

O MACHADO, A ÁRVORE E O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Davidson Lopes Souza de Brito¹

Planejar talvez seja uma das palavras mais repetidas no novo regime jurídico de contratações públicas e, paradoxalmente, uma das mais difíceis de transformar em prática. A Lei nº 14.133/2021 fez questão de colocar o planejamento no centro da fase preparatória e atribuiu à alta administração responsabilidades de governança que alcançam o alinhamento das contratações à estratégia, ao orçamento, à gestão de riscos e aos resultados pretendidos. Não se trata, portanto, de uma etapa meramente burocrática que antecede a licitação. Planejar é decidir, antecipadamente e com método, por que contratar, o que resolver, quando agir, quais alternativas considerar e que resultados esperar.

Em nosso texto anterior, “*A Especificação do Objeto e os Riscos de uma Contratação Mal Definida*”², destacamos que boa parte dos problemas de uma contratação nasce muito antes da publicação do edital. Um quantitativo mal estimado, uma necessidade mal compreendida, uma solução escolhida por hábito, requisitos excessivos, o desconhecimento do mercado ou a repetição automática da contratação anterior podem comprometer tudo o que virá depois.

O edital pode estar formalmente perfeito, a disputa pode transcorrer sem qualquer incidente e o contrato, ainda assim, entregar pouco ou entregar mal. Afinal, eficiência não se mede pela quantidade de processos concluídos, mas pela capacidade de transformar recursos públicos em soluções adequadas para necessidades reais. Se, naquele momento, concentramos nossa

¹ Advogado. Consultor. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

² <https://grupocentrum.com.br/a-especificacao-do-objeto/>

atenção na definição do objeto, talvez seja oportuno agora voltar alguns passos e perguntar: o que precisa acontecer antes de chegarmos até ele?

Por isso, talvez seja necessário abandonar a ideia de que planejamento começa quando alguém abre um processo no sistema. Ele começa antes. Começa quando a organização conhece suas necessidades recorrentes, acompanha seus contratos, observa seus históricos de consumo, identifica gargalos, avalia o desempenho das soluções utilizadas, conversa com as unidades requisitantes e consegue olhar para o futuro em vez de simplesmente reagir ao vencimento do próximo contrato. O Plano de Contratações Anual traduz parte dessa visão ao consolidar demandas futuras, permitir organização temporal, favorecer contratações centralizadas ou compartilhadas, subsidiar o orçamento, evitar fracionamentos e até sinalizar previamente ao mercado as intenções da Administração.

Isso me lembra a história de um lenhador. Conta-se que perguntaram a um lenhador o que ele faria se tivesse pouco tempo para derrubar uma grande árvore. Sua resposta teria sido surpreendente: *que gastaria boa parte daquele tempo afiando o machado*. A história acabou dando origem a uma frase posteriormente atribuída a Abraham Lincoln, em uma de suas versões mais conhecidas: ***“Dê-me seis horas para derrubar uma árvore e passarei as primeiras quatro afiando o machado.”*** A autoria de Lincoln não possui comprovação histórica segura, mas a metáfora sobreviveu porque traduz uma ideia simples e poderosa, qual seja, diante de uma tarefa difícil, começar imediatamente nem sempre significa começar bem.

Nas contratações públicas, temos muitas árvores para derrubar, só quem atua sabe, e, não raramente, muita pressa para começar a golpeá-las. Surge uma demanda, aproxima-se o término de um contrato, aparece uma necessidade nova, *tudo parece ser urgente* e imediatamente alguém pergunta: *“quando o edital fica pronto?”* Talvez a primeira pergunta devesse ser outra: *“qual problema estamos tentando resolver?”*

É nesse momento, ainda anterior à elaboração dos grandes artefatos da fase preparatória, que o planejamento ganha ou perde qualidade. Antes de simplesmente repetir o objeto contratado no ano anterior, parece elementar revisitar a experiência acumulada. *O contrato funcionou? Os quantitativos estimados corresponderam ao consumo? Houve aditivos evitáveis? Existiram dificuldades de fiscalização? Determinadas exigências restringiram desnecessariamente a competição? A solução acompanhou as mudanças do mercado? O usuário recebeu o resultado esperado? Houve sobras, desperdícios, atrasos ou dificuldades recorrentes?*

Planejamento sem memória institucional corre o risco de transformar o erro anterior no modelo do próximo processo.

É também nesse ponto que a visão de Carlos Cox sobre o planejamento operacional das contratações públicas se mostra especialmente útil. Sua abordagem percorre o *metaprocesso* da contratação, conectando planejamento anual, Documento de Formalização da Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, riscos e Termo de Referência, em vez de tratar cada peça como uma ilha burocrática.³

A leitura de sua obra permite perceber algo essencial, que as escolhas realizadas durante o planejamento projetam seus efeitos sobre todas as etapas seguintes da contratação, desde a seleção do fornecedor até a execução e a gestão contratual. E, como já destacou Cox ao tratar da governança na Lei nº 14.133/2021, a responsabilidade sobre as contratações deixou definitivamente de poder ser enxergada como um problema exclusivo do “*setor de licitação*”; há uma dimensão estratégica que alcança a própria alta administração.⁴

Nesse percurso, o Documento de Formalização da Demanda merece mais atenção do que normalmente recebe. O DFD não deveria ser uma espécie de “pedido de compras sofisticado”, muito menos a certidão de nascimento de uma solução já escolhida. Ele deve dar forma à necessidade administrativa.

No âmbito federal, o DFD é justamente o documento que fundamenta a elaboração do Plano de Contratações Anual – PCA, registrando elementos como a justificativa da necessidade, a descrição sucinta do objeto, a quantidade estimada, a expectativa de valor, o momento pretendido para a contratação, o grau de prioridade e eventuais dependências com outras demandas. O PCA, por sua vez, consolida essas necessidades e permite à organização enxergá-las de maneira conjunta, relacionando-as ao planejamento institucional, ao orçamento e ao calendário das futuras contratações.⁵

³ Sobre o planejamento das contratações como processo integrado e a necessária articulação entre seus diversos artefatos, ver: COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Públicas: conforme a Lei nº 14.133/2021. 2. ed. Editora JusPodivm, 2024. Ver também: COX, Carlos Henrique Harper. O dever de governança das contratações públicas atribuído aos gestores públicos pela nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21). Portal Dicas do Ronny, 8 jan. 2025. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/o-dever-de-governanca-das-contratacoes-publicas-atribuido-aos-gestores-publicos-pela-nova-lei-de-licitacoes-lei-no-14-133-21/>. Acesso em: 14 ago. 2026.

⁴ COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento das Contratações Públicas, cit.

⁵ BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133/2021 para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento

São informações aparentemente simples, mas capazes de revelar se a organização sabe verdadeiramente o que precisa, por que precisa e quando precisa. É depois dessa compreensão que o planejamento deve amadurecer.

O Estudo Técnico Preliminar não existe para provar que aquilo que a Administração já decidiu comprar era uma excelente ideia. Sua função é exatamente permitir que a ideia inicialmente imaginada seja questionada.

Na sistematização do Tribunal de Contas da União - TCU⁶, cabe ao ETP partir do problema administrativo, examinar as alternativas capazes de solucioná-lo e verificar se a contratação se sustenta técnica e economicamente. Sendo positiva essa avaliação, o estudo passa a fundamentar a definição posterior do objeto.

Jandeson Barbosa⁷ sintetiza a função do ETP em 02 (dois) movimentos essenciais, quais sejam, verificar se a contratação é viável e, superado esse primeiro exame, investigar qual alternativa disponível atende melhor ao problema público identificado. Essa compreensão é importante porque recoloca o estudo em seu verdadeiro lugar. O objeto não deveria aprisionar o estudo, e sim, é o estudo que deve ajudar a construir o objeto.

Um ETP genuinamente útil pode confirmar a solução inicialmente imaginada. Mas pode também modificá-la, redimensioná-la, encontrar alternativa mais eficiente, recomendar uma contratação compartilhada, identificar tecnologia diferente, perceber que parte da necessidade pode ser atendida internamente ou, em determinadas situações, concluir pela própria inviabilidade da contratação. Se todas as estradas de um estudo levam obrigatoriamente ao objeto que já estava escolhido antes de ele começar, talvez não tenhamos propriamente um estudo. Temos apenas uma justificativa escrita depois da decisão.

É exatamente aí que a provocação de Abimael Torcate merece ser lembrada. Ao tratar dos cuidados na elaboração do ETP e do TR, ele observa que “*o estudo técnico preliminar e o termo*

de Contratações. Arts. 8º e 11. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10947.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU. Itens 4 e 4.1. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-planejamento-da-contratacao/>. Acesso em: 14 ago. 2026. Cf. art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

⁷ BARBOSA, Jandeson da Costa. Elaboração de ETP e TR eficientes com o ChatGPT em contratações públicas: guia passo a passo, com sugestões de prompts. Fortaleza: Virtú, 2023, p. 36 e 43.

de referência são ferramentas (ou um meio) para atingirmos objetivos na seara da compra”⁸. A ideia parece simples, mas ajuda a expor um vício bastante conhecido, quando o preenchimento do documento passa a ser tratado como a própria finalidade do planejamento.

Acreditamos que preencher um ETP não é necessariamente estudar, bem como preencher um TR não é necessariamente planejar. Ter todos os documentos no processo não significa, por si só, que houve reflexão.

A recente regulamentação do Sistema de Compras Expressas – SICX oferece um exemplo interessante dessa distinção. O Decreto nº 13.106/2026 preserva o planejamento como elemento necessário à contratação, mas permite realizá-lo por meio de ETP abrangente, fundamentado no Plano de Contratações Anual, ou de ETP específico, elaborado diretamente na plataforma. Mais significativo ainda, nesse modelo, o comprador é dispensado da elaboração de Termo de Referência e de edital de contratação.⁹ A inovação parece reforçar uma ideia importante: os artefatos existem para servir ao planejamento, e não o planejamento para justificar a existência dos artefatos.

No rito ordinário das contratações, depois de compreender a necessidade e estudar as soluções possíveis, chega o momento de transformar a alternativa escolhida em uma contratação executável. É aí que o Termo de Referência passa a cumprir papel fundamental.

O Tribunal de Contas da União entende que o Termo de Referência sucede o exame preliminar realizado no ETP e traduz a solução considerada viável em especificações concretas para a contratação. É nesse documento que se consolidam, entre outros elementos, objeto, requisitos, modelo de execução e gestão, critérios de medição e pagamento, forma de seleção e estimativas.¹⁰

⁸ SOUZA, Abimael Torcate de. Cuidados ao elaborar um ETP e um TR. Entrevista concedida ao Portal Sollicita, 27 set. 2023. Disponível em: <https://sollicita.com.br/Noticia/20719/cuidados-ao-elaborar-um-etp-e-um-tr>. Acesso em: 24 ago. 2026.

⁹ BRASIL. Decreto nº 13.106, de 24 de agosto de 2026. Regulamenta o art. 79, caput, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre o Sistema de Compras Expressas – Sicx. Arts. 12 a 15. Diário Oficial da União, 25 ago. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d13106.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU. Item 4.3 – Termo de Referência (TR). Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-3-termo-de-referencia-tr/>. Acesso em: 24 ago. 2026.

É nesse momento que o planejamento deixa progressivamente o campo das alternativas e ganha contornos operacionais, transformando a solução escolhida em condições concretas para que aquilo que foi pensado possa efetivamente funcionar.

Talvez possamos resumir essa sequência de maneira bastante simples, vejamos: o DFD ajuda a dizer do que precisamos, o ETP nos obriga a descobrir como essa necessidade pode ser melhor atendida, e o TR transforma a solução escolhida em condições concretas para contratar e executar. Entre eles, não deveria existir apenas uma ligação formal. Deveria existir coerência.

A necessidade descrita no início precisa aparecer no problema estudado. O problema deve orientar a investigação das soluções. A solução escolhida deve justificar os requisitos. Os riscos identificados devem influenciar o desenho da contratação e da fiscalização. Os quantitativos precisam conversar com os dados disponíveis. E o contrato, ao final, deve entregar o resultado que justificou todo aquele movimento administrativo. Caso contrário, teremos produzido documentos, não necessariamente planejamento.

E justamente quando a Administração começa a amadurecer essa cultura surge uma ferramenta capaz de alterar profundamente a forma como esses artefatos são produzidos, a inteligência artificial generativa.

A Inteligência Artificial já oferece possibilidades concretas para apoiar praticamente todo o percurso do planejamento: organizar informações, provocar novas perguntas, comparar alternativas, auxiliar na identificação de riscos, revisar inconsistências e contribuir para a construção dos diferentes artefatos da fase preparatória.

É justamente nesse espaço, entre as possibilidades da tecnologia e a responsabilidade de quem planeja, que se insere a MasterClass Premium – Planejamento das Contratações Públicas com o Uso de IA¹¹. Mais do que simplesmente utilizar ferramentas generativas para produzir documentos, o desafio está em compreender como incorporá-las ao raciocínio do planejamento, preservando a análise crítica, o conhecimento da realidade administrativa e, sobretudo, a responsabilidade humana pelas escolhas realizadas. Afinal, automatizar a escrita de um ETP ou de um TR pode ser relativamente simples, automatizar um bom planejamento é outra história.

A distinção é decisiva. A Inteligência Artificial – IA pode ajudar a levantar perguntas que não foram feitas, organizar dados, comparar alternativas, estruturar requisitos, identificar

¹¹ <https://grupocentrum.com.br/premium-masterclass-fpuia/>

inconsistências, sugerir riscos, revisar documentos e tornar o processo de planejamento muito mais eficiente. Experiências recentes no próprio setor público já caminham no sentido de utilizá-la como ferramenta de apoio à elaboração, revisão e qualificação dos artefatos da fase preparatória.

Mas existe um risco curioso, pense nisso, a mesma tecnologia que pode melhorar extraordinariamente o planejamento também pode tornar extraordinariamente fácil simular que ele aconteceu.

Um modelo de IA consegue produzir, em poucos segundos, um ETP impressionante, uma matriz de riscos sofisticada e um Termo de Referência de dezenas de páginas. Isso não significa que conheça o órgão, tenha conversado com os usuários, compreenda o histórico contratual, saiba por que o último contrato fracassou, tenha consultado adequadamente o mercado ou possa assumir responsabilidade pelas escolhas feitas.

Essa preocupação, aliás, não nos é nova. Em texto anterior, ao tratarmos da Inteligência Artificial como ferramenta de sincronização das contratações públicas, defendemos uma relação de complementaridade entre homem e máquina, à IA cabe organizar, conectar e potencializar informações, ao agente público, direcionar, interpretar e decidir.¹²

Aplicada ao planejamento, essa distinção é especialmente importante. A tecnologia pode ampliar extraordinariamente nossa capacidade de análise, mas não transfere para o algoritmo a responsabilidade pelas escolhas da contratação.

Talvez estejamos, portanto, diante de uma nova versão da velha história do lenhador. Agora temos machados elétricos. Mais rápidos. Mais precisos. Extraordinariamente poderosos. Mas nenhuma tecnologia elimina a necessidade de saber qual árvore precisa ser derrubada, por que ela precisa ser derrubada e o que pretendemos fazer depois que ela cair. Esse continua sendo um trabalho humano.

A verdadeira modernização das contratações públicas não acontecerá quando conseguirmos produzir um ETP em 05 (cinco) minutos. Acontecerá quando utilizarmos dados, conhecimento, experiência e tecnologia para fazer perguntas melhores antes de contratar e, a partir delas, construir soluções públicas melhores.

Porque planejamento não é o tempo que perdemos antes da contratação. É o tempo que investimos para não desperdiçar dinheiro, energia e oportunidades depois dela. Talvez Lincoln

¹² <https://ronnycharles.com.br/a-evolucao-das-contratacoes-publicas-e-o-papel-da-inteligencia-artificial-como-ferramenta-de-sincronizacao/>

nunca tenha falado sobre afiar o machado. Para quem trabalha com contratações públicas, porém, a lição do velho lenhador continua bastante atual, antes de correr para o edital ou até mesmo repetir o TR, vale a pena conferir se o machado está realmente afiado.