumprimento das metas estratégicas do órgão, a relevância da contratação dentro de um plano de longo prazo da organização fica subdimensionada. A falta de clareza quanto aos objetivos estratégicos enfraquece as justificativas, dificultando a priorização de aquisições verdadeiramente essenciais. Igualmente, as justificativas raramente expõem as consequências da não realização da aquisição, o que torna difícil compreender os riscos e impactos que a ausência do bem ou serviço traria para as operações e o cumprimento de obrigações institucionais.

Essas lacunas enfraquecem o processo de avaliação da contratação, impedindo uma análise crítica e comparativa que poderia, por exemplo, revelar soluções tecnológicas mais avançadas e eficazes para o problema em questão.

Quando questionados sobre as informações essenciais no preenchimento do DOD, 21% dos respondentes mencionaram a justificativa para a contratação como uma das três principais informações. Isso reforça que a justificativa da necessidade do DOD é vista como crucial para validar a aquisição.

Ao analisar o campo "Previsão de Data" no modelo de DOD da DGLC, observou-se que ele solicita uma estimativa do período em que a aquisição deve ocorrer e por quanto tempo ela atenderá à necessidade. No entanto, essa exigência pode ser problemática, pois a previsão de datas precisas antes da conclusão do Estudo Técnico

Preliminar (ETP) muitas vezes resulta em estimativas irreais. A rigidez desse campo pode levar a um planejamento inadequado, onde as datas inicialmente previstas acabam não sendo cumpridas devido à falta de informações detalhadas na fase inicial do processo.

No DOD (10) da SEA para aquisição de condicionadores de ar, não é prever a data para atender à demanda durante o ano, sem que as necessidades específicas e variáveis do uso fossem consideradas em detalhe, uma vez que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) ainda não havia sido concluído. Essa abordagem acabou pode dificultar o cumprimento do cronograma inicial, principalmente devido à falta de informações detalhadas sobre a demanda real e os contextos específicos de uso pelos órgãos participantes.

Outro exemplo ocorre no DOD (11) do IMA, onde a previsão de data para a execução de um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) também foi indicada com urgência, seguindo decisão judicial. No entanto, a definição das datas pode não ter considerado detalhadamente os processos técnicos exigidos para obter todas as autorizações ambientais, o que impacta diretamente o cronograma ao longo do processo de licitação e contratação.

Os dados levantados apontam que há uma clara tensão entre a simplicidade desejada para o DOD e a complexidade que alguns servidores querem antecipar, indicaram que o DOD deve descrever o problema ou a necessidade que originou a demanda, ou seja, eles compreendem que o foco do DOD deve ser na identificação do problema que o órgão enfrenta, e não na antecipação de uma solução. Entretanto, a inclusão de detalhes operacionais sugere uma confusão sobre o papel do DOD e do ETP.

Essa contradição entre convicção e prática demonstra uma necessidade de maior treinamento e conscientização sobre o papel de cada documento no processo de contratação pública. O DOD deve focar em formalizar a demanda com clareza e simplicidade, enquanto o ETP é o local adequado para desenvolver soluções, estimativas precisas e justificativas detalhadas.

Ao analisar o fluxo de contratação utilizado pelo Nidus, observa-se uma abordagem diferente. O Nidus adota um cronograma pré-determinado para a execução de cada etapa do processo de inovação, sem exigir a definição de um tempo exato para a conclusão da solução logo no início. Esse modelo é mais flexível e permite que cada fase seja cumprida de maneira sequencial, ajustando o tempo

conforme as necessidades e desafios identificados ao longo do processo. Dessa forma, o Nidus assegura que o planejamento seja realista e alinhado com as etapas necessárias para a resolução do problema, evitando comprometer o cronograma com previsões irreais. Essa abordagem mais adaptável permite uma gestão de tempo mais eficiente e eficaz, garantindo que o processo de inovação se desenvolva de maneira fluida e dentro dos prazos adequados.

Apesar de a Secretaria da Administração (SEA) disponibilizar modelos padronizados para os Documentos de Oficialização de Demanda (DODs), a análise desses documentos entre diversos órgãos revela uma significativa variação na forma como são preenchidos e utilizados. Embora exista um formato comum, os órgãos adaptam a estrutura dos campos, a disposição das informações e até a profundidade dos detalhes de acordo com suas necessidades específicas. Essas adaptações comprometem a uniformidade visual e a consistência dos documentos, dificultando a análise comparativa e gerando inconsistências que podem prejudicar a clareza e a eficácia da comunicação. Dada essa situação, torna-se evidente a necessidade de uma revisão e padronização mais rigorosa dos DODs para promover maior coesão e eficiência no processo de aquisição pública.

As variações mais comuns nos DODs dizem respeito ao formato e ao layout. Alguns órgãos modificam o layout padrão, incluindo elementos como logotipos, cabeçalhos estilizados ou até mesmo diferentes fontes e tamanhos de texto, enquanto outros mantêm uma estrutura mais simples. Esse uso variado de elementos visuais compromete a padronização essencial, dificultando o reconhecimento imediato do órgão responsável e criando uma experiência visual inconsistente. Além disso, a disposição e a rotulagem dos campos, como o posicionamento dos itens "Objeto" e "Justificativa", variam conforme o documento; enquanto alguns DODs mantêm a sequência original e organizam a informação com subtítulos e marcadores, outros usam rótulos personalizados ou não estruturam as informações. O uso (ou ausência) de tabelas e gráficos também contribui para a falta de coesão, pois alguns órgãos utilizam tabelas bem-organizadas para especificar "Itens e Quantidades", enquanto outros optam por parágrafos corridos, o que compromete a clareza. Tais distorções na forma reforçam a necessidade de uma padronização que preserve a uniformidade e facilite a análise dos DODs, tornando o processo mais transparente e eficiente para todos os envolvidos.

Nos Documentos de Oficialização de Demanda (DOD), observa-se que a centralização da responsabilidade em uma única pessoa, sem a inclusão de múltiplos atores, limita o potencial colaborativo. De acordo com Torfing et al. (2017), a inclusão de diferentes perspectivas é essencial para enriquecer o processo decisório e possibilitar uma visão mais abrangente das necessidades, especialmente em demandas complexas. Essa limitação no campo “Requisitante e Responsável pela Demanda” compromete a qualidade das soluções e impede uma abordagem integrada, crucial para o setor público.

Ao analisar os dados do questionário e as práticas observadas no uso do DOD, fica evidente que há discrepâncias significativas entre o que os servidores acreditam ser o objetivo do DOD e como ele é realmente utilizado na prática. Muitos entendem que o DOD deve focar na formalização da demanda, mas, ao mesmo tempo, há uma tendência de antecipar soluções, quantidades e justificativas que só deveriam ser detalhadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Essa antecipação compromete a flexibilidade e a inovação, além de gerar retrabalho quando as informações preliminares se revelam imprecisas ou incompletas. Para alinhar convicção e prática, é necessário reforçar o papel distinto do DOD e do ETP, garantindo que cada documento cumpra sua função específica de forma eficiente e estratégica. O DOD deve ser simplificado e focado na necessidade, enquanto o ETP deve permitir a análise detalhada e técnica das soluções e quantidades necessárias para a contratação pública.

O campo "Objeto/Descrição da Solução" demonstra outra limitação, focando diretamente em uma solução sem descrever o problema que originou a demanda. Como Wedell-Wedellsborg (2017) sugere, a resolução eficaz de problemas parte de uma análise aprofundada do desafio, e não de uma definição prévia da solução. A prática atual, entretanto, restringe a exploração de alternativas e inovações, comprometendo a busca por respostas mais eficazes.

A falta de precisão nas “Quantidades Estimadas”, que geralmente baseiam-se em dados históricos, é outra limitação crítica. Jonassen (2011) argumenta que cenários autênticos e atualizados são essenciais para o planejamento eficaz. A rigidez do campo impede ajustes durante o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o que pode resultar em estimativas imprecisas que comprometem a aquisição de materiais ou serviços realmente necessários.

No campo "Justificativa da Necessidade", a abordagem genérica e focada na solução também representa uma limitação significativa. Estudos apontam que justificativas detalhadas e focadas no problema podem abrir caminho para inovações e alternativas tecnológicas mais adequadas (Torfing et al., 2017). A falta de alinhamento estratégico dificulta a avaliação crítica da real necessidade da aquisição e, consequentemente, limita a eficácia do processo de compras públicas.

Ao observar as práticas inovadoras do Nidus, percebe-se um modelo mais flexível, com o uso de metodologias como o Design Thinking, que proporciona uma abertura para soluções alternativas durante a fase de mapeamento. O Nidus evita a antecipação de soluções e permite que as decisões evoluam conforme o entendimento do problema se aprofunda. Essa metodologia destaca-se pela eficiência ao promover uma inovação aberta que engaja setores distintos para resolver problemas, uma característica fundamental no setor público que beneficia o processo de cocriação entre diferentes órgãos.

No planejamento de aquisições, a previsão de datas é outra questão crítica observada nos DODs, onde prazos rígidos muitas vezes dificultam a adaptação às demandas reais que surgem durante o ETP. Rosenhead e Mingers (2001) defendem que uma estruturação mais flexível, permitindo o ajuste dos cronogramas de acordo com os desafios e contextos, proporciona um planejamento mais realista e eficiente, adequado ao processo de compras públicas. Sem essa flexibilidade, as previsões iniciais tornam-se irreais, comprometendo o cumprimento dos prazos e a eficácia das aquisições.

O campo "O objeto a ser adquirido está previsto no Plano Anual de Compras?" no DOD apresenta um caráter estratégico ao exigir a verificação do alinhamento entre a demanda apresentada e o planejamento anual do órgão. Em teoria, esse campo tem como objetivo garantir que as solicitações estejam em conformidade com as prioridades definidas no Plano Anual de Compras, promovendo uma gestão mais organizada e eficiente das aquisições públicas. Contudo, no contexto do DOD, que é uma etapa inicial voltada à formalização da demanda e à identificação do problema ou necessidade, a presença desse campo pode desviar o foco do documento de sua principal função, introduzindo uma análise que talvez ainda não possa ser realizada de forma consistente nesse estágio.

Além disso, o campo pode gerar desafios operacionais e interpretações equivocadas. Em situações em que o objeto não está previsto no Plano Anual de

Compras, o preenchimento negativo pode ser interpretado como um impedimento à continuidade do processo, o que não necessariamente reflete a realidade de uma demanda emergente ou essencial. Essa exigência, inserida em um momento em que muitas vezes ainda não há informações detalhadas sobre o objeto, também pode representar um obstáculo para a flexibilidade do processo e dificultar o encaminhamento de demandas que, embora inicialmente não planejadas, sejam indispensáveis. Essa ambiguidade pode comprometer a funcionalidade do DOD como um instrumento simples e objetivo de formalização das necessidades.

O campo "Responsável pela Formalização da Demanda e Chefia Imediata" apresenta um problema central ao vincular a assinatura da chefia imediata à autorização para a aquisição do objeto. Essa configuração pode ser inadequada, pois a etapa do DOD deveria se limitar à formalização da necessidade ou do problema identificado, e não antecipar a decisão pela aquisição de um objeto específico. Ao autorizar diretamente a aquisição, o campo desconsidera a importância do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como etapa essencial para avaliar tecnicamente a viabilidade e as alternativas de solução para a demanda apresentada.

A assinatura da chefia deveria, idealmente, validar a necessidade apresentada e autorizar a realização de estudos técnicos para uma análise aprofundada, garantindo que a solução proposta seja a mais adequada e eficiente. Essa antecipação para a aquisição do objeto não apenas desvia do objetivo do DOD, mas também pode limitar a inovação e a exploração de alternativas mais alinhadas com as necessidades reais do órgão.

A compreensão de que o processo de contratação deve focar primeiramente na identificação do problema antes de definir uma solução final é uma mudança que a literatura de cocriação e inovação aberta sugere como essencial. Ajustar os DODs para que o foco seja direcionado ao problema real pode levar a decisões mais embasadas e incentivar a inovação em setores que buscam modernizar a gestão pública, alinhando-se aos princípios de transparência e eficiência propostos por leis como a Lei 14.133/2021.

A análise do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) sugere que, em sua forma atual, possui problemas e limitações (Quadro 4), ele pode estar comprometido pela falta de definição e detalhamento das necessidades, algo que é normalmente esperado antes da realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Campo/Seção	Como é hoje	Limitações e Problemas
Requisitante e Responsável pela Demanda	Solicita a identificação de uma única pessoa como responsável pela solicitação.	Centralização da responsabilidade em uma única pessoa, o que limita a colaboração e a integração de diferentes perspectivas necessárias para demandas complexas.
Objeto/Descrição da Solução	Solicita uma descrição concisa do objeto ou serviço a ser contratado.	Foco na descrição da solução em vez do problema ou necessidade que originou a demanda, o que limita a exploração de alternativas e inovações.
Quantidades Estimadas	Solicita uma estimativa das quantidades de materiais ou serviços necessários.	Estimativas imprecisas que podem comprometer a eficácia da aquisição; a rigidez do campo impede ajustes necessários durante o ETP.
Justificativa da Necessidade	Solicita uma explicação da relevância da aquisição em relação às atividades do órgão.	Justificativas muitas vezes genéricas, focadas na solução proposta, o que impede uma análise mais ampla de alternativas e inovações tecnológicas.
Previsão de Data	Solicita uma estimativa do período em que a aquisição deve ocorrer e por quanto tempo atenderá à necessidade.	Previsões de datas pouco realistas, especialmente antes da análise detalhada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), o que compromete o planejamento adequado.
O Objeto a ser adquirido está previsto no Plano Anual de Compras?	Informar sim ou não se está previsto no Plano Anual de Compras	Deveria priorizar a identificação do problema ou necessidade; possibilidade de interpretações equivocadas caso o objeto não esteja no Plano Anual de Compras; análise estratégica prematura, inadequada à fase inicial do processo.
Informações Adicionais	Adicionar informações que considerar importantes	-
Anexos	Inclusão de anexos se necessário	-
Assinatura Responsável pela Formalização da Demanda e Chefia Imediata	Campo para informações e assinatura do responsável pela condução da Formalização de	Desvia o foco do DOD da identificação e formalização do problema; Antecipação indevida da autorização para aquisição do objeto, desconsiderando o ETP como etapa

	Demandas e Chefia Imediata	essencial para análise técnica e diagnóstico
--	----------------------------	--

Fonte: dados da pesquisa (2024)

4.2.2 Descrição e Análise do Estudo Técnico Preliminar – ETP

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento regulamentado pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual de Santa Catarina nº 1.791/2022. O ETP representa a primeira etapa formal do processo de contratação, sendo responsável por caracterizar o interesse público envolvido, identificar e analisar as necessidades da administração, e explorar as alternativas mais viáveis para atender a essas necessidades. Sua principal função é fornecer uma base técnica e econômica sólida que orienta a elaboração de documentos subsequentes, como o Termo de Referência ou o Projeto Básico, que por sua vez guiarão o processo licitatório. A importância do ETP reside em sua capacidade de assegurar que as decisões de contratação sejam bem fundamentadas, transparentes, e alinhadas com os objetivos estratégicos do órgão público, promovendo a economicidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

O quadro 5 reproduz o nome de cada campo e uma breve explicação do que deve ser preenchido, de acordo com o modelo disponível no Portal Compras SC. O documento modelo completo está disponibilizado no anexo 2.

Quadro 5 – Seções e Campos do ETP

Seção/Campo	Como é hoje
I – Informações Gerais	
1. Equipe de Planejamento	Solicita nome, cargo, matrícula e e-mail dos responsáveis pela elaboração do ETP.
II - Diagnóstico da Situação Atual	
2. Descrição do problema a ser resolvido ou da necessidade apresentada	Descreve o problema a ser resolvido e como o órgão lida atualmente com ele.
3. Demonstração da previsão da contratação com o Plano Anual de Compras	Deve demonstrar o alinhamento da contratação com o Plano Anual de Compras do órgão.
4. Descrição dos requisitos do potencial contratação	Exige definição dos requisitos técnicos e padrões mínimos necessários para a contratação.
5. Estimativas das quantidades para contratação acompanhadas de	Apresentar em dados históricos e memórias de cálculo para prever quantidades.

memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte	
III - Prospecção de Soluções	
6. Levantamento mercadológico	Demonstrar pesquisa de mercado e justificar a escolha da solução com base em alternativas disponíveis.
7. Estimativa do valor da contratação	Estimar o valor total da contratação, com memórias de cálculo e documentos de suporte.
8. Comparativo das soluções	Comparar as soluções analisadas, detalhando vantagens e desvantagens de cada uma.
IV- Solução Escolhida	
9. Descrição da Solução Escolhida	Descrever a solução selecionada e os elementos necessários para sua implementação.
10. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação	Explicar se a contratação será parcelada e justificar a escolha do parcelamento ou não.
11. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes	Identificar outras contratações necessárias para viabilizar a solução escolhida.
12. Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato	Listar as ações que devem ser tomadas pela administração antes da assinatura do contrato.
13. Possíveis Impactos Ambientais e Medidas Mitigadoras	Descrever possíveis impactos ambientais e as medidas mitigadoras que serão adotadas.
14. Resultados Pretendidos	Informar os benefícios esperados com a contratação, como eficiência, economia e melhoria na qualidade dos serviços ou produtos.
15. Posicionamento Conclusivo sobre a Adequação da Contratação	Declarar a viabilidade da solução escolhida para atender à necessidade do órgão.

Fonte: Dados da pesquisa

Organizado em 4 seções e 15 campos, que visam contemplar as exigências da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) inclui informações gerais, a descrição do problema ou necessidade, a previsão da contratação no Plano Anual de Compras, os requisitos da contratação, estimativas de quantidades, levantamento mercadológico, comparativo de soluções, estimativa do valor, solução escolhida e justificativas para parcelamento. Além disso, aborda contratações correlatas, providências administrativas, impactos ambientais e seus mitigadores, resultados pretendidos e uma conclusão sobre a adequação da contratação. Embora essa

estrutura seja comum, pode haver variações conforme a complexidade da contratação e as exigências do órgão público.

A análise a seguir será por macro seção: I- Informações Gerais, II Diagnóstico da Situação Atual, III Prospecção de Soluções e IV Solução Escolhida, ressaltando na análise os principais campos do ETP.

A seção I, Informações Gerais, do Estudo Técnico Preliminar (ETP) foca na coleta de dados básicos sobre a equipe de planejamento, como nomes, cargos e contatos dos envolvidos, cumprindo seu papel como registro formal dos responsáveis pela elaboração do ETP. No entanto, é importante destacar que essa seção não inclui explicitamente a participação de stakeholders ou outras áreas da organização, o que poderia trazer uma visão mais abrangente e multidisciplinar ao processo.

Conforme observado nos documentos analisados, há orientação para que o ETP seja elaborado por integrantes das áreas solicitante e técnica, e, dependendo da complexidade do problema, que se busque apoio técnico de outras unidades ou entidades que possuam competências específicas. Apesar dessa orientação, a prática usual tende a limitar o envolvimento a uma equipe interna restrita, o que pode ser visto como uma oportunidade perdida para enriquecer o processo com diferentes perspectivas.

De acordo com os dados coletados no questionário aplicado, 88% dos respondentes concordam ou concordam totalmente que a cocriação é permitida e recomendada para garantir uma visão mais ampla do problema. A cocriação com outras áreas é, inclusive, recomendada pela Lei nº 14.133/2021, que reconhece a importância de integrar diferentes perspectivas na elaboração do ETP. No entanto, embora os servidores reconheçam essa orientação, a prática habitual não reflete integralmente essa recomendação.

Ao observar os ETPs preenchidos, nota-se que eles seguem a orientação de incluir a participação de áreas solicitantes e técnicas, mas apresentam limitações quanto à diversidade de envolvidos. Por exemplo, no ETP (0) da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), a equipe é composta por três membros da mesma área técnica, evidenciando uma abordagem restrita, sem colaboração com outras unidades ou especialistas externos. De maneira similar, outro processo da SEF revela uma equipe formada exclusivamente por membros internos da mesma área administrativa e técnica, sem indicação de participação de outras áreas da organização. Esses exemplos refletem a necessidade de uma maior adesão às práticas colaborativas e

multidisciplinares recomendadas pela legislação, o que enriqueceria o processo com diferentes perspectivas e potencializaria a qualidade das soluções identificadas.

Em outro processo, ETP (7), desta vez da SEA, o padrão se mantém, com a equipe de planejamento sendo composta por membros da própria secretaria, limitando a diversidade de perspectivas. O mesmo ocorre no ETP (9) em um processo da PGE, que lista uma equipe composta apenas por gestores e técnicos internos, sem menção à colaboração de especialistas externos ou de outras áreas administrativas. Além disso, 94% dos respondentes concordam ou concordam totalmente que a participação de diferentes áreas e especialistas é essencial para garantir que todas as necessidades e soluções sejam consideradas. Esse dado evidencia a lacuna existente entre a teoria e a prática: embora exista uma orientação clara para a colaboração, a realidade mostra que muitas equipes continuam a ser formadas por membros de uma única área, limitando a diversidade de perspectivas e a capacidade de inovação.

A falta de integração colaborativa entre diferentes departamentos e a ausência de stakeholders externos na fase de planejamento são problemas críticos. Essa restrição pode levar a uma análise menos abrangente e a uma seleção de soluções que não consideram adequadamente as inovações de mercado ou as necessidades de outras áreas do órgão, comprometendo a eficácia e a qualidade da contratação. Sem uma abordagem mais inclusiva e colaborativa, o ETP pode não explorar todo o potencial de soluções disponíveis, limitando sua capacidade de atender plenamente ao interesse público e às necessidades estratégicas da organização. Além disso, 76% dos participantes afirmaram que incluir fornecedores e stakeholders externos ajuda a identificar soluções mais inovadoras e eficientes, um indicativo de que a colaboração externa é vista como uma oportunidade valiosa que, quando ignorada, resulta em análises incompletas e escolhas limitadas de soluções, comprometendo a eficácia e a abrangência das decisões tomadas.

Embora os processos atendam ao requisito formal de listar os membros da equipe de planejamento, é perceptível que não há uma integração mais ampla entre diferentes áreas da organização ou a inclusão de stakeholders externos. Essa limitação pode ser vista como uma oportunidade perdida para enriquecer o processo com perspectivas multidisciplinares, o que poderia resultar em soluções mais robustas e inovadoras. A restrição à equipe interna pode levar a uma análise menos abrangente e a uma seleção de soluções que não consideram plenamente as necessidades de

outras áreas ou as inovações de mercado. Isso, em última instância, pode comprometer a eficácia e a qualidade da contratação.

Portanto, a ausência de uma abordagem mais colaborativa na Seção I dos ETPs analisados limita o potencial do estudo em refletir as melhores soluções para atender às necessidades estratégicas da organização, como sugere o modelo de ETP.

De acordo com o modelo, a Seção II ("Diagnóstico da Situação Atual") do Estudo Técnico Preliminar (ETP) inicia com a descrição do problema a ser resolvido ou da necessidade apresentada. Neste ponto, é fundamental detalhar de maneira clara e objetiva a situação enfrentada pelo órgão, a qual justifica a contratação. Deve-se descrever o contexto atual e os desafios que o órgão enfrenta, como falhas em processos, limitações de infraestrutura, ou deficiências nos recursos disponíveis. A explicação deve evidenciar o impacto negativo que a ausência de uma solução adequada pode causar, tanto nas atividades do órgão quanto na prestação dos serviços públicos.

Um exemplo extraído do ETP (2) da SEF ilustra a importância desse detalhamento. O documento aborda a obrigatoriedade de adequação dos sistemas de climatização de acordo com requisitos legais para proteger a saúde pública e garantir a integridade das instalações. Contudo, a explicação se limita a mencionar a ausência de uma equipe técnica especializada para manutenção dos sistemas de ar-condicionado, sem aprofundar as dificuldades reais enfrentadas pelo órgão com essa lacuna técnica, como possíveis interrupções de serviço ou ineficiências operacionais. Essa falta de detalhamento reduz a clareza sobre o impacto negativo da situação e pode enfraquecer o embasamento para a contratação pretendida.

Em seguida, deve-se proceder à demonstração da previsão da contratação com o Plano Anual de Compras, uma seção que visa mostrar que a aquisição foi planejada e está alinhada com as metas e prioridades previamente estabelecidas pela instituição, garantindo a coerência da demanda com os objetivos de gestão pública. A análise de vários ETPs, porém, revela justificativas vagas para a ausência de previsão no plano anual. No ETP (3) da SEA, por exemplo, essa seção justifica a ausência de previsão alegando simplesmente "falta de tempo hábil," o que reflete uma abordagem limitada, sem avaliação crítica das razões para o desalinhamento e sem buscar soluções para ajustar o planejamento às necessidades institucionais. Tal abordagem pode comprometer a integração da contratação com os objetivos estratégicos do órgão e resultar em aquisições menos eficazes.

Na sequência, é essencial a descrição dos requisitos da potencial contratação. Nesta seção, devem ser especificados os critérios técnicos e operacionais que a contratação deve atender. Os requisitos envolvem as características mínimas esperadas do serviço ou bem a ser adquirido, como qualidade, qualificações técnicas dos prestadores, especificações técnicas de produtos, prazos de execução e outros parâmetros que assegurem a eficácia e eficiência da contratação. Observa-se, no entanto, que os requisitos são frequentemente descritos de forma genérica, sem explorar potenciais inovações ou flexibilidades que poderiam beneficiar o órgão contratante. De acordo com o questionário, 61% dos respondentes concordam que o ETP deve explorar soluções inovadoras, mesmo quando uma solução tradicional parece suficiente. Esse dado evidencia a importância de uma abordagem mais inovadora e adaptável, capaz de oferecer soluções mais alinhadas aos desafios específicos dos órgãos. No ETP (9) da PGE os requisitos de contratação limitam-se a especificações técnicas básicas de divisórias, sem considerar adaptações ou melhorias que poderiam ampliar a funcionalidade e a economia da aquisição, como materiais sustentáveis ou moduláveis para futuros ajustes estruturais.

Por fim, o campo relacionado às estimativas das quantidades para contratação, acompanhado de memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, exige a apresentação das quantidades previstas para a aquisição. Essas estimativas devem ser embasadas em cálculos técnicos, fundamentados em dados históricos ou projeções de demanda, considerando interdependências com outras contratações que possam potencializar economia de escala. No entanto, essa seção frequentemente recorre apenas a dados do ano anterior sem considerar variáveis futuras, como mudanças institucionais ou oscilações de demanda. De acordo com o questionário, 54% dos respondentes concordam que as estimativas de quantidades no ETP devem ser flexíveis e ajustadas ao longo do processo, sugerindo a necessidade de um ETP adaptável que se alinhe ao dinamismo das necessidades institucionais. No ETP (10) da Secretaria da Casa Civil, a estimativa de serviços baseou-se exclusivamente no consumo do ano anterior, ignorando fatores que poderiam afetar a demanda, como novos projetos ou alterações no volume de trabalho.

A disposição atual, onde a descrição dos requisitos e das quantidades previstas antecede a fase de prospecção de soluções, compromete o processo analítico e reduz a flexibilidade do ETP. Ao definir os parâmetros de contratação antes de uma análise detalhada das alternativas de mercado, corre-se o risco de estabelecer um modelo de

aquisição excessivamente rígido, que não considera adequadamente as possibilidades de inovação e as adaptações necessárias para maximizar a eficácia contratual. A desarticulação temporal que frequentemente caracteriza a estrutura do Estudo Técnico Preliminar (ETP) limita sua capacidade de definição precisa dos requisitos.

Idealmente, a Seção "Diagnóstico da Situação Atual" deveria se concentrar exclusivamente no estudo do problema e na análise dos impactos de sua não resolução, sem antecipar requisitos específicos da solução. Uma sequência mais estruturada e alinhada a uma metodologia como a utilizada no Nidus, organizado em fases claras: identificação e estudo do problema, seguida por uma prospecção de soluções viáveis e, finalmente, definição dos requisitos técnicos e estimativas quantitativas necessárias para a implementação da solução escolhida.

Ao priorizar os requisitos da potencial contratação e as estimativas de quantidades em detrimento de uma investigação detalhada das necessidades e impactos do problema, o ETP assume uma abordagem que compromete sua capacidade de identificar e abordar de forma precisa e eficaz as demandas institucionais. Esse foco antecipado nos requisitos e quantidades tende a consolidar soluções pré-existentes, limitando a consideração de alternativas que poderiam melhor atender às especificidades do problema. Como consequência, as contratações podem se tornar menos eficazes, pois são definidas com base em um escopo técnico que não reflete completamente as realidades e os desafios enfrentados pelo órgão.

A ausência de uma análise profunda das causas-raiz do problema e dos impactos da sua não resolução gera contratações focadas apenas nos sintomas ou necessidades imediatas, o que inibe a capacidade de inovação e a adaptação a novas práticas e tecnologias disponíveis no mercado. Esse modelo reduz a flexibilidade do processo e pode resultar em uma alocação ineficaz de recursos, pois as contratações não são suficientemente personalizadas para resolver os problemas estruturais do órgão. De acordo com o questionário, 82% dos respondentes acreditam que o ETP deve comparar diferentes opções de solução, considerando tanto o custo quanto inovações e novas tecnologias. Essa visão reforça a necessidade de o ETP ser uma ferramenta mais aberta à exploração de alternativas e ao uso de inovações tecnológicas que garantam contratações eficientes. Assim, uma estrutura que favoreça a análise detalhada do problema antes de definir requisitos e quantidades permitiria ao ETP fundamentar suas propostas em diagnósticos robustos e direcionar

as contratações de maneira estratégica, maximizando o valor público e a eficiência administrativa.

A análise da Seção II do Estudo Técnico Preliminar evidencia, assim, uma necessidade urgente de aprimoramento. A superficialidade na descrição do problema e na previsão de contratações, como observado nos ETPs da Secretaria da Fazenda e da Administração, limita o entendimento das causas e dos impactos, o que pode resultar em aquisições que tratam apenas dos sintomas, sem soluções sustentáveis. Melhorar a definição dos requisitos e estimativas de quantidade mediante uma análise prévia de alternativas de mercado, antes de estabelecer parâmetros rígidos, promoveria um ETP mais robusto e adaptável às realidades institucionais e do mercado, assegurando contratações eficazes, alinhadas aos objetivos estratégicos e que maximizem o valor agregado ao serviço público.

A seção III, Prospecção de Soluções, do modelo de ETP, orienta a realizar um levantamento mercadológico rigoroso para identificar e avaliar as alternativas disponíveis que possam solucionar o problema identificado. De acordo com o modelo, essa etapa deve explorar uma ampla gama de fontes, incluindo consultas a fornecedores, análise de contratações similares e uso de publicações especializadas, para assegurar a escolha da solução mais vantajosa e inovadora. No entanto, a análise dos documentos ETP revela que esse levantamento se concentra frequentemente em soluções convencionais, negligenciando a exploração de inovações tecnológicas emergentes que poderiam proporcionar maior eficiência e valor agregado. Por exemplo, o ETP (2) da SEF restringe-se a considerar fornecedores de climatização já conhecidos, omitindo uma análise sobre tecnologias de climatização inteligentes que poderiam otimizar o uso energético e reduzir custos operacionais.

No campo Estimativa do Valor da Contratação, o modelo de ETP orienta a inclusão de memórias de cálculo detalhadas e a utilização de projeções futuras, diferenciando essa estimativa da pesquisa de preços da fase licitatória. A análise dos documentos revela que essa diretriz raramente é plenamente seguida, resultando em estimativas que se baseiam em dados históricos com pouca consideração de variáveis adicionais. No ETP (1) da SCC, por exemplo, a estimativa é realizada com base no consumo de combustível do ano anterior, ajustado em 20% para novos aderentes ao contrato, mas sem qualquer previsão sobre tendências do mercado de combustíveis ou alternativas sustentáveis. Esse modelo não inclui uma avaliação de possíveis

custos de manutenção ou substituição, limitando o cálculo a uma abordagem estática e reativa. A ausência de uma análise de custo-benefício a longo prazo compromete a exatidão e a robustez do valor estimado, não considerando possíveis flutuações de mercado ou a inclusão de tecnologias que poderiam reduzir os custos ao longo do tempo.

A seção III de Prospecção de Soluções do Estudo Técnico Preliminar (ETP) tem como objetivo primordial a identificação e análise das alternativas de mercado que melhor atendam ao problema identificado pelo órgão público. No entanto, ao incluir o campo de Estimativa do Valor da Contratação nessa etapa, o ETP antecipa uma análise econômica detalhada que, de acordo com a lógica metodológica de prospecção, poderia ser mais apropriada na seção de "Solução Escolhida". Conforme o Art. 18, § 1º, VI, da Lei Federal nº 14.133/2021, a estimativa do valor da contratação faz parte da caracterização final da solução, após a conclusão de uma análise comparativa das opções disponíveis, evidenciando que essa estimativa poderia ser mais pertinente em uma fase posterior do documento.

O campo de estimativa de valor deve ser da solução, para todas as alternativas, se apresentado de maneira preliminar e simplificada no Comparativo das Soluções, contribuiria para uma visão econômica inicial, sem limitar a avaliação a custos imediatos. Manter um valor comparativo, em vez de uma estimativa detalhada de contratação, facilitaria uma análise mais neutra e exploratória das soluções, em consonância com a metodologia de prospecção. No questionário, 82% dos respondentes reconhecem que o ETP deve comparar diferentes opções de solução, considerando não apenas o custo, mas também inovações e tecnologias. Além disso, apenas 12,5% concordam que a análise comparativa deve focar exclusivamente nos custos econômicos, enquanto 87% discordam ou discordam totalmente dessa abordagem, evidenciando um entendimento teórico alinhado com boas práticas. Contudo, na prática, essa visão nem sempre se concretiza: a análise comparativa frequentemente privilegia critérios econômicos imediatos, desconsiderando aspectos mais amplos, como sustentabilidade e impacto social. Essa discrepância entre a visão ideal e a execução reforça a necessidade de ajustar processos e metodologias para garantir maior alinhamento com os objetivos estratégicos. A realocação da Estimativa do Valor da Contratação para a seção "Solução Escolhida" traria ainda outros benefícios metodológicos, como a adequação ao fluxo lógico do ETP, que segue a sequência de diagnóstico, prospecção de soluções e escolha da alternativa ideal. Isso

permitiria que a análise econômica definitiva fosse realizada após a conclusão de um processo criterioso de comparação, alinhando-se com a prática recomendada de Lean Office, que enfatiza a organização sequencial e eficiente das etapas de decisão (Womack & Jones, 1996). Além disso, ao reservar a estimativa detalhada para a fase final, o ETP poderia aplicar uma análise de custo-benefício mais aprofundada e sustentável, incorporando considerações econômicas que favorecem o planejamento estratégico e a eficácia a longo prazo, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021.

Ao realocar o campo de estimativa do valor da contratação para a seção da "Solução Escolhida" fortaleceria a seção de Prospecção de Soluções ao promover um levantamento mercadológico menos enviesado e mais aberto à inovação. Substituir essa estimativa por uma avaliação de valor comparativo no "Comparativo das Soluções" facilitaria uma escolha objetiva e orientada pelas melhores práticas, enquanto permitiria que a decisão final fosse fundamentada em uma estimativa financeira detalhada e robusta na fase final do ETP.

O campo Comparativo das Soluções possui o objetivo de examinar as vantagens e desvantagens das alternativas levantadas durante a prospecção, orientando a seleção da solução mais vantajosa em termos de custo-benefício e alinhamento estratégico. No entanto, observa-se que essa análise frequentemente se limita a critérios econômicos imediatos, desconsiderando elementos como sustentabilidade, impacto social e eficiência administrativa. Por exemplo, o ETP (9) da PGE compara as divisórias de drywall e alvenaria, optando pelo drywall por ser economicamente mais vantajoso e flexível. Embora essa análise traga uma visão de economia e praticidade, ela omite aspectos ambientais e de durabilidade que poderiam ter sido incluídos. Essa tendência de priorizar critérios econômicos de curto prazo compromete a avaliação das soluções sob uma perspectiva mais ampla e sustentável. No ETP (12) da SPAF, uma análise entre terceirização e contratação direta também enfatiza apenas os custos e a flexibilidade para atividades de menor complexidade, sem explorar potenciais de capacitação interna ou a possibilidade de adoção de inovações tecnológicas que reduziriam custos futuros. A inclusão de uma abordagem mais multidimensional, como recomendada pelo modelo, poderia ser facilitada pelo uso de metodologias Lean Office conforme indicam Modige Åhlström (2012) e práticas de cocriação, que permitiriam uma visão mais estratégica e integrada na comparação de soluções.

A análise dos documentos ETP indica uma desconexão entre o que é prescrito pelo modelo disponibilizado pela DGLC e o que é aplicado na prática. A maioria dos ETPs analisados adota uma abordagem convencional e limitada, sem explorar plenamente o potencial de inovação, cocriação e metodologias Lean Office que poderiam fortalecer a eficácia do processo de contratação pública.

Essa limitação pode impedir que o órgão público se beneficie das últimas inovações do mercado, resultando em contratações que são menos eficientes ou mais caras do que poderiam ser. A falta de uma prospecção de soluções mais abrangente e inovadora reduz a capacidade do ETP de identificar a solução mais vantajosa, tanto em termos econômicos quanto em termos de valor agregado para o serviço público.

A análise superficial pode levar à escolha de uma solução que, embora econômica a curto prazo, não seja a mais vantajosa em termos de impacto estratégico a longo prazo. A falta de uma abordagem multidimensional para a comparação de soluções compromete a capacidade do ETP de selecionar a alternativa que realmente oferece o melhor equilíbrio entre custo, benefício e alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão.

A seção IV, Solução Escolhida do Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve realizar uma descrição detalhada da alternativa selecionada para atender à necessidade identificada pelo órgão público. O modelo de ETP especifica que a solução escolhida deve ser descrita em detalhes, esclarecendo por que ela é a melhor opção para atender à necessidade do órgão público.

O campo Descrição da Solução Escolhida no ETP tem a função de detalhar a solução que foi selecionada como a mais adequada para atender à necessidade identificada pelo órgão público. O modelo do ETP instrui que essa descrição seja abrangente, explicando por que a solução escolhida supera alternativas e oferece benefícios específicos ao órgão. Contudo, a prática revela que essa descrição, muitas vezes, carece de uma justificativa comparativa robusta. Por exemplo, no ETP (5) da SAR, a solução para serviços de limpeza é apresentada como necessária para a continuidade das atividades e otimização de recursos, mas falta uma análise que compare alternativas, como a possibilidade de internalização dos serviços ou a contratação de uma tecnologia de higienização automatizada. A ausência dessa justificativa enfraquece a escolha e compromete a transparência, uma vez que a decisão pode parecer arbitrária ou focada em um único fornecedor, contrariando o princípio de análise de soluções previstas no Art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021. Essa

limitação reduz a possibilidade de inovação e economicidade, uma vez que o foco em soluções tradicionais pode negligenciar novas tecnologias e abordagens que trariam valor agregado.

Essa limitação também se observa quando a descrição da solução repete, de maneira simplificada, a descrição oferecida por fornecedores, sem definir critérios claros e objetivos. No ETP (4) da Secretaria da Educação, observa-se uma descrição que menciona apenas a substituição de mobiliário escolar, sem explicar os critérios utilizados para escolher o modelo ou o fornecedor. Segundo a Lei nº 14.133/2021, uma escolha bem fundamentada deve incluir uma análise comparativa que garanta que a solução selecionada atenda aos requisitos técnicos e econômicos com transparência. Essa lacuna metodológica compromete a confiança no processo de planejamento e reduz a possibilidade de revisão ou auditoria do ETP com base em critérios objetivos.

A ausência de uma justificativa comparativa também compromete a gestão do conhecimento organizacional, pois impede que o ETP se transforme em um documento estratégico, com análises que possam ser usadas como referência em futuras contratações. Além disso, o enfoque limitado pode perpetuar um ciclo de escolhas sem renovação, desconsiderando oportunidades de mercado para otimização e eficiência operacional, elementos centrais na prática de gestão estratégica. Essa carência metodológica se torna ainda mais crítica em ambientes onde se espera que o processo de contratação contribua para uma administração pública inovadora e eficaz.

O campo Justificativa para o Parcelamento ou Lote Único, o modelo de ETP propõe que a decisão sobre parcelamento ou lote único seja bem fundamentada, considerando tanto a eficiência econômica quanto a operacional. Contudo, observam-se justificativas superficiais nessa seção. O ETP (2) da Secretaria da Fazenda adota um lote único para facilitar o gerenciamento, mas sem uma análise comparativa que explique os impactos dessa escolha. Uma justificativa mais robusta, que envolvesse uma análise do custo-benefício e da adaptabilidade do contrato, poderia revelar que o parcelamento permitiria maior flexibilidade, economicidade e incentivo à concorrência.

Adotar o parcelamento, quando viável, também promove uma gestão de risco mais eficaz. Em um contrato fragmentado, o órgão pode ajustar as condições conforme a necessidade, reduzindo a dependência de um único fornecedor e aumentando a capacidade de adaptação a mudanças. Essa abordagem superficial,

negligencia o potencial do parcelamento em promover maior flexibilidade e eficiência na gestão de recursos, além de ignorar o impacto de uma eventual falta de concorrência que poderia ser mitigada com o fracionamento.

Sob a ótica de gestão inovadora, o parcelamento permite uma contratação modular, que pode se adaptar à evolução das demandas organizacionais e às condições de mercado. Esta abordagem é favorecida pelo conceito de Lean Office, que preconiza a flexibilidade e o ajuste contínuo como meios de alcançar resultados mais alinhados às necessidades operacionais, que incentiva a simplificação e a adaptação, sugere que o parcelamento quando aplicável, traria uma abordagem mais estratégica e adaptável à realidade operacional. O mesmo ocorre no ETP (3) da Secretaria de Administração, onde a decisão por lote único é sustentada pela conveniência administrativa, mas sem uma análise comparativa de custos, o que limita a transparência e eficiência da contratação.

O campo de Contratações Correlatas e Interdependentes destina-se a identificar aquisições ou ações relacionadas, cujo alinhamento pode maximizar a eficácia e economicidade da contratação proposta. Esta prática visa evitar redundâncias e sobreposição de esforços, o que otimiza os recursos do órgão e promove a sinergia entre contratos complementares. No entanto, muitos ETPs analisados limitam-se a omitir esta análise, ou a tratam superficialmente. No ETP (7) da Secretaria de Administração, não há menção a outras contratações de insumos e equipamentos de escritório correlatos à contratação principal, apesar da possibilidade de gerar economias de escala e uma gestão mais coordenada (ETP (8)). Da mesma forma, no ETP (5) da Secretaria da Agricultura, observa-se a ausência de detalhamento sobre contratações interdependentes que poderiam ser relevantes, como a aquisição de materiais de escritório e insumos de higiene, o que limitaria a visão integrada necessária para maximizar a eficácia dos recursos aplicados (ETP (5)). Essa ausência de coordenação entre contratos reduz a capacidade de o órgão alcançar sinergias e ampliar a economicidade, dificultando a criação de uma abordagem integrada e econômica. Sob a ótica de gestão eficiente e inovação, a falta de planejamento integrado também representa uma oportunidade perdida de aproveitar soluções mais abrangentes, pois a colaboração entre setores e contratos pode gerar benefícios a longo prazo e possibilitar ajustes estratégicos contínuos. Isso é reforçado pelo modelo de ETP, que recomenda a realização de um levantamento de

contratações correlatas como medida para garantir o sucesso da contratação principal, com base no artigo 18, § 1º, inciso XI, da Lei nº 14.133/202.

Em muitos casos, a análise do ETP revela uma abordagem limitada no levantamento de contratações correlatas, dado que raramente se observa a inclusão de outros stakeholders ou conversas com fornecedores para entendimento mais aprofundado do mercado na seção III de prospecção de soluções. Por exemplo, o comparativo de soluções dos documentos analisados frequentemente se restringe a orçamentos de fornecedores já conhecidos, sem buscar benchmarking com outros órgãos ou setor privado, o que contribui para um levantamento mercadológico parcial e menos inovador. No ETP (11) da Secretaria de Educação, a identificação de contratações correlatas, embora presente, ainda não demonstra uma exploração completa das alternativas possíveis para uma gestão mais integrada.

A condução inadequada da fase de prospecção, somada à ausência de identificação e ao limitado envolvimento de todos os stakeholders relevantes, compromete profundamente a definição da solução e a viabilidade de contratações correlatas. A falta de um levantamento de mercado robusto e de uma interação efetiva com stakeholders reduz as opções de solução e inibe a exploração de alternativas inovadoras e economicamente vantajosas. Com uma prospecção de soluções devidamente estruturada e a participação ativa de stakeholders internos e externos, o ETP teria uma base mais ampla e diversificada para selecionar a solução mais apropriada, considerando tanto a eficácia quanto o valor agregado ao serviço público. A aplicação de metodologias como o Lean Office seria facilitada nesse contexto, pois o foco em fluxos de trabalho integrados e na otimização de recursos reforça a importância de uma análise coordenada entre contratações correlatas e interdependentes. Assim, uma prospecção abrangente e colaborativa não apenas eleva a qualidade da solução final, mas também maximiza o impacto positivo e a eficiência das contratações públicas.

No que tange às Providências a Serem Adotadas pela Administração, o modelo do ETP sugere que neste campo medidas específicas sejam delineadas para assegurar a transição e implementação adequadas da contratação. Entretanto, essa seção é comumente abordada de forma genérica nos ETPs analisados. O ETP (9) da Procuradoria-Geral menciona apenas a necessidade de conceder acesso para vistoria, mas não detalha medidas específicas para garantir a continuidade do serviço,

especialmente em aspectos críticos como capacitação de pessoal ou preparação para possíveis atrasos.

A ausência de um planejamento claro e detalhado pode comprometer a continuidade e qualidade do serviço contratado. Segundo o Art. 11 da Lei nº 14.133/2021, é fundamental que o ETP inclua planos de contingência e ações de capacitação para minimizar riscos. Essa abordagem limitada demonstra uma falta de preparação e pode prejudicar a fase de implementação, uma vez que o planejamento inadequado de transições e capacitações pode levar a dificuldades de execução e queda na qualidade dos serviços.

O campo de Impactos Ambientais e Medidas Mitigadoras visa garantir que a contratação seja ecologicamente responsável, com base em práticas de sustentabilidade ambiental. Embora o modelo exija uma análise abrangente dos potenciais impactos ambientais, essa análise é geralmente limitada nos documentos ETP. O ETP (10) da Secretaria da Educação, por exemplo, menciona o descarte correto de resíduos e o uso responsável de produtos químicos, mas não aborda outras medidas de sustentabilidade que poderiam reduzir significativamente o impacto ambiental da contratação. A realização de um diagnóstico superficial, focado mais na solução predeterminada do que na compreensão detalhada do problema, resulta em um processo decisório fundamentado em dados frágeis e pouco concretos.

Essa carência de análise detalhada é particularmente prejudicial na avaliação de impactos ambientais e nas alternativas de mitigação. A falta de uma análise ambiental completa e de alternativas para redução de impactos contraria os princípios de sustentabilidade estabelecidos na legislação, como destacado no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que exige a incorporação de práticas sustentáveis nas contratações públicas. Sem uma abordagem abrangente e inovadora de mitigação, o processo de contratação corre o risco de ser visto como uma simples formalidade, carecendo de um verdadeiro compromisso com a sustentabilidade. Essa omissão pode não apenas prejudicar o impacto ambiental das atividades do órgão, mas também minar a sua reputação em termos de responsabilidade socioambiental, uma vez que a sociedade e demais stakeholders esperam que as instituições públicas liderem pelo exemplo ao adotar práticas que respeitem e promovam a preservação ambiental.

O artigo 18, §1º, inciso IX da Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece determina que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve conter uma descrição clara dos "resultados pretendidos", ou seja, dos objetivos ou benefícios que se espera

alcançar com a contratação. Esses resultados servem para orientar o planejamento e justificar a necessidade da contratação, garantindo que o objeto atenda efetivamente às necessidades do órgão público.

Este campo deve ser estabelecido de forma objetiva e mensurável, com o propósito de facilitar a avaliação de desempenho e assegurar que as metas esperadas sejam atingidas. Esse requisito não apenas orienta a formulação do objeto da contratação, mas também contribui para o acompanhamento e fiscalização eficazes, por meio de indicadores claros que permitem verificar, ao longo da execução contratual, se os objetivos definidos estão sendo alcançados. Além disso, a descrição precisa dos resultados pretendidos direciona a escolha de soluções e fornecedores, permitindo que a administração selecione as opções que melhor combinam eficiência e qualidade, aumentando a probabilidade de êxito no atendimento das necessidades públicas.

A exigência de definir os "resultados pretendidos" deveria ocorrer também no momento do diagnóstico do problema, durante a fase preparatória do processo de contratação, e não apenas na escolha ou decisão da solução. No contexto da Lei nº 14.133/2021, essa definição inicial é essencial para assegurar que a contratação seja guiada pelos objetivos estratégicos e pelas necessidades reais da administração pública. Ao identificar claramente os resultados pretendidos desde o diagnóstico, a administração consegue direcionar a escolha das soluções de forma mais precisa e alinhada às demandas, o que evita problemas posteriores, como contratações inadequadas ou subutilizadas. Essa abordagem permite uma análise mais objetiva do problema e facilita a avaliação de alternativas de solução, assegurando que a seleção final seja a que mais provavelmente alcançará os objetivos e gerará o impacto desejado.

Os documentos ETP analisados corroboram com o entendimento que houve uma lacuna no diagnóstico do problema a ser resolvido sobre os resultados pretendidos e frequentemente tratam os resultados de forma genérica, sem estabelecer metas mensuráveis. Na Seção II, "Diagnóstico da Situação Atual," todos os documentos revisados dos casos específicos de ETP, a descrição geralmente foca em identificar problemas ou necessidades existentes sem detalhar diretamente os resultados esperados ou metas a alcançar. Os diagnósticos tendem a definir a situação atual e justificar a contratação com base nas carências ou dificuldades

enfrentadas, como a falta de recursos, necessidade de atualização tecnológica, ou exigências de conformidade com normas vigentes.

No ETP (3) da Secretaria de Administração, por exemplo, o diagnóstico aborda a aquisição de equipamentos de sinalização e segurança com o objetivo de manter a continuidade dos serviços, mas não especifica metas de eficiência ou indicadores de qualidade. Isso compromete o campo Resultados Pretendidos, pois a ausência de parâmetros concretos dificulta a mensuração do impacto da contratação. No ETP (8) da Secretaria de Saúde, a necessidade de aquisição de suprimentos hospitalares é mencionada, mas sem a definição de metas relacionadas, como a melhoria da disponibilidade de insumos ou redução de tempo de atendimento. De forma semelhante, o ETP (2) da Secretaria da Fazenda destaca a manutenção dos sistemas de climatização, mas não estabelece indicadores de qualidade do ar ou eficiência energética que permitam avaliar o sucesso da intervenção. Por fim, o ETP (7) da Secretaria de Administração menciona a aquisição de equipamentos de escritório sem especificar metas de uso eficiente ou redução de desperdício, deixando o campo Resultados Esperados sem elementos para mensurar o benefício da contratação.

Em todos esses casos, a falta de objetivos mensuráveis no diagnóstico compromete a definição clara de resultados esperados, compromete a capacidade de escolha da melhor solução e consequentemente, de monitoramento e avaliação do desempenho do contrato, dificultando o ajuste contínuo e a accountability, conforme orienta o Art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Essa falta de especificidade limita a transparência e impede que o órgão avalie a eficácia da contratação em atender aos objetivos estratégicos, dificultando o aprimoramento de contratações futuras.

O campo Posicionamento Conclusivo sobre a Adequação da Contratação tem como objetivo consolidar uma avaliação final sobre a viabilidade e razoabilidade da solução escolhida, conforme exigido pelo Art. 18, § 1º, XIII, da Lei nº 14.133/2021. Para cumprir sua função, essa seção deve oferecer uma análise criteriosa, baseada em todos os elementos levantados ao longo do Estudo Técnico Preliminar (ETP). No entanto, observamos frequentemente um tratamento superficial dessa etapa, onde, ao invés de uma conclusão fundamentada e robusta, a seção se limita a afirmar a viabilidade da contratação de maneira geral.

Nos casos específicos de ETPs, frequentemente trata a viabilidade da solução de forma vaga, sem uma análise detalhada que fundamente a escolha da solução. No ETP (2) da Secretaria da Fazenda, por exemplo, a conclusão indica apenas que a

contratação de serviços de climatização é "razoável e viável," mas não traz uma avaliação comparativa sobre a economia ou o impacto operacional esperado, limitando a justificativa a uma afirmação genérica. Da mesma forma, o ETP (4) da Secretaria de Administração afirma a viabilidade da contratação para o gerenciamento de abastecimento de frota, porém, sem apresentar indicadores de desempenho ou detalhar os benefícios operacionais projetados, reduzindo a clareza quanto ao impacto dessa contratação na eficiência da gestão de frotas.

Além disso, no ETP (8) da Secretaria da Saúde, a conclusão menciona que a contratação de medicamentos e suprimentos é economicamente viável e necessária, mas deixa de explorar métricas de sucesso ou o impacto no atendimento aos pacientes, restringindo a justificativa ao cumprimento formal da necessidade, sem apontar benefícios mensuráveis. De forma semelhante, o ETP (9) da Procuradoria-Geral do Estado limita-se a declarar que a contratação de serviços de divisórias é "razoável e viável," sem discutir como essa aquisição impactaria a eficiência administrativa ou a otimização de recursos. Esses exemplos refletem como a falta de detalhamento e análise comparativa no posicionamento conclusivo pode enfraquecer a justificativa final da contratação, o que é especialmente problemático em um contexto que exige transparência e fundamentação criteriosa na aplicação dos recursos públicos.

A ausência de uma conclusão robusta e fundamentada nos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) frequentemente reflete a elaboração superficial do documento como um todo, evidenciando que as informações inseridas podem estar sendo utilizadas apenas para preenchimento formal dos campos, em detrimento de uma análise real e fundamentada. Essa prática sugere que as necessidades, desafios e problemas enfrentados pela administração pública não são adequadamente aprofundados, resultando em um diagnóstico inicial deficiente. Esse cenário compromete a qualidade do ETP, pois o documento perde seu caráter de estudo analítico e se afasta do objetivo de garantir a economicidade, eficiência e transparência, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021.

Sem uma fundamentação sólida em cada seção, o ETP não proporciona uma visão integrada das informações, o que gera questionamentos sobre a pertinência da contratação e a coerência no uso dos recursos públicos. Além disso, ao negligenciar a integração dos dados detalhados coletados nas seções iniciais, o posicionamento conclusivo deixa de demonstrar objetivamente como a solução atende às

necessidades identificadas, comprometendo a credibilidade do ETP e potencialmente enfraquecendo a eficácia do processo licitatório. A falta de consistência ao longo do documento pode, portanto, minar a transparência e abrir margem para interpretações de arbitrariedade, dificultando a defesa técnica e ética das contratações perante os órgãos de controle e a sociedade.

A análise comparativa entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e os mapeamentos realizados pelo Nidus revela diferenças significativas na abordagem de planejamento, diagnóstico e prospecção de soluções. Embora o ETP atenda aos requisitos básicos da Lei 14.133/2021, como a descrição do problema, a prospecção de soluções e a estimativa de custos, ele apresenta limitações que comprometem seu potencial de inovação e eficiência.

O ETP serve como ferramenta formal de planejamento das contratações, mas, conforme evidenciado nos documentos analisados, ele tende a ser superficial na análise das causas subjacentes dos problemas e na prospecção de mercado. A maioria dos ETPs examinados limita-se a soluções convencionais, ignorando inovações que poderiam solucionar o problema de maneira mais eficaz e estratégica. Essa visão restrita contrasta com os mapeamentos do Nidus, como o "SIE - Captura e visualização de dados do transporte público intermunicipal de SC", onde a descrição do problema é estruturada e detalhada, explorando as interações entre diferentes setores e sistemas. Esse mapeamento permite uma compreensão mais profunda do contexto e dos desafios enfrentados, o que geralmente não é abordado com esse grau de detalhamento nos ETPs.

Nos mapeamentos do Nidus, como o "Inquérito Eletrônico" da Polícia Civil, observa-se um esforço explícito em envolver diferentes stakeholders e em detalhar tentativas de soluções anteriores. Esse tipo de prospecção contribui para uma análise mais abrangente e inovadora, enquanto os ETPs, em geral, apresentam uma visão fragmentada, restrita a soluções previamente testadas. A ausência de uma abordagem colaborativa robusta no ETP compromete a inclusão de perspectivas diversificadas, impedindo a identificação de alternativas mais disruptivas e ajustadas às reais necessidades do órgão público. Esse contraste ressalta a importância de práticas de cocriação e inovação aberta, integradas nos mapeamentos do Nidus, que permitem captar insights variados e promover contratações mais eficientes e adequadas.

Os ETPs analisados demonstram uma tendência de basear suas estimativas de custos e quantidades em dados históricos, sem considerar variáveis futuras e interdependências com outras contratações. Essa prática limita a flexibilidade do processo e contraria os princípios do Lean Office, que incentivam a adaptação e a eliminação de desperdícios ao longo do fluxo de trabalho. Em contrapartida, o mapeamento do desafio Procuradoria-Geral do Estado (PGE), “Automação do processo de protesto de dívidas ativas com o Estado” evidenciam a importância de uma visão mais integrada e dinâmica, considerando restrições e a realização de experimentos prévios. Essa flexibilidade, oferecida pelos mapeamentos, facilita uma resposta mais eficaz a mudanças e demandas emergentes, o que é pouco explorado nos ETPs.

Outro ponto crítico nos ETPs analisados é a falta de formalização das interações entre setores e stakeholders, que muitas vezes não são documentadas. Segundo entrevistas com servidores da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC), há trocas de informações entre a fase do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) e a elaboração do ETP, mas esses insights raramente são registrados de forma estruturada. Esse processo informal resulta em lacunas na descrição formal do problema, limitando a profundidade da análise e a clareza do diagnóstico. Em contraste, o Nidus documenta e grava cada interação e decisão durante o processo de diagnóstico, garantindo um registro completo e transparente, o que reforça a confiabilidade do planejamento e oferece uma base sólida para futuras revisões e auditorias.

Os mapeamentos fornecidos pelo Nidus apresentam vantagens significativas em comparação com o ETP tradicional, especialmente na fase de diagnóstico. O mapeamento visual facilita a compreensão rápida e integrada dos problemas e processos, promovendo a colaboração entre diferentes áreas e facilitando a identificação de interdependências e contratações correlatas. No ETP (8) da Secretaria de Administração, por exemplo, a ausência de análise de contratações correlatas limita o potencial de sinergia e economia de escala, enquanto nos mapeamentos do Nidus essa identificação é detalhada e integrada, permitindo uma visão mais ampla e estratégica das necessidades institucionais.

A análise dos documentos ETP e os mapeamentos fornecidos pelo Nidus reforça a necessidade de aprimorar o modelo de ETP para incluir práticas mais colaborativas e dinâmicas, como a cocriação com stakeholders e o uso de

mapeamentos visuais. Incorporar essas metodologias permitiria que o ETP deixasse de ser um mero instrumento de formalização e se transformasse em uma ferramenta estratégica de inovação e eficiência, alinhada com as demandas atuais de uma administração pública ágil e responsável.

Assim, fica evidente que, para que o ETP alcance seu pleno potencial, é preciso adotar uma abordagem mais robusta, envolvendo uma análise profunda das causas dos problemas, considerando a diversidade de stakeholders e registrando de maneira formal e transparente todas as etapas do processo.

O quadro 6 resumo reflete a análise das seções do Estudo Técnico Preliminar (ETP), identificando como elas funcionam atualmente, suas limitações e problemas, e sugerindo melhorias para tornar o processo mais eficiente, colaborativo e alinhado com as melhores práticas de gestão pública.

Quadro 6 – ETP – Análise de Limitações e Problema

Seção/Campo	Como é hoje	Limitações e Problemas
I – Informações Gerais		
1. Equipe de Planejamento	Solicita nome, cargo, matrícula e e-mail dos responsáveis pela elaboração do ETP.	Restrição a dados básicos da equipe; ausência de integração com stakeholders externos e outras áreas, limitando a perspectiva multidisciplinar e a inovação.
II - Diagnóstico da Situação Atual		
2. Descrição do problema a ser resolvido ou da necessidade apresentada	Descreve o problema a ser resolvido e como o órgão lida atualmente com ele.	Frequentemente superficial e focada na solução desejada em vez do problema real; falta de detalhes sobre impactos, stakeholders envolvidos e tentativas de resolução anteriores, prejudicando a justificativa da contratação.
3. Demonstração da previsão da contratação com o Plano Anual de Compras	Deve demonstrar o alinhamento da contratação com o Plano Anual de Compras do órgão.	Justificativas vagas para ausência no plano; sem avaliação crítica sobre o alinhamento com objetivos estratégicos do órgão.
4. Descrição dos requisitos do potencial contratação	Exige definição dos requisitos técnicos e padrões mínimos	Definidos antes da prospecção de soluções; excessivamente rígidos e sem adaptação a alternativas de

	necessários para a contratação.	mercado, comprometendo a flexibilidade.
5. Estimativas das quantidades para contratação acompanhadas de memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte	Apresentar em dados históricos e memórias de cálculo para prever quantidades.	Baseadas em dados históricos, sem considerar mudanças futuras; falta de ajustes após a prospecção, o que limita a eficiência.
III - Prospecção de Soluções		
6. Levantamento mercadológico	Demonstrar pesquisa de mercado e justificar a escolha da solução com base em alternativas disponíveis.	Focado em soluções tradicionais, sem explorar inovações; limitado a fornecedores conhecidos, o que reduz o potencial de alternativas inovadoras.
7. Estimativa do valor da contratação	Estimar o valor total da contratação, com memórias de cálculo e documentos de suporte.	Análise restrita a critérios econômicos imediatos, sem considerar sustentabilidade, impacto social ou eficiência a longo prazo.
8. Comparativo das soluções	Comparar as soluções analisadas, detalhando vantagens e desvantagens de cada uma.	Antecipada antes da escolha final da solução; falta de detalhamento de custo-benefício e de previsões de longo prazo.
IV- Solução Escolhida		
9. Descrição da Solução Escolhida	Descrever a solução selecionada e os elementos necessários para sua implementação.	Descrição limitada, frequentemente sem justificativa comparativa robusta; falta de análise para comprovar que a solução é a mais adequada.
10. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação	Explicar se a contratação será parcelada e justificar a escolha do parcelamento ou não.	Tratada de forma simplista; não explora os benefícios do parcelamento para eficiência e flexibilidade.
11. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes	Identificar outras contratações necessárias para viabilizar a solução escolhida.	Abordagem limitada e superficial; falta de análise de sinergia com outras contratações, reduzindo economia e eficácia.
12. Providências a serem adotadas pela	Listar as ações que devem ser tomadas pela administração	Planejamento inadequado de transição e capacitação,

Administração previamente à celebração do contrato	antes da assinatura do contrato.	impactando continuidade e qualidade do serviço.
13. Possíveis Impactos Ambientais e Medidas Mitigadoras	Descrever possíveis impactos ambientais e as medidas mitigadoras que serão adotadas.	Análise ambiental superficial; falta de alternativas sustentáveis, comprometendo responsabilidade socioambiental.
14. Resultados Pretendidos	Informar os benefícios esperados com a contratação, como eficiência, economia e melhoria na qualidade dos serviços ou produtos.	Definição genérica, sem metas mensuráveis; limita monitoramento e avaliação de desempenho.
15. Posicionamento Conclusivo sobre a Adequação Contratação	Declarar a viabilidade da solução escolhida para atender à necessidade do órgão.	Conclusão vaga e genérica; falta de fundamentação com base em análises anteriores, comprometendo a transparência e a justificativa da contratação.

Fonte: dados da pesquisa (2024)

A análise dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) das diversas secretarias, é evidente que, embora o ETP apresente uma estrutura formal e atenda aos requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, sua aplicação prática revela lacunas que comprometem sua eficácia como ferramenta de planejamento e gestão estratégica. Organizado em quatro macro seções (Informações Gerais, Diagnóstico da Situação Atual, Prospecção de Soluções e Solução Escolhida), o ETP deveria proporcionar uma base sólida e bem estruturada para as contratações públicas, integrando informações e análises que possibilitassem uma tomada de decisão informada e alinhada aos objetivos institucionais. No entanto, a prática demonstra que o ETP frequentemente não cumpre esse papel de maneira robusta, principalmente devido à superficialidade nas análises e à ausência de uma abordagem colaborativa.

A Seção I, Informações Gerais, cumpre seu papel básico de registrar os dados da equipe de planejamento, mas falha em incorporar uma perspectiva multidisciplinar e colaborativa. Essa limitação reflete uma abordagem restrita, onde as equipes tendem a ser compostas por membros de uma única área, limitando a diversidade de perspectivas e a possibilidade de soluções inovadoras. Na Seção II, Diagnóstico da Situação Atual, que deveria ser o alicerce para fundamentar a necessidade da contratação, nota-se uma tendência de focar na solução desejada, em vez de explorar

profundamente o problema. Esse enfoque distorcido compromete a clareza e a precisão do diagnóstico, omitindo os desafios concretos e os stakeholders envolvidos. Sem uma análise aprofundada do problema, o ETP perde a oportunidade de justificar adequadamente a contratação e de orientar a escolha das melhores alternativas de solução.

A falta de documentação formal do processo que leva ao preenchimento do ETP é outro ponto crítico. Embora existam conversas e discussões importantes entre a etapa do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) e a elaboração do ETP, essas interações raramente são registradas. Isso cria uma lacuna significativa, já que as decisões e os insights obtidos durante essas discussões não são incluídos no ETP, resultando em uma visão fragmentada e superficial das necessidades e soluções propostas. Em contraste, processos como o do Nidus, que sistematizam o registro de todas as etapas e interações, oferecem uma compreensão mais clara e estruturada dos problemas, além de facilitar a identificação de soluções inovadoras. Essa documentação formalizada assegura que o conhecimento adquirido ao longo do processo esteja disponível para futuras consultas e auditorias, promovendo maior transparência e consistência.

Na Seção III, Prospecção de Soluções, observa-se que o levantamento mercadológico geralmente se limita a soluções tradicionais, sem explorar de forma abrangente alternativas tecnológicas ou metodologias de inovação aberta. Esse foco restrito em soluções convencionais reduz o potencial de inovação e não considera totalmente a possibilidade de encontrar opções mais sustentáveis e eficientes. A Seção IV, Solução Escolhida, frequentemente apresenta uma justificativa comparativa insuficiente, o que enfraquece a fundamentação da escolha final. A análise dos campos Justificativa para o Parcelamento ou Lote Único e Contratações Correlatas e Interdependentes revela uma falta de planejamento integrado e uma visão estratégica limitada, o que compromete a eficiência e a otimização dos recursos.

Para que o ETP cumpra plenamente seu papel, é necessário não apenas ajustar sua estrutura, mas também formalizar as etapas e decisões que antecedem seu preenchimento. Uma abordagem mais colaborativa, que envolva diferentes áreas e stakeholders e que incorpore práticas de cocriação, poderia enriquecer o diagnóstico e a análise das soluções. Além disso, a flexibilidade nas estimativas e o uso de metodologias como o Lean Office poderiam tornar o ETP mais adaptável às mudanças e mais alinhado com as melhores práticas de gestão pública. A documentação formal

do processo, similar ao que ocorre no Nidus, garantiria uma base sólida para as contratações e asseguraria que todas as etapas e decisões sejam transparentes, rastreáveis e justificáveis, promovendo contratações mais eficientes, inovadoras e sustentáveis.

4.2.3 Descrição e Análise do Termo de Referência

O Termo de Referência (TR) é o último documento da fase preliminar e é indispensável no processo de contratação pública, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 e as orientações da Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos (DGLC) de Santa Catarina. Esse documento consolida as informações capturadas durante o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e descreve, de forma clara, precisa e detalhada, o objeto que se deseja contratar, garantindo que as necessidades específicas do órgão público sejam atendidas por meio da definição exata das especificações técnicas, quantidade, qualidade e outras características essenciais do bem ou serviço. Dessa forma, o TR deve evitar ambiguidades e assegurar que os fornecedores compreendam integralmente o que está sendo demandado.

Após sua finalização, o TR torna-se a base para a elaboração do edital de licitação, que oficializa o processo licitatório e, com o apoio do TR, apresenta os critérios de habilitação, julgamento, condições de execução e garantias exigidas. Esses elementos são fundamentais para atrair fornecedores qualificados e garantir segurança e qualidade na execução do contrato, reduzindo riscos e aumentando a transparência do processo, orientando todas as fases da contratação, desde a análise das propostas até a entrega e execução do serviço contratado.

Enquanto o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve se concentrar na identificação da necessidade, análise de alternativas e justificativa inicial para a contratação, o Termo de Referência (TR) amplia e formaliza essas informações, compondo um documento robusto e detalhado que orienta todas as etapas subsequentes do processo licitatório. O TR permite ao órgão responsável estruturar o escopo da contratação e estabelecer os parâmetros necessários para garantir a conformidade do objeto com as expectativas institucionais. Além disso, conforme a Lei nº 14.133/2021, complementada pelo Decreto nº 1.849/2022 e pela Lei Ordinária nº 18.806, de 21 de dezembro de 2023 do Estado de Santa Catarina, o TR deve conter critérios e condições detalhados que assegurem transparência e eficiência na

contratação pública. Dessa forma, o TR não apenas formaliza as informações levantadas no ETP, mas também incorpora requisitos adicionais exigidos pela legislação, contribuindo para um processo de licitação claro, objetivo e alinhado ao interesse público.

O modelo do Termo de Referência (TR) é composto por uma organização detalhada das seções e campos necessários para estruturar o processo licitatório de acordo com legislação. Cada elemento foi analisado e organizado, incluindo desde a descrição do objeto até os critérios de aceitação, habilitação e execução. Essas informações são resumidas no Quadro 7, que apresenta uma visão geral dos componentes essenciais do TR. Detalhadamente, na Seção 1, é abordada a descrição do objeto, incluindo especificações técnicas, quantidades e a natureza do bem ou serviço; na Seção 2, encontra-se a justificativa para contratação, evidenciando a necessidade e o interesse público; na Seção 3, são apresentados os parâmetros da licitação, como a modalidade, o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) e o tratamento diferenciado para ME/EPP. A Seção 4 trata dos critérios de aceitação da proposta, enquanto a Seção 5 aborda os critérios de habilitação, que incluem aspectos jurídicos, fiscais, financeiros e técnicos. Na Seção 6, são especificadas as condições relativas à execução do objeto, como prazos, locais e garantias.

Além disso, a Seção 7 detalha as obrigações das partes, a Seção 8 descreve os aspectos do contrato (como vigência, gestão e fiscalização), a Seção 9 apresenta os critérios de medição e pagamento, e a Seção 10 identifica a dotação orçamentária. A Seção 11 expõe o valor estimado, enquanto a Seção 12 é reservada para informações adicionais relevantes à contratação. Por fim, a Seção 13 aborda a garantia do produto ou serviço e a assistência técnica, assegurando durabilidade e qualidade. O quadro 7 sumariza as seções e campos do TR. Essa estrutura sistematizada garante que o TR conte com todos os elementos essenciais ao processo licitatório. O documento modelo completo está disponibilizado no anexo 3.

Quadro 7 – Seções e Campos do TR

Seção/Campo	Como é hoje
1. Objeto	
1.1. Especificações e Quantidades	Descrever o objeto da contratação, incluindo especificações técnicas detalhadas, quantidades necessárias e a natureza do objeto (se comum ou específico), garantindo clareza sobre o bem ou
1.2. Da natureza do objeto	

	<p>serviço requerido para atender às necessidades do órgão.</p>
2. Justificativa para Contratação	<p>Explicar a necessidade do objeto e sua relevância para o interesse público, com base em estudos e dados que evidenciem a adequação às metas institucionais.</p>
3. Parâmetros da Licitação	
3.1. Será Adotado o Sistema de Registro de Preços – SRP 3.2. Tratamento diferenciado para ME/EPP 3.3. Percentual Lei 123/2006 3.4. Necessidade de Vistoria Prévia 3.5. Participação de Consórcios 3.6. Participação de Cooperativas 3.7. Agrupamento de itens e lotes	<p>Especificando os parâmetros do processo licitatório, incluindo modalidade, uso do Sistema de Registro de Preços (SRP), tratamento diferenciado para ME/EPP (conforme Lei nº 123/2006), necessidade de vistoria, participação de consórcios e cooperativas, subcontratação e agrupamento de itens.</p>
4. Critérios de Aceitação da Proposta	
4.1. Exigência de documentos adicionais 4.2. Exigência de Amostra 4.3. Exigência de Prova de Conceito 4.4. Exigência de Carta de Solidariedade 4.5. Exigência de Garantia de Proposta	<p>Definir os critérios de aceitação da proposta, incluindo a exigência de documentos adicionais, amostras, prova de conceito, carta de solidariedade e garantia de proposta. Esses critérios garantem que a proposta atenda aos padrões de qualidade e requisitos técnicos estabelecidos, assegurando a confiabilidade e adequação do objeto ofertado ao que foi solicitado.</p>
5. Critérios de Habilitação	
5.1. Habilitação Jurídica 5.2. Habilitação fiscal, social e trabalhista 5.3. Qualificação econômico-financeira 5.4. Qualificação técnica	<p>Definir os critérios de habilitação, incluindo a habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, para assegurar que os licitantes atendam aos requisitos legais e possuam a capacidade necessária para executar o contrato com eficiência e conformidade.</p>
6. Da Execução do Objeto	
6.1. Prazo de entrega/execução 6.2. Local e horário de entrega 6.3. Condições específicas para bens perecíveis 6.4. Garantia de execução do contrato	<p>Especificando as condições de execução do objeto, incluindo prazo de entrega ou execução, local e horário de entrega, condições específicas para bens perecíveis, garantia de execução do contrato e garantia do produto/serviço, com manutenção e assistência técnica, assegurando a conformidade</p>

6.5. Garantia do produto/serviço, manutenção e assistência técnica	com o escopo definido e a qualidade do bem ou serviço contratado.
7. Obrigação das Partes	
7.1. Da Contratada 7.2. Da Contratante	Definir as obrigações das partes, especificando os deveres da contratada em relação ao cumprimento do objeto contratado e da contratante em relação à fiscalização e suporte necessários para a execução do contrato, garantindo clareza e equilíbrio nas responsabilidades de ambas as partes.
8. Do Contrato	
8.1. Instrumento Contratual 8.2. Vigência do Contrato 8.3. Gestão e Fiscalização	Descrever os elementos do contrato, incluindo o instrumento contratual, o período de vigência e os procedimentos de gestão e fiscalização, assegurando que as condições sejam claras e que o contrato seja monitorado para o cumprimento integral dos termos estabelecidos.
9. Critérios de Medição e Pagamento	Definir o prazo de troca de bens rejeitados, o prazo para recebimento definitivo do objeto, o prazo de liquidação do documento fiscal e o prazo de pagamento, assegurando que todos os processos administrativos e financeiros sejam realizados de acordo com as condições contratuais e atendam aos padrões de qualidade e conformidade.
10. Da Dotação Orçamentária	Deve indicar a fonte de recursos orçamentários para custeio da contratação, assegurando que há previsão orçamentária suficiente para viabilizar a despesa.
11. Do Valor Estimado	Deve apresentar o valor estimado para a contratação, com base em pesquisas de mercado e análises técnicas, garantindo a economicidade e o limite orçamentário necessário.
12. Informações Adicionais	Deve incluir informações complementares relevantes para a contratação, como condições específicas do objeto ou detalhes adicionais que possam ser importantes para a execução.
13. Garantia do produto/serviço e assistência técnica	Deve especificar as condições de garantia e de assistência técnica a serem oferecidas pela contratada, assegurando a durabilidade e

	qualidade do bem ou serviço conforme os termos estabelecidos.
--	---

A primeira seção do Termo de Referência (TR) é a Descrição do Objeto, que desempenha um papel crucial no sucesso da contratação. Conforme estabelecido pela legislação e pelas orientações do modelo de TR, essa descrição deve ser detalhada e exata, incluindo especificações técnicas, quantidades necessárias, padrões de qualidade e demais características pertinentes, de modo a evitar ambiguidade ou direcionamento para marcas ou modelos específicos. Adicionalmente, o TR deve conter uma tabela de especificações e quantidades alinhada ao Catálogo de Materiais e Serviços do Governo de Santa Catarina, destacando a natureza do objeto, seja ele um bem comum de mercado ou uma solução específica, assegurando a adequação às normativas, como o Decreto nº 2.355/2022, que regula a exclusão de itens considerados de luxo.

Esse nível de detalhamento visa garantir que os potenciais fornecedores compreendam plenamente o escopo da contratação, reduzindo os riscos de propostas inadequadas ou interpretações errôneas. Assim, a precisão na definição do objeto é essencial para atender às necessidades institucionais, assegurar o êxito do processo licitatório e garantir a entrega de produtos ou serviços em conformidade com os objetivos do órgão público.

A segunda seção do Termo de Referência (TR) trata da Justificativa para a Contratação, um componente obrigatório que desempenha um papel essencial na fundamentação do processo licitatório. Conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021, a justificativa deve ser clara e objetiva, evidenciando a necessidade da contratação, seu impacto no interesse público e a motivação para a utilização dos recursos públicos.

Essa seção deve estar diretamente fundamentada nos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), demonstrando como a contratação contribui para alcançar os objetivos institucionais, além de especificar a razão da necessidade de aquisição, as características técnicas dos bens ou serviços e o quantitativo demandado. Uma justificativa bem elaborada promove a responsabilidade fiscal e o alinhamento das contratações aos princípios da administração pública, assegurando que o processo esteja devidamente embasado e direcionado ao atendimento das necessidades do órgão contratante.

A seção três, “Parâmetros da Lição”, define um conjunto de diretrizes essenciais para a condução do processo licitatório, incluindo a modalidade de licitação, como o pregão eletrônico, e a possibilidade de utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratações frequentes ou para atender a múltiplos órgãos. O tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP) também deve ser considerado, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 123/2006, com justificativa de aplicação, limites de valores, e o percentual aplicável para participação exclusiva. Outros parâmetros incluem a necessidade de vistoria prévia (com justificativa), a participação de consórcios e cooperativas (com justificativa fundamentada), e a subcontratação de itens (limitada a parcelas específicas e com critérios claramente estabelecidos). A Lei nº 14.133/2021 estabelece diretrizes gerais para esses parâmetros, enquanto o Decreto nº 1.849/2022 e a legislação estadual de SC detalham e adaptam essas condições ao contexto local, assegurando que o processo seja eficiente, transparente e competitivo.

A quarta seção do Termo de Referência (TR), denominada “Critérios de Aceitação da Proposta” estabelece exigências como a apresentação de documentos adicionais, amostras, provas de conceito, e eventualmente uma carta de solidariedade. Esses critérios, determinados pela Lei nº 14.133/2021, asseguram que a proposta vencedora atenda aos padrões de qualidade e aos requisitos técnicos estabelecidos no TR, promovendo a segurança e confiabilidade do processo licitatório. Além disso, o TR pode estabelecer a exigência de uma garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. Esses critérios são essenciais para a avaliação adequada das propostas, garantindo a seleção da proposta mais vantajosa.

Os “Critérios de Habilidação”, a quinta seção do TR, definem os requisitos que os licitantes devem atender para participar do processo, incluindo habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, bem como qualificação econômico-financeira e técnica. Esses requisitos, estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, asseguram que apenas fornecedores habilitados e capacitados participem do processo, garantindo que a execução do contrato seja realizada por empresas que possuam condições adequadas para cumprir o objeto contratado.

A sexta seção do TR, “Execução do Objeto”, especifica as condições de entrega, como prazo, local e horário, além de detalhes específicos para bens perecíveis, como a validade mínima no ato da entrega. A Lei nº 14.133/2021 exige que esses parâmetros sejam incluídos para assegurar que o objeto seja entregue

conforme o escopo e dentro dos prazos estabelecidos, contribuindo para o cumprimento das metas institucionais e a eficácia do serviço público.

A seção 7, “Obrigações das Partes”, detalham as responsabilidades da contratada e da contratante, incluindo o compromisso de a contratada atender a especificações, corrigir problemas e fornecer amostras para análise, caso necessário. A contratante, por sua vez, é responsável por acompanhar e fiscalizar o cumprimento das especificações, comunicando qualquer irregularidade e garantindo o cumprimento das condições contratuais. Embora a Lei nº 14.133/2021 estabeleça diretrizes gerais, o Decreto nº 1.849/2022 e a regulamentação de SC detalham essas obrigações para alinhar às práticas locais.

A seção 8, O “Contrato” compreende o instrumento contratual, a vigência e as responsabilidades de gestão e fiscalização. A Lei nº 14.133/2021 exige que esses elementos estejam claramente definidos para garantir segurança jurídica às partes, e a legislação estadual complementa essas disposições com procedimentos adequados ao contexto catarinense, assegurando a conformidade e eficácia dos contratos públicos.

A seção 9, Os “Critérios de Medição e Pagamento” estabelecem condições e prazos para pagamento, vinculados ao cumprimento das etapas contratuais. Esses critérios, exigidos pela Lei nº 14.133/2021, garantem que o pagamento seja realizado após a aprovação e recebimento dos produtos ou serviços contratados, promovendo o controle no uso dos recursos públicos.

A seção 10, A “Dotação Orçamentária” identifica a fonte de recursos para custeio da contratação, assegurando que o processo esteja em conformidade com o orçamento aprovado, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021. Esse item reforça a responsabilidade fiscal e garante que os recursos necessários estejam alocados antes do início do processo licitatório.

A seção 11, o “Valor Estimado” representa o montante máximo previsto para a contratação, com base em estudos técnicos e pesquisas de mercado. Essa definição, conforme a Lei nº 14.133/2021, visa assegurar que a administração pública realize contratações com um limite orçamentário competitivo, promovendo economicidade e evitando gastos excessivos.

A seção 12, as “Informações Adicionais” abrangem dados relevantes que possam auxiliar na execução e compreensão do objeto contratado. Embora não seja uma exigência direta da Lei nº 14.133/2021, esse campo permite que o órgão inclua

especificidades pertinentes à contratação, tornando o processo mais transparente e ajustado às necessidades institucionais.

Por fim, a seção 13, a “Garantia do Produto/Serviço e Assistência Técnica” define as condições de garantia e suporte técnico a serem oferecidos pela contratada, conforme permitido pela Lei nº 14.133/2021. O Decreto nº 1.849/2022 e a Lei Ordinária nº 18.806/2023 de SC regulamentam esses parâmetros, especialmente para contratações de serviços contínuos ou bens de alto valor, assegurando uma proteção adicional ao interesse público e a durabilidade do objeto contratado.

Esses itens formam o conjunto de informações que devem constar no Termo de Referência para que o processo de licitação seja conduzido de forma clara, objetiva e conforme as exigências legais. A combinação das disposições da Lei nº 14.133/2021 com as regulamentações estaduais busca garantir que a administração pública alcance a eficiência, a legalidade e a transparência necessárias na gestão de recursos públicos.

Embora o Termo de Referência (TR) permita certa flexibilidade no formato e apresentação, ele deve obrigatoriamente atender aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, que define os elementos essenciais do documento. A descrição do objeto, justificativa da contratação, critérios de habilitação, condições de execução, entre outros itens, são campos obrigatórios que garantem a conformidade legal e a transparência do processo licitatório. Assim, esses elementos centrais não podem ser alterados ou omitidos.

No entanto, a maneira como essas informações são coletadas e organizadas oferece espaço para aprimoramentos. Cerca de 97% dos respondentes do questionário (56,73% concordam e 40,38% concordam totalmente) afirmam que a falta de uma análise crítica durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) compromete diretamente a precisão e a relevância do Termo de Referência (TR). Isso reflete o entendimento de que o ETP é um alicerce essencial para a construção de um TR preciso e alinhado às necessidades institucionais, consolidando-se como base para a definição de um Termo de Referência que esteja adequadamente ajustado aos objetivos do órgão.

A importância da revisão cuidadosa do ETP antes da elaboração do TR também é enfatizada: 63% dos respondentes discordam da ideia de que o TR pode ser elaborado sem uma revisão crítica do ETP, mesmo que o gestor tenha conhecimento sobre o objeto. Essa percepção destaca o papel indispensável do ETP na construção

de um TR eficaz, assegurando que o documento final reflita fielmente as necessidades específicas e as condições do objeto a ser contratado.

O Termo de Referência (TR) possui pouca margem para análise crítica ou ajustes significativos quanto à adequação das informações, pois, essencialmente, ele é uma reprodução detalhada do Estudo Técnico Preliminar (ETP). A estrutura do TR é, em grande parte, composta por campos obrigatórios e pré-definidos pela legislação, o que limita a inclusão de novos dados. O único espaço disponível para informações adicionais e específicas encontra-se no campo "Informações Adicionais", enquanto os demais campos mantêm um caráter padronizado.

Dessa forma, práticas como a personalização do conteúdo do TR para cada nova contratação e a colaboração entre áreas na elaboração do documento são essenciais para assegurar que todas as perspectivas e especificidades institucionais sejam contempladas. Essas práticas evitam a replicação de TRs de processos anteriores sem os ajustes necessários, o que poderia comprometer a adequação do documento à nova contratação. Assim, o TR não apenas cumpre os requisitos legais, mas também é construído com base em um ETP rigoroso, aproveitando as melhores práticas de coleta e análise de dados, respeitando o ciclo de vida do objeto e contemplando aspectos de inovação e sustentabilidade.

A análise comparativa entre os ETPs e seus respectivos TRs revelou que, na maioria dos casos, as informações essenciais — como o problema a ser resolvido, o objeto, a justificativa, os quantitativos e as datas previstas — se mantêm consistentes entre os documentos, reforçando sua correspondência. Notou-se, porém, que algumas variações ocorrem nos aspectos financeiros e técnicos, que são mais amplamente detalhados no TR. Esse detalhamento inclui tabelas de quantidades e estimativas de custos, critérios de julgamento, divisão em lotes e exigências de suporte técnico e prazos de execução. Embora essas informações adicionais tornem o TR mais específico para a fase licitatória, há situações em que o ETP poderia incluir menções a esses dados, como critérios de adjudicação e quantitativos detalhados, assegurando, assim, um alinhamento ainda mais completo entre ambos os documentos.

Verificou-se que o TR complementa as informações do ETP com detalhes necessários para a execução e formalização da contratação, enquanto as divergências identificadas são pontuais e refletem o foco distinto de cada documento nas etapas do processo licitatório. Esses achados indicam que, apesar das diferenças

de detalhamento, o ETP e o TR mantêm uma relação coesa, contribuindo para a clareza e a objetividade do processo de contratação pública.

4.3 Análise global do diagnóstico

As compras públicas desempenham um papel central na administração pública, pois são fundamentais para a aquisição de bens e serviços necessários à prestação de serviços à sociedade e à implementação de políticas públicas eficazes. No Brasil, e especialmente no Estado de Santa Catarina, o cenário das compras públicas enfrenta desafios significativos relacionados à complexidade burocrática e à rigidez dos processos licitatórios. Tais obstáculos comprometem a eficiência e a inovação nas aquisições governamentais, ampliando a necessidade de processos mais ágeis e transparentes. Para que os gestores públicos possam superar as limitações dos métodos tradicionais, torna-se imperativo que práticas mais colaborativas e adaptáveis sejam adotadas (Simon, 1997).

O Programa de Compras Públicas de Santa Catarina, criado para centralizar e organizar o processo de aquisições, é atualmente marcado por dificuldades estruturais e operacionais que afetam a eficiência, a transparência e a capacidade de inovação nas compras governamentais. As análises dos Documentos de Oficialização de Demanda (DOD), dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e dos Termos de Referência (TR) evidenciam limitações consideráveis nesses documentos, uma vez que eles não proporcionam um diagnóstico claro e aprofundado das necessidades e demandas, sendo excessivamente restritivos em seus requisitos técnicos. Essas limitações contribuem para a criação de processos rígidos, dificultando o alinhamento das aquisições com as reais necessidades dos órgãos e dos usuários finais e restringindo a adoção de soluções inovadoras.

Essa rigidez nos documentos é exemplificada pelo caso do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTI), que justificou a contratação exclusivamente pela necessidade de continuidade do serviço de telefonia fixa nos órgãos públicos. Apesar de válida como justificativa operacional, a abordagem não considerou alternativas tecnológicas mais inovadoras e eficientes, como o uso de VoIP ou sistemas integrados de comunicação, que poderiam reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços. Ao limitar a análise a

uma solução tradicional e específica, o processo restringiu a possibilidade de explorar opções mais alinhadas às tendências de modernização e inovação tecnológica, evidenciando a falta de flexibilidade na identificação e avaliação de soluções possíveis.

O problema da superficialidade nos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) também é evidente em casos analisados, como o da Secretaria da Saúde. Nesse exemplo, a justificativa do ETP (8) para a aquisição de medicamentos e suprimentos limitou-se a afirmar a viabilidade econômica e a necessidade básica da contratação. No entanto, o documento não incluiu métricas claras de sucesso nem uma análise aprofundada dos impactos esperados, como a melhoria do atendimento aos pacientes ou a otimização dos estoques hospitalares. Essa abordagem restritiva demonstra a falta de uma visão estratégica e integrada no planejamento, comprometendo a possibilidade de mensurar benefícios tangíveis e de explorar soluções alternativas que poderiam atender às demandas de forma mais eficiente e inovadora.

Outro caso significativo foi o ETP (7) da Secretaria da Administração, onde a composição da equipe de planejamento revelou-se um fator limitante. Composta exclusivamente por membros internos da própria secretaria, a equipe carecia de diversidade de perspectivas, o que restringiu a análise de interdependências com outras contratações ou oportunidades de sinergia entre departamentos. Além disso, o documento não considerou a possibilidade de integrar demandas correlatas, o que poderia gerar economias de escala ou otimizar os recursos aplicados. Essa ausência de uma abordagem colaborativa e intersetorial reforça a rigidez do processo, dificultando o desenvolvimento de soluções mais amplas e alinhadas às necessidades estratégicas do órgão e da administração pública como um todo.

Além das análises documentais, as entrevistas com os servidores envolvidos no setor de compras reforçam essas dificuldades. Muitos relataram que os processos carecem de clareza e aprofundamento técnico, além de serem focados exclusivamente na conformidade regulatória em detrimento de uma abordagem mais adaptável e orientada para a resolução de problemas. As respostas indicam uma percepção comum de que a falta de práticas colaborativas impede a inovação e a agilidade no setor, e que as exigências estabelecidas nos DOD, ETP e TR nem sempre são compreendidas ou fáceis de operacionalizar. Assim, os documentos falham em oferecer caminhos que incentivem a definição clara e colaborativa das demandas, o que impacta negativamente a qualidade das aquisições.

A fase preliminar das compras públicas desempenha um papel essencial na eficiência e transparência dos processos licitatórios. No entanto, os achados da pesquisa indicam desafios estruturais que impactam diretamente a qualidade das contratações no Estado de Santa Catarina. A partir das entrevistas realizadas com gestores da Diretoria de Licitações e Contratos (DGLC) e da pesquisa quantitativa com servidores públicos, foram identificadas lacunas críticas na formulação dos documentos técnicos, na clareza das informações e na integração dos processos.

Os entrevistados foram unânimes ao apontar que as principais falhas na fase preliminar estão relacionadas à falta de clareza e precisão na elaboração dos documentos fundamentais do processo licitatório: Documento de Oficialização de Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR).

O Gerente de Análise de Demanda (Entrevistado 1) destacou que um volume expressivo de processos precisa ser devolvido para ajustes, pois os documentos são preenchidos de forma inadequada. Segundo ele, os campos do ETP e do TR frequentemente são preenchidos de forma genérica, sem informações suficientes, o que leva a retrabalho e atrasos no processo. Além disso, ressaltou que os servidores focam mais no objeto a ser contratado do que na correta identificação e estruturação do problema a ser resolvido. Essa prática compromete a qualidade das contratações, resultando em processos que muitas vezes não atendem às necessidades reais dos órgãos.

A Gerente de Licitações (Entrevistado 2) reforçou que a falta de clareza e padronização no ETP e no TR impacta diretamente o andamento do pregão eletrônico, gerando impugnações e pedidos de esclarecimento. Esse cenário, segundo a entrevistada, acarreta atrasos significativos e sobrecarrega tanto os pregoeiros quanto a equipe técnica, que precisa interpretar ou corrigir falhas nos documentos. A falta de uma estrutura padronizada e bem definida para esses documentos gera dificuldades durante a fase de lances, podendo comprometer a competitividade e a eficiência do certame.

O Assessor de Normatização e Orientação (Entrevistado 3) apontou que a falta de padronização nos modelos dos documentos e o uso de múltiplos programas e sistemas dificultam a análise técnica e impedem uma gestão mais estratégica. Para ele, cada órgão preenche os documentos de um jeito diferente, gerando inconsistências que atrasam o processo e dificultam a extração de dados. Além disso, o uso de diversos sistemas e formatos impossibilita a criação de uma base de dados

única e integrada, o que impede a aplicação de ferramentas analíticas para prever tendências e aprimorar a gestão das compras públicas.

Além das entrevistas, a pesquisa quantitativa realizada com 99 servidores públicos reforça as dificuldades apontadas pelos gestores. Os dados mostram que 53% dos servidores concordam ou concordam totalmente que o campo "Descrição da demanda" do DOD deve descrever de forma clara o problema enfrentado, mas esse entendimento não é refletido nos documentos enviados e no relato dos entrevistados. Além disso, somente 24% dos respondentes concordam que os ETPs devem explorar soluções inovadoras, e ainda há 9% que discordam, indicando uma resistência à incorporação de abordagens mais inovadoras. No que se refere ao TR, 34% dos servidores confirmaram que os Termos de Referência frequentemente replicam modelos antigos, sem ajustes adequados para novas contratações. Esses números confirmam que a falta de clareza e estrutura nos documentos técnicos gera retrabalho, atrasos e fragilidades no planejamento das contratações públicas.

Esse cenário se conecta diretamente com os achados do Laboratório de Inovação Nidus, onde dos 77 desafios mapeados revelou que apenas 2 realmente exigiam soluções inovadoras, enquanto a grande maioria representava problemas mal diagnosticados. Esse dado reforça que muitas das dificuldades enfrentadas na etapa de contratação pública derivam de erros na identificação e estruturação do problema, comprometendo a qualidade e a efetividade dos processos licitatórios.

A ausência de um diagnóstico bem fundamentado resulta na escolha inadequada de soluções, limita a exploração de alternativas mais eficientes e, em muitos casos, gera contratações que precisam ser ajustadas ou refeitas posteriormente. Essa fragilidade no planejamento inicial, evidenciada tanto pelos dados coletados no Programa Compras SC quanto pelo Nidus, demonstra a importância de aprimorar os documentos técnicos, garantindo que o foco esteja na real necessidade do órgão e não apenas na descrição do objeto a ser adquirido.

Para mitigar esse problema, é essencial adotar uma abordagem mais estratégica e criteriosa na fase preliminar, alinhada a metodologias estruturadas como as aplicadas pelo Nidus, que incentivam uma análise mais profunda das demandas, o envolvimento de múltiplos stakeholders e a consideração de alternativas antes da tomada de decisão. A integração de práticas de inovação aberta pode ser um diferencial para melhorar a precisão do diagnóstico e a eficiência das contratações

públicas, reduzindo retrabalho e assegurando processos mais alinhados às reais necessidades da administração pública.

Diante desse cenário, metodologias como cocriação, inovação aberta e *Lean office* emergem como alternativas estratégicas para reestruturar os processos de compras públicas, oferecendo uma abordagem mais inclusiva e colaborativa na definição de problemas e no desenvolvimento de soluções. A cocriação, conforme sugerido por Torfing, Sørensen e Røiseland (2017), envolve a participação ativa de diferentes atores — servidores, fornecedores e até cidadãos — no processo de definição dos problemas e formulação das soluções. Essa prática assegura que as especificações técnicas estejam mais alinhadas com as necessidades reais, reduzindo retrabalho e o risco de aquisições inadequadas. De acordo com Bovaird (2007), a cocriação também aumenta o engajamento dos stakeholders e promove um ambiente de confiança e transparência, essenciais para a eficácia das políticas públicas.

Paralelamente, a inovação aberta, conforme proposta por Chesbrough (2003), permite que o setor público acesse conhecimentos e recursos externos, fomentando uma colaboração mais ampla com universidades, empresas e bancos de soluções, como o banco de startups do Nidus, o laboratório de inovação do Governo de Santa Catarina. Esse modelo amplia a capacidade de resposta do setor público, oferecendo uma alternativa ágil para enfrentar problemas complexos e adaptar soluções inovadoras às necessidades específicas dos órgãos. A colaboração com esses atores externos possibilita a absorção de soluções já testadas e prontas para serem implementadas, reduzindo o tempo e os custos associados ao desenvolvimento de novas soluções.

O *Lean Office* é outra metodologia promissora para enfrentar a ineficiência e a burocracia excessiva nos processos de compras públicas. Com foco na eliminação de desperdícios e na otimização dos fluxos de trabalho, o *Lean office* simplifica processos e minimiza atividades que não agregam valor, tornando-os mais ágeis e colaborativos (Psomas, Keramida e Jiju, 2022). A integração do *Lean office* com a cocriação e a inovação aberta permite que os processos se tornem menos fragmentados e mais eficazes, facilitando a identificação de problemas reais e permitindo respostas rápidas e precisas (Ries, 2011).

Para que os documentos como DOD, ETP e TR possam melhor refletir os princípios de cocriação, inovação aberta e *lean office*, uma reestruturação é

necessária. Propostas específicas para essa reestruturação serão apresentadas no próximo capítulo, incluindo recomendações para que esses documentos incorporem seções que estimulem a colaboração entre setores e permitam consultas externas. Tais medidas visam definir as necessidades de forma clara, abrangente e alinhada às demandas reais, além disso abordará como a aplicação de técnicas de *Problem Structuring*, conforme Rosenhead e Mingers (2001), pode transformar esses documentos. Essas técnicas permitirão organizar problemas complexos em partes gerenciáveis, promovendo uma visão mais holística e adaptável das necessidades dos órgãos. Essa abordagem facilitará a convergência entre as especificações técnicas e as necessidades reais, contribuindo para uma gestão de compras mais eficaz, estratégica e responsável.

O Nidus, como laboratório de inovação do Governo de Santa Catarina, é um exemplo concreto de como a aplicação de cocriação e inovação aberta pode transformar a gestão pública. Com práticas de *Design Thinking* e o modelo do Duplo Diamante, o Nidus estrutura a resolução de problemas de maneira iterativa e colaborativa, garantindo que os desafios sejam amplamente compreendidos antes da formulação de soluções. Essa abordagem iterativa, cria um ambiente favorável à inovação, no qual os problemas são explorados em profundidade, gerando soluções que são adaptáveis e alinhadas às necessidades específicas do setor público (Mergel & Desouza, 2013).

Para enfrentar as limitações estruturais e operacionais identificadas nas compras públicas de Santa Catarina, propõe-se uma reestruturação documental e uma nova abordagem para a condução dos estudos técnicos. O foco dessa proposta é o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que será apoiado por um *framework* desenvolvido com base nos princípios de inovação aberta, cocriação e gestão enxuta (*lean office*). Esse *framework* funcionará como um dispositivo para guiar a identificação e o entendimento mais claro do problema a ser resolvido, oferecendo perguntas e subsídios práticos que facilitem a execução do ETP de forma mais eficaz.

A proposta inclui a simplificação do Documento de Oficialização de Demanda (DOD), mantendo apenas os campos essenciais para iniciar o processo e justificar a necessidade, enquanto as informações técnicas mais detalhadas serão concentradas no ETP. Além disso, sugere-se uma reorganização dos campos e descrições do ETP para padronizar e facilitar o preenchimento, utilizando formulários no Sistema de

Gestão de Processos Eletrônicos (SGPe). Essa padronização visa uniformizar o documento, promovendo maior clareza e precisão na definição das demandas.

A implementação desse *framework* para melhor identificação dos problemas públicos que exigem alguma contratação e a reestruturação do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP) têm o potencial de transformar a gestão de compras públicas, tornando-a mais ágil e orientada para resultados. Essa abordagem integrada fortalecerá a capacidade do setor público de Santa Catarina de enfrentar desafios com inovação e eficiência, garantindo que as aquisições estejam alinhadas com as reais necessidades dos órgãos públicos e contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e responsivas.

Ao aprimorar o DOD e o ETP, espera-se que os Termos de Referência (TR) resultantes sejam mais precisos e bem elaborados, refletindo com maior fidelidade as demandas identificadas. Com TRs mais assertivos, as licitações tendem a ser mais eficientes, reduzindo retrabalhos e aumentando a competitividade entre os fornecedores. Isso resulta em contratações mais vantajosas para a administração pública e em serviços e produtos que atendem melhor às necessidades da sociedade.

Atualmente, os documentos como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) já seguem uma padronização básica, especialmente em termos de estrutura e campos obrigatórios. Contudo, essa padronização, embora represente um avanço, muitas vezes não é aplicada de maneira uniforme pelos diferentes órgãos, resultando em variações no preenchimento, interpretações inconsistentes e dificuldades na análise posterior. Além disso, observa-se que os servidores utilizam diferentes tipos de editores de texto para a elaboração dos documentos, o que compromete a formatação padrão e dificulta o uso de ferramentas de leitura automática e validação de documentos. Essa diversidade de formatos prejudica tanto a análise técnica quanto a integração dos documentos aos sistemas eletrônicos utilizados para a gestão de processos, como o SGPe, aumentando o risco de erros e retrabalhos. Além disso, a padronização existente não contempla totalmente as demandas específicas de processos mais complexos, como aqueles voltados para soluções inovadoras ou tecnológicas, o que limita a eficácia e a eficiência das contratações.

As alterações propostas, que visam aprimorar os modelos existentes e integrá-los de forma mais completa em formulários eletrônicos e a sistemas eletrônicos como

o SGPe, são fundamentais para consolidar uma padronização efetiva e funcional. Ao detalhar melhor os campos, incorporar diretrizes claras e prever automatizações que auxiliem no preenchimento e validação de dados, espera-se reduzir significativamente inconsistências e retrabalhos. Mais do que isso, as mudanças propostas atendem à necessidade de maior clareza e adaptabilidade, permitindo que os documentos reflitam com mais precisão as especificidades de cada demanda, sem perder a uniformidade essencial para garantir transparência e rastreabilidade.

A padronização existente, embora funcional em muitos casos, apresenta lacunas que comprometem o desempenho ideal do sistema de compras públicas. As alterações propostas não apenas reforçam a uniformidade entre os órgãos, mas também elevam o nível de detalhamento e integração tecnológica, tornando o processo mais ágil, assertivo e alinhado às boas práticas de governança.

O próximo capítulo apresentará as proposições específicas para a reestruturação do DOD, Framework, ETP e TR, destacando as mudanças sugeridas para tornar esses documentos mais colaborativos, objetivos e eficientes. Serão detalhadas as novas abordagens e ferramentas propostas, como a aplicação de frameworks baseados em inovação aberta e técnicas de *problem structuring*, além da padronização e simplificação dos campos para facilitar o preenchimento e uso desses documentos.

5 PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DOS DOCUMENTOS E DE FRAMEWORK NAS COMPRAS PÚBLICAS EM SANTA CATARINA

Este capítulo apresenta uma proposta de intervenção que busca aprimorar a gestão dos processos licitatórios no âmbito do Programa de Compras SC, fundamentando-se nos princípios da inovação aberta (Chesbrough, 2003; Torfing et al., 2017), cocriação (Bovaird, 2007; Torfing, Sorensen & Roiseland, 2017) e metodologias ágeis (Ries, 2012; Blank, 2013). A proposição baseia-se nas análises realizadas ao longo desta pesquisa, que identificaram limitações no atual modelo de compras públicas, especialmente na condução e formato de documentos-chave como a Oficialização de Demandas (DOD), os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e os Termos de Referência (TR). Apesar de serem etapas estruturantes, estas apresentam desafios relacionados à falta de padronização, baixa integração de stakeholders e limitada aplicação de práticas colaborativas, conforme sugerido por Jonassen (2011) e Rosenhead & Mingers (2001).

A proposta fundamenta-se, ainda, nas experiências do Laboratório Nidus, que tem se destacado como um espaço de experimentação e integração, promovendo metodologias baseadas na inovação aberta e cocriação para abordar problemas complexos e melhorar a eficiência da administração pública. O Nidus exemplifica uma abordagem participativa e adaptativa, essencial para o redesenho das etapas preliminares dos processos licitatórios. Tal abordagem, segundo Osborne e Brown (2005) e Pestoff et al. (2012), fortalece a relevância e a eficácia das soluções, ao envolver múltiplos atores e incorporar perspectivas diversas.

A análise conduzida evidencia que as práticas do Nidus podem ser aplicadas para aprimorar os documentos e fluxos que sustentam os processos de licitação tradicional de compras públicas, como o DOD e o ETP, incorporando uma abordagem mais aberta e colaborativa. Com base em experiências exitosas descritas por Blank (2013) e Ries (2012), a proposta sugere alterações estruturais nesses documentos, incluindo supressão, reformulação e a padronização de suas seções com a utilização de formulários eletrônicos, promovendo maior agilidade e automação na análise dos dados.

Explorando conceitos como o "Lean Startup" adaptado ao setor público e frameworks de resolução de problemas (Wedell-Wedellsborg, 2017; Jonassen, 2011), a proposta busca introduzir ferramentas e práticas que garantam maior clareza na

definição de problemas e necessidades de aquisição. Nesse sentido, a criação de um framework específico para conduzir os ETPs, fundamentado em métodos iterativos e orientados ao aprendizado contínuo, é um dos pilares da intervenção.

A intervenção proposta visa não apenas otimizar o processo decisório nas aquisições públicas, mas também promover uma gestão mais integrada e colaborativa, alinhada às diretrizes contemporâneas de governança pública (Torfing et al., 2017; Bovaird & Loeffler, 2012). Nos próximos subcapítulos, serão detalhadas as etapas do modelo sugerido, as ferramentas sugeridas e as implicações práticas para sua implementação, com o objetivo de estabelecer uma referência replicável para outras iniciativas no setor público.

5.1 Proposta de DOD Enxuto e centrado no problema

Embora a Lei nº 14.133/2021 não exija o Documento de Oficialização de Demandas (DOD) como obrigatório, no Estado de Santa Catarina sua utilização foi formalmente exigida e regulamentada pelo Decreto nº 47, de 9 de março de 2023, como parte da fase preparatória dos processos de aquisição. Segundo o decreto, o DOD deve formalizar a necessidade administrativa do objeto a ser contratado, detalhando o bem ou serviço requerido, o quantitativo necessário, a justificativa baseada no interesse público e a previsão de data para a prestação ou fornecimento. Esse documento alinha a demanda com o planejamento estratégico da organização e assegura que as informações iniciais atendam aos requisitos legais e às diretrizes de governança.

Considerando que a fase inicial de qualquer projeto é caracterizada por muitas incertezas, é essencial que o DOD seja estruturado de forma flexível e adaptável. Tal flexibilidade deve incluir o reconhecimento explícito de que as informações registradas no documento são preliminares e sujeitas a revisões, especialmente após a realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que proporciona uma análise mais detalhada e fundamentada das necessidades e soluções possíveis.

O diagnóstico revelou que os Documentos de Oficialização de Demanda (DOD) frequentemente descrevem diretamente soluções desejadas, sem abordar de forma aprofundada os problemas que motivaram a demanda. Essa prática reduz a clareza do processo e dificulta a avaliação de alternativas que poderiam ser mais adequadas às necessidades institucionais. Observou-se que muitos DODs não conectam as

demandas formalizadas aos objetivos maiores das organizações públicas. Isso gera processos desconexos que não contribuem plenamente para o alcance das prioridades estratégicas da administração pública.

Para o Documento de Oficialização de Demandas (DOD), a principal sugestão está fundamentada na reformulação do Decreto SC nº 47/2023, especificamente no artigo 6º e seus incisos, alterando o foco do DOD de uma descrição detalhada do objeto da contratação para uma abordagem centrada no problema vivenciado pela administração pública. Essa mudança é essencial para adequar o DOD ao seu papel como o primeiro documento do processo, cuja função principal é formalizar a identificação de uma demanda, sem a exigência de informações que só podem ser obtidas em etapas subsequentes.

Art. 6º O procedimento inicial consiste na abertura de processo administrativo pelo requisitante, com o documento de oficialização de sua demanda, cuja elaboração também é de sua responsabilidade, que evidencie e detalhe a necessidade administrativa do objeto pretendido, contemplando:

I – a indicação do bem ou serviço que se pretende contratar;

II – o quantitativo do objeto a ser contratado;

III – a justificativa fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido da necessidade da contratação, inclusive com demonstração de sua previsão no Plano Anual de Compras; e

IV – a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou realizado o fornecimento dos bens.

Conforme o artigo 6º do decreto, o DOD atualmente exige a indicação do bem ou serviço pretendido, o quantitativo a ser contratado, uma justificativa fundamentada e uma previsão de datas. No entanto, exigir essas informações neste estágio inicial não é coerente, pois o DOD antecede o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que é a etapa responsável por investigar as opções disponíveis, analisar dados e fundamentar a solução ideal para a necessidade identificada. Como nenhum estudo ainda foi realizado no momento da elaboração do DOD, é inadequado e contraproducente exigir detalhes tão específicos nesse documento inicial.

Essa mudança busca transformar o DOD em um instrumento mais exploratório e estratégico, que, em vez de antecipar soluções ou detalhar o objeto, demonstre a existência de um problema relevante e a intenção de resolvê-lo. Essa proposta está alinhada à abordagem de Rosenhead e Mingers (2001), que destacam a importância de uma estruturação inicial focada no problema, desmembrando questões complexas em partes manejáveis para facilitar a análise e promover soluções mais eficazes.

Aplicado ao DOD, esse conceito reforça que o documento deve priorizar a compreensão profunda do problema, deixando para etapas posteriores, como o ETP, a exploração detalhada de alternativas e definições do objeto.

A análise identificou que os DODs atuais frequentemente carecem de clareza e profundidade, com justificativas genéricas que não exploram adequadamente as necessidades reais dos órgãos. Por isso, propõe-se que o DOD inclua campos dedicados à identificação do problema, com ênfase em seus impactos e relevância estratégica, bem como à colaboração intersetorial, permitindo a inclusão de percepções iniciais de stakeholders e especialistas externos, conforme proposto no capítulo 5.

Com essa reformulação, o DOD ganharia novas funções, como evidenciar o problema que motiva a demanda e destacar seus impactos e relevância para o órgão público. Essa abordagem também está alinhada ao conceito de "reframing" de Wedell-Wedellsborg (2017), que enfatiza como o reenquadramento do problema pode ampliar as possibilidades de soluções inovadoras. Além disso, o DOD formalizaria a intenção de buscar soluções, funcionando como um documento inicial de autorização sem restringir a análise exploratória ou limitar as possibilidades no estágio inicial. A integração ao planejamento estratégico seria reforçada, garantindo que o problema identificado esteja relacionado aos objetivos institucionais e prioridades organizacionais, promovendo decisões mais estratégicas e embasadas. A seguir o quadro síntese (quadro 8) das proposições de alteração do modelo atual de DOD.

Quadro 8 – Quadro síntese Modelo Atual de DOD x Novas Proposições

Seção/Campo	Modelo atual de DOD	Proposição
Identificação	Incluía apenas o nome da entidade demandante e o responsável pela demanda, sem detalhes adicionais.	Inclui campos para e-mail e telefone do responsável e um subcampo para Possíveis Atores Envoltos, detalhando: setores internos, órgãos parceiros, beneficiários externos e especialistas externos.
Problema Vivenciado	Não estava presente no modelo anterior; o foco era na descrição do objeto e detalhamento da solução.	Introduz um campo específico para descrição breve do problema enfrentado, destacando impactos e relevância, sem propor soluções ou detalhamentos técnicos.

Orçamento Disponível e Dotação Orçamentária	Exigia informações específicas como custos detalhados ou estimativas iniciais da contratação.	Substitui a exigência de estimativas por um campo mais geral, indicando apenas a dotação orçamentária ou os recursos disponíveis, sem comprometer a flexibilidade do planejamento.
Informações Adicionais e Anexos	Não estava presente no modelo anterior.	Adiciona um campo para incluir informações complementares ou anexos relevantes que possam enriquecer a compreensão da demanda.
Autorização para Realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP)	Não havia um campo dedicado para formalizar a autorização do ETP.	Introduz um campo específico para autorização formal, com espaço para nome, matrícula, cargo e assinatura digital da autoridade responsável.
Notas de Instrução	Ausentes, sem orientações claras para o preenchimento dos campos.	Inclui notas de instrução em todos os campos, fornecendo orientações para padronizar o preenchimento e esclarecer o que se espera em cada seção.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

No novo formato proposto, o DOD deixaria de exigir informações específicas sobre o objeto, como quantidades e previsão de início, para se concentrar na descrição detalhada do problema vivenciado. Essa abordagem oferece uma série de vantagens. A primeira é a possibilidade de explorar soluções inovadoras, já que ao priorizar o problema em vez de uma solução pré-definida, abre-se espaço para analisar alternativas mais eficientes e criativas. Outra vantagem está no fomento à cocriação e à colaboração. O foco no problema facilita a integração de diferentes stakeholders e áreas no estudo das possibilidades, promovendo interdisciplinaridade e maior adesão às soluções propostas. Por fim, a flexibilidade do processo é ampliada. A ausência de especificações rígidas no estágio inicial possibilita ajustes contínuos ao longo do desenvolvimento da demanda, incorporando os aprendizados obtidos durante o ETP.

O diagnóstico realizado evidenciou que a centralização da responsabilidade na elaboração do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) limita a participação efetiva dos stakeholders diretamente impactados pelo processo. Atualmente, as

demandas são frequentemente estruturadas com pouca ou nenhuma consulta às áreas operacionais, estratégicas ou mesmo aos usuários finais dos serviços ou produtos que serão adquiridos. Essa exclusão resulta em diagnósticos incompletos, pois desconsidera perspectivas essenciais para uma análise mais robusta e contextualizada.

Além disso, a falta de interação com stakeholders externos, como fornecedores potenciais ou especialistas técnicos, compromete a qualidade das soluções propostas. Essas partes poderiam contribuir para identificar novas tecnologias, práticas inovadoras ou até mesmo alternativas mais econômicas e eficientes, alinhadas às reais necessidades da administração pública. Entretanto, o processo atual raramente incorpora esse tipo de colaboração, o que restringe a amplitude e a eficácia do planejamento.

Outro ponto relevante para a reformulação do DOD é a inclusão de um campo específico para identificar os atores envolvidos no problema vivenciado ou aqueles que também se beneficiarão com sua resolução. Essa proposta está alinhada aos princípios da cocriação (Torfing, Sorensen & Roiseland, 2017), que enfatizam a importância de integrar diferentes stakeholders no processo de identificação e solução de problemas complexos. Esse campo teria como objetivo mapear, de maneira preliminar, as partes interessadas diretamente impactadas pelo problema, os beneficiários potenciais da solução e possíveis parceiros que possam contribuir na construção e implementação de alternativas. Além disso, esse mapeamento inicial criaria uma base para o envolvimento ativo desses atores nas etapas seguintes, como no uso do framework de entendimento de problemas e no desenvolvimento do ETP.

Conforme apontado por Bovaird (2007), a participação ativa de diferentes atores é essencial para garantir que as soluções sejam abrangentes, relevantes e sustentáveis, enquanto Wedell-Wedellsborg (2017) reforça que uma compreensão ampla e colaborativa dos interesses envolvidos pode reconfigurar percepções sobre o problema e aumentar a efetividade das soluções propostas. Essa abordagem garante que, ao avançar para as etapas de análise e planejamento, os esforços sejam melhor direcionados e que as soluções desenvolvidas reflitam as reais necessidades e prioridades das partes envolvidas, maximizando o impacto positivo e promovendo decisões mais estratégicas e fundamentadas.

Outro ponto importante na reformulação do Documento de Oficialização de Demandas (DOD) é a substituição do campo destinado a Estimativas Preliminares por

um campo voltado à indicação do Orçamento Disponível ou Dotação Orçamentária a ser utilizada para atender à demanda. Esse ajuste reforça o caráter estratégico do DOD, assegurando que a demanda esteja vinculada aos recursos financeiros previamente alocados, sem a necessidade de estimativas detalhadas que poderiam limitar a flexibilidade nas análises subsequentes.

O campo proposto tem como objetivo principal indicar os recursos financeiros disponíveis na administração pública para atender à demanda, sem exigir informações detalhadas sobre o orçamento específico, valores ou a solução exata que será contratada. A ideia é que, embora não se saiba ainda quanto custará a resolução do problema ou quais serão os detalhes da solução, é fundamental registrar o montante disponível em termos de dotação orçamentária ou recursos alocados para áreas como tecnologia, serviços terceirizados ou outras categorias relevantes. Essa abordagem permite que o DOD funcione como uma base inicial de planejamento, garantindo que a demanda esteja alinhada às possibilidades financeiras da organização, ao mesmo tempo que preserva a flexibilidade para ajustes futuros. O campo ajuda a estabelecer um limite de referência para as etapas subsequentes, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), onde serão aprofundadas as análises sobre custos e soluções. Assim, o DOD mantém seu caráter exploratório e estratégico, ao mesmo tempo que promove maior clareza e alinhamento com o planejamento orçamentário da organização.

A nova abordagem propõe um Documento de Oficialização de Demandas (DOD) mais dinâmico e exploratório, alterando seu foco de uma descrição detalhada do objeto da contratação para uma abordagem centrada no problema vivenciado pela administração pública. Em vez de detalhar imediatamente o objeto da contratação, o DOD passa a destacar a intenção de resolver um problema específico, permitindo que o documento evolua conforme novas informações e análises sejam incorporadas ao longo do processo de planejamento e contratação.

A proposta de reformulação do artigo 6º do Decreto nº 47/2023 busca incorporar as mudanças, adaptando o Documento de Oficialização de Demandas (DOD) para um papel mais estratégico e exploratório no processo de aquisição. Essa proposta visa flexibilizar as exigências para o preenchimento do DOD na etapa inicial, priorizando uma abordagem centrada na identificação do problema e seus impactos, em vez de exigir informações detalhadas sobre o objeto da contratação, que só podem ser definidas em etapas posteriores, como no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Dessa

forma, o DOD torna-se um instrumento mais adequado à realidade das incertezas da fase inicial e mais alinhado aos princípios de cocriação e inovação pública. A seguir, apresenta-se uma sugestão de redação revisada para o artigo 6º:

Art. 6º O procedimento inicial consiste na abertura de processo administrativo pelo requisitante, com o Documento de Oficialização de Demandas (DOD), cuja elaboração também é de sua responsabilidade. O DOD deverá formalizar a identificação de uma necessidade administrativa, evidenciando o problema a ser resolvido e seus impactos, contemplando, de forma preliminar e exploratória:

I – Identificação preliminar dos possíveis atores internos e externos que estejam diretamente relacionados ao problema ou que possam contribuir para sua solução;

II - a descrição do problema ou necessidade que motiva a demanda, incluindo impactos operacionais e estratégicos para o órgão;

III – Orçamento Disponível e Dotação Orçamentária;

III – Autorização para Realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP); e

§ 1º As informações registradas no DOD terão caráter exploratório, podendo ser revisadas e complementadas com base nos resultados do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

§ 2º O DOD deverá incentivar a colaboração intersetorial e, sempre que possível, registrar contribuições de outros setores, usuários finais ou especialistas externos para ampliar a compreensão do problema e fomentar práticas de cocriação.

§ 3º A ausência de informações detalhadas no DOD não deverá ser considerada impeditiva para a continuidade do processo administrativo, desde que sejam suficientes para formalizar a existência de uma demanda e justificar sua análise posterior no ETP.

A proposta busca redefinir o papel do DOD como o documento inicial de formalização da demanda, concentrando-se na identificação do problema vivenciado pela administração pública. Dessa forma, evita-se a exigência de informações detalhadas que só poderão ser obtidas em etapas subsequentes, como no Estudo Técnico Preliminar (ETP), onde as análises técnicas e econômicas são aprofundadas.

- 1. Descrição do Problema Vivenciado:** A principal mudança desloca o foco do DOD para a identificação e compreensão do problema enfrentado pela administração pública, em vez de detalhar o objeto da contratação. Essa abordagem promove uma análise mais aberta e inovadora, permitindo a exploração de soluções diversas e ampliando as possibilidades de atendimento às necessidades reais.

2. **Atores Envolvidos:** O modelo atualizado inclui um campo dedicado para identificar os atores internos e externos relacionados ao problema. Esse campo é subdividido em setores internos, órgãos públicos parceiros, beneficiários externos e especialistas ou colaboradores externos, promovendo uma maior integração e cocriação desde as etapas iniciais.
3. **Orçamento Disponível ou Dotação Orçamentária:** Em vez de estimativas detalhadas ou custos específicos, o novo modelo adota um campo para indicar os recursos financeiros disponíveis ou a dotação orçamentária prevista. Isso assegura o alinhamento estratégico da demanda com as possibilidades financeiras da administração pública, mantendo flexibilidade para ajustes durante o ETP.
4. **Padronização e Clareza:** O modelo inclui **notas de instrução** em todos os campos do DOD, orientando o preenchimento e garantindo maior uniformidade e padronização das informações. Isso reduz ambiguidades e facilita a análise e o tratamento das demandas.
5. **Formalização do ETP:** A inclusão de um campo para a **autorização formal do Estudo Técnico Preliminar (ETP)** assegura que o DOD funcione como um documento introdutório, autorizando a realização de análises técnicas e econômicas aprofundadas, fundamentais para fundamentar decisões de contratação.

Com essas alterações, o DOD se torna uma ferramenta mais estratégica, alinhada aos princípios de flexibilidade, cocriação e eficiência. A reformulação do artigo 6º do Decreto SC nº 47/2023 consolida o DOD como um documento inicial centrado no problema, capaz de evoluir conforme novas informações e análises são incorporadas ao longo do processo de contratação. Essa abordagem assegura que as demandas sejam tratadas de forma mais estruturada, exploratória e ajustada às necessidades reais da administração pública, promovendo decisões mais embasadas e sustentáveis, a figura 3 apresenta a proposição do novo modelo de DOD.

Figura 3 – Documento de Oficialização de Demanda - DOD

1. Identificação	
1.1. Entidade demandante:	Nota: Nome completo do órgão ou entidade pública responsável pela demanda. Deve identificar a instituição que reconheceu a necessidade da contratação, conforme suas atribuições e área de atuação.

1.2. Responsável pela Condução da Demanda:	Nota: Nome completo do servidor ou gestor que será responsável pela condução do processo de demanda. Este é o contato principal para o desenvolvimento da demanda, coordenação de etapas e comunicação com as partes interessadas.
Contatos E-mail: Telefone: ()	Nota: Informações de contato do responsável pela condução da demanda. Visa facilitar a comunicação e garantir a acessibilidade a todas as partes envolvidas no processo.
1.3. Possíveis Atores envolvidos:	Nota: Identificar a seguir os atores, internos e externos, que estão diretamente impactados pelo problema ou que poderão contribuir para sua solução.
3.1. Setores Internos Relacionados:	Nota: Setores ou departamentos da própria entidade demandante que estão direta ou indiretamente ligados ao problema ou que poderão colaborar no desenvolvimento da solução.
3.2. Órgãos Públicos Parceiros	Nota: Outros órgãos ou instituições governamentais que podem ter interesse no problema ou que poderão atuar em parceria na elaboração ou implementação da solução.
3.3. Beneficiários Externos	Nota: Grupos, comunidades ou setores da sociedade que serão impactados positivamente pela resolução do problema. Inclui usuários finais e beneficiários que não fazem parte da administração pública.
3.4. Especialistas e Colaboradores Externos	Nota: Consultores, empresas especializadas, ou especialistas do setor privado que poderão oferecer conhecimento técnico na realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP).
2. Problema Vivenciado	
Nota: Breve descrição do problema enfrentado pela entidade demandante. Esse campo deve fornecer um resumo da situação que motivou a demanda, destacando os principais impactos e a importância de sua resolução. O objetivo é permitir uma compreensão inicial da necessidade da contratação, sem entrar em detalhes específicos ou propor soluções, pois o problema será aprofundado posteriormente no framework de entendimento de problemas e no Estudo Técnico Preliminar (ETP).	
3. Orçamento Disponível e Dotação Orçamentária	
Nota: Indicação dos recursos financeiros disponíveis para a execução da demanda. Não é necessário especificar valores detalhados ou estimativas de custo exatas de soluções, mas sim informar o montante de recursos já alocados ou previstos em termos de dotação orçamentária, voltado para a área geral da demanda (como tecnologia, serviços terceirizados, etc.). Esse campo ajuda a garantir o alinhamento da demanda com as possibilidades financeiras da administração pública.	
4. Informações adicionais e Anexos	
Nota: Adicionar outras informações consideradas pertinentes.	
5. Autorização para Realização do Estudo Técnico Preliminar (ETP)	
Nota: Campo destinado à autorização formal da autoridade máxima da entidade para o desenvolvimento do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Esta autorização indica que a demanda foi reconhecida como relevante e permite que seja realizado um estudo mais aprofundado, com a análise técnica e econômica necessária para identificar soluções viáveis para o problema descrito.	
Nome: Matrícula: Cargo: Assinatura Digital	

Esta nova abordagem propõe a criação de um Documento de Oficialização de Demandas (DOD) que não apenas capture a intenção de necessidade, mas também

seja suficientemente dinâmico para evoluir conforme novos dados e análises são incorporados durante o processo de planejamento e contratação.

Além disso, a inclusão de campos enxutos no DOD visa garantir uma abordagem mais dinâmica e alinhada aos princípios de flexibilidade e cocriação. O campo Problema Vivenciado proporcionaria uma visão geral das necessidades organizacionais, sem entrar em detalhes específicos que poderiam limitar as análises subsequentes, permitindo maior abertura para a exploração de soluções durante o framework de entendimento de problemas e o Estudo Técnico Preliminar (ETP).

5.2 Proposta de Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas

O Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas foi projetado para estruturar o entendimento de problemas de maneira clara e eficaz, desempenhando um papel fundamental na condução de uma análise abrangente e bem direcionada. Elaborado com base na experiência acumulada nos desafios enfrentados pelo Nidus, o framework visa auxiliar setores e órgãos do executivo na condução do processo de entendimento de desafios, antes de formalizá-los no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

O framework proposto destaca-se por sua flexibilidade e utilidade em diferentes momentos do processo licitatório, podendo ser aplicado tanto antes da formalização do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) quanto na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Ele se apresenta como uma ferramenta de planejamento inicial recomendada para demandas ou desafios de maior complexidade ou impacto estratégico, permitindo uma análise colaborativa e antecipada.

Sua aplicação é particularmente valiosa em contratações voltadas a soluções inovadoras ou tecnológicas, ajudando a estruturar requisitos e restrições de forma criativa e eficaz. Além disso, para demandas recorrentes, o framework pode ser usado periodicamente, gerando um histórico consistente de problemas e soluções que facilita decisões futuras. Assim, sua adoção deve ser considerada sempre que houver necessidade de um entendimento mais aprofundado do problema ou quando o alinhamento entre stakeholders for crítico para o sucesso da contratação.

Com essa abordagem, o framework organiza a identificação e priorização de desafios em etapas claras, desde o diagnóstico inicial até a avaliação de possibilidades de contratação. Ele integra princípios de cocriação e inovação aberta,

promovendo decisões mais alinhadas às necessidades institucionais e às soluções disponíveis no mercado.

A estrutura proposta permite que os usuários explorem e organizem todas as dimensões de um problema, desde sua origem até as possíveis soluções, de maneira sistemática e alinhada às estratégias organizacionais. Ela busca garantir a identificação de impactos, a avaliação de restrições e a definição de metas claras para implementação, proporcionando uma base sólida para decisões mais informadas e eficientes. Com isso, gestores e equipes ganham uma ferramenta prática que facilita o diagnóstico aprofundado e o planejamento de ações que realmente atendam às necessidades identificadas.

Esse processo deve ser realizado de forma colaborativa, envolvendo todas as áreas e partes interessadas relacionadas ao problema. A colaboração é essencial para garantir uma visão ampla e integrada do desafio, permitindo que perspectivas diversas sejam consideradas. Além disso, ao incluir os principais atores no processo, é possível identificar nuances do problema que poderiam passar despercebidas, alinhar expectativas e engajar as equipes na busca de soluções. Essa abordagem também promove maior comprometimento com a implementação das soluções, pois todos os envolvidos têm a oportunidade de contribuir e validar os caminhos propostos.

Por fim, essa colaboração não apenas melhora a qualidade da análise e das soluções planejadas, mas também reforça uma cultura organizacional de participação, inovação e transparência, fortalecendo a confiança entre as equipes e contribuindo para resultados mais sustentáveis e alinhados aos objetivos públicos.

O framework também desempenha um papel crucial ao instigar os participantes a explorar novas maneiras de resolver os desafios apresentados, evitando soluções automatizadas ou caminhos mais fáceis, como replicar estudos técnicos anteriores ou simplesmente recontratar soluções já utilizadas. Essa abordagem incentiva uma mentalidade de inovação, onde os envolvidos são desafiados a pensar além das práticas convencionais, buscando alternativas mais criativas e eficazes.

Ao utilizar o framework em processos de licitação, a expectativa não é necessariamente reinventar completamente a abordagem em cada licitação, mas sim assegurar que as soluções propostas sejam baseadas em uma análise contextualizada e alinhada às necessidades específicas do desafio. O objetivo é evitar soluções genéricas ou repetitivas que não atendam plenamente às demandas. Nesse sentido, o framework incentiva uma mentalidade de aprendizado contínuo, onde as

experiências acumuladas em processos anteriores são utilizadas como referência, mas sem limitar a busca por novas possibilidades que possam ser mais eficazes e inovadoras.

Assim, mesmo que desafios semelhantes surjam, o uso do framework garante que os envolvidos questionem suposições, adaptem estratégias e explorem caminhos inéditos para otimizar o impacto das soluções. Dessa forma, ele não apenas auxilia na resolução de problemas imediatos, mas também contribui para o fortalecimento de uma abordagem estratégica e inovadora no longo prazo.

Ao fomentar essa postura, o *framework* cria um ambiente que valoriza o pensamento crítico e a experimentação, promovendo discussões mais profundas sobre as reais necessidades do problema e como elas podem ser atendidas de forma diferenciada. Ele estimula os participantes a revisitar pressupostos, questionar práticas estabelecidas e considerar novas tecnologias, processos ou modelos que possam gerar maior impacto. Além disso, o framework promove uma cultura de melhoria contínua, onde o foco está em avaliar criticamente os resultados alcançados e as lições aprendidas.

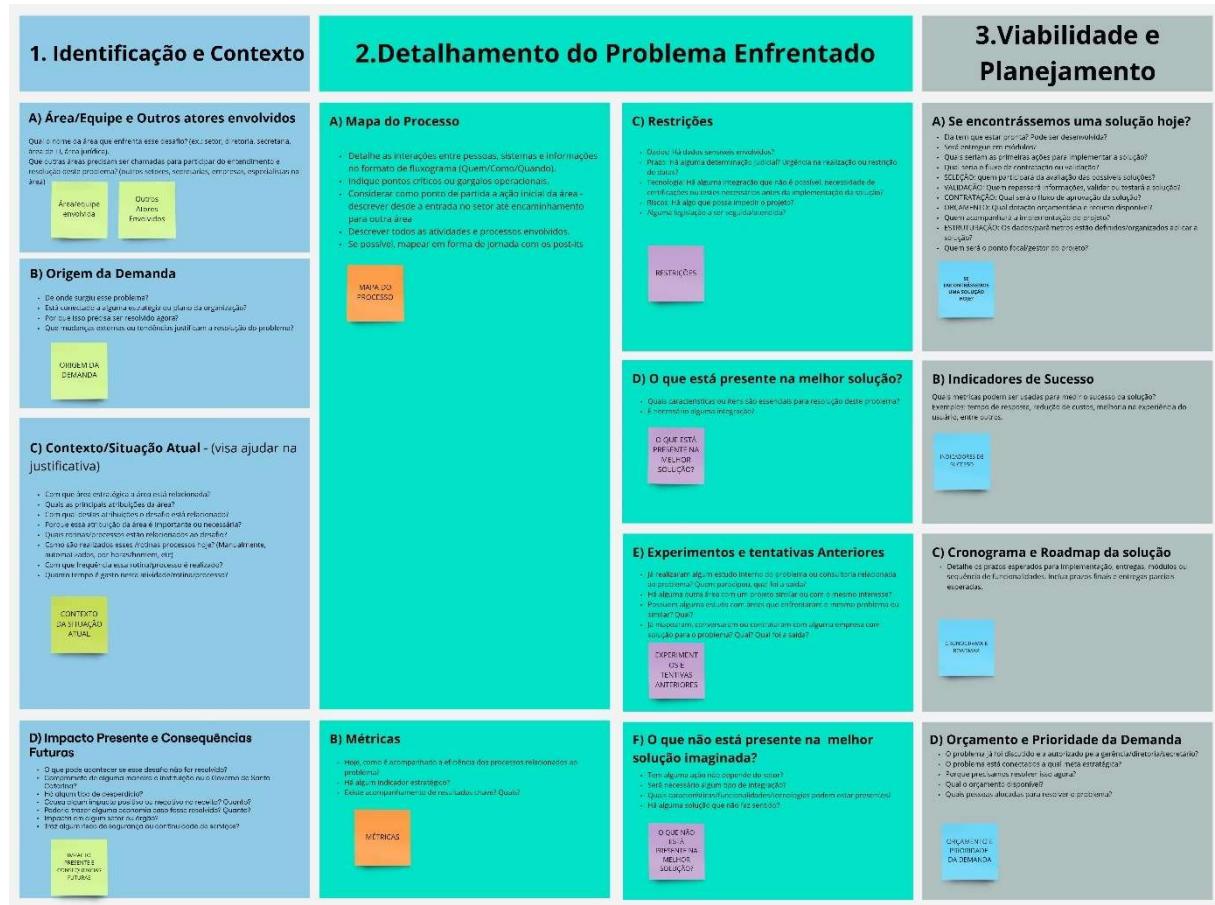
Essa instigação também evita o risco de soluções "confortáveis", que podem resolver os problemas apenas parcialmente ou de forma temporária. Ao contrário, o framework reforça a necessidade de buscar soluções que não apenas atendam às demandas imediatas, mas que também tragam ganhos estratégicos a médio e longo prazo, alinhando-se aos objetivos organizacionais e às expectativas dos usuários finais.

Por meio desse processo, o framework contribui para criar uma cultura de inovação no setor público, onde cada desafio é tratado como uma oportunidade de evoluir e de transformar a maneira como os serviços são entregues à sociedade. Essa visão é fundamental para que os órgãos públicos avancem, não apenas resolvendo problemas, mas também modernizando suas operações e ampliando seu impacto positivo.

A divisão dos campos no Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas (Figura 4) foi pensada para garantir coerência lógica e alinhamento com os princípios do Lean Office, da cocriação e da inovação aberta, promovendo um processo estruturado e eficiente de análise e resolução de problemas. Cada seção e campo foi estrategicamente separado para abordar diferentes dimensões do problema, desde o diagnóstico inicial até o planejamento e execução da solução,

garantindo que todas as etapas sejam devidamente contempladas. Essa organização reflete as necessidades de clareza, colaboração e inovação na gestão de desafios públicos.

Figura 4 – Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas



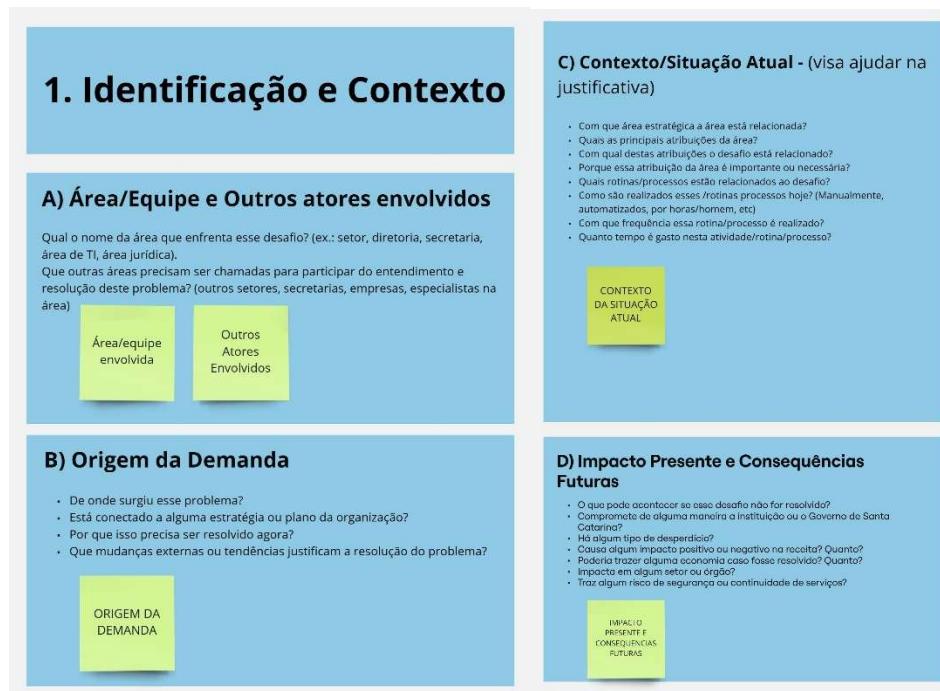
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas (Figura 4) está estruturado em três grandes seções principais: 1. Identificação do Contexto, 2. Detalhamento do Problema Enfrentado, e 3. Viabilidade e Planejamento. Cada seção é composta por subcampos específicos, que guiam a análise do problema público e orientam a condução do processo de contratação, alinhando os princípios de cocriação, Lean Office, e inovação aberta. A seguir, cada seção será detalhada com explicações sobre cada campo e como eles se conectam às práticas colaborativas e inovadoras.

A primeira seção é composta por quatro subcampos: Área/Equipe Envolvida e Outros Atores Envolvidos, Origem da Demanda, Contexto/Situação Atual, e Impacto

Presente e Consequências Futuras. Esses campos buscam estabelecer uma base sólida para o entendimento do problema.

Figura 5 - Framework 1. Identificação e Contexto



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A seção Identificação do Contexto (figura 5) do framework representa um ponto de partida para estruturar a demanda e garantir que o problema não seja tratado de maneira isolada, mas compreendido dentro de um cenário organizacional amplo. A correta formulação dessa etapa permite que a análise posterior seja embasada em fatos e interdependências reais, reduzindo ineficiências e evitando soluções superficiais ou desalinhadas com a realidade do setor público.

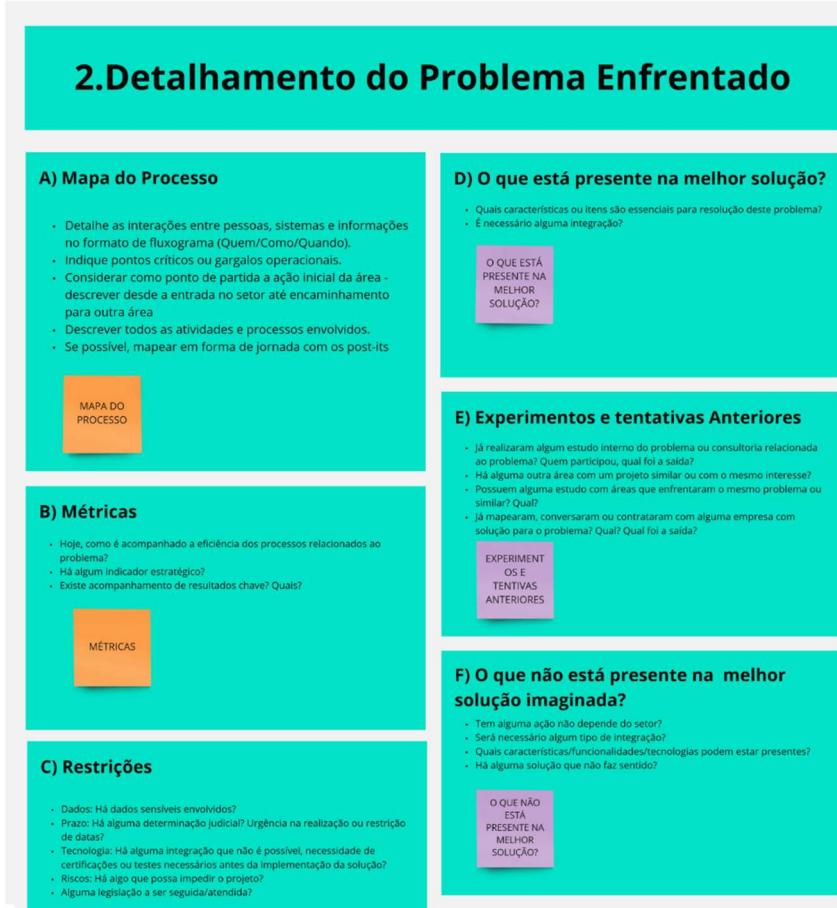
No campo "Área/Equipe Envolvida e Outros Atores Envoltos", o framework busca identificar os responsáveis diretos pelo problema e os stakeholders adicionais que devem ser incluídos no processo de entendimento e solução. Esse aspecto é fortemente embasado nos conceitos de cocriação (Chesbrough, 2003; Torfing et al., 2017), que enfatizam a necessidade da participação ativa de diferentes agentes no diagnóstico e na formulação de soluções para problemas complexos. Além disso, a gestão Lean (Womack & Jones, 1996) reforça que o envolvimento dos atores corretos no início do processo reduz desperdícios e retrabalho, garantindo maior eficiência na tomada de decisões e implementação das soluções.

O campo "Origem da Demanda" tem o objetivo de aprofundar a análise para determinar de onde o problema surge e se está conectado a metas organizacionais, necessidades estratégicas ou mudanças externas. Essa abordagem se relaciona diretamente com a gestão por valor, que estabelece que a definição da demanda deve ser validada por critérios objetivos, evitando que a licitação seja motivada apenas por percepções individuais. A conexão do problema com tendências externas reforça a importância da adaptabilidade no setor público, evidenciando a necessidade de práticas de inovação aberta e um modelo mais ágil de governança, capaz de reagir a mudanças do ambiente político, econômico e tecnológico.

O campo "Contexto/Situação Atual" tem a função de detalhar as rotinas, processos e atribuições da área impactada pelo problema, oferecendo uma visão sobre como as atividades são realizadas atualmente e destacando ineficiências que podem impactar o desempenho organizacional. Essa estruturação está diretamente relacionada aos conceitos de mapeamento de fluxo de valor (*Value Stream Mapping* - VSM), uma metodologia da gestão Lean que permite mapear processos e identificar gargalos operacionais. Compreender essa etapa de forma detalhada permite que a solução seja desenhada com base em dados concretos, e não apenas em suposições ou percepções individuais.

Por fim, o campo "Impacto Presente e Consequências Futuras" busca estimar riscos, custos e potenciais ganhos financeiros ou operacionais caso o problema seja resolvido ou permaneça sem solução. Esse aspecto se alinha ao conceito de valor público na gestão governamental, garantindo que as decisões sejam justificadas com base em evidências e impactos diretos no funcionamento da administração pública. A gestão baseada em riscos, amplamente discutida em modelos modernos de governança pública, reforça que a antecipação de impactos é essencial para a elaboração de decisões mais estratégicas e fundamentadas.

Figura 6 - Framework 2. Detalhamento do Problema Enfrentado



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A fase de Detalhamento do Problema Enfrentado (figura 6) no framework está embasada principalmente nos princípios da gestão Lean (Womack & Jones, 1996), que enfatizam a eliminação de desperdícios e a melhoria dos processos administrativos. A abordagem também está fundamentada pelo conceito de estruturação de problemas (Rosenhead & Mingers, 2001), que transforma desafios mal definidos em questões bem estruturadas e gerenciáveis e ainda, permitem categorizar problemas e estruturar estratégias para tratá-los de forma mais eficaz. A abordagem de reframing (Wedell-Wedellsborg, 2017) também foi introduzida, pois auxilia gestores públicos a questionarem pressupostos iniciais sobre um problema e redefinir sua formulação para alcançar soluções mais inovadoras e eficientes

O campo "Mapa do Processo" reflete essa base teórica ao permitir a visualização detalhada das atividades e interações dentro da organização. Ele possibilita a identificação de padrões operacionais que impactam a eficiência dos

processos, permitindo a modelagem de fluxos mais ágeis e melhor estruturados, utilizando-se novamente do modelo de Value Stream Mapping (VSM).

Já o campo "Experimentos e Tentativas Anteriores" está alinhado com a abordagem de inovação aberta (Chesbrough, 2003), que incentiva a aprendizagem com experiências prévias e a exploração de referências externas para evitar a repetição de erros. Isso se conecta com a estruturação de processos complexos, pois aprender com tentativas anteriores e incorporar diferentes perspectivas contribui para uma solução mais robusta.

A incorporação da cocriação (Torfing, Sørensen & Roiseland, 2017) nesta etapa reforça a importância de envolver múltiplos stakeholders na validação do problema, assegurando que diferentes perspectivas sejam consideradas para um diagnóstico mais preciso. Esse envolvimento coletivo se alinha ao conceito de aprendizagem colaborativa (Jonassen, 2011), essencial para um entendimento mais amplo e integrado do problema.

O campo "Métricas" está alinhado com a gestão baseada em dados e desempenho organizacional, permitindo que indicadores estratégicos sejam utilizados para mensurar a eficiência dos processos. Essa abordagem está conectada ao conceito de gestão por desempenho (Kaplan & Norton, 1996), que enfatiza a importância da medição de resultados para a melhoria contínua. Além disso, a aplicação de métricas no contexto de racionalidade limitada (Simon, 1997) reconhece que os gestores públicos devem tomar decisões com base nas melhores informações disponíveis, mesmo que incompletas.

O campo "Restrições" considera aspectos como limitações tecnológicas, regulatórias e orçamentárias que impactam a formulação e execução da solução. A gestão de restrições está associada às teorias de gestão de riscos na administração pública (Hood & Rothstein, 2001), que enfatizam a necessidade de antecipação e mitigação de obstáculos antes da implementação de políticas públicas. Além disso, a estruturação de problemas permite identificar e classificar essas restrições para minimizar impactos negativos.

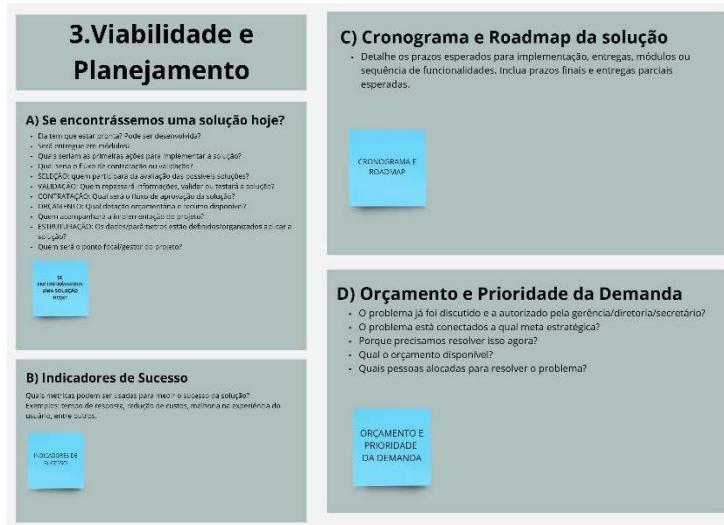
O campo "O que Está Presente na Melhor Solução" utiliza princípios de design thinking (Brown, 2009), permitindo a definição de características essenciais para que a solução seja viável e eficaz. A prototipação e a experimentação rápida nesse contexto garantem que as melhores práticas sejam incorporadas na formulação final.

Essa abordagem também está relacionada à tomada de decisão estruturada, que envolve explorar diferentes cenários e testar hipóteses antes da implementação

Já o campo "O que Não Está Presente na Melhor Solução" auxilia na eliminação de características desnecessárias ou que podem comprometer a eficácia da solução. Essa abordagem é fundamentada no conceito de eliminação de desperdícios no Lean Thinking (Liker, 2004), assegurando que os processos sejam otimizados de forma eficiente e a prática de *reframing* auxilia na identificação de suposições equivocadas que podem estar restringindo soluções mais eficazes.

Esta seção foi separada para estruturar as informações obtidas na etapa anterior, garantindo que o problema seja abordado de forma técnica e baseada em dados. Isso promove maior clareza e reduz a probabilidade de soluções mal fundamentadas. A separação dessa seção reflete a lógica do Lean de estruturar o fluxo de trabalho e cria um espaço para explorar o aprendizado colaborativo por meio da cocriação e do benchmarking (inovação aberta).

Figura 7 – Framework 3. Viabilidade e Planejamento



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A última seção, Viabilidade e Planejamento (figura 7), organiza as ações necessárias para implementar a solução. O campo Se Encontrassem uma Solução Hoje guia a definição dos primeiros passos, considerando fatores como prontidão, fluxo de validação e orçamento. O campo Orçamento e Recursos detalha os requisitos financeiros e humanos necessários para viabilizar a implementação, enquanto Indicadores de Sucesso propõe métricas para avaliar o impacto e os resultados

obtidos. Por fim, Prioridade e Origem da Demanda assegura que o problema tenha alinhamento estratégico e seja priorizado com base em sua relevância e urgência.

A fase de Viabilidade e Planejamento baseia-se nos princípios da gestão baseada em evidências (Drucker, 2001), assegurando que as decisões sejam fundamentadas em indicadores concretos e alinhadas às metas institucionais. O campo "Indicadores de Sucesso" estabelece métricas objetivas para avaliar se a solução alcançará os resultados esperados, seguindo o conceito de gestão por desempenho, que prioriza o monitoramento contínuo para a melhoria das ações governamentais.

Esse campo tem o propósito de converter a análise do problema em estratégias práticas e ações implementáveis. Os campos dessa seção garantem que a solução seja executável dentro das restrições identificadas e que tenha mecanismos claros para mensurar sua efetividade e impacto.

O "Cronograma e Roadmap da Solução" estrutura as entregas esperadas, adotando princípios da gestão ágil (Highsmith, 2009), que permite maior flexibilidade e capacidade de adaptação durante a implementação. Por fim, a avaliação de riscos e restrições incorpora práticas da gestão de riscos na administração pública, assegurando que obstáculos potenciais sejam identificados antecipadamente, promovendo uma execução eficiente e sustentável.

A introdução do Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas na fase preliminar de compras públicas modifica e aprimora o fluxo ao incorporar uma abordagem estruturada para análise do problema antes da formalização do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

O Framework é uma ferramenta essencial para transformar a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs). Ele oferece uma abordagem estruturada e colaborativa para diagnosticar problemas, planejar soluções e construir ETPs mais claros, objetivos e fundamentados. Ao organizar informações de maneira sistemática, o framework promove uma análise aprofundada do problema, antecipando desafios e restrições, enquanto alinha as soluções às estratégias institucionais. Além disso, ao trazer maior clareza sobre o problema que se quer resolver, ele evita os riscos de documentos superficiais ou desconectados da realidade administrativa.

Frequentemente, na administração pública, a pressa ou a falta de informações estruturadas pode levar à elaboração de ETPs que abordam apenas sintomas e não as causas estruturais dos problemas. O framework resolve essa questão ao conduzir

os responsáveis por uma sequência lógica de análise, começando pelo entendimento do contexto, passando pelo detalhamento técnico e culminando no planejamento estratégico. Essa abordagem permite que os gestores identifiquem as raízes dos desafios, facilitando a construção de soluções eficazes e duradouras.

O framework também promove eficiência e alinhamento ao oferecer uma base estruturada para discussão e cocriação. Ele assegura que todas as partes envolvidas, desde técnicos até gestores e usuários finais, tenham voz no processo. Esse alinhamento é crucial para garantir que o ETP seja elaborado com clareza, reduzindo retrabalhos e ambiguidades. Além disso, ao incluir práticas de inovação aberta, ele incentiva o uso de benchmarking e a busca por soluções modernas e disruptivas, evitando a replicação de contratos passados ou soluções que apenas atendam parcialmente às necessidades identificadas.

Outra proposta de valor é que, uma vez preenchido, o framework pode ser utilizado como um documento comprobatório que atesta a realização de estudos prévios, encontros e análises colaborativas antes da elaboração formal do ETP. Ao ser anexado ao ETP, ele demonstra que a administração pública realizou um trabalho cuidadoso e alinhado aos princípios da transparência, eficiência e economicidade. Isso fortalece a segurança jurídica, reduz riscos de questionamentos e evidencia a rastreabilidade do processo decisório.

A periodicidade de uso do framework deve ser ajustada à natureza do objeto e à complexidade da demanda. Para contratações estratégicas ou de maior personalização, ele deve ser aplicado a cada nova demanda. Já para objetos recorrentes, pode ser usado como ferramenta de revisão e aprimoramento contínuo. Essa flexibilidade garante que ele seja um recurso dinâmico e adaptável às necessidades específicas da administração pública.

Para aplicar o Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas de maneira eficiente, é fundamental reunir uma equipe multidisciplinar, composta por representantes das áreas diretamente envolvidas no problema, gestores estratégicos e, sempre que possível, stakeholders externos que possam contribuir com perspectivas adicionais. A condução das perguntas deve ser feita de forma colaborativa e estruturada, promovendo um ambiente onde todos os participantes se sintam à vontade para compartilhar suas visões, identificar desafios e propor insights. Cada pergunta do framework deve ser abordada de forma sequencial e reflexiva,

garantindo que as respostas sejam completas e conectadas às reais necessidades do problema.

Durante as discussões, é importante registrar as respostas com clareza e objetividade, utilizando linguagem técnica e exemplos concretos quando necessário. Ao final do preenchimento, o objetivo é que a equipe seja capaz de descrever o problema enfrentado de forma clara e objetiva, detalhando suas causas, impacto e os resultados esperados com a solução. A tradução desse conteúdo para o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve ser direta e embasada nos dados coletados, garantindo que o ETP reflita fielmente o diagnóstico realizado e sirva como um documento sólido para a tomada de decisões e os processos de contratação.

O Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas foi desenvolvido com base em uma integração estratégica de ferramentas e teorias que garantem uma abordagem estruturada, eficiente e inovadora na análise e resolução de desafios no setor público. A utilização de princípios do Lean Office assegura a eficiência e a eliminação de desperdícios, promovendo uma análise detalhada e focada no valor entregue. Ferramentas como o Value Stream Mapping (VSM) e a análise 5W2H são incorporadas ao framework para mapear processos, identificar gargalos e simplificar fluxos de trabalho.

Ao mesmo tempo, a cocriação desempenha um papel central ao incentivar a participação ativa de stakeholders em todas as etapas do framework, desde a identificação do contexto até o planejamento da solução. Essa abordagem colaborativa permite que diferentes perspectivas sejam consideradas, resultando em soluções mais bem adaptadas às necessidades reais e promovendo o engajamento dos envolvidos.

A inovação aberta complementa essa estrutura ao ampliar a visão para além dos limites organizacionais, integrando benchmarking, aprendizado de experiências anteriores e a exploração de tendências externas. Essa perspectiva estratégica incentiva a busca por soluções modernas, criativas e alinhadas ao contexto atual, evitando a repetição de práticas ultrapassadas e promovendo uma gestão mais dinâmica e proativa.

Com uma divisão lógica e coerente em três grandes seções — Identificação do Contexto, Detalhamento do Problema Enfrentado e Viabilidade e Planejamento —, o framework oferece uma ferramenta modular e adaptável que equilibra teoria e prática. Sua aplicação assegura que os problemas sejam diagnosticados de forma ampla e

profunda, que a análise seja técnica e colaborativa e que o planejamento resulte em soluções viáveis, estratégicas e sustentáveis.

Para fortalecer a aplicação do Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas, é essencial que ele não seja apenas um instrumento normativo, mas uma ferramenta analítica e estratégica, capaz de estruturar a resolução de problemas de maneira visual, fundamentada e orientada por evidências. Ao integrar conceitos teóricos como gestão Lean, cocriação, inovação aberta e estruturação de problemas, o framework permite uma abordagem sistemática, garantindo que cada decisão seja baseada em dados concretos e alinhada a metodologias consagradas. Além disso, sua estrutura visual facilita a compreensão e o mapeamento das etapas do processo, tornando a análise mais intuitiva e promovendo maior engajamento dos stakeholders. Dessa forma, o grande resultado do framework não está apenas na sua aplicabilidade prática, mas na sua capacidade de transformar a tomada de decisão no setor público, tornando-a mais precisa, eficiente e teoricamente embasada.

Portanto, o Framework consolida-se como uma ferramenta inovadora para o setor público, promovendo eficiência, colaboração e inovação em todas as etapas do processo decisório. Sua base teórica e metodológica assegura que ele possa ser aplicado com consistência e impacto, fortalecendo a capacidade do setor público de atender às demandas da sociedade de maneira eficaz e estratégica.

5.3 Proposta para o Estudo Técnico Preliminar - ETP

Os resultados do diagnóstico realizado evidenciam diversas lacunas no processo de elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP). Identificou-se que a ausência de uma abordagem sistemática e colaborativa na fase de diagnóstico limita a clareza e a profundidade da identificação dos problemas e das necessidades de contratação. Por exemplo, muitas vezes, os servidores carecem de orientações práticas para mapear o fluxo atual de processos, o que prejudica a identificação precisa de gargalos e ineficiências coletados indicam que as métricas operacionais, como tempos de ciclo e taxas de erro, não são amplamente utilizadas como base para a tomada de decisões. Isso reforça a necessidade de uma estrutura que priorize a análise quantitativa e qualitativa do problema antes de avançar para as etapas subsequentes de prospecção de soluções e planejamento da contratação.

A principal lacuna evidenciada, é a falta de clareza na definição do problema que a contratação busca resolver. Muitos estudos técnicos preliminares não conseguem traduzir de forma objetiva e detalhada o problema central, resultando em uma abordagem genérica ou superficial. Essa deficiência prejudica todo o processo subsequente, desde a análise de mercado até a escolha da solução mais adequada. Sem uma compreensão clara do problema, os esforços dos servidores acabam focados em soluções pré-concebidas, em vez de responderem às reais necessidades do órgão ou da sociedade.

Além disso, a falta de uniformidade nos critérios de análise e documentação compromete a consistência e a comparabilidade dos diagnósticos realizados pelos diferentes setores. Estudos técnicos apresentam variações significativas em sua qualidade e detalhamento, o que dificulta não apenas a avaliação por parte dos órgãos responsáveis, mas também a integração de dados e lições aprendidas para aprimorar processos futuros. Essa diversidade de abordagens reflete a ausência de padrões claros para guiar os servidores na identificação e registro das informações críticas para o planejamento da contratação.

Outro ponto crítico é a baixa integração dos diagnósticos com dados históricos e lições aprendidas provenientes de contratações anteriores. Apesar de muitos órgãos já possuírem registros de desafios enfrentados, soluções implementadas e seus respectivos resultados, esses dados não são sistematicamente incorporados ao processo de elaboração do Estudo Técnico Preliminar. Essa desconexão reduz a possibilidade de identificar padrões e tendências que poderiam orientar decisões mais informadas e evitar a repetição de erros passados.

Por fim, o diagnóstico também evidencia uma desconexão frequente entre as contratações e as metas estratégicas das organizações públicas. A ausência de alinhamento entre os objetivos das contratações e as prioridades institucionais enfraquece o impacto potencial das soluções adquiridas, contribuindo para esforços fragmentados ou redundantes. Sem um direcionamento estratégico claro, as contratações públicas correm o risco de não atender plenamente às demandas da sociedade e às metas de eficiência e inovação desejadas.

As propostas para a atualização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) foram estruturadas para transformar o documento em um recurso estratégico e inovador no âmbito da gestão pública, promovendo eficiência, colaboração e robustez analítica. A partir da integração de ferramentas modernas, princípios do Lean Office, práticas de

inovação aberta e cocriação, e um framework complementar, o ETP passará a ser um documento mais dinâmico e alinhado às necessidades contemporâneas da administração pública.

O Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas proposto servirá como uma ferramenta de apoio ao preenchimento lógico do ETP, guiando os servidores passo a passo na elaboração do documento, de forma consistente e estruturada, com base no mapeamento e diagnóstico das necessidades previamente realizados.

O quadro 9 apresenta um comparativo entre a sequência de itens estabelecida pela legislação vigente e uma nova ordem proposta para o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Embora a Lei nº 14.133/2021 tenha inovado ao detalhar os elementos obrigatórios do ETP, a sequência atual, prevista no parágrafo 1º do artigo 18, não reflete a lógica ideal para a construção de um estudo técnico efetivo. Na legislação vigente, itens como estimativa de valor e justificativa de parcelamento aparecem antes do levantamento de mercado e dos requisitos da contratação, o que pode comprometer a coerência do estudo. A nova proposta reorganiza os elementos em uma sequência mais lógica, priorizando a identificação do problema, a análise de mercado e a definição de requisitos antes de avançar para as etapas de quantificação, custos e justificativas, assegurando maior robustez ao planejamento da contratação pública.

Quadro 9 – Sugestão de reordenação Lei 14.133/2021

Ordem Atual do Art. 18 1º	Nova Proposta de Sequência
I - Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público	I - Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público
II - Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração	II - Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração
III - Requisitos da contratação	V - Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar
IV - Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala	III - Requisitos da contratação
V - Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar	VII - Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso

VI - Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação	IV - Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala
VII - Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso	Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação
VIII - Justificativas para o parcelamento ou não da contratação	VIII - Justificativas para o parcelamento ou não da contratação
IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis	IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis
X - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual	XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes
XI - Contratações correlatas e/ou interdependentes	XII - Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável
XII - Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável	X - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual
XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina	XIII - Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A reorganização do ETP é uma oportunidade de transformar um documento muitas vezes tratado como formalidade em uma ferramenta estratégica de gestão. Apesar de ser um desafio ajustar modelos consagrados pela legislação federal, a proposta mostra que, com pequenas mudanças nos documentos modelos, é possível respeitar o ordenamento jurídico e, ao mesmo tempo, elevar o nível técnico das contratações públicas.

Diante disso, a proposta de reorganização do ETP baseia-se na alteração da ordem dos campos e dos descritores, preservando todos os elementos obrigatórios exigidos pela legislação, mas reorganizando-os de forma lógica e funcional. Essa mudança tem como objetivo principal orientar os servidores na condução de um

estudo técnico mais robusto e estratégico, facilitando o preenchimento e promovendo a clareza do processo.

O novo ETP proposto inicia com a Sessão I – Identificação e Diagnóstico do Problema (quadro 10), que se concentra em detalhar, de forma aprofundada, o problema que justifica a contratação pública. Essa primeira etapa é crucial para estabelecer uma base sólida para o estudo técnico, fornecendo um diagnóstico robusto sobre o que precisa ser resolvido e os impactos de sua ausência. A seção inicia com a identificação da equipe responsável pela elaboração do ETP, promovendo transparência e garantindo que os perfis técnicos envolvidos estejam alinhados às necessidades do estudo.

Em seguida, o foco é direcionado para a Descrição do Problema, onde são apresentados de maneira detalhada o cenário atual, suas causas estruturais, operacionais e financeiras, e os impactos sobre os serviços do órgão e na sociedade. Essa descrição também inclui o alinhamento do problema identificado ao plano de contratações anual, assegurando que a necessidade de intervenção está integrada às estratégias e prioridades institucionais.

Complementando, o Mapeamento do Processo Atual fornece uma visão clara dos fluxos de trabalho afetados, evidenciando gargalos e pontos críticos, enquanto os Impactos e Métricas Associadas ao Problema consolidam indicadores que dimensionam a gravidade e a relevância do problema. A sessão também se preocupa em mapear os Stakeholders Envolvidos, promovendo uma análise mais colaborativa e alinhada às diferentes perspectivas, essenciais para uma abordagem estratégica e integrada.

Quadro 10 – Sessão I – Identificação e Diagnóstico do Problema

Sessão I – Identificação e Diagnóstico do Problema		
Campo	Modelo Atual de ETP	Nova Proposição de ETP
Equipe de Planejamento	Solicitava apenas o nome, cargo, matrícula e e-mail dos responsáveis.	Adiciona justificativa para a composição da equipe, promovendo a inclusão de competências necessárias ao estudo e mais transparência.
Descrição do Problema	Abordava o problema de forma limitada ou implícita, com foco maior na solução.	Inclui um campo específico para detalhar o problema, suas causas, impactos operacionais, financeiros e sociais, e seu

		alinhamento ao plano de contratações anual.
Mapeamento de Processos	Não incluía mapeamento de processos ou fluxos internos afetados.	Introduz o Mapeamento do Processo Atual, com foco nos gargalos e pontos críticos, promovendo uma análise mais robusta do problema.
Impactos e Métricas Associadas	Não havia um campo específico para mensurar os impactos do problema.	Adiciona um campo para quantificar os impactos financeiros, sociais e operacionais do problema, utilizando métricas específicas.
Stakeholders Envolvidos	Não contemplava uma análise detalhada dos envolvidos internos e externos no problema.	Introduz o mapeamento de stakeholders, considerando suas perspectivas, contribuições e expectativas.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A Sessão II – Prospecção de Soluções e Análise de Viabilidade (quadro 11) muda o foco para a exploração de alternativas e o embasamento técnico para a escolha da solução mais adequada. Esta etapa deve utilizar ferramentas de prospecção de mercado e benchmarking, tanto nacional quanto internacional, para identificar soluções inovadoras e boas práticas adotadas em contextos semelhantes. O objetivo é fornecer uma análise detalhada de todas as alternativas disponíveis, considerando critérios como custo-benefício, viabilidade técnica, impacto ambiental e alinhamento estratégico. Para assegurar a rastreabilidade do processo, sugere-se o Registro de Interações e Insights, que documenta reuniões, oficinas e consultas realizadas com stakeholders e fornecedores, capturando percepções valiosas que sustentam a análise. Por fim, o campo de Viabilidade e Requisitos da Solução apresenta uma especificação detalhada dos aspectos técnicos, financeiros e operacionais que a solução recomendada deve atender, além de avaliar sua viabilidade e identificar riscos associados. Essa abordagem assegura que a solução proposta seja tecnicamente embasada e alinhada às necessidades do órgão.

Quadro 11 – Sessão II – Prospecção e Soluções e Análise de Viabilidade

Sessão II – Prospecção de Soluções e Análise de Viabilidade		
Campo	Modelo Atual de ETP	Nova Proposição de ETP

Prospecção de Soluções	Limitava-se à descrição das soluções já conhecidas ou previstas.	Amplia o campo para incluir pesquisa mercadológica, benchmarking nacional e internacional, e soluções oriundas de inovação aberta.
Registro de Interações e Insights	Não incluía documentação formal das interações realizadas durante o levantamento da demanda.	Adiciona um campo para registrar insights obtidos em oficinas, reuniões e consultas com stakeholders internos e externos, promovendo rastreabilidade e transparência.
Requisitos e Viabilidade	Não apresentava uma análise detalhada de requisitos ou viabilidade da solução.	Detalha os requisitos técnicos, financeiros e operacionais necessários, e inclui análise de viabilidade e mitigação de riscos associados.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A Sessão III – Definição da Solução e Justificativas (quadro 12) é o momento de consolidar as análises realizadas nas etapas anteriores e detalhar a solução escolhida. Aqui, os servidores apresentam o Detalhamento da Solução, incluindo suas especificações técnicas, alinhamento estratégico e justificativa para a escolha com base nos critérios avaliados na sessão anterior. Também é fundamental abordar aspectos como a Justificativa para o Parcelamento ou Não da Contratação, assegurando que a decisão técnica e econômica seja fundamentada. Outros pontos incluem as Contratações Correlatas ou Interdependentes, que consideram a integração da solução com outras demandas institucionais, e a avaliação de Impactos Ambientais e Sustentabilidade, reforçando o compromisso com soluções inovadoras e sustentáveis.

Quadro 12 – Sessão III - Definição da Solução e Justificativas

Sessão III – Definição da Solução e Justificativas		
Campo	Modelo Atual de ETP	Nova Proposição de ETP
Descrição da Solução Escolhida	Abordava a solução, mas sem detalhamento técnico aprofundado ou análise estratégica.	Detalha as especificações técnicas da solução escolhida, incluindo justificativas baseadas em custo-benefício, sustentabilidade e alinhamento estratégico.

Justificativa para Parcelamento	Tratava a justificativa de parcelamento de forma genérica, apenas em casos específicos.	Estrutura o campo com explicações técnicas e econômicas, avaliando quando o parcelamento ou não é vantajoso para a execução da solução.
Contratações Correlatas	Não havia clareza sobre outras contratações relacionadas ou interdependentes.	Introduz o campo para identificar contratações correlatas e planejar a integração com outras demandas institucionais.
Impactos Ambientais	Não incluía análise de impactos ambientais ou medidas de sustentabilidade.	Adiciona um campo específico para avaliar os possíveis impactos ambientais e incluir critérios de sustentabilidade na solução.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Na Sessão IV – Planejamento e Viabilidade (quadro 13), o ETP ganha um caráter prático e operacional, delineando as etapas de implementação da solução. Os Resultados Pretendidos e Indicadores de Sucesso são definidos com clareza, permitindo que os benefícios esperados sejam mensuráveis e alinhados às metas institucionais. O Cronograma de Implementação detalha as etapas necessárias para a execução da solução, incluindo prazos críticos e responsáveis por cada fase. Em complemento, o Orçamento Estimado e Recursos Necessários oferece uma visão completa dos custos envolvidos, considerando fontes de financiamento e memórias de cálculo, enquanto as Providências Administrativas destacam as ações prévias à execução do contrato, como capacitação de equipes ou ajustes operacionais.

Quadro 13 - Sessão IV – Planejamento e Viabilidade

Sessão IV – Planejamento e Viabilidade		
Campo	Modelo Atual de ETP	Nova Proposição de ETP
Resultados Pretendidos	Os resultados pretendidos eram vagos e não havia métricas claras para avaliar o sucesso da solução.	Introduz um campo para definir os benefícios esperados e estabelecer indicadores objetivos para monitorar o cumprimento das metas.
Cronograma de Implementação	Apresentava cronogramas pouco detalhados ou sem conexão clara com as fases do projeto.	Planeja detalhadamente as etapas de execução, com identificação de prazos críticos e responsáveis por cada fase.
Orçamento e Recursos Necessários	Tratava custos de forma genérica, sem detalhamento	Inclui estimativas detalhadas dos custos, com memórias de cálculo e

	completo das fontes de financiamento e impactos financeiros.	fontes de financiamento, abordando os impactos financeiros diretos e indiretos.
Providências Administrativas	Não apresentava planejamento para ações prévias à contratação.	Adiciona um campo para listar ações necessárias antes da execução do contrato, como capacitação de equipes e ajustes operacionais.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Por fim, a Sessão V – Posicionamento Final (quadro 14) consolida o ETP, apresentando uma declaração conclusiva sobre a viabilidade da solução proposta e sua adequação às necessidades do órgão. Essa seção também traz uma Visão Estratégica de Longo Prazo, demonstrando como a solução escolhida contribui para os objetivos institucionais e agrega valor à gestão pública. Essa estrutura revisada do ETP permite que o documento não apenas cumpra os requisitos legais, mas também se torne um instrumento estratégico para a gestão pública, promovendo inovação, eficiência e resultados concretos.

Quadro 14 – Sessão Posicionamento Final

Sessão V – Posicionamento Final		
Campo	Modelo Atual de ETP	Nova Proposição de ETP
Posicionamento Conclusivo	Incluía uma declaração final genérica sobre a adequação da contratação.	Amplia o posicionamento, detalhando a viabilidade da solução e sua contribuição para os objetivos estratégicos da organização a longo prazo.

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O modelo proposto do Estudo Técnico Preliminar (ETP) destaca-se por atender integralmente aos requisitos obrigatórios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, enquanto reorganiza os campos para seguir uma sequência lógica e funcional. Essa nova estrutura começa com a identificação do problema e avança por etapas progressivas, incluindo a análise de cenários, a prospecção e a definição de soluções, até culminar no planejamento e no posicionamento estratégico. Com isso, o ETP deixa de ser um documento meramente formal para se tornar uma ferramenta prática e estratégica, promovendo maior clareza e eficiência no processo de contratação pública.

A nova ordem dos campos não apenas garante conformidade com a legislação, mas também facilita o preenchimento pelos servidores, guiando-os de forma lógica e intuitiva. Essa reorganização promove um estudo técnico mais robusto e alinhado aos princípios da eficiência, transparência e inovação. Além disso, a inclusão de um framework complementar como suporte ao preenchimento do ETP oferece aos servidores uma ferramenta prática que organiza o fluxo do estudo, ajudando a identificar necessidades, explorar alternativas e consolidar informações em etapas bem definidas.

Dessa forma, o modelo proposto (Figura 8) reúne as principais características de um documento estratégico: atende integralmente à legislação, adota uma estrutura funcional e promove um processo mais claro e eficiente, garantindo contratações públicas mais embasadas e alinhadas aos objetivos institucionais.

Figura 8 – Novo modelo ETP

1. Identificação e Diagnóstico do Problema	
1.1. Equipe de Planejamento	Nota: deve ser identificada com o nome, cargo, matrícula e e-mail dos responsáveis pela elaboração do ETP. Além disso, é importante justificar a composição da equipe, destacando como as competências técnicas dos membros estão alinhadas à complexidade do problema e à solução proposta. Essa justificativa promove transparência e garante a inclusão de especialistas com conhecimento relevante para a elaboração do estudo.
1.2. Descrição do Problema	Nota: deve-se detalhar o problema central que motiva a contratação, apresentando suas causas estruturais, operacionais e financeiras. É necessário explicar como esse problema impacta os serviços prestados pelo órgão e, de maneira mais ampla, a sociedade. Também deve ser evidenciado o alinhamento do problema identificado com o plano de contratações anual, garantindo que a necessidade da contratação esteja conectada às prioridades estratégicas da instituição.
1.3. Mapeamento do Processo Atual	Nota: exige a descrição clara dos fluxos de trabalho relacionados ao problema, identificando gargalos, ineficiências e pontos críticos. Sempre que possível, recomenda-se o uso de representações visuais, como diagramas, que ajudem a ilustrar os processos internos afetados.
1.4. Impactos e Métricas Associadas ao Problema	Nota: deve-se quantificar os impactos financeiros, sociais e operacionais, oferecendo dados concretos sobre a gravidade do problema. Devem ser apresentados indicadores relevantes, como aumento de custos, queda na eficiência ou prejuízos à qualidade dos serviços prestados, demonstrando a urgência da contratação.
1.5. Stakeholders Envolvidos	Nota: é essencial identificar as partes internas e externas afetadas pelo problema ou interessadas na solução. Devem ser mapeadas suas expectativas, perspectivas e possíveis contribuições, promovendo uma abordagem colaborativa e alinhada às diferentes necessidades.
2. Prospecção de Soluções e Análise de Viabilidade	
2.1. Prospecção de Soluções Disponíveis	Nota: deve incluir uma pesquisa mercadológica detalhada, identificando alternativas tecnológicas, operacionais ou de

	gestão que possam atender à necessidade do órgão. Também é importante destacar soluções oriundas de práticas de inovação aberta, como startups e parcerias externas, que ofereçam abordagens disruptivas e eficazes.
2.2. Benchmarking Nacional e Internacional	Nota: requer o levantamento de boas práticas implementadas por outros órgãos ou organizações, tanto no Brasil quanto no exterior. Deve-se comparar as abordagens adotadas em contextos semelhantes, evidenciando quais elementos dessas soluções podem ser adaptados para o caso em questão.
2.3. Comparativo de Soluções	Nota: analisar as vantagens e desvantagens das alternativas identificadas, avaliando critérios como custo-benefício, viabilidade técnica, impacto ambiental e alinhamento estratégico. Esse campo ajuda a justificar a escolha da solução mais adequada para a necessidade identificada.
2.4. Viabilidade e Requisitos	Nota: é preciso especificar os requisitos técnicos da solução, detalhando as funcionalidades essenciais. Além disso, devem ser apresentados os custos estimados e possíveis fontes de financiamento, bem como os ajustes operacionais necessários para a implementação. Também é importante incluir uma análise de viabilidade técnica e financeira, identificando riscos e propondo medidas de mitigação.
2.5. Registro de Interações e Insights	Nota: deve documentar todas as reuniões, oficinas ou consultas realizadas com stakeholders, fornecedores e especialistas. Devem ser registrados os insights relevantes obtidos durante essas interações, que podem fundamentar a análise e as decisões sobre as soluções propostas.
3. Definição da Solução e Justificativas	
3.1. Descrição da Solução Escolhida	Nota: detalhar todos os componentes técnicos da solução, explicando como ela atende às necessidades identificadas. Além disso, deve-se justificar a escolha com base em critérios como custo-benefício, sustentabilidade e viabilidade, garantindo que a solução seja robusta e alinhada aos objetivos institucionais.
3.2. Justificativas para o Parcelamento ou Não da Contratação	Nota: apresentar uma explicação técnica e econômica sobre a decisão de parcelar ou não a contratação. É importante evidenciar como essa decisão impacta a eficiência e a execução do projeto.
3.3. Contratações Correlatas ou Interdependentes	Nota: Identificar outras contratações necessárias para viabilizar a solução. Deve-se planejar como essas contratações serão integradas com outras demandas institucionais, promovendo um planejamento eficiente e estratégico.
3.4. Impactos Ambientais e Sustentabilidade	Nota: avaliar os possíveis impactos ambientais da solução proposta, detalhando medidas mitigadoras que serão adotadas. Além disso, critérios de sustentabilidade devem ser incluídos, alinhando a solução a padrões mais responsáveis e inovadores.
4. Planejamento e Viabilidade	
4.1. Resultados Pretendidos	Nota: listar os benefícios esperados com a solução, tanto diretos quanto indiretos. Também devem ser definidos indicadores claros e objetivos que permitam avaliar o cumprimento das metas e o impacto positivo da solução.
4.2. Cronograma de Implementação	Nota: exige um planejamento detalhado das etapas de execução, identificando prazos e responsáveis por cada fase. Deve-se destacar os marcos mais importantes para garantir a eficiência no cumprimento dos prazos.
4.3. Orçamento e Recursos Necessários	Nota: fornecer uma estimativa detalhada dos custos da solução, incluindo memórias de cálculo e possíveis fontes de financiamento. Além disso, devem ser avaliados os impactos financeiros diretos e indiretos da contratação.

4.4 Administrativas	Providências	Nota: Listar as ações que precisam ser realizadas antes da execução do contrato, como capacitação de equipes, ajustes operacionais e planejamento de transições.
5. Posicionamento Final		
Nota: Declarar a viabilidade da solução proposta, evidenciando como ela atende à necessidade identificada. Além disso, é necessário incluir uma visão estratégica de longo prazo, explicando como a solução contribuirá para os objetivos institucionais e para a melhoria dos serviços prestados.		
Nome: Matrícula: Cargo: Assinatura Digital		

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O novo formato do Estudo Técnico Preliminar (ETP) aliado ao framework proposto, incorpora elementos de inovação aberta, Lean Office e cocriação, transformando o documento em uma ferramenta estratégica para a administração pública. Essa integração de metodologias e práticas inovadoras transforma o ETP em uma ferramenta estratégica que combina análise técnica aprofundada, colaboração multidisciplinar e soluções modernas e sustentáveis. Ele se torna um recurso essencial para orientar contratações públicas que sejam mais eficazes, transparentes e alinhadas às demandas do futuro.

5.4 Proposta para Termo de Referência Simplificado

A estrutura do Termo de Referência (TR), embora padronizada e exigida pela Lei nº 14.133/2021, apresenta desafios em sua aplicação prática, especialmente para servidores que não possuem expertise técnica ou jurídica. A rigidez da estrutura e a complexidade da linguagem utilizada podem dificultar o preenchimento, além de gerar inconsistências que impactam a eficiência e a conformidade do processo licitatório. Apesar disso, existem possibilidades de melhoria que respeitam as exigências legais, mas simplificam a maneira como o documento é apresentado e elaborado.

Uma das principais propostas de melhoria é a simplificação da linguagem utilizada no TR. Reduzir o uso de termos técnicos, frases extensas e “juridiquês” pode tornar o documento mais acessível e prático para os servidores que o preenchem. A adoção de frases curtas e diretas, sem perda da precisão necessária, contribui para uma maior clareza e agilidade no processo de elaboração. Essa mudança é especialmente importante para garantir que o TR seja compreendido por todos os envolvidos no processo, reduzindo a possibilidade de erros ou omissões.

Além disso, melhorar as notas explicativas e incluir exemplos práticos são estratégias fundamentais para tornar o TR mais funcional. As notas podem ser reformuladas para oferecer orientações claras e aplicáveis, eliminando trechos extensos de legislação que não agregam valor prático ao preenchimento. Já os exemplos práticos pré-preenchidos auxiliam os servidores a compreenderem o padrão esperado em cada seção, promovendo maior eficiência e padronização na elaboração. Essas iniciativas, combinadas com o uso de checklists e tabelas para organizar informações, representam uma abordagem simplificada e eficiente, mantendo o TR alinhado às exigências legais e às necessidades institucionais.

Uma das principais propostas para simplificar o modelo do Termo de Referência (TR) é reorganizá-lo em seções mais simples e objetivas, adotando uma estrutura no formato de "perguntas-respostas". Esse formato busca facilitar o preenchimento pelos servidores, promovendo maior clareza e agilidade no processo. As seções seriam organizadas de forma lógica e prática, abordando questões essenciais como: "O que está sendo contratado?" (detalhando o objeto, especificações, quantidades e valor estimado), "Por que essa contratação é necessária?" (incluindo justificativa com base no ETP e a dotação orçamentária), e "Como será feita a licitação?" (abarcando a modalidade, uso do SRP, critérios de aceitação e aspectos de sustentabilidade e riscos). Além disso, perguntas como "Quem pode participar?" (caracterizando habilitação jurídica, técnica, fiscal e econômico-financeira), "Como será entregue?" (definindo prazos, locais e condições de execução, inclusive para bens perecíveis), e "Quem fará o acompanhamento?" (identificando gestores e fiscais) complementariam o modelo, garantindo que todos os requisitos legais sejam contemplados.

Essa abordagem também considera informações adicionais importantes, como critérios para agrupamento de itens, subcontratação e outras especificidades que possam ser relevantes para o objeto contratado. Ao organizar o TR dessa forma, todas as informações relevantes são dispostas de maneira intuitiva, reduzindo ambiguidades e facilitando o preenchimento pelos servidores, sem deixar de atender integralmente às exigências da Lei nº 14.133/2021. Essa estrutura simplificada, mas abrangente, promove eficiência e acessibilidade, ao mesmo tempo em que assegura a conformidade legal e a qualidade do processo licitatório.

O quadro 15 sintetiza as mudanças propostas para novo modelo de Termo de Referência.

Seção	Modelo Atual de TR	Nova Proposição de TR
Estrutura Geral	Organizada em texto corrido, com subdivisões extensas e pouco intuitivas.	Reorganizada no formato de "perguntas-respostas", com seções claras e objetivas, facilitando o preenchimento pelos servidores.
Linguagem	Utilizava termos técnicos e jurídiques, dificultando a compreensão de servidores sem expertise técnica ou jurídica.	Linguagem simplificada, com frases curtas e diretas, tornando o documento mais acessível e ágil de preencher.
Obrigações Específicas	Apresentava listas separadas e extensas das obrigações da contratada e da contratante.	Consolidada em "Como será entregue?" e "Quem fará o acompanhamento?", com checklists e orientações diretas.
Justificativa da Contratação	Enfocava múltiplos aspectos em parágrafos extensos, gerando redundâncias.	Resumida em um único campo, com foco na necessidade e impacto do objeto, utilizando exemplos práticos para orientar.
Critérios de Habilitação	Subdividido em várias seções com longas descrições para cada tipo de habilitação.	Compactado em "Quem pode participar?", com listas simples para cada critério (jurídico, fiscal, técnico e econômico-financeiro).
Critérios de Aceitação	Apresentados em texto corrido ou listas extensas, dificultando a visualização.	Transformados em checklists e tabelas, permitindo marcações diretas, como exigência de amostras ou provas de conceito.
Informações Adicionais	Não organizava campos complementares, como agrupamento de itens ou subcontratação, de forma clara.	Consolidada em "Quais são as informações adicionais importantes?", com espaço para observações específicas.
Exemplos Práticos	Não fornecia exemplos ou orientações claras, deixando espaços em branco.	Incluídos exemplos práticos em cada campo, orientando o servidor no preenchimento com padrões esperados.

As alterações propostas no Termo de Referência trazem (ou já foram implantadas) avanços significativos na forma como a justificativa da contratação é apresentada. Antes, a justificativa ocupava uma seção extensa, abordando múltiplos aspectos como alinhamento estratégico, dados técnicos e objetivos institucionais em parágrafos separados, o que frequentemente resultava em redundâncias e dificuldade de síntese. Com as novas diretrizes, a justificativa foi condensada em um único campo, que destaca os pontos essenciais, como a necessidade do objeto e seu

impacto no interesse público. Essa abordagem proporciona maior clareza ao documento e reduz o tempo de elaboração, além de garantir uma exposição objetiva e prática.

Outra proposta relevante foi a transformação de elementos apresentados em textos corridos, como critérios de aceitação, modalidades de licitação e prazos, em checklists e tabelas. Essa modificação organizacional facilita a visualização e o preenchimento do documento, proporcionando maior praticidade para os servidores. Os critérios de aceitação, por exemplo, agora incluem opções marcáveis, como exigência de amostras ou provas de conceito, acompanhadas de campos adicionais para especificar detalhes quando necessário. A utilização desse formato não só melhora a organização, como também torna o documento mais adaptável a diferentes contextos e necessidades.

A simplificação da linguagem técnica representa outro aspecto crucial das mudanças. O Termo de Referência, que antes utilizava termos técnicos e jurídicos em excesso, foi revisado para adotar uma linguagem mais acessível. Frases curtas e diretas foram introduzidas para substituir expressões juridicamente densas. Por exemplo, referências a dispositivos legais foram substituídas por orientações práticas, como incluir condições de garantia ou assistência técnica somente quando aplicável. Esse ajuste torna o documento mais comprehensível, reduzindo ambiguidades e ampliando sua funcionalidade.

As notas explicativas, que antes eram longas e muitas vezes reproduziam trechos literais da legislação, também foram reformuladas. Elas passaram a oferecer orientações práticas diretamente aplicáveis ao preenchimento dos campos. Por exemplo, enquanto antes as notas explicativas incluíam citações completas de artigos da legislação, agora se concentram em instruções diretas, como "descreva o objeto de forma clara, com especificações técnicas e quantidades necessárias". Essa simplificação não compromete o rigor do documento, mas melhora a experiência de quem o utiliza.

Além disso, as obrigações específicas, que tradicionalmente eram descritas em seções separadas e apresentavam listas extensas de responsabilidades para a contratada e a contratante, foram redistribuídas de forma mais objetiva. As responsabilidades da contratada foram integradas à seção que aborda prazos e condições de entrega, enquanto as da contratante foram alocadas na parte que trata da fiscalização do contrato, com identificação de gestores e fiscais. Essa consolidação

reduziu redundâncias, mas manteve a clareza necessária para delimitar as responsabilidades de cada parte envolvida.

O novo modelo também incorporou exemplos práticos em cada seção, oferecendo orientações claras e aplicáveis para o preenchimento. Antes, os servidores tinham que lidar com espaços em branco sem saber como detalhar as informações de forma consistente. Agora, há exemplos claros que servem como guias, como a descrição de um objeto típico ou uma justificativa alinhada às metas institucionais. Essa mudança reduz inconsistências e proporciona maior uniformidade no preenchimento dos documentos.

Os critérios de habilitação foram compactados, permitindo maior flexibilidade na aplicação. Antes, eram apresentados em subdivisões detalhadas e extensas, com descrições individualizadas para cada tipo de documento exigido, como jurídico, fiscal e técnico. Agora, foram unificados em uma estrutura mais objetiva, que facilita a seleção e adaptação conforme a natureza da contratação. Isso permite que a seção seja preenchida com maior agilidade, mantendo sua conformidade legal.

Por fim, informações antes tratadas de maneira redundante ou dispersa, como execução do objeto, condições específicas e critérios de aceitação, foram agrupadas de forma mais lógica e prática (Figura 9). Elementos complementares, como agrupamento de itens, subcontratação e outras informações adicionais, foram consolidados em uma única seção, facilitando a organização do documento. Essa reestruturação assegura que todas as informações relevantes sejam incluídas de maneira coesa e fácil de localizar, melhorando tanto a eficiência do processo quanto a clareza do Termo de Referência.

Figura 9 – Modelo Simplificado de TR

Modelo Simplificado de Termo de Referência (TR) – Lei 14.133	
ÓRGÃO SOLICITANTE: [Nome do órgão solicitante]	
1. O que está sendo contratado?	
(Art. 6º, XXIII e Art. 40, § 1º, III)	
a. Descrição do Objeto:	[Detalhe o bem ou serviço, especificações técnicas, quantidades e natureza do objeto.] Exemplo: Contratação de serviço especializado para fornecimento e instalação de mobiliário modular, incluindo 150 estações de trabalho, 30 cadeiras ergonômicas certificadas e 10 mesas de reunião, visando a reestruturação do ambiente corporativo das unidades descentralizadas da Secretaria de Administração.
b. Valor Estimado da Contratação:	[Inserir o valor com base em pesquisa de mercado ou estudo técnico preliminar.] Exemplo: Após análise detalhada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), foi identificado que 60% dos móveis utilizados atualmente apresentam danos estruturais ou não atendem às normas ergonômicas (NR-17), impactando negativamente na produtividade dos servidores. A pesquisa de mercado demonstrou que a aquisição de mobiliário modular permite maior flexibilidade para adaptações futuras, além de promover adequação às normativas de acessibilidade e redução de custos de manutenção. A estimativa orçamentária baseou-se em cotações com três fornecedores especializados, resultando no valor médio de R\$ 350.000,00 para o escopo descrito.
2. Por que essa contratação é necessária?	
(Art. 6º, XXIII e Art. 18)	
c. Justificativa:	[Explique a necessidade, com base no Estudo Técnico Preliminar (ETP), demonstrando o interesse público e o alinhamento com os objetivos institucionais.] Exemplo: A reestruturação do mobiliário nas unidades descentralizadas é essencial para solucionar os gargalos identificados no ETP, relacionados a impactos ergonômicos e organizacionais. Estudos internos indicaram aumento de 25% nos afastamentos por lesões ocupacionais relacionadas à postura inadequada nos últimos dois anos, fato que compromete o desempenho das equipes. Além disso, 45% dos mobiliários atuais não possuem características modulares, o que limita a reconfiguração dos espaços para atender a novas demandas. A proposta de contratação busca atender ao planejamento estratégico da Secretaria, promovendo ambientes mais saudáveis, adaptáveis e alinhados às práticas de sustentabilidade previstas no Decreto nº 2.355/2022. A aquisição considera, ainda, as diretrizes do Plano Anual de Contratações, que prioriza bens de longa durabilidade e baixo impacto ambiental.
d. Dotação Orçamentária:	[Indique a fonte dos recursos, incluindo órgão, unidade orçamentária e subação.]
3. Como será feita a licitação?	
(Art. 6º, XXIII, Art. 17, Art. 41 e Art. 58)	
e. Modalidade de Licitação:	() Pregão Eletrônico () Concorrência () Outra: [Especificar]
f. Sistema de Registro de Preços (SRP):	() Sim () Não
g. Critérios de Aceitação:	- Será exigida apresentação de amostras? () Sim [Quantidade: ____] [Prazo: ____ dias] () Não - Prova de conceito será necessária? () Sim [Critérios de avaliação: ____] () Não
h. Sustentabilidade e Riscos:	[Incluir, se aplicável, práticas sustentáveis ou riscos mapeados.] Exemplo: Priorizar fornecedores que utilizem embalagens recicláveis ou materiais certificados por boas práticas ambientais.
4. Quem pode participar?	
(Art. 62 e Art. 63)	
i. Critérios de Habilitação:	

- Jurídica: [Especificar os documentos exigidos].
- Fiscal: [Indicar certidões ou regularidades fiscais necessárias].
- Técnica: [Descrever os requisitos técnicos, como atestados].
- Econômico-Financeira: [Especificar índices financeiros ou certidões].

5. Como será entregue?

(Art. 6º, XXIII e Art. 40, § 1º, III)

j. Prazos de Entrega/Execução:

[Inserir prazo e condições específicas.]

Exemplo: Entrega dos materiais em até 15 dias úteis após a emissão da Nota de Empenho.

k. Local e Horário de Entrega:

[Especificar o endereço e horários para recebimento.]

Exemplo: Almoxarifado Central da Secretaria de Administração, Rua Central, nº 45, das 8h às 16h.

l. Condições Específicas:

- Para bens perecíveis: [Definir prazos mínimos de validade].

- Garantia e Assistência Técnica: () Garantia exigida [Período: ____ meses] () Assistência técnica inclusa

6. Quem fará o acompanhamento?

(Art. 117)

Fiscal do Contrato:

Nome:

Cargo:

E-mail:

Telefone:

Fiscal do Contrato:

Nome:

Cargo:

E-mail:

Telefone:

7. Quais são as informações adicionais importantes?

(Art. 6º, XXIII e Art. 40, § 1º, III)

Agrupamento de Itens: () Sim () Não [Se sim, justificar]

Exemplo: Os itens foram agrupados para facilitar a gestão do contrato e otimizar a logística de entrega.

Subcontratação: () Sim [Definir limites e condições]. () Não

Outras Informações Relevantes: [Espaço para observações adicionais.]

Exemplo: Os fornecedores deverão disponibilizar garantia contra defeitos de fabricação pelo prazo mínimo de 90 dias.

Assinatura

Responsável pela elaboração do TR

Nome:

Matrícula:

Data:

[Assinado Digitalmente]

5.5 Padronização de documentos

A elaboração de documentos fundamentais no processo de compras públicas, como o Documento de Oficialização da Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), ainda enfrenta uma diversidade de abordagens pelos órgãos públicos do Estado. Embora existam modelos disponibilizados para padronizar esses documentos, sua aplicação varia consideravelmente entre os órgãos. Muitas vezes, esses modelos são adaptados para atender a necessidades

específicas, resultando em documentos com campos personalizados e formatos distintos, o que compromete a uniformidade necessária para uma análise técnica eficiente.

Além disso, observa-se o uso de diferentes ferramentas de edição de texto, algumas delas ultrapassadas, o que dificulta a integração com sistemas modernos e a automatização das análises. Esse cenário, além de aumentar o tempo necessário para avaliar os documentos, reduz a eficácia das soluções tecnológicas que a Diretoria de Gestão de Licitação e Contratos (DGLC) está implementando, como o uso de Inteligência Artificial (IA) para análise e validação de documentos.

A proposta central para solucionar esses entraves consiste na padronização dos documentos e na sua automatização por meio de formulários online integrados ao Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPe). A criação de modelos únicos e estruturados permitirá que os servidores preencham os campos diretamente no sistema, que, por sua vez, gerará os documentos necessários e os incluirá automaticamente nos processos eletrônicos. Essa abordagem reduzirá significativamente a necessidade de edição manual e eliminará variações estruturais, tornando os documentos mais consistentes e alinhados às diretrizes estabelecidas.

A padronização garantirá maior clareza e qualidade nos documentos, facilitando tanto a análise humana quanto a aplicação de tecnologias de IA. Documentos uniformes permitem que os algoritmos identifiquem padrões de maneira mais precisa e realizem análises automatizadas de forma eficiente, reduzindo o tempo de processamento e aumentando a confiabilidade das avaliações. Além disso, para os analistas técnicos, a padronização resultará em um processo de análise mais ágil, sem a necessidade de ajustes ou interpretações decorrentes de formatos inconsistentes.

Com a utilização dos formulários online do SGPe, será possível otimizar todo o fluxo de geração e submissão de documentos. A funcionalidade do sistema permite que os dados preenchidos sejam diretamente integrados ao processo, garantindo rastreabilidade, organização e conformidade com os padrões definidos. Isso trará maior agilidade ao preenchimento e evitará erros comuns associados ao uso de diferentes ferramentas de edição e modelos personalizados.

Ao implementar essa padronização e automação, espera-se um impacto significativo na eficiência dos processos de compras públicas. A análise técnica será mais precisa e confiável, tanto nos casos em que é realizada por especialistas quanto

nos cenários em que a IA é aplicada. A padronização também reforça a uniformidade entre os órgãos públicos, promovendo maior transparência e redução de retrabalho.

Essa iniciativa integra o compromisso do Governo do Estado com a modernização e inovação na gestão pública. Por meio de documentos padronizados e automatizados, alinhados ao SGPe, será possível fortalecer o Programa Compras SC e proporcionar uma gestão mais eficiente, ágil e orientada para resultados.

5.6 Contribuição do Trabalho – Contribuição do modelo proposto

As proposições desta pesquisa buscam responder às lacunas identificadas no processo de compras públicas do Estado de Santa Catarina, promovendo inovações alinhadas aos princípios de eficiência, transparência e inovação aberta. Essas soluções têm o potencial de transformar a forma como os documentos essenciais – Documento de Oficialização de Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR) – são elaborados, analisados e utilizados, gerando impactos positivos tanto para a gestão pública quanto para a sociedade. Além disso, propõe-se a introdução de um framework metodológico que auxilia no diagnóstico inicial e na estruturação das demandas, funcionando como uma ferramenta complementar e estratégica que orienta as etapas de elaboração desses documentos. Esse framework busca promover uma abordagem mais colaborativa, estruturada e orientada por dados, contribuindo para contratações mais assertivas e inovadoras.

A proposta de um DOD enxuto e centrado no problema contribui diretamente para o aprimoramento da identificação das demandas, ao focar na descrição clara e precisa dos desafios enfrentados pelos órgãos públicos. Essa abordagem facilita o alinhamento entre as necessidades dos órgãos e as soluções disponíveis no mercado, promovendo a eficiência e evitando retrabalhos. Ao permitir que os gestores identifiquem problemas reais, a solução também reduz inconsistências e melhora a definição de prioridades dentro do processo de compras.

No que diz respeito ao framework proposto, ele tem o potencial de ser um diferencial estratégico na compreensão e resolução de problemas dentro do processo de compras públicas. Desenvolvido para auxiliar os servidores na identificação de problemas reais e na análise das soluções disponíveis no mercado, o framework oferece uma estrutura lógica e sistematizada para apoiar a tomada de decisão. Essa ferramenta possibilita um diagnóstico mais preciso, permitindo que as demandas

sejam alinhadas às reais necessidades dos órgãos públicos. Ao aplicar uma abordagem mais analítica e orientada por dados, o framework reduz significativamente os riscos de decisões equivocadas ou mal fundamentadas. Além disso, ao facilitar a integração de diferentes perspectivas – como técnica, econômica e operacional – o framework promove uma visão mais holística do processo, aumentando a eficiência e a eficácia das contratações públicas.

Já o aprimoramento do Estudo Técnico Preliminar (ETP) contribui diretamente para a elevação da qualidade técnica dos processos licitatórios. Com uma estrutura mais robusta e bem delineada, o ETP passa a incorporar campos específicos que orientam os servidores a detalhar as necessidades de maneira mais clara e objetiva, identificando os recursos necessários, as alternativas disponíveis no mercado e os critérios técnicos que deverão ser atendidos pelas soluções contratadas. A padronização e o fortalecimento do ETP também garantem que os estudos sejam fundamentados em informações consistentes e completas, promovendo maior confiabilidade e previsibilidade nas contratações.

Essas melhorias no ETP ajudam a mitigar problemas frequentes como a frustração de itens ou licitações desertas, ao assegurar que as especificações sejam adequadas ao mercado e ao evitar exigências excessivamente restritivas ou pouco claras. Ao mesmo tempo, um ETP mais detalhado e técnico facilita a análise por parte dos órgãos responsáveis e das equipes de licitação, otimizando todo o fluxo de trabalho.

Enquanto o Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas atua como um guia metodológico e estratégico para a abordagem de problemas, o ETP consolida as análises técnicas e informações necessárias, servindo como base documental e operacional para a realização de contratações públicas bem-sucedidas. Juntos, essas ferramentas criam um ecossistema integrado de planejamento e execução que melhora não apenas a eficiência dos processos de compras, mas também a sua capacidade de responder às demandas reais dos órgãos públicos e da sociedade.

A proposta de um TR simplificado (item 5.3) reflete o compromisso com a modernização e a clareza na elaboração de documentos técnicos. Ao integrar critérios objetivos e reduzir ambiguidades, o novo modelo facilita a participação de fornecedores qualificados e contribui para a competitividade nos processos licitatórios. Além disso, ao evitar descrições excessivamente restritivas ou amplas, o TR

simplificado minimiza o risco de impugnações e frustrações, garantindo maior eficiência e celeridade nas aquisições públicas.

A padronização dos documentos representa uma solução estratégica para uniformizar o processo de compras públicas, superando o problema atual da multiplicidade de formatos e ferramentas utilizadas pelos órgãos. A utilização de formulários online integrados ao Sistema de Gestão de Processos Eletrônicos (SGPe) elimina variações estruturais, possibilitando que os documentos sejam gerados automaticamente e analisados de forma mais ágil e eficiente. Essa padronização também potencializa o uso de tecnologias baseadas em inteligência artificial para análises automatizadas, reduzindo o tempo de processamento e aumentando a confiabilidade das avaliações técnicas.

Por fim, a integração dessas proposições ao contexto das compras públicas de Santa Catarina permite a criação de um ambiente mais colaborativo, inovador e orientado para resultados. A sinergia entre as propostas possibilita a superação de barreiras estruturais e culturais, fortalecendo a capacidade do governo em responder de forma eficiente e transparente às demandas da sociedade.

A implementação das proposições apresentadas neste trabalho tem o potencial de melhorar significativamente os processos de compras públicas, tornando-os mais eficientes, transparentes e alinhados às reais necessidades dos órgãos governamentais. Essas melhorias reduzem atrasos e inconsistências nas contratações, além de minimizar retrabalhos, o que resulta em uma gestão mais estratégica dos recursos públicos. A destinação desses recursos de forma otimizada pode beneficiar áreas prioritárias, trazendo reflexos positivos para o atendimento das demandas coletivas.

A padronização e a automação dos processos também promovem avanços importantes em termos de transparência, ao assegurar maior clareza na elaboração e análise dos documentos. Isso facilita o acompanhamento por parte dos cidadãos e fortalece o controle social, contribuindo para uma relação mais confiável entre o governo e a sociedade. Além disso, a integração de práticas inovadoras, como o uso de inteligência artificial e a padronização de documentos, cria um ambiente mais favorável à participação de startups e empresas de base tecnológica, estimulando o ecossistema de inovação e gerando oportunidades de negócios voltados à solução de desafios públicos.

A proposta apresentada encontra suporte técnico e operacional nas ferramentas e sistemas já disponíveis no contexto governamental, como o SGPe e as soluções de inteligência artificial em implantação. Esses recursos podem ser adaptados e integrados de forma a atender às demandas específicas do projeto, permitindo um início gradativo e controlado. A implementação inicial em caráter experimental possibilitará ajustes necessários e o refinamento das práticas antes de sua ampliação para outros setores ou órgãos.

É importante, no entanto, considerar que fatores como a resistência à mudança e a necessidade de capacitação dos servidores podem influenciar a velocidade e a eficácia dessa implantação. Ações como treinamentos direcionados, oficinas práticas e estratégias de sensibilização serão fundamentais para engajar os envolvidos e criar um ambiente favorável à mudança.

As soluções propostas não se restringem ao contexto de Santa Catarina. Por serem baseadas em princípios universais de eficiência, padronização e inovação, elas apresentam alto potencial de replicação em outras regiões e organizações que enfrentem desafios semelhantes. A adoção de um modelo estruturado e tecnologicamente avançado pode servir de referência para a modernização das práticas de gestão pública em âmbito nacional, promovendo uma administração mais eficiente, transparente e voltada para resultados concretos.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação abordou os desafios enfrentados no planejamento na fase preliminar das compras públicas no Estado de Santa Catarina, propondo soluções inovadoras baseadas nos princípios da inovação aberta, da cocriação e da gestão Lean. Foi identificado que a ausência de padronização e práticas colaborativas nas etapas iniciais do processo licitatório resulta em ineficiências, retrabalho e contratações desalinhadas às reais necessidades dos órgãos públicos. Para superar essas limitações, desenvolveu-se um framework integrado que busca promover maior eficiência, transparência e inovação no setor público.

A dificuldade na identificação clara do problema emergiu como um dos principais entraves enfrentados nos processos de compras públicas. Essa limitação afeta negativamente todas as etapas do ciclo licitatório, desde o planejamento até a implementação de soluções, gerando retrabalho, contratações desalinhadas e ineficiências administrativas. A ausência de metodologias estruturadas e de práticas colaborativas agrava o problema, especialmente em contextos em que gestores trabalham de forma isolada, sem considerar múltiplas perspectivas. Como resultado, os problemas frequentemente são tratados de maneira superficial ou mal definidos, comprometendo a eficácia das aquisições governamentais.

Os documentos fundamentais do processo licitatório, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), foram analisados criticamente. Essa análise revelou a falta de diretrizes claras para apoiar os gestores na estruturação e formulação de problemas, resultando em diagnósticos imprecisos e propostas desalinhadas. Além disso, desafios culturais e organizacionais, como a resistência à mudança e a ausência de práticas colaborativas, limitam a adoção de abordagens mais inovadoras no setor público.

Para superar essas barreiras, a dissertação propôs o uso de práticas como o "reframing" (redefinição de problemas) e a cocriação. Essas metodologias permitem uma análise mais profunda e inclusiva, envolvendo múltiplos stakeholders na formulação de desafios e no desenvolvimento de soluções. Questionar pressupostos e adotar uma perspectiva mais ampla ajuda a alinhar os problemas identificados às soluções propostas, promovendo maior eficiência e inovação. Nesse contexto, a

cocriação também fortalece o envolvimento e a colaboração entre as partes interessadas.

Os resultados demonstraram o alcance dos objetivos propostos. A análise detalhada dos documentos-chave – DOD, ETP e TR – evidenciou lacunas significativas que comprometem a eficácia dos processos. A reformulação desses documentos, fundamentada nos princípios do Lean e da cocriação, mostrou-se uma solução viável para simplificar fluxos, eliminar desperdícios e aumentar a clareza técnica na identificação e solução de problemas.

A integração do Framework de Resolução de Problemas para Licitações Públicas às práticas do Programa Compras SC, juntamente com ferramentas tecnológicas como o SGPe, amplia a capacidade de automação e rastreabilidade dos processos. A aplicação de conceitos Lean, como a eliminação de desperdícios e o mapeamento do fluxo de valor, foi essencial para identificar gargalos e propor melhorias práticas. Essa abordagem não apenas atende às exigências da Lei nº 14.133/2021, mas também fortalece a cultura de inovação no setor público, promovendo um ambiente mais colaborativo e ágil.

O estudo das práticas do Laboratório de Inovação Nidus evidenciou como metodologias de cocriação podem transformar o setor público. Ao conectar servidores, empresas e a sociedade civil, o Nidus demonstrou a eficácia de envolver múltiplos stakeholders para a definição precisa de problemas e o desenvolvimento de soluções adaptadas às necessidades específicas. A cocriação e a gestão Lean, juntas, fortalecem a capacidade do setor público de responder a desafios com maior criatividade e eficiência.

As propostas apresentadas contribuem significativamente para o fortalecimento da governança pública, especialmente ao aprimorar a qualidade do planejamento e da execução dos processos de compras governamentais. A reformulação de documentos como o Documento de Oficialização de Demandas (DOD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) possibilita diagnósticos mais precisos, promovendo um alinhamento mais efetivo entre as etapas de planejamento e execução. Isso resulta em processos mais transparentes e robustos, que reforçam a confiança dos servidores e da sociedade no uso responsável dos recursos públicos.

A adoção dos conceitos de gestão Lean propostos promove a redução de desperdícios ao longo do processo licitatório, simplificando fluxos de trabalho e eliminando atividades redundantes. A integração de ferramentas tecnológicas

assegura maior agilidade na execução das etapas, diminuindo o retrabalho e direcionando esforços para soluções que atendam efetivamente às demandas identificadas. Essa abordagem, além de otimizar recursos, maximiza o impacto das ações governamentais.

As propostas destacam a importância da capacitação dos servidores públicos como um impacto positivo fundamental. A formação em habilidades como análise de problemas, planejamento estratégico e uso de ferramentas digitais contribui para a profissionalização da administração pública. Essa capacitação não apenas qualifica os servidores, mas também cria uma cultura organizacional mais aberta à inovação e colaboração, resultando em melhorias contínuas nos processos e nos serviços oferecidos à população.

A ênfase nas práticas de cocriação e inovação aberta facilita a integração entre diferentes órgãos públicos, startups, fornecedores e a sociedade civil. Essa abordagem multidisciplinar promove o intercâmbio de ideias e conhecimentos, permitindo que os desafios sejam enfrentados de forma mais abrangente e estratégica. Ao engajar múltiplos stakeholders, os processos se tornam mais legítimos e as soluções mais alinhadas às necessidades específicas dos órgãos e da sociedade.

Outro impacto positivo significativo é a capacidade das propostas de prevenir problemas recorrentes nos processos licitatórios. Por meio do uso de ferramentas tecnológicas e análises de dados históricos, os gestores podem identificar padrões e antecipar demandas de maneira proativa. Isso reduz falhas e contratações frustradas, assegurando que os processos sejam fundamentados em informações consistentes e atendam às necessidades reais de forma eficiente.

A implementação de processos mais eficientes, transparentes e colaborativos contribui diretamente para a melhoria da imagem do setor público. A confiança da sociedade na administração pública cresce quando percebe que os recursos são utilizados de forma responsável e que os processos são conduzidos com rigor técnico e ético. Essa percepção positiva é essencial para consolidar o apoio às iniciativas de modernização e inovação, ampliando o impacto das políticas públicas.

Apesar dos avanços propostos, algumas limitações foram identificadas, especialmente no que diz respeito à resistência cultural à mudança, uma característica marcante do setor público. Essa resistência representa um obstáculo significativo à implementação de práticas inovadoras, visto que muitos servidores tendem a manter processos tradicionais devido à falta de familiaridade ou confiança em abordagens

novas e colaborativas. Superar essa barreira requer esforços contínuos de engajamento e sensibilização para demonstrar os benefícios das mudanças propostas.

Assim, estudos futuros poderiam investigar estratégias específicas para incentivar os servidores públicos a adotarem novos formatos de framework e práticas de entendimento de problemas, em vez de replicarem modelos antigos pela facilidade percebida. Pesquisas poderiam analisar o impacto de treinamentos direcionados, nos quais os servidores participem de simulações práticas utilizando os novos frameworks para resolver desafios reais do setor público, permitindo que experimentem os benefícios diretamente. Outra linha de investigação seria avaliar a implementação de sistemas de monitoramento e feedback contínuo, que reforcem o uso correto do framework e demonstrem, com dados concretos, como essas práticas resultam em processos mais eficientes e alinhados às demandas institucionais.

Além disso, estudos poderiam explorar a eficácia de narrativas institucionais que conectem os novos modelos a resultados tangíveis, como maior impacto social ou economia de recursos públicos. Por exemplo, comunicar casos de sucesso reais, mostrando como o framework ajudou a resolver problemas complexos, pode reduzir a resistência e aumentar a confiança dos servidores. Outra abordagem interessante seria investigar o papel de lideranças institucionais no incentivo ao uso dos novos formatos, analisando como gestores podem atuar como agentes de mudança ao adotar, defender e promover as práticas inovadoras dentro de suas equipes.

Além disso, uma integração tecnológica que viabilize as soluções já disponíveis no setor público, combinada com tecnologias emergentes como RPA (Automação Robótica de Processos) e IA (Inteligência Artificial), é fundamental para transformar a gestão pública. No entanto, a resistência inicial de muitos órgãos em adotar essas ferramentas está relacionada à percepção de que a transição pode ser complexa ou custosa. É essencial demonstrar que essas soluções não são apenas inovações, mas também instrumentos de otimização de recursos e tempo, capazes de reduzir tarefas repetitivas, aumentar a precisão e acelerar fluxos de trabalho essenciais.

Para superar essas barreiras, estudos futuros poderiam investigar estratégias para integrar essas tecnologias gradualmente, começando com projetos-piloto que demonstrem resultados concretos, como a redução de tempo em processos administrativos ou a melhoria na análise de grandes volumes de dados. Adicionalmente, seria importante avaliar a eficácia de campanhas internas de

sensibilização, destacando os benefícios tangíveis das tecnologias, como a liberação de equipes para atividades mais estratégicas e a eliminação de erros manuais em processos críticos.

Por fim, a criação de ambientes colaborativos, onde órgãos públicos possam compartilhar experiências bem-sucedidas com RPA, IA e outras soluções, também merece ser explorada. Redes de troca de conhecimento e benchmarking entre instituições podem acelerar a adoção dessas tecnologias, fornecendo modelos de integração que comprovem seus impactos positivos. Essas iniciativas, alinhadas a um suporte técnico contínuo e políticas de incentivo, não apenas fortaleceriam a confiança dos órgãos na tecnologia, mas também promoveriam uma cultura de inovação voltada para a eficiência e resultados.

Outro fator limitador relevante é a necessidade de ajustes legislativos para acomodar as propostas apresentadas, como a reformulação do DOD e do ETP. Embora essas mudanças sejam essenciais para modernizar os processos, elas podem enfrentar resistência burocrática e dificuldades no processo de aprovação. Os atrasos legislativos e a necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo representam desafios significativos, exigindo iniciativas coordenadas e um ambiente político favorável para garantir que as mudanças sejam sustentáveis e eficazes a longo prazo.

Para superar essa barreira, sugere-se um estudo aprofundado acerca das lacunas e problemas dos dispositivos legais vigentes, como a Lei nº 14.133/2021 e o decreto estadual correspondente, focando nas limitações práticas que dificultam sua aplicação efetiva. Esse estudo deve incluir uma análise detalhada dos artigos e incisos que regem o DOD e o ETP, identificando pontos de inconsistência, ambiguidades ou falta de clareza que impactam negativamente o processo de compras públicas. Além disso, é essencial avaliar os impactos negativos gerados por essas limitações, como atrasos, retrabalho ou contratações frustradas, por meio de dados concretos e exemplos práticos. Por fim, o estudo deve propor alterações específicas e fundamentadas, demonstrando como as mudanças podem corrigir essas lacunas e gerar benefícios, como maior eficiência, transparência e alinhamento às demandas institucionais e sociais.

Do ponto de vista social, a aplicação do modelo proposto pode gerar impactos positivos ao otimizar a utilização de recursos públicos e garantir que os bens e serviços adquiridos atendam melhor às demandas da população. Essa eficiência, combinada

com maior transparência e automação, fortalece a confiança dos cidadãos na administração pública e contribui para a entrega de maior valor à sociedade. Estudos que avaliem os impactos sociais e econômicos dessas mudanças seriam importantes para medir o retorno do investimento em termos de qualidade dos serviços prestados, redução de desperdícios e aumento da satisfação dos usuários.

Para o futuro, espera-se que o framework proposto inspire não apenas a modernização do Programa Compras SC, mas também a replicação dessa metodologia em outras unidades federativas e esferas de governo. Estudos adicionais poderiam explorar a aplicação do framework em contextos distintos e avaliar seus impactos de longo prazo, especialmente no que diz respeito à satisfação dos usuários finais e à redução de custos operacionais.

Um aspecto essencial para pesquisas futuras é a avaliação dos impactos da integração de metodologias ágeis e inovação aberta ao processo licitatório. Métodos como Design Thinking, Lean e cocriação com stakeholders externos já estão sendo aplicados na reformulação dos documentos técnicos e na automação dos processos no âmbito da Comissão de Inovação em Compras. Sendo assim, pesquisas futuras devem focar na mensuração dos resultados dessas iniciativas, identificando oportunidades de otimização e ampliando sua aplicação para outros órgãos e contextos da administração pública.

Uma das principais direções para pesquisas futuras envolve a automatização e digitalização dos processos de inovação em compras públicas. A implementação de ferramentas de análise automatizada dos documentos técnicos (DOD, ETP e TR) pode reduzir inconsistências, evitar retrabalho e facilitar a rastreabilidade das informações. Estudos mais aprofundados sobre inteligência artificial e RPA (*Robotic Process Automation*) no setor público podem fornecer insights valiosos para a modernização desses processos.

Do ponto de vista normativo, recomenda-se explorar propostas para a simplificação e atualização das diretrizes regulatórias que regem os processos de compras públicas. A revisão do Decreto nº 47/2023 surge como um ponto central para viabilizar ajustes na fase preliminar das contratações, garantindo que etapas essenciais para a qualificação da demanda sejam devidamente incorporadas ao fluxo processual.

Esta pesquisa oferece contribuições teóricas e práticas significativas, propondo soluções viáveis para transformar as compras públicas em processos mais eficientes,

transparentes e inovadores. Ao integrar os princípios da cocriação, da gestão Lean e da inovação aberta, o modelo desenvolvido demonstra um alto potencial para impactar positivamente o setor público, promovendo uma administração mais ágil, colaborativa e alinhada aos resultados esperados. A proposta não apenas responde às demandas locais de Santa Catarina, mas também estabelece uma metodologia sólida que pode ser adaptada por outras administrações públicas no Brasil, fortalecendo sua relevância e aplicabilidade em contextos diversos.

Além das recomendações para trabalhos futuros, é essencial refletir sobre os próximos passos e o que fazer com os achados deste estudo. A pesquisa gerou uma base sólida para a reformulação dos documentos técnicos utilizados no Programa Compras SC, tornando-os mais claros, padronizados e alinhados às necessidades estratégicas dos órgãos públicos. A partir das proposições desenvolvidas, torna-se fundamental testar e validar as mudanças sugeridas em projetos-piloto, acompanhando os impactos e ajustando as metodologias conforme necessário.

O presente trabalho também contribuiu diretamente para a construção de um framework metodológico estruturado, fornecendo um modelo replicável para a identificação e análise das necessidades na fase preliminar das contratações públicas. A estrutura proposta permite que os gestores adotem um planejamento mais estratégico e criterioso, aumentando a transparência, a eficiência e a efetividade das aquisições governamentais.

No âmbito prático, as recomendações apresentadas fornecem diretrizes concretas para a modernização do processo de compras públicas, incluindo a digitalização dos documentos, o uso de metodologias colaborativas e a implementação de processos de automação e análise preditiva. No campo teórico, a pesquisa avança na discussão sobre inovação aberta no setor público, consolidando um referencial metodológico para aprimorar a estruturação das demandas e otimizar a relação entre governo e mercado.

Dessa forma, os achados desta pesquisa representam um ponto de partida para a transformação do processo de compras públicas, abrindo espaço para novos estudos e experimentações que possam consolidar um modelo mais eficiente, inovador e transparente para a administração pública.

7 REFERÊNCIAS

- (Ipea.), I. d. (2022). *Compras públicas para inovação no Brasil: Novas possibilidades legais.*. Brasília.
- Agranoff, R. (s.d.). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 56-65.
- Agustinho, E. O., & Garcia, E. N. (JAN/JUL de 2018). Inovação, Transferência de tecnologia e cooperação. *Revista de Pós-Graduação em Direito*, VOLUME 9 (NÚMERO 1).
- Albano, C. S., & Júnior, W. L. (2019). Condições para coprodução e inovação aberta: Um estudo no ecossistema brasileiro de dados governamentais abertos. *Revista de Ciências da Administração*, pp. 60-76.
- Alencar, A. C., Bliacheriene, A. C., & Araújo, L. V. (2024). Um modelo de marketplace para compras públicas eficazes.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ANAO, A. N. (2009). *Innovation in the Public Sector: enabling better performance, driving new directions. Better Practice Guide*. Camberra.
- Ansell, C. (Março de 2012). Pragmatist Democracy: evolutionary learning as public philosophy. in *Socio-Economic Review*, pp. 1-24.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.
- ANSELL, C., & TORFING, J. (2014). *Public innovation through collaboration and design*. New York: Routledge.
- Antony, J., Snee, R. D., & Hoerl, R. (2017). Lean and Six Sigma in public sector organizations: A systematic review and future research directions. *International Journal of Quality & Reliability Management*.
- Bekkers, V., & Tummers, L. (2018). Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 209-213.
- Blank, S. (2006). *The Four Steps to the Epiphany: Successful Strategies for Products that Win*.
- Blank, S. (2013). *Why the Lean Start-Up Changes Everything*.
- Blank, S. G. (2006). *The Four Steps to the Epiphany - Successful Strategies for Products that Win*. Lulu.com .
- Bogers, M., Chesbrough, H., & Moedas, C. (2018). Open Innovation: Research, Practices, and Policies. 5-16.
- Bogers, M., Zobel, A.-K., Afuah, A., Almirall, E., Brunswicker, S., Dahlander, L., . . . Majchrza. (2016). The open innovation research landscape: established perspectives and emerging themes across different levels of analysis, Industry and Innovation. *Industry and Innovation*, 8-40.
- Bommert, B. (2010). Public Policy and Management: Co-Producing Knowledges, Transforming Practice. *Policy and Society*, 29(4), pp. 349-362.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), , pp. 846–860.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. (T. S. T. BrandSEN, Ed.) *Co-production and Co-creation: Engaging Citizens in Public Services*, pp. 51-76.
- BRASIL. (1 de Junho de 2021). Lei Complementar N 182. *Mensagem de veto Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador*.
- BRASIL. (1 de Abril de 2021). *Lei nº 14.133*. Fonte: Lei nº 14.133:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm

- BROWN, T. (2017). *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. . Rio de Janeiro: Alta Books.
- Cândido, A. C., & Vale, M. A. (2018). Práticas de gestão da informação e inovação aberta em um pólo tecnológico brasileiro. *Perspectivas em Ciência da Informação*, pp. 184-204.
- Carvalho, J. E., & Lopes, F. D. (18 de Maio de 2015). Construção de diretrizes para inovação em uma organização pública que atende ao estado. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/127298>.
- Catarina, E. d. (13 de Junho de 2024). *Portal de Compras do Estado de Santa Catarina*.
Fonte: <https://www.portaldecompras.sc.gov.br/#/busca-detalhada>.
- Catarina, S. (2023). Lei nº 18.806, de 21 de dezembro de 2023. Institui o Programa de Gestão de Compras Governamentais do Estado de Santa Catarina. . Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina.
- Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B., & Severo, W. (2017). *Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap: Ipea.
- Chan, A., & Owusu, E. (2022). Evolution of Electronic Procurement: Contemporary Review of Adoption and Implementation Strategies. *Buildings*, p. 22.
- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Harvard Business Review Press.
- Desidério, P. H., & Zilber, M. A. (2015). A inovação aberta na perspectiva da hélice tríplice: observações da relação universidade-empresa na transferência tecnológica. *XVI Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão da Tecnologia*.
- Di Pietro, M. S., & Marrara, T. 2. (2021). Estrutura geral da nova lei: abrangência, objetivos e princípios. In *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133, de 1 de abril de 2021*. Rio de Janeiro: Forense.
- Drucker, P. F. (2001). The Essential Drucker: In One Volume the Best of Sixty Years of Peter Drucker's Essential Writings on Management. *Harper Business*.
- Dyer, J., Gregersen, H., & Christensen, C. (2020). *The Innovator's DNA: Mastering the Five Skills of Disruptive Innovators*. Harvard Business Review Press.
- Eden, C., & Ackermann, F. (1998). Making strategy: The journey of strategic management. *SAGE Publications*.
- Edquist, C. &.-I. (s.d.). Public procurement for innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), pp. 1757-1769.
- Fassio, C. R. (2021). *Compras públicas como ferramenta de inovação*. *Política e Gestão Pública*, 49(3).
- Fassio, R. C., Radaelli, V., Azevedo, E., & Diaz, K. (2021). Revisitando as compras públicas de inovação no Brasil: Oportunidades jurídicas e institucionais. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Fernandes, C. C. (2019). Compras públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Revista Brasileira de Administração Pública*, 53(4), pp. 789-812.
- Ferreira, G. d., & Farias, J. S. (Janeiro/Abril de 2019). Hackthons no setor público Brasileiro: Objetivos e Resultados sob ótica de agentes públicos promotores da iniciativas. *CONTEXTUS – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*.
- Freitas, R. K., & Dacorso, A. L. (Jul/Ago de 2014). Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista Administração Pública*.
- Freitas, R. K., & Freitas, F. C. (2019). Inovação Aberta no Setor Público em Minas Gerais: Trajetória, Desafios e Possibilidades. *Desenvolvimento em Questão*, 84-102.
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), pp. 513-522.

- Garcia, L. L. (2023). Metodologias ágeis e Lean Office em contratações públicas. *Journal of Public Administration Research*, 44(1), pp. 67-89.
- Hernández, I., & Sánchez, O. (2014). Innovación social abierta en el diseño de una política y estrategia de formalización sostenible: Un caso colombiano de gobierno colaborativo. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*.
- Hilgers, D. (2012). Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen. *Z Betriebswirtsch*, 631-660.
- Hippel, E. v. (2005). *Democratizing Innovation*. MIT Press.
- HOOD, C. (1991). Public management for all seasons? *Public Administration*,.
- Imai, M. (1986). *Kaizen: The Key to Japan's Competitive Success*. McGraw-Hill Education.
- Ipea. (2022). Relatório sobre inovação e compras públicas no Brasil. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*.
- Jacoby Fernandes, J. U. (2021). *Pregão eletrônico e modernização administrativa. Contratos Públicos Modernos*, 35(4),.
- Jonassen, D. H. (2010). *Learning to Solve Problems : A Handbook for Designing Problem-Solving Learning Environments*. Taylor & Francis Group.
- Jonassen, D. H. (2011). Learning to Solve Problems: A Handbook for Designing Problem-Solving Learning Environments. *Routledge*.
- Kokkinakos, P., Koussouris, S., Panopoulos, D., Askounis, D., Ramfos, A., Georgousopoulos, C., & Wittern, E. (2012). Citizens Collaboration and Co-Creation in Public Service Delivery: The COCKPIT Project. *International Journal of Electronic Government Research*, 8(3), 33-62.
- Lages, L. F. (2020). Frameworks for Innovation, Collaboration, and Change: Value Creation Wheel, Design Thinking, Creative Problem-Solving, and Lean. pp. 195-213.
- Lenderink, B. H. (2019). Innovation and public procurement: From fragmentation to synthesis on concepts, rationales and approaches. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25(3), pp. 100-115.
- Liker, J. K. (2004). *The Toyota Way: 14 Management Principles from the World's Greatest Manufacturer*. McGraw-Hill Education.
- Lindquist, E. A., & Buttazzoni, M. (2021). *The ecology of open innovation units: adhocracy and competing values in public service systems*. Policy Design and Practice.
- Lins, E. R., Ferreira, A. d., Alves, B. d., Filho, J. L., & Fernandes, N. d. (28 de Abril de 2022). Inovação aberta no Brasil: estudo bibliográfico e discussão conceitual. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, pp. 189-206.
- Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1-17.
- Martin, K., & Osterling, M. (2013). *Value Stream Mapping: How to Visualize Work and Align Leadership for Organizational Transformation*. McGraw-Hill Education.
- Martins, T. C., & Bermejo, P. H. (set./dez de 2016). Desafio de ideias para o governo aberto: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais – Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21.
- Mcfadzean, E. (1998). The creativity continuum: Towards a classification of creative problem solving techniques. *Creativity and Innovation Management*, pp. v. 7, n. 3, p. 131-139.
- Mergel, I., & Desouza, K. C. (2013). Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov. *Public Administration Review*.
- Modig, N. Å. (2012). *This is Lean: Resolving the Efficiency Paradox*. Stockholm: Rheologica Publishing.

- Mont, O. L. (2020). Critérios sustentáveis nas compras públicas. . *Environmental Policy Journal*, 28(4).
- Mwesiumo, D. G.-G. (2021). Improving public purchaser attitudes towards public procurement of innovations. *Public Procurement Review*, 29(2), pp. 123-139.
- Nabatchi, T., Sancino, A., Sicilia, M., & Vari, A. (2017). Collaborative Governance Networks: A Systematic Review. *International Journal of Public Administration*, 40(11), pp. 1011-1023.
- Neves, C. d., & Cabral, A. S. (2015). Modelo de estímulo e suporte à inovação baseado no acesso ao capital intelectual e infraestrutura de instituições de tecnologia. *E-Tech: Tecnologias para Competitividade Industrial*, v.8, n. 2.
- Niebuhr et al. (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et de 2021). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Curitiba: Zenite.
- OCDE. (2024). Global Trends in Government Innovation 2024.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris.
- Oliveira, S. Z. (2023). Compras Públicas no Brasil: Uma análise histórica do marco regulatório e suas transformações recentes. . Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). *Innovation, public policy and public services delivery in the uk: the word that would be king?*
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pearson, E. S. (1928). *On the Use and Interpretation of Certain Test Criteria for Purposes of Statistical Inference*. . (Biometrika, Ed.)
- Pereira, M. (2019). *Gestão de Compras Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo: Editora Pública.
- Pestoff, V., BrandSEN, T., & Verschuere, B. (2012). *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*. Routledge.
- Pitassi, C. (2012). A virtualidade nas estratégias de inovação aberta: proposta de articulação conceitual. *RAP*, pp. 619-41.
- Psomas, E., Keramida, E., & Jiju, A. (2022). Key themes of practical implications of Lean, Six Sigma and Lean Six Sigma in the public administration sector. A Systematic Literature Review. *International Journal of Lean Six Sigma*, Vol. 13 No. 6, pp. 1277-1307.
- Rauen, A. T. (2022). Compras públicas para inovação no Brasil : novas possibilidades legais.
- Rauen, T. (2018). Encomendas tecnológicas no Brasil. . *Revista Brasileira de Inovação*.
- Rauen, T., & Barbosa, G. (2019). Compras públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente.
- Ries, E. (2012). *A startup enxuta*.
- Rosenhead, J., & Mingers, J. (2001). Rational Analysis for a Problematic World Revisited: Problem Structuring Methods for Complexity, Uncertainty and Conflict. *Wiley*.
- SANO, H. (2020). Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. *Cadernos Enap*(69).
- SANTA CATARINA. (2023). LEI N° 18.806, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2023. *Institui o Programa de Gestão de Compras Governamentais do Estado de Santa Catarina (Programa Compras SC) e estabelece outras providências*.
- Satim, Z. E. (2019). Open Innovation in Activating Strategic Management in the Public Sector: Evaluation of the Conditions of Implementation in the Turkish Public Sector. *Strategic Public Management Journal*, 5(10), 31-53.
- Schumpeter, J. (1988). *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural.

- Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina. (2024). Fonte: Portal de Compras do Estado de Santa Catarina: <https://www.portaldecompras.sc.gov.br/#/busca-detalhada>
- Shepherd, D. A., & Gruber, M. (2021). Lean Innovation: Insights and Practical Advice for Entrepreneurs. *Oxford University Press*.
- Shepherd, D. A., & Gruber, M. (2021). The Lean Startup Framework: Closing the Academic–Practitioner Divide. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 45(5).
- Shin, K., Yeo, Y., & Lee, J.-D. (2020). Revitalizing the concept of public procurement for innovation (PPI) from a systemic perspective. *Systemic Practice and Action Research*, 33(2), pp. 187-211.
- Shook, J. (1999). Learning to See: Value Stream Mapping to Add Value and Eliminate MUDA. *Lean Enterprise Institute*.
- Silva, M. R., Oliveira, J., Franca, V. V., Luft, M. C., & Olave, M. E. (2022). Inovação no Setor Público: Mapeando o Cmapo e as Temáticas da Produção Científica Brasileira na Área de Administração. *Desenvolvimento em Questão*, pp. 1-19.
- Silva, R. (2020). *Planejamento e Execução de Compras Governamentais*. Rio de Janeiro: Editora Jurídica.
- Simon, H. A. (1959). *Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science*. (Vol. v. 49). (American Economic Review, Ed.)
- Simon, H. A. (1997). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. *Free Press*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), pp. 842-868.
- Steinberg, R., & Powel, W. W. (2006). *The Nonprofit sector: a research handbook*. Yale University Press.
- Teixeira, F. S. (s.d.). Centralização das compras e modelos de gestão na administração pública. *Revista de Gestão Pública*, 24(3), pp. 301-320.
- Toivonen, T. (2016). Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation? *International Journal of Innovation Management*.
- Torfing, J. S. (2017). Public sector as an arena for co-creation: Opening new research avenues. *Administration & Society*, 49(7), pp. 814-840.
- Torfing, J. S. (2017). Transforming Public Administration with Co-creational Strategies. *Theories of Democratic Network Governance*, pp. 197-217.
- Torfing, J., Sorensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, pp. Vol. 51(5) 795–825.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2017). *Encouraging Public Innovation Through Co-Creation: Governing New Public Solutions*. Cambridge University Press.
- Tribunal de Contas da União. (2023). *Manual de Elaboração de Termo de Referência e Projeto Básico*. Brasília: TCU.
- Turner, M., Kim, J., & Kwon, S.-H. (2022). The Political Economy of E-Government Innovation and Success in Korea. *Journal of Open Innovation: Technology, Market and Complexity*, 8, 145.
- Vernon, D., Hocking, I., & Tyler, T. C. (2016). VERNON, David; HOCKING, Ian; TYLER, Tresoi C. An evidence-based review of creative problem solving tools: A practitioner's resource. *Human resource development review*, pp. v. 15, n. 2, p. 230-259.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*, 17(9), pp. 1333-1357.

- Vries, H. d., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, pp. 159-176.
- Weber, M. (2013). *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Martin Claret.
- Wedell-Wedellsborg, T. (2017). Are You Solving the Right Problems? *Harvard Business Review*.
- Wedell-Wedellsborg, T. (2017). What's Your Problem?: To Solve Your Toughest Problems, Change the Problems You Solve. *Harvard Business Review Press*.
- West, J., Salter, A., Vanhaverbeke, W., & Chesbrough, H. (2014). Open Innovation: The next decade. *Research Policy*, 805-811.
- Womack, J. P., & Jones, D. T. (1996). Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation. *Free Press*.
- Zurbriggen, C., & Lago, M. G. (Setembro de 2015). Co-creando valor público: Desafíos pendientes para América Latina. *Revista CTS*, vol. 10(30), pp. pág. 143-171.

8 APÊNDICES

Apêndice 1 – Questionário Aplicado

01/10/2024, 16:56

Documentos Fase Preliminar - Lei Federal 14.133/21 e Decreto SC 47/2023.

Documentos Fase Preliminar - Lei Federal 14.133/21 e Decreto SC 47/2023.

O objetivo deste questionário é avaliar o nível de conhecimento e a percepção dos servidores públicos em relação aos documentos que compõem a fase preparatória do processo licitatório, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021. A fase preparatória, que inclui o planejamento detalhado da contratação, é fundamental para garantir que as aquisições públicas sejam realizadas de maneira eficiente, transparente e conforme os princípios legais. Este questionário busca identificar o entendimento dos servidores sobre o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), documentos essenciais para o planejamento e formalização das contratações, além de explorar possíveis dificuldades e percepções sobre a clareza, necessidade e aplicação desses instrumentos no cotidiano das contratações públicas.

Qual órgão pertence?

Qual setor está lotado?

Há quanto tempo atua no setor público?

- Menos de um ano
- De 1 a 3 anos
- De 3 a 5 anos
- De 5 a 10 anos
- Mais de 10 anos



Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform

Há quanto tempo atua na área de planejamento, compras, licitações ou contratos?

- Menos de um ano
 - De 1 a 3 anos
 - De 3 a 5 anos
 - De 5 a 10 anos
 - Mais de 10 anos
-

Documento de Oficialização de Demanda - DOD

Qual é o principal objetivo do DOD no processo licitatório?

- Descrever a solução a ser contratada.
- Formalizar a demanda, identificando a necessidade de aquisição.
- Definir o orçamento disponível para a aquisição.
- Estimar os prazos para a execução do contrato.

O que deve ser descrito no campo "Objeto/Descrição da demanda" do DOD?

- A solução ou serviço que o órgão deseja contratar.
- O problema ou a necessidade que originou a demanda.
- A justificativa para a contratação.
- Valor estimado da contratação

Quais informações você considera essenciais ao preencher o DOD? (Escolha até 3 opções):

- Objeto/Descrição da Demanda
- Justificativa para contratação
- Quantidades Estimadas
- Previsão de Data de execução
- Responsável pela Demanda
- Equipe responsável pela condução da demanda
- Problema ou necessidade que originou a demanda
- Solução ou serviço que órgão deseja contratar

A respeito do DOD:

	Concordo Totalmente	Concordo	Não Concorde nem discordo	Discordo	Discordo Totalmente
As instruções fornecidas no modelo para o preenchimento do DOD são claras e evitam erros de interpretação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quando o DOD é preenchido já sabe-se todas as informações do que pretende-se contratar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O campo "Descrição da demanda" do DOD deve descrever de forma clara o que o órgão precisa adquirir/contratar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O campo "Descrição da demanda" do DOD deve descrever de forma clara o problema enfrentado.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O DOD é o documento principal que guia a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
As quantidades estimadas no DOD são realistas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	<input type="radio"/>				
A justificativa para a aquisição, apresentada no DOD, deve estar alinhada aos objetivos estratégicos do órgão público.	<input type="radio"/>				
O DOD deveria permitir incluir mais detalhes sobre a equipe ou outros envolvidos no processo.	<input type="radio"/>				

Estudo Técnico Preliminar

Qual é a principal função do Estudo Técnico Preliminar (ETP)?

- Assegurar que as contratações públicas estejam alinhadas com o planejamento estratégico do órgão.
- Fornecer uma base sólida para o processo licitatório, garantindo que as contratações sejam tecnicamente e economicamente viáveis.
- Realizar uma análise das propostas recebidas durante o processo de licitação.
- Aprovar a solução escolhida pelo órgão antes da formalização da contratação.

O ETP pode envolver colaborações com empresas e outras partes interessadas para ajudar entender melhor o problema e as possibilidades de resolução?

- Sim, é permitido e recomendado pela Lei nº 14.133/2021.
- Sim, mas apenas em casos específicos, como inovação.
- Sim, mas apenas se for uma contratação de grande complexidade.
- Não, o ETP deve ser desenvolvido exclusivamente pela equipe interna.
- Não, a colaboração externa só pode ocorrer após o processo licitatório.

O ETP pode explorar alternativas de solução no mercado antes de definir a solução final a ser contratada?

- Sim, o ETP deve sempre explorar alternativas de solução no mercado.
- Sim, mas apenas em casos onde não há solução interna viável.
- Sim, mas depende de autorização do órgão regulador.
- Não, o ETP deve focar em uma solução previamente definida pela administração.
- Não, o ETP deve focar em uma solução previamente definida pela administração.

O ETP deve comparar diferentes opções de solução, levando em conta tanto o custo quanto inovações e novas tecnologias disponíveis no mercado?

- Sim, sempre deve comparar todas as opções.
- Sim, mas apenas quando novas tecnologias são necessárias.
- Não, basta comparar os custos das opções tradicionais.
- Depende da complexidade da contratação.
- Pode-se usar contratos anteriores como referência.

O ETP pode envolver a cocriação e colaboração com outros órgãos públicos ou setores que estejam relacionados ao problema a ser solucionado?

- Sim, a cocriação com outros órgãos é permitida e recomendada para garantir uma visão mais ampla do problema.
- Sim, mas apenas se houver uma necessidade explícita de colaboração identificada no início do processo.
- Sim, mas a participação de outros órgãos deve ser limitada à fase de planejamento estratégico.
- Não, a cocriação só pode ser feita após a conclusão do processo de contratação.
- Não, o ETP deve ser desenvolvido exclusivamente pela equipe interna do órgão responsável.

A respeito do ETP: *

	Concordo Totalmente	Concordo	Não Concordo nem discordo	Discordo	Discordo Totalmente
O ETP serve para assegurar que as contratações públicas estejam alinhadas com o planejamento estratégico do órgão.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O ETP pode ser elaborado sem a participação de stakeholders externos, mesmo em contratações complexas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A análise comparativa das soluções no ETP deve focar apenas nos custos econômicos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

O levantamento mercadológico no ETP pode ser substituído por consultas a fornecedores já conhecidos do órgão.	<input type="radio"/>				
As decisões tomadas durante a elaboração do ETP devem ser formalmente registradas para garantir a rastreabilidade das escolhas.	<input type="radio"/>				
A análise dos impactos ambientais no ETP é opcional, dependendo do tipo de contratação.	<input type="radio"/>				
O ETP deve explorar soluções inovadoras, mesmo quando uma solução tradicional parece suficiente.	<input type="radio"/>				
A estimativa de quantidades no ETP deve ser flexível e ajustada conforme o desenvolvimento do Termo de Referência.	<input type="radio"/>				
O ETP deve ser um documento dinâmico, revisado conforme novas informações e mudanças no mercado surgirem.	<input type="radio"/>				
A participação de diferentes áreas e especialistas na elaboração do ETP é essencial para garantir que todas as necessidades e soluções sejam consideradas.	<input type="radio"/>				
Incluir fornecedores e outros stakeholders externos durante a elaboração do ETP ajuda a identificar soluções mais inovadoras e eficientes.	<input type="radio"/>				
O ETP deve ser elaborado apenas internamente, sem a necessidade de envolver outros departamentos ou stakeholders externos.	<input type="radio"/>				

Termo de Referência - TR

O TR é um documento essencial no processo de contratação pública, exigido pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Estadual de Santa Catarina nº 47, de 9 de março de 2023.

A respeito do TR: *

	Concordo Totalmente	Concordo	Não Concorde nem discordo	Discordo	Discordo Totalmente
Os Termos de Referência são frequentemente replicados de processos anteriores.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
O TR deve ser elaborado de forma personalizada para cada nova contratação, refletindo as especificidades e necessidades únicas identificadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Na prática, a elaboração do TR muitas vezes não integra de forma adequada as inovações de mercado, resultando em contratações baseadas em soluções convencionais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A falta de uma análise crítica durante a elaboração do ETP compromete diretamente a precisão e a relevância do Termo de Referência.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
A replicação de TRs de licitações anteriores é uma prática aceitável, desde que haja ajustes mínimos para atender a novas demandas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Um TR bem elaborado deve considerar inovações tecnológicas e mudanças no mercado, mesmo que o processo de licitação seja semelhante a processos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

O TR pode ser elaborado sem a necessidade de revisão do ETP, desde que o gestor responsável tenha conhecimento suficiente sobre o objeto da contratação.	<input type="radio"/>				
A elaboração de um TR exige a colaboração de diferentes áreas e departamentos para garantir que todas as perspectivas e necessidades sejam abordadas adequadamente.	<input type="radio"/>				
O TR costuma considerar o ciclo de vida do objeto contratado, incluindo aspectos como sustentabilidade e impacto ambiental, conforme a Lei 14.133/2021.	<input type="radio"/>				
Dados históricos de contratações anteriores são adequados para definir as quantidades no TR, independentemente de mudanças no mercado ou nas necessidades do órgão.	<input type="radio"/>				
A falta de inovação nas soluções propostas no TR não impacta negativamente a eficiência da contratação.	<input type="radio"/>				
Apenas descrever o objeto é suficiente para garantir a escolha da melhor solução.	<input type="radio"/>				
Na elaboração de um TR, explorar diferentes soluções ou inovações tecnológicas antes de decidir pelo modelo final é uma prática frequente.	<input type="radio"/>				
As especificações técnicas incluídas no TR geralmente são suficientes para evitar questionamentos futuros sobre a adequação do objeto contratado.	<input type="radio"/>				

Caso queira receber o resultado desta pesquisa, inclua seu email.

exemplo@example.com



Now create your own Jotform - It's free!

Create your own Jotform

9 ANEXOS

Anexo 1 – Modelo de Documento de Oficialização de Demanda - DOD

Requisitante:	
Responsável pela Demanda:	Matrícula:
E-mail:	Telefone: ()

1. Objeto/ Descrição da solução

Nota:

A especificação deve ser breve. Não há necessidade, neste momento, de detalhar o objeto da contratação haja vista que a solução definitiva será avaliada no ETP.

Exemplo: Contratação de serviços de suporte, manutenção e assistência técnica para equipamentos X, a serem prestados nos locais definidos, visando a atender às necessidades do órgão.

2. Quantidades estimadas

Nota:

Listar os materiais/serviços com suas respectivas quantidades (referentes a este pedido/processo), conforme tabela abaixo:

DESCRIÇÃO RESUMIDA	QUANTIDADE

3. Justificativa da necessidade da aquisição, considerando o Planejamento Estratégico (se for o caso)

Nota:

Justificativa a necessidade da aquisição, abordando:
motivo/finalidade/necessidade da aquisição (relevância para as atividades da Unidade);
critério definição quantitativos;
beneficiários diretos;
resultados pretendidos.

4. Previsão de data em que devem ser adquiridos os materiais e/ou serviços

Nota:

Informar a previsão do período em que será realizada a aquisição e do tempo que atenderá a necessidade.

5. O objeto a ser adquirido está previsto no Plano Anual de Compras?

() Sim () Não

6. Informações adicionais

Nota:

Adicionar outras informações consideradas pertinentes.

7. Anexos

Responsável pela Formalização da Demanda	Chefia Imediata
Nome: Matrícula: Função: Assinatura: _____	Nome: Matrícula: Função: Assinatura: _____

De acordo:

Xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

As Notas Explicativas, como esta, exibidas em todo o corpo do documento, buscam elucidar conceitos e indicar caminhos e deverão ser excluídas antes de finalizar o documento.

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA MINUTA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

Orientações Gerais

• **Normas aplicáveis:**

- Lei Federal nº. 14.133, de 1º de abril de 2021

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

• **Quando fazer o ETP?**

Regra: conforme a Lei nº 14.133, de 2021,, licitações para aquisições de bens e para a contratação de prestação de serviços, bem como as contratações diretas, deverão ser precedidas de Estudo Técnico Preliminar.

▪ **Faculdade** de elaboração:

I - contratação direta por dispensa de licitação, nos casos previstos nos incisos I, II e III do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

II - contratação de licitante remanescente, nos termos do § 7º do art. 90 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

III - casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem, conforme inciso VII do art. 75 da Lei federal nº 14.133, de 2021; e

IV - emergência ou calamidade pública, conforme inciso VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

• **Conteúdo do ETP:**

Obrigatório: o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos itens 2, 5, 7, 10, 15 (incisos I, IV, VI, VIII e XIII) e § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Demais elementos: quando não forem contemplados, deve-se apresentar as justificativas.

Os tópicos dessa minuta receberam notas explicativas destacadas para compreensão do agente ou setor responsável pela elaboração do estudo, que deverão ser suprimidas quando da finalização do documento.

Esse texto em azul não integra a redação final da minuta e deve ser excluído, assim como todos os comentários destacados ao longo do documento.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

Processo SGPe xxxx/2023

I – INFORMAÇÕES GERAIS

1. Equipe de Planejamento

Nome	Cargo/função	Matrícula	E-mail

Nota:

O ETP deverá ser elaborado conjuntamente por integrantes das áreas solicitante e técnica. Os integrantes das áreas técnica e solicitante, quando for o caso, considerando a complexidade do problema a ser analisado no ETP, poderão solicitar apoio técnico de colaboradores de outras unidades, órgãos ou entidades que detenham competências específicas exigidas para a confecção do documento.

Nos casos em que o órgão ou entidade não possuir quadro de colaboradores suficientes ou aptos, inviabilizando a elaboração conjunta do ETP, será permitida sua confecção de forma individual ou a contratação de terceiro, profissional especializado que preste assessoria técnica, e que auxilie na elaboração do instrumento, observados os impedimentos dispostos no art. 9º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e desde que devidamente justificada a circunstância. (Art. 10).

II – DIAGNÓSTICO SITUAÇÃO ATUAL

2. Descrição do problema a ser resolvido ou da necessidade apresentada (art. 18, § 1º, I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Nota:

(PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO)

O ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, para tanto deve ser abordada aqui a situação atual, apontando o contexto do órgão/entidade, qual o problema/ interesse público a ser atendido, como o órgão/entidade vem lidando atualmente com esse problema, qual o valor já desprendido pela organização etc.

3. Demonstração da previsão da contratação com o Plano Anual de Compras (art. 18, § 1º, II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Nota:

Deverá ser demonstrado o alinhamento entre a potencial contratação e o planejamento do órgão/entidade a partir da previsão no Plano Anual de Compras.

4. Descrição dos requisitos da potencial contratação (art. 18, § 1º, III, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota:

Deve-se descrever os requisitos necessários ao atendimento da demanda. e os padrões mínimos, de forma a permitir a seleção da proposta mais vantajosa.

Que requisitos são indispensáveis? Exemplos: disponibilização de profissionais especializados, solução tecnológica, fornecimento de materiais, etc.

Quais são os padrões mínimos de qualidade? Exemplos: especificações técnicas, necessidade de amostras, etc.

Qual a duração do contrato? A duração servirá de base para que a análise de vantajosidade na contratação anual ou plurianual.

5. Estimativas das quantidades para contratação, acompanhadas de memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte (considerar interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala) (art. 18, § 1º, IV, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Nota:

(PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO)

As quantidades devem ser estimadas com base em dados como série histórica de consumo, análise de tendência de queda ou alta. A justificativa deve ser acompanhada de documentos comprobatórios.

III – PROSPECÇÃO DE SOLUÇÕES

6. Levantamento mercadológico (que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar) (art. 18, § 1º, V, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Nota:

O levantamento mercadológico é a etapa onde se deve pesquisar e avaliar as alternativas possíveis de soluções para o problema descrito com o objetivo de identificar no mercado a existência de metodologias, tecnologias e soluções que melhor atendam às necessidades do órgão/entidade.

A pesquisa deve buscar o maior número de fontes possíveis, como contratações similares, pesquisa com fornecedores, publicações especializadas, consulta pública etc.

Caso, após o levantamento do mercado, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível. (Art. 11 § 3º)

7. Estimativa do valor da contratação (art. 18, § 1º, VI, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Nota:

(PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO)

A estimativa do valor da contratação busca avaliar a viabilidade econômica financeira da contratação, não devendo ser confundida com a pesquisa para elaboração de preço referência para a futura licitação.

A estimativa deve vir acompanhada de preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte (poderão constar de peça sigilosa se o órgão/entidade optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação).

Além do valor do objeto, devem ser avaliados custos adicionais que poderão advir da contratação, como peças, reformas, necessidade de contratação de pessoal, etc.

8. Comparativo das soluções

Nota:

O comparativo visa demonstrar as vantagens e desvantagens de cada uma das soluções a fim de sistematizar e subsidiar a tomada de decisão e deve trazer documentos comprobatórios da análise.

A análise deve se basear, no mínimo, nos seguintes critérios:

I - vantajosidade econômica, preferencialmente pela comparação do custo total das soluções propostas e da solução atual, quando for o caso;

II - ganhos de eficiência administrativa, pela economia de tempo, de recursos materiais e de pessoal;

III - continuidade sustentável do modelo de fornecimento do bem ou da prestação de serviço para a Administração;

IV - sustentabilidade social e ambiental, por meio da consideração de objetivos secundários da política de compras públicas;

V - incorporação de tecnologias que permitam ganhos de eficiência, exatidão, segurança, transparência, impessoalidade, padronização ou controle;

VI - possibilidade de compra ou de locação de bens, a serem avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa; e

VII - opções menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas (Art. 17)

Em caso de possibilidade de compra ou locação de bens, devem ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para a escolha da alternativa mais vantajosa.

<i>Requisitos</i>	<i>Solução 1</i>	<i>Solução 2</i>	<i>Solução (...)</i>	<i>Solução N</i>
<i>Requisito 1</i>	<i>atende</i>	<i>não atende</i>		
<i>Requisito 2</i>				
<i>Requisito (...)</i>				
<i>Requisito N</i>				
<i>Estimativa de valor</i>	R\$			

Exemplo de quadro comparativo

IV – SOLUÇÃO ESCOLHIDA

9. Descrição da solução escolhida (art. 18, § 1º, VII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota:

Descrever a solução escolhida com todos os elementos para que a contratação produza os resultados pretendidos pela administração. Trata-se da descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e assistência técnica, quando for o caso. Deve-se mencionar se será uma aquisição de material ou contratação de um serviço, se será anual ou plurianual, se há necessidade de mais de uma contratação para viabilizar a solução, etc.

10. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação (art. 18, § 1º, VIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota:

(PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO)

Considerando que o parcelamento da solução é a regra, a contratação deve ser realizada por item sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou a perda de economia de escala.

A definição e o método para avaliar se o objeto é divisível, deve levar em consideração o mercado fornecedor, podendo ser parcelado caso a contratação nesses moldes assegure, concomitantemente: ser técnica e economicamente viável; que não haverá perda de escala e que haverá melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade.

Em resumo, com base nos estudos no ETP, deve-se informar se a licitação será dividida em lotes ou em itens separados e justificar a decisão.

11. Contratações correlatas e/ou interdependentes (art. 18, § 1º, XI, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota: Contratações correlatas: aquela que guarda relação com a solução a ser contratada, interligando-se a ela, mas que não precisa, necessariamente, ser realizada para a completa satisfação da necessidade

Contratações interdependentes: aquela que precisa ser realizada juntamente com a solução a ser contratada para a completa satisfação da necessidade (Art. 18).

Descrever se há necessidade de contratações/aquisições correlatas. Realizar levantamento de ações necessárias para que a contratação surta seus efeitos, como por exemplo, capacitações, aquisições de materiais, reformas, dentre outros. Caso haja ações necessárias, juntar cronograma ao processo e incluir, no mapa de riscos, os riscos de a contratação fracassar caso as contratações correlatas ou interdependentes não ocorram em tempo hábil.

12. Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato (art. 18, § 1º, X, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota:

Identificar as ações necessárias para que a contratação surta seus efeitos, considerando os riscos de a contratação restar prejudicada caso os ajustes não ocorram em tempo. Exemplo: necessidade de transição contratual com transferência de conhecimento, tecnologia e técnicas empregadas, necessidade de capacitação, necessidade de realocação de pessoal, etc.

13. Possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras (art. 18, § 1º, XII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota:

Descrever os possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento ou mitigadoras buscando sanar os riscos ambientais existentes, bem como avaliar se há possibilidade de inclusão de critérios de sustentabilidade na contratação.

14. Resultados pretendidos (art. 18, § 1º, IX, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota:

Descrever de forma mensurável e realista os benefícios diretos e indiretos que o órgão/entidade busca com a contratação da solução, avaliando economicidade, eficiência, melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, melhoria da qualidade de produtos ou serviços, etc.

15. Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (art. 18, § 1º, XIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Nota:

(PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO)

Realizar declaração sobre a viabilidade e a razoabilidade da solução escolhida pela equipe de planejamento.

 DGLC	MODELO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR		
	RESPONSÁVEL: GECEN	Data : 1ª versão: Fevereiro/2023	Versão nº 001

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA

Orientações Gerais

- **Normas aplicáveis:**

Lei Federal nº. 14.133, de 1º de abril de 2021

- **Conceito:** Termo de Referência é o documento da fase interna do pregão em que o demandante descreve com detalhes o objeto que pretende contratar, com elementos necessários e suficientes da justificativa para a sua contratação, à verificação da compatibilidade da despesa com a disponibilidade orçamentária, ao julgamento e classificação das propostas, à definição: do prazo de execução do contrato, da estratégia de suprimento, dos métodos de fornecimento ou de execução do serviço.

- **Quando fazer o Termo de Referência?**

Regra: conforme A Lei 14.133, de 2021, licitações para aquisições de bens e para a contratação de prestação de serviços, bem como as contratações diretas, deverão ser precedidas de Termo de Referência.

- **Conteúdo do Termo de Referência:**

A Central de Compras informa que o presente termo é um modelo e o órgão poderá fazer qualquer adequação de acordo com o objeto a ser licitado, lembrando que os dados aqui apresentados são os requisitos mínimos sugeridos para viabilizar um processo de compra, aqui apresentados de maneira padronizada para facilitar e agilizar o trabalho das equipes de compras do Estado.

É necessário o preenchimento de todos os campos, além de assinatura com o nome e matrícula do responsável pela elaboração e/ou aprovação.

A utilização deste Modelo de Termo de Referência é indicada para bens enquadrados como comuns, cuja aquisição se dará por meio de Pregão Eletrônico.

Notas Explicativas como esta, exibidas em todo o corpo do documento, buscam elucidar conceitos e indicar caminhos e deverão ser excluídas antes de finalizar o documento.

TERMO DE REFERÊNCIA

Pedido de Aquisição nº xxxx/2023

ÓRGÃO SOLICITANTE

1. OBJETO

Nota:

O objeto deve ser descrito de forma precisa, suficiente e clara. A descrição do objeto não pode ser genérica demais a ponto de ser imprecisa, nem pode ser tão específica de modo que direcione a algum bem, produto ou marca/modelo determinado.

1.1. Especificações e quantidades

ITEM	CÓDIGO NUC	DESCRIÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE

O preenchimento desta tabela deve respeitar o Catálogo de Materiais e Serviços do Governo de SC (NUC).

A consulta pode ser feita por este [link](#).

Em caso de divergência entre as descrições e especificações constantes do Catálogo e do presente Termo de Referência, prevalecem as primeiras.

1.2. Da natureza do objeto

() Não se enquadra como sendo bem de luxo, conforme Decreto n.º 2.355, de 16 de dezembro de 2022

() Os bens objeto desta contratação são caracterizados como comuns, com características e especificações usuais de mercado.

Nota:

O artigo 20 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que os itens de consumo deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. O Decreto nº 10.818, de 2021 regulamentou o tema, devendo as vedações nele estabelecidas serem respeitadas pelo administrador público.

Orientação Normativa AGU nº 54/2014: Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde à obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

2. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

A Justificativa da contratação encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência.

Nota:

De acordo com o artigo 6º, inciso XXIII, alínea 'c', da Lei nº 14.133, de 2021, a fundamentação da contratação é realizada mediante "referência aos estudos técnicos preliminares (ETP) correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas".

Conforme previsto na Súmula 177 do TCU, a justificativa há de ser clara, precisa e suficiente, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração.

A Administração deverá justificar as quantidades a serem adquiridas em função do consumo do órgão e provável utilização, devendo a estimativa ser obtida, a partir de fatos (Ex: consumo do exercício anterior, necessidade de substituição dos bens atualmente disponíveis, implantação de setor, acréscimo de atividades, etc).

Acórdão 2459/2021-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos

A justificativa, portanto, deve contemplar:

- a) a razão da necessidade da aquisição;
- b) as especificações técnicas dos bens; e
- c) o quantitativo de serviço demandado.

A justificativa, em regra, deve ser apresentada pelo setor requisitante. Quando o objeto possuir características técnicas especializadas, deve o órgão requisitante solicitar à unidade técnica competente a definição das suas especificações, e, se for o caso, do quantitativo a ser adquirido.

3. DOS PARÂMETROS DA LICITAÇÃO

3.1. Será adotado o Sistema de Registro de Preços – SRP?

- () Sim
- () Não

3.1.1 Justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços

- () quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes, com maior celeridade e transparência
- () quando for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- () quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública.

3.2. Será adotado tratamento diferenciado a microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), conforme o disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 (alterado pela Lei Complementar nº 147/2014):

- () Valor referencial inferior a R\$ 80.000,00 por item (participação exclusiva para ME/EPP).
- () Valor referencial superior a R\$ 80.000,00 por item (participação exclusiva para ME/EPP).
- () Valor referencial superior a R\$ 80.000,00 de natureza divisível (com cota para ME/EPP).
- () Valor referencial superior a R\$ 80.000,00 de natureza divisível, porém não sendo aplicável tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte por não ser mais vantajoso para a administração pública.

Justificativa:

3.2.1. Percentual para aplicação do Art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 (alterado pela Lei Complementar nº 147/2014): _____ %

Nota:

O percentual deve estar entre 20% a 25%, conforme Lei Complementar Nº 787, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2021/787_2021_lei_complementar.html

3.3. Haverá necessidade de vistoria prévia (visita técnica)?

- Vistoria obrigatória
- Vistoria facultativa
- Não será exigida vistoria.

Justificativa:

Nota:

A justificativa para a exigência de realização de vistoria, obrigatória ou facultativa, é obrigatória e deve ser apresentada pela unidade técnica.

Unidade responsável pelo agendamento da vistoria:

Telefone para agendamento da vistoria:

3.4. Será admitida a participação de consórcios?

- Não

Sim

Justificativa:

Nota:

A Lei 14.133/21 estabelece que a vedação é que deve ser inserida no edital, de sorte que a omissão do instrumento convocatório acerca do assunto equivale à autorização.

A opção do administrador, no sentido de vedar ou não a participação de empresas em consórcio, deve ser devidamente justificada tendo como parâmetro e fundamento a ampliação da competitividade e a complexidade do objeto contratual envolvido.

3.5. Será admitida a participação de cooperativas?

Não

Sim

Nota:

Os profissionais organizados sob a forma de cooperativa poderão participar de licitação quando:

I - a constituição e o funcionamento da cooperativa observarem as regras estabelecidas na legislação aplicável, em especial a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, e a Lei Complementar nº 130, de 17 de abril de 2009;

II - a cooperativa apresentar demonstrativo de atuação em regime cooperado, com repartição de receitas e despesas entre os cooperados;

III - qualquer cooperado, com igual qualificação, for capaz de executar o objeto contratado, vedado à Administração indicar nominalmente pessoas;

IV - o objeto da licitação referir-se, em se tratando de cooperativas enquadradas na Lei nº 12.690, de 19 de julho de 2012, a serviços especializados constantes do objeto social da cooperativa, a serem executados de forma complementar à sua atuação.

3.6. Será admitida a subcontratação?

Não

Sim

Condições e limites para a subcontratação: _____

Nota:

Não se admite a exigência de subcontratação para o fornecimento de bens, exceto quando estiver vinculado à prestação de serviços acessórios. Observe-se, ainda, que é vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da obrigação.

Caso seja permitida, deve-se incluir itens que especifiquem a parcela do objeto a ser subcontratada, expondo seus limites e/ou condições, fundamentando as razões para subcontratar.

3.7. Do agrupamento de itens em lotes

A aquisição/contratação se dará em lotes?

() Não

() Sim

Justificativa:

Nota:

Inserir justificativa do agrupamento de itens distintos em um mesmo lote ou excluir todo o subitem, caso não se aplique.

Cabe exclusivamente à área técnica a decisão de divisão de itens ou lotes, devendo-se ter especial atenção quanto à justificativa para a aglutinação em lote único. Registra-se, assim a jurisprudência majoritária do TCU, consubstanciada na Súmula n.º 247:

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

4. DOS CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DA PROPOSTA

4.1. Serão exigidos documentos adicionais juntamente com a proposta de preços (para análise da equipe técnica na fase de julgamento da proposta final de preços):

() Não

Sim

Se sim, quais?

Nota:

Exemplos: prospectos, laudos, catálogos.

4.2. Será exigido amostra do(s) produto(s)/demonstração do(s) serviço(s):

Não

Sim

Se sim:

Prazo para apresentação: _____

Quantidade de amostras: _____

Unidade técnica responsável pela análise das amostras: _____

Local de entrega das amostras:

Condições e critérios de avaliação e julgamento da amostra e/ou da demonstração dos serviços:

Item	Código	Critério de avaliação das amostras/protótipos

Nota:

Diante da possibilidade de imputação por ilegalidades, como a restrição da competitividade, o agente público deve verificar com cautela a forma e os critérios que serão adotados para a aceitabilidade da amostra apresentada no pregão.

Deve-se atentar, entretanto, para se exigir amostra, somente quando essencial para aferição do produto ou serviço em relação às especificações exigidas. Recomenda-se analisar, em primeiro lugar, se a amostra pode ser substituída por catálogo ou folder, a fim de ampliar o universo de participantes.

“Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

(...)

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

(...)

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances" (Lei 14.133 de 01 de abril de 2022).

4.3. Será exigida prova de conceito?

() Não

() Sim

Se sim:

Prazo para apresentação/demonstração: _____

Endereço de entrega/demonstração:

Critérios de avaliação:

Item	Código	Critério de avaliação da prova de conceito

Nota:

A demonstração de solução ou prova de conceito deve ser exigida somente quando essencial para aferição do produto ou serviço em relação às especificações exigidas. Recomenda-se analisar, em primeiro lugar, se a amostra pode ser substituída por catálogo ou folder, a fim de ampliar o universo de participantes.

4.4. Será exigida carta de solidariedade?

() Não

() Sim

Se sim, justificativa:

Nota:

Em razão do seu potencial de restringir a competitividade do certame, a exigência de carta de solidariedade somente se justificará em situações excepcionais.

"Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

(...)

IV - solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor;

(...)

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances" (Lei 14133 de 01 de abril de 2022).

4.5. Será exigida garantia de proposta?

() Não

() Sim

Se sim, justificativa:

Nota:

“Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.” (Lei 14133 de 01 de abril de 2022).

5. DOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO

Para fins de habilitação, deverá o licitante comprovar os seguintes requisitos:

5.1. Habilitação Jurídica

() Pessoa física: cédula de identidade (RG) ou documento equivalente que, por força de lei, tenha validade para fins de identificação em todo o território nacional;

() Empresário individual: inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;

() Microempreendedor Individual - MEI: Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI, cuja aceitação ficará condicionada à verificação da autenticidade no sítio <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>;

() Sociedade empresária, sociedade limitada unipessoal – SLU ou sociedade identificada como empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI: inscrição do ato constitutivo, estatuto ou contrato social no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores;

() Sociedade empresária estrangeira: portaria de autorização de funcionamento no Brasil, publicada no Diário Oficial da União e arquivada na Junta Comercial da unidade federativa onde se localizar a filial, agência, sucursal ou estabelecimento, a qual será considerada como sua sede, conforme Instrução Normativa DREI/ME n.º 77, de 18 de março de 2020.

() Sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil de Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores;

() Filial, sucursal ou agência de sociedade simples ou empresária: inscrição do ato constitutivo da filial, sucursal ou agência da sociedade simples ou empresária, respectivamente, no Registro Civil das

Pessoas Jurídicas ou no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz;

() Sociedade cooperativa: ata de fundação e estatuto social, com a ata da assembleia que o aprovou, devidamente arquivado na Junta Comercial ou inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da respectiva sede, além do registro de que trata o art. 107 da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro 1971.

() Agricultor familiar: Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP ou DAP-P válida, ou, ainda, outros documentos definidos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, nos termos do art. 4º, §2º do Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021.

() Produtor Rural: matrícula no Cadastro Específico do INSS – CEI, que comprove a qualificação como produtor rural pessoa física, nos termos da Instrução Normativa RFB n. 971, de 13 de novembro de 2009 (arts. 17 a 19 e 165).

() Ato de autorização para o exercício da atividade de (especificar a atividade contratada sujeita à autorização), expedido por (especificar o órgão competente) nos termos do art. da (Lei/Decreto) nº

Os documentos apresentados deverão estar acompanhados de todas as alterações ou da consolidação respectiva.

5.2. Habilidade fiscal, social e trabalhista

() Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas ou no Cadastro de Pessoas Físicas, conforme o caso;

() Prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02 de outubro de 2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional.

() Prova de regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

() Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

() Prova de inscrição no cadastro de contribuintes [Estadual/Distrital] ou [Municipal/Distrital] relativo ao domicílio ou sede do fornecedor, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

() Prova de regularidade com a Fazenda [Estadual/Distrital] ou [Municipal/Distrital] do domicílio ou sede do fornecedor, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre; Caso o fornecedor seja considerado isento dos tributos [Estadual/Distrital] ou [Municipal/Distrital] relacionados ao objeto contratual, deverá comprovar tal condição mediante a apresentação de declaração da Fazenda respectiva do seu domicílio ou sede, ou outra equivalente, na forma da lei. O fornecedor enquadrado como microempreendedor individual que pretenda auferir os benefícios do tratamento diferenciado previstos na Lei Complementar n. 123, de 2006, estará dispensado da prova de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual e municipal.

5.3. Qualificação econômico-financeira

() Certidão negativa de insolvência civil expedida pelo distribuidor do domicílio ou sede do licitante, caso se trate de pessoa física, desde que admitida a sua participação na licitação (art. 5º, inciso II, alínea “c”, da Instrução Normativa Seges/ME nº 116, de 2021), ou de sociedade simples;

() Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor - Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, caput, inciso II);

() Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), superiores a 1 (um), comprovados mediante a apresentação pelo licitante de balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais e obtidos pela aplicação das seguintes fórmulas:

$$\text{Liquidez Geral (LG)} = (\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}) / (\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante});$$

$$\text{Solvência Geral (SG)} = (\text{Ativo Total}) / (\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo não Circulante}); \text{ e}$$

$$\text{Liquidez Corrente (LC)} = (\text{Ativo Circulante}) / (\text{Passivo Circulante}).$$

Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação [capital mínimo] OU [patrimônio líquido mínimo] de.....% [até 10%] do [valor total estimado da contratação] OU [valor total estimado da parcela pertinente].

As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura. (Lei nº 14.133, de 2021, art. 65, §1º).

O balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos. (Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, §6º)

O atendimento dos índices econômicos previstos neste item deverá ser atestado mediante declaração assinada por profissional habilitado da área contábil, apresentada pelo fornecedor.

5.4. Qualificação técnica

() Registro ou inscrição da empresa na entidade profissional(escrever por extenso, se o caso), em plena validade.

() Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso.

Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

[...] _____

[...] _____

[...] _____

Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante.

Os atestados de capacidade técnica poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial do fornecedor.

O fornecedor disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela Administração, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi executado o objeto contratado, dentre outros documentos.

() Prova de atendimento aos requisitos, previstos na lei

Outras exigências de qualificação técnica:

Caso admitida a participação de cooperativas, será exigida a seguinte documentação complementar:

() A relação dos cooperados que atendem aos requisitos técnicos exigidos para a contratação e que executarão o contrato, com as respectivas atas de inscrição e a comprovação de que estão domiciliados na localidade da sede da cooperativa, respeitado o disposto nos arts. 4º, inciso XI, 21, inciso I e 42, §§2º a 6º da Lei n. 5.764, de 1971;

() A declaração de regularidade de situação do contribuinte individual – DRSCI, para cada um dos cooperados indicados;

() A comprovação do capital social proporcional ao número de cooperados necessários à prestação do serviço;

() O registro previsto na Lei n. 5.764, de 1971, art. 107;

() A comprovação de integração das respectivas quotas-partes por parte dos cooperados que executarão o contrato; e

() Os seguintes documentos para a comprovação da regularidade jurídica da cooperativa:

- a) ata de fundação;
 - b) estatuto social com a ata da assembleia que o aprovou;
 - c) regimento dos fundos instituídos pelos cooperados, com a ata da assembleia;
 - d) editais de convocação das três últimas assembleias gerais extraordinárias;
 - e) três registros de presença dos cooperados que executarão o contrato em assembleias gerais ou nas reuniões seccionais; e
 - f) ata da sessão que os cooperados autorizaram a cooperativa a contratar o objeto da licitação;
- A última auditoria contábil-financeira da cooperativa, conforme dispõe o art. 112 da Lei n. 5.764, de 1971, ou uma declaração, sob as penas da lei, de que tal auditoria não foi exigida pelo órgão fiscalizador.

6. DA EXECUÇÃO DO OBJETO

6.1. Prazo de entrega/execução

Até [_____] ([inserir prazo por extenso]) dias úteis contados do dia seguinte ao recebimento da Nota de Empenho, Autorização de Fornecimento ou documento equivalente.

Nota:

Para o caso de entrega parcelada, deve-se descrever o cronograma e a periodicidade prevista (exceto registro de preços).

6.2. Local, horário e endereço de entrega

6.3. Bens perecíveis

- () Não
() Sim

Se sim, o prazo de validade na data da entrega não poderá ser inferior a (...) (dias, meses ou anos), ou a (metade, um terço, dois terços, etc.) do prazo total recomendado pelo fabricante.

6.4. Garantia de execução do contrato

Será exigida garantia de execução do contrato, nos moldes do Arts 96 a 102 da Lei nº 14.133/21, em valor correspondente a % do valor total do contrato?

- () Não
() Sim

Se sim, justificativa:

Nota:

“Art. 98. Nas contratações de obras, 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.

Art. 99. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.” (Lei 14133, de 2022)

6.5. Garantia do produto/serviço, manutenção e assistência técnica

- () Garantia e/ou assistência técnica

Especificar condições:

Nota:

"Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

(...)

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso." (Lei 14133, de 2022)

A exigência de garantia justifica-se mais fortemente em relação a contratações de obras ou serviços (comuns ou de engenharia). Uma vez concluído o escopo e emitido o aceite definitivo por parte do gestor, a importância exigida previamente ao início do serviço será devolvida ao contratado. Adotar-se-á idêntico procedimento após o término da vigência do contrato ou ARP, quando o escopo demandar a formalização de um desses instrumentos.

A garantia não pode ultrapassar a 5% do valor do contrato, exceto nas contratações envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados nos autos do processo, hipótese em que o limite pode chegar até 10%.

O gestor deve avaliar bem a necessidade de prestação de garantia de execução do contrato, uma vez que pode se mostrar uma exigência que servirá apenas para elevar o preço do produto ou do serviço que se pretende contratar.

No entanto, o agente público deve proceder com cautela, uma vez que responderá pelos prejuízos decorrentes de sua eventual omissão.

7. OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS DAS PARTES

7.1 Da contratada

Obriga-se a empresa vencedora:

- a) atender a todas as solicitações de contratação efetuadas durante a vigência do Contrato ou Ata de Registro de Preços, limitada ao quantitativo de cada item;
- b) ao fornecimento do objeto, de acordo com as especificações constantes no Edital, em consonância com a proposta apresentada e com a qualidade e especificações determinadas pela legislação em vigor;
- c) responsabilizar-se pela boa execução e eficiência no fornecimento do produto objeto do edital;
- d) reparar, corrigir, remover as suas expensas, no todo ou em parte o(s) objeto(s) em que se verifiquem danos em decorrência do transporte, bem como, providenciar a imediata substituição dos mesmos;
- e) providenciar a imediata correção das deficiências apontadas pelo contratante quando da entrega do produto;
- f) apresentar, sempre que solicitado documentos que comprovem a procedência do produto fornecido, assim como amostra para análise pela Administração, sem qualquer ônus adicional;
- g) não subcontratar, ceder ou transferir, total ou parcialmente, o objeto do contrato ou da Ata de Registro de Preços;
- h) manter, durante a vigência do contrato ou do Registro de Preços, todas as condições de habilitação e qualificações exigidas na licitação;

- i) a estender aos contratos objeto da Ata, os benefícios e promoções oferecidas aos demais clientes da contratada;
- j) responsabilizar-se por quaisquer danos ou prejuízos físicos ou materiais causados à Administração ou a terceiros, pelos seus prepostos, advindos de imperícia, negligência, imprudência ou desrespeito às normas de segurança, quando da execução do fornecimento;
- k) responsabilizar-se por todas e quaisquer despesas, inclusive, despesa de natureza previdenciária, fiscal, trabalhista ou civil, bem como emolumentos, ônus ou encargos de qualquer espécie e origem, pertinentes à execução do objeto contratado;
- l) mesmo não sendo a fabricante da matéria prima empregada na fabricação de seus produtos, a empresa vencedora, responderá inteira e solidariamente pela qualidade e autenticidade destes, obrigando-se a substituir, as suas expensas, no todo ou em parte, o objeto desta licitação, em que se verificarem vícios, defeitos, incorreções, resultantes da fabricação ou transporte, constatado visualmente ou em laboratório, correndo estes custos por sua conta;
- m) manter endereço eletrônico (e-mail) válido para fins de comunicação com a contratante por todo o período de contratação; comunicando, imediatamente, o Contratante em caso de alteração;
- n) realizar cadastro no Portal Externo do SGP-e (<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/inicio>) para que possa assinar eletronicamente com certificação digital TODOS os documentos firmados com a contratante (como realizar a assinatura digital: https://sgpe.sea.sc.gov.br/capdoc/pergunta_frequente/nova-como-realizar-a-assinatura-digital-via-portal-externo/).

7.1 Da contratante

Obriga-se a Administração/Contratante:

- a) comunicar a Contratada toda e quaisquer ocorrências relacionadas aos objetos entregues;
- b) efetuar o pagamento da Contratada de acordo com a forma de pagamento estipulada na licitação e no Contrato;
- c) promover o acompanhamento e a fiscalização do fornecimento/prestação dos serviços, sob os aspectos qualitativo e quantitativo, anotando em registro próprio as falhas e solicitando as medidas corretivas;
- d) rejeitar, no todo ou em parte, o objeto entregue pela Contratada fora das especificações do contrato;
- e) observar para que durante a vigência do Contrato sejam cumpridas as obrigações assumidas pela Contratada, bem como sejam mantidas todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;
- f) aplicar as sanções administrativas, quando se fizerem necessárias;
- g) prestar à CONTRATADA informações e esclarecimentos que venham a ser solicitados;
- h) demais condições constantes do edital de licitação.

Nota:

Incluir obrigações específicas pertinentes ao objeto.

8. DO CONTRATO

8.1. INSTRUMENTO CONTRATUAL

- () Somente por assinatura de contrato
() Autorização de Fornecimento + Contrato de garantia e assistência técnica
() Autorização de Fornecimento
() Outro. _____

8.2. VIGÊNCIA

- () O prazo de vigência da contratação é de contados do(a), na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.
() O prazo de vigência da contratação é de (máximo de 5 anos) contados do(a), prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.
() O fornecimento de bens é enquadrado como continuado tendo em vista que [...], sendo a vigência plurianual mais vantajosa considerando [...] OU o Estudo Técnico Preliminar.

8.3. GESTÃO E FISCALIZAÇÃO

Gestor:

Nome:
Cargo:
Matrícula:
E-mail:

Fiscal:

Nome:
Cargo:
Matrícula:
E-mail:

Nota:

Caso seja definida a necessidade de fiscais técnicos, setoriais, indicar as mesmas informações.

9. CRITÉRIOS DE MEDAÇÃO E PAGAMENTO

9.1 Prazos

Prazo de troca de bens rejeitados: _____

Prazo de recebimento definitivo do objeto: _____

Prazo de liquidação do documento fiscal: _____

Prazo de pagamento: _____

10. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As despesas correrão a conta da dotação:

Órgão/Unidade Orçamentária	Subsação	latureza	Fonte

11. DO VALOR ESTIMADO

O valor máximo estimado será de R\$(.....)

12. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

13. INDICAÇÃO RESPONSÁVEL NO ÓRGÃO PELOS ENCAMINHAMENTOS DE EVENTUAIS IMPUGNAÇÕES E/OU ESCLARECIMENTOS

Nome:

E-mail:

Telefone institucional:

Cargo/Função

[Assinado digitalmente]



Demanda de Solução Inovadora

1. Detalhamento do problema

Qual o problema que precisamos resolver que exige uma solução inovadora, por que é necessário resolver este problema, o que aconteceu no passado que justifica os nossos esforços; Qual é a nossa entrega de valor, o nosso objetivo? O objetivo sempre será entregar valor para um público-alvo (interno ou externo)

2. Materialização

Será feito algo inédito ou evolução de algo já existente para novas tecnologias, novas formas de usabilidade e etc? Novas ideias de produtos e serviços que podem virar novos projetos e processos. Ou Produtos e serviços já existentes que precisam de evolução.

3. Investigação

a. Estratégia

Qual pilar estratégico da organização o desafio afeta? Quais Indicadores está vinculado?

b. Frequência

Com que frequência esse problema ocorre?

c. Impacto Presente

Quais impactos negativos estão sendo gerados hoje a partir da não resolução desse desafio? (áreas, problemas, etc...)

d. Consequências futuras

Se este problema não for resolvido hoje, quais as consequências dele mais para frente?

e. Tentativas de resolução

Já tentaram ou planejaram alguma resolução para o problema?

f. Legislação

Legislação que deve ser atendida, se houver.

g. Governança

Regras de governança que o demandante deve cumprir, se houver.

h. Público alvo

Quais são as pessoas que serão impactadas com a resolução do problema? Quais as necessidades serão atendidas por esse público alvo? Quais os impactos futuros do não atendimento destas necessidades?

i. Atores envolvidos

Quais secretarias, setores, áreas e pessoas serão envolvidas e impactadas com a resolução do problema. Esta solução esperada é sistêmica ou pontual?

j. Tendências de Mercado

Que mudanças estão ocorrendo que justifiquem

k. Relevância Pública

Justificativa que demonstre que o desafio tem relevância pública

l. Informações adicionais

Inclua outras informações que julgarem necessárias

4. Resolução

a. Métrica de sucesso

Detalhar qualitativamente e/ou quantitativamente as melhorias desejadas com a implantação de uma solução para o desafio. Ex. reduzir em 30% o tempo de recadastramento de inativos, realizar 70% dos recadastramentos de maneira virtual, etc.. O que seremos capazes de fazer com a resolução do problema?

b. Riscos

Riscos de aplicabilidade, usabilidade, integrações, orçamentários, de manutenção, e etc..

c. Cronograma

Em quanto tempo você espera contratar uma solução? Qual o prazo final? Qual o cronograma esperado desde o preenchimento deste documento de demanda, até a efetivação do contrato?

Escreve o cronograma e entregas esperadas.
Roadmap da Solução - sequência das funcionalidades

d. Orçamento

Qual dotação orçamentária e orçamento disponível para solução?

e. Qual qualificação da equipe é esperada?

É exigida alguma experiência anterior da entidade privada de inovação, inclusive startup, em projetos similares;

f. Tecnologia

Que tipo de tecnologia se espera? A infraestrutura será hospedada em algum lugar específico? Quais integrações são necessárias? Código fonte será de propriedade de quem?

g. Critérios de avaliação - Não é um requisito

Problema atendido, teto de orçamento, Tempo de entrega, Fornecimento x fomento, valor. Descreva pontos imprescindíveis para sucesso da solução apresentada. O que você busca e onde quer chegar?

5. Tipo de Edital

Você pode definir o formato do edital, você pode optar por receber propostas por dois formatos, um ou deixar em aberto.

- Aquisição
- Fomento
- Não definido

6. Indicação Comissão



Conforme Decreto SC 842/2020, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública para a Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

"Art. 4º A SEA instituirá Comissão Especial de Análise de Soluções Inovadoras, que será coordenada por representante da Diretoria de Tecnologia e Inovação, com a seguinte formação mínima:

...

III – 1 (um) representante vinculado ao demandante da solução inovadora."

