

## **Estudo técnico preliminar: instrumento de racionalização das compras públicas**

*Preliminary technical study: an instrument for rationalizing public procurements*

**Rodrigo Santos Neves**

Doutor em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória - ES, Mestre em Direito Empresarial pela Universidade Candido Mendes – RJ, Professor Adjunto de Direito Público da Faculdade Municipal de Linhares - ES, Membro associado efetivo da Academia Brasileira de Direito Civil, Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB-ES, Procurador Municipal.  
profrsneves@gmail.com

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Limites do estudo técnico preliminar: 2.1 Descrição da necessidade da contratação e possíveis soluções; 2.2 Compra planejada; 2.3 Estimativa do valor da contratação; 2.4 Justificativas para o parcelamento ou não da contratação; 2.5 Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação; 2.6 Justificativas para a ausência de elementos no ETP; 2.7 Compra ou locação de bens? – 3 Para quem não sabe aonde ir qualquer caminho serve: 3.1 A identificação da necessidade estatal e os objetivos do Estado; 3.2 Caminhos possíveis: qual é a melhor alternativa? – 4 Planejamento ou formalismo? – 5 Conclusão – 6 Referências.

**Resumo:** Este artigo aborda a importância do Estudo Técnico Preliminar (ETP) no contexto das contratações públicas, conforme estabelecido pela Lei 14.133/2021. Ao utilizar o método dedutivo e técnicas de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, o estudo analisa como o ETP contribui para a racionalização das compras públicas, de forma a promover eficiência, transparência e alinhamento com os objetivos institucionais do Estado. Os resultados indicam que o ETP é fundamental para a análise criteriosa das necessidades de contratação, para possibilitar a escolha de soluções mais vantajosas e sustentáveis. A pesquisa destaca a relevância da correta aplicação do ETP, evidenciando seu papel estratégico na prevenção de desperdícios, na otimização dos recursos públicos e no reforço da necessidade de seu aperfeiçoamento contínuo para garantir contratações públicas eficazes e alinhadas ao interesse público.

**Palavras-chave:** planejamento – licitações – economicidade – objetivos fundamentais – políticas públicas.

**Abstract:** This paper addresses the importance of the Preliminary Technical Study (PTS) in the context of public procurement, as established by Law 14.133/2021. Utilizing the deductive method and techniques of bibliographic and jurisprudential research, the study examines how the PTS contributes to the rationalization of public purchases, aiming to promote efficiency, transparency, and alignment with the institutional objectives of the State. The findings indicate that the PTS is essential for the careful analysis of procurement needs, to enable the selection of more advantageous and

sustainable solutions. The research highlights the significance of the correct application of the PTS, evidencing its strategic role in preventing waste, optimizing public resources, and reinforcing the need for its continuous improvement to ensure effective public procurements aligned with the public interest.

**Keywords:** Planning – Bidding – Cost-effectiveness – Fundamental Objectives – Public Policies.

## 1 Introdução

A eficiência e a transparência nas contratações públicas constituem pilares essenciais para a boa governança e a promoção do desenvolvimento sustentável, sendo imperativo que os processos de compra e contratação por parte do Estado sejam conduzidos de maneira racional e alinhada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Neste contexto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) emerge como uma ferramenta fundamental para a racionalização das compras públicas, conforme preconizado pela Lei 14.133/2021, que estabelece o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos. Este artigo se propõe a explorar a relevância e a aplicabilidade do ETP no processo de contratação pública, com o objetivo de evidenciar como essa ferramenta pode contribuir para a otimização dos recursos públicos e a satisfação das necessidades estatais de forma eficaz e eficiente.

Para alcançar tal objetivo, adotou-se o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre a importância da racionalização nas contratações públicas e a necessidade de mecanismos que assegurem a escolha mais vantajosa para a Administração Pública, para então analisar especificamente o papel do ETP nesse contexto. Por meio da técnica de pesquisa bibliográfica, foram examinados a literatura especializada no tema bem como a legislação, visando compreender o marco legal e teórico que embasa o ETP. Complementarmente, a pesquisa jurisprudencial permitiu a análise de decisões do Tribunal de Contas da União que elucidam a aplicação prática e as interpretações jurídicas relativas ao ETP, para oferecer uma visão abrangente sobre os desafios e as melhores práticas associadas à sua implementação.

Os resultados da pesquisa destacam que o ETP não apenas atende a uma exigência legal, mas também representa uma estratégia efetiva para o aprimoramento da gestão pública, ao promover uma análise criteriosa das necessidades de contratação e das opções disponíveis para atendê-las. Observou-se que, quando bem elaborado e aplicado, o ETP contribui significativamente para a prevenção de desperdícios e para a garantia de contratações mais vantajosas, alinhadas às necessidades reais da Administração e aos princípios da sustentabilidade. Assim, este artigo evidencia a importância do

ETP como instrumento de planejamento e racionalização das contratações públicas, reforçando a necessidade de sua correta aplicação e constante aperfeiçoamento, em prol da eficiência administrativa e da promoção do interesse público.

## **2 Limites do estudo técnico preliminar**

### *2.1 Descrição da necessidade da contratação e possíveis soluções*

No estudo técnico preliminar deve estar presente a descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido (art. 18, I). Imagine-se que a Administração Pública precisa de facilitar o acesso dos seus servidores às elevatórias de água, para verificação de conformidade dos equipamentos. Ocorre que muitas vezes os servidores da autarquia de saneamento são obrigados a subirem nas elevatórias, sendo submetidos a riscos de queda, apenas para uma verificação rotineira. O que se pretende é polpar o trabalhador de riscos desnecessários, de modo a possibilitar que ele seja designado para o local apenas quando a sua presença seja realmente necessária para a realização de um reparo no equipamento. Eis o bem jurídico tutelado: a incolumidade física do servidor.

Além da demonstração da necessidade, há que se investigar as possíveis soluções para o problema (art. 18, § 1º e VII). No caso específico do problema exemplificado, podem ser apontadas como soluções a adoção de EPI (equipamentos de proteção individual), câmeras de monitoramento remoto ou o uso de drone para a visualização do local sem a necessidade de um servidor subir à elevatória.

O inciso VII do § 1º se refere à descrição da solução como um todo. Tal exigência pode incluir a verificação de condicionamento e armazenamento adequado do produto, contratação de assistência técnica e até treinamento de pessoal para a utilização do produto.

Imagine-se a hipótese levantada – a compra de um drone – os servidores devem receber um treinamento para a sua operação adequada, para que se evitem acidentes e até a danificação do equipamento.

### *2.2 Compra planejada*

Um instrumento importante no planejamento das contratações é o plano anual de contratações. Embora a sua confecção seja facultativa, é recomendável a sua elaboração para facilitar e racionalizar as contratações do ente estatal.

É relevante destacar que a Lei nº 14.133/2021 frequentemente faz referência a princípios e diretrizes que enfatizam a importância de adotar práticas sustentáveis durante o processo de licitação. Tal

abordagem evidencia que a seleção da oferta mais benéfica não se baseia unicamente em aspectos financeiros, mas exige que a Administração Pública considere também outros fatores importantes, como a sustentabilidade.<sup>1</sup>

O planejamento consiste em uma série de ações que identificam os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e os prazos a serem seguidos. Quanto mais detalhado for o planejamento, menor é a probabilidade de enfrentar imprevistos durante o processo licitatório.<sup>2</sup>

Assim, uma vez confeccionado o plano anual de contratações, a aquisição desejada pelo poder público deverá ser demonstrada com alinhamento com o referido plano no estudo técnico preliminar (art. 18, § 1º, II).

Além disso, uma contratação planejada deve compreender a sua possível relação com outras contratações já realizadas ou eventuais contratações que possam se relacionar (§ 1º, XI).

Tem relação com o tema o inciso IV, que exige a estimativa de quantidades a serem contratadas, considerando outras contratações, para possibilitar economia de escala. Quando se pretende realizar uma compra, para atender a uma necessidade já diagnosticada, há que se levantar o quantitativo necessário para atender a demanda. Por exemplo, se a comprar for de material de escritório, há que se verificar o histórico de consumo na repartição pública (art. 40, *caput* e III). Além disso, o plano anual de contratações possibilitará a verificação de necessidade semelhante em outras unidades gestoras, que possibilite economia de escala.

### *2.3 Estimativa do valor da contratação*

Também chamada de pesquisa de preços, essa estimativa deve ser 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 (art. 18, § 1º, VI).

---

<sup>1</sup> CRUZ, André Barbosa da; PAZINATO, Liane Francisca Hüning. A busca pelo desenvolvimento sustentável na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, v. 8, n. 2, jul./dez. 2022, p. 30.

<sup>2</sup> SOARES, Sérgio Henrique Zilochi. *Estudo técnico preliminar: ferramenta essencial para a boa governança nas contratações públicas*. Revista LEX de Direito Administrativo, Porto Alegre, ano 4, n. 10, jan./abr. 2024, p. 136.

Em qualquer compra, mesmo de um particular, o normal é que se faça uma pesquisa de preços, para que se tenha uma previsão do valor a ser contratado, a fim de possibilitar o pré-empenho do valor necessário, bem como para se avaliar a aceitabilidade das propostas dos licitantes.<sup>3</sup>

No entanto, o art. 24 possibilita que o orçamento realizado pela Administração seja mantido em sigilo durante o certame, exatamente para que os licitantes realizem propostas com os menores valores possíveis. Se um potencial comprador tiver acesso aos orçamentos já realizados ele saberá até que valor a Administração está disposta a pagar, o que irá desestimular a oferta de lances mais competitivos. Caso o sigilo seja escolhido, os orçamentos deverão contar em anexo ao ETP, para que os licitantes tenham acesso ao ETP, sem os orçamentos.

A regra é a divulgação irrestrita da pesquisa de preços, juntamente com os demais documentos do processo licitatório. Mas caso se decida pela manutenção do orçamento em sigilo, a decisão deverá ser devidamente motivada (art. 18, XI).

#### *2.4 Justificativas para o parcelamento ou não da contratação*

A lei estabelece como regra o parcelamento da contratação. Em outras palavras, sempre que possível, a licitação será realizada por itens ou lotes, para que cada item ou lote possa ser comprado por fornecedor de ofereceu proposta mais vantajosa para aquele item (art. 18, § 1º, VIII). Assim é possível que a Administração realize compras com valores mais baratos em cada item individualmente considerado.

Quando a licitação é realizada por itens, a disputa de cada item pode ser considerada uma licitação, o que aumenta a competitividade, por possibilitar que um maior número de participantes dispute cada item, com a redução, inclusive, dos requisitos de habilitação.<sup>4</sup>

Além de possibilitar que ocorram múltiplas contratações com preço global inferior, há uma redução do risco na contratação por haver uma pulverização do objeto licitado.

As justificativas para o parcelamento ou não da contratação devem ser apresentadas no ETP, considerando a sua vantajosidade para a Administração e sua viabilidade técnica. Há compras que a

---

<sup>3</sup> Nesse sentido é a posição de ALVES, Francisco Sérgio Maia. *Lei de licitações e contratos comentada: análise da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, artigo por artigo, segundo uma visão crítica e prospectiva da jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 214. Veja a respeito, decisão do TCU: “É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos”. (Acórdão 2816/2014-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro)

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 531.

licitação por itens não interfere no resultado do certame, como é o caso de compra de material de escritório, itens de limpeza etc.<sup>5</sup>

Há objetos que não podem ser fracionados sob pena de serem desnaturados. A fragmentação de uma usina de energia solar, por exemplo, pode colocar em risco o funcionamento do sistema. A usina só funciona se cada um de seus componentes forem compatíveis e instalados de forma adequada. Por isso, tal aquisição deve ser feita de modo global, juntamente com o serviço de elaboração de projeto e de instalação.

A configuração do sistema único ou integrado se manifesta nas situações em que ocorre uma interconexão entre prestações de naturezas distintas, as quais se organizam em um conjunto harmonizado com o objetivo de atender a demandas complexas. Neste contexto, embora possa emergir, em uma análise superficial, a possibilidade de fragmentação deste conjunto em unidades autônomas, tal desmembramento e subsequente contratação de forma independente podem comprometer a integridade e a finalidade do objeto almejado.

Essa perspectiva evidencia a importância da visão sistêmica na gestão e execução de projetos ou na prestação de serviços e de compras que, por sua natureza intrínseca, demandam uma abordagem integrada para a efetiva satisfação das necessidades complexas a que se destinam. A integração eficaz entre as diversas prestações, portanto, não apenas preserva a coesão e a unidade do conjunto, mas também assegura a otimização dos resultados e a maximização da eficiência na consecução dos objetivos propostos.

Mas, além da viabilidade técnica e vantajosidade econômica (art. 40, V, b), há que se considerar a necessidade de padronização (art. 40, V, a). Explique-se, não seria viável a aquisição de mobiliário por vários fornecedores diferentes, de modo a constar na repartição pública móveis de várias linhas e modelos diferentes, pois a padronização estética também deverá ser observada.

## *2.5 Análise de riscos*

Durante a elaboração desse estudo, há que se realizar uma análise dos riscos que cada alternativa poderá expor a futura contratação (art. 18, X). Paul Hopkin, em sua obra “Fundamentals of Risk Management”, identifica quatro tipos de riscos categorizados da seguinte forma:

---

<sup>5</sup> “A ausência de estudo técnico, financeiro, ou de *pesquisa de mercado* prévios sobre a pertinência de parcelamento de dado objeto, quando esse se revela possível, configura, por si só, afronta ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993”. (Acórdão 525/2012-Plenário, Relator: Weder de Oliveira).

*Riscos de Conformidade* (ou Obrigatórios). Estes são os riscos associados ao não cumprimento de leis, regulamentos, políticas ou padrões éticos. As organizações devem minimizar esses riscos para evitar multas, penalidades e danos à reputação. Riscos de conformidade são essenciais para garantir a continuidade das operações e a integridade da organização perante seus *stakeholders*.<sup>6</sup>

*Riscos de Perigo* (ou Puros). Referem-se a eventos que podem resultar apenas em desfechos negativos, como desastres naturais, acidentes ou roubo. Esses riscos são frequentemente associados a riscos operacionais ou seguráveis e as organizações geralmente têm uma tolerância definida para eles. A gestão desses riscos envolve estratégias para mitigar o impacto potencial, como programas de saúde e segurança ocupacional.

*Riscos de Controle* (ou Incerteza). Estes riscos estão relacionados com eventos desconhecidos ou inesperados, frequentemente associados à gestão de projetos. Eles introduzem incerteza sobre o resultado das situações, como a entrega de um projeto no prazo, dentro do orçamento e conforme as especificações. As organizações geralmente têm aversão a esses riscos e buscam gerenciá-los para garantir que os resultados das atividades de negócios estejam dentro de uma faixa desejada, reduzindo a variação entre resultados antecipados e reais.

*Riscos de Oportunidade* (ou Especulativos). São riscos que as organizações assumem deliberadamente, especialmente no mercado ou riscos comerciais, em busca de um retorno positivo. Esses riscos estão relacionados à relação entre risco e retorno, envolvendo ações que carregam riscos com o objetivo de alcançar ganhos positivos. As organizações têm um apetite específico para o investimento nesses riscos, que podem incluir mudar a localização de um negócio, adquirir nova propriedade, expandir operações ou diversificar em novos produtos. Embora esses riscos sejam assumidos com a intenção de obter um resultado positivo, o sucesso não é garantido. No entanto, a abordagem geral é abraçar a oportunidade e os riscos de oportunidade associados.

Paul Hopkin destaca que, embora ele apresente uma subdivisão específica de riscos, não existe uma maneira certa ou errada de categorizar riscos, e diferentes textos podem oferecer subdivisões alternativas que também podem ser apropriadas. O mais importante é que cada organização adote o sistema de classificação de riscos mais adequado às suas próprias circunstâncias.<sup>7</sup>

## 2.6 Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação

---

<sup>6</sup> *Stakeholders* são indivíduos, grupos ou organizações que têm interesse ou são afetados pelas atividades e resultados de um projeto, programa, ou política de uma organização. O termo é amplamente utilizado em diversas áreas, incluindo gestão de projetos, sustentabilidade corporativa, e políticas públicas, refletindo a importância de considerar as perspectivas de uma ampla gama de partes interessadas no processo de tomada de decisão.

<sup>7</sup> HOPKIN, Paul. *Fundamentals of risk management: understanding, evaluating and implementing effective risk management*. 4.ed. London: Kogan Page, 2017, p. 17-18.

O ETP deve conter um posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (art. 18, § 1º, XIII). Ora, como todo estudo tem uma finalidade, a finalidade do ETP é exatamente verificar que tipo de contratação é capaz de atender às necessidades da Administração Pública.

Não cabe aqui uma afirmação genérica de “salvo melhor juízo esta parece ser a solução mais adequada”. Há que se estabelecer uma certeza quanto ao atendimento da necessidade que se busca satisfação.

A partir de uma análise criteriosa, o ETP irá demonstrar que a necessidade da Administração Pública pode ser atendida com a contratação de determinado objeto.

### *2.7 Justificativas para a ausência de elementos no ETP*

O § 2º, do art. 18 da Lei 14.133/2021 possibilita que o ETP seja elaborado sem a presença de todos os elementos previstos o art. 18, § 1º, a saber, incisos II, III, V, VII, IX, X, XI e XII, desde que devidamente justificado.

As justificativas podem ser porque tais elementos já serão demonstrados no termo de referência, ou porque tais informações não terão impacto no estudo ou na contratação.

Há que se considerar que todos esses itens em um estudo técnico preliminar pode dificultar consideravelmente o processo de contratação, com o aumento dos entraves burocráticos. Não se pode pensar que todos os elementos previstos no § 1º do art. 18 sempre serão essenciais na decisão pela contratação ou que a Administração Pública dos municípios, especialmente, terá possibilidade de realizar um estudo tão detalhado, seja pela falta de pessoal, seja por uma estrutura administrativa diminuta.

### *2.8 Compra ou locação de bens?*

Na contemporaneidade, observa-se uma tendência crescente tanto no setor privado quanto no setor público pela opção de locação de bens em detrimento de sua aquisição direta. Este fenômeno, embora influenciado por diversos fatores econômicos e operacionais, demanda uma análise criteriosa quando inserido no contexto das licitações públicas, dada a necessidade de observância aos princípios da eficiência e economicidade que regem a Administração Pública.

*Análise de Custo-Benefício.* Fundamentalmente, deve-se realizar uma análise comparativa detalhada dos custos envolvidos na locação *versus* aquisição do bem, de modo a considerar não apenas os

valores imediatos, mas também os custos de manutenção, depreciação, seguros, impostos, possíveis taxas de juros sobre financiamentos e o valor residual do bem ao final do uso.

*Flexibilidade Operacional.* A locação pode oferecer maior flexibilidade, que permite à Administração Pública se adaptar mais facilmente às mudanças tecnológicas ou às variações na demanda dos serviços prestados, sem o ônus da obsolescência de equipamentos ou da necessidade de desinvestimento. É possível estabelecer cláusula contratual que garanta à Administração Pública acesso a tecnologias recentes.

*Impacto no Balanço Patrimonial.* A decisão entre locação e compra pode afetar o balanço patrimonial da entidade pública, uma vez que a aquisição implica em aumento dos ativos e, possivelmente, do endividamento, enquanto a locação é frequentemente contabilizada como despesa operacional.

*Riscos Associados.* A avaliação dos riscos envolvidos na locação em comparação com a aquisição, incluindo riscos legais, financeiros e operacionais, é fundamental. No caso da locação, deve-se considerar a dependência do locador e possíveis interrupções no fornecimento.

*Normas legais aplicáveis.* É imperativo considerar as normas específicas que regem as licitações para locação e aquisição de bens pela Administração Pública, incluindo limitações, obrigações e direitos previstos na legislação aplicável. Embora a Lei 14.133/2021 se refira à locação de bens, há regras específicas no Código Civil sobre o contrato de locação de coisas, que devem ser observadas.

*Sustentabilidade e Responsabilidade Social.* A decisão deve também levar em conta critérios de sustentabilidade e responsabilidade social, de modo a avaliar o impacto ambiental e social tanto da produção quanto do descarte dos bens. Na aquisição de bens, caberá à Administração suportar um grande dispêndio econômico com a compra, bem como a responsabilidade pela destinação desses bens após a sua deterioração.

Nesse ponto, seria recomendável a previsão de cláusula contratual que obrigue à contratada na locação de bens dar uma destinação sustentável, quando do descarte dos bens inservíveis.

A escolha entre locação e aquisição de bens no contexto das licitações públicas requer uma avaliação multifacetada que transcende a análise financeira imediata, de modo a incorporar considerações estratégicas de longo prazo, impactos operacionais, legais e socioambientais. A decisão adequada se alinha não apenas com os princípios de eficiência e economicidade, mas também com os objetivos de sustentabilidade e responsabilidade social, para garantir, assim, a maximização do valor para a sociedade e a otimização dos recursos públicos.

### **3 Para quem não sabe aonde ir qualquer caminho serve**

#### *3.1 A identificação da necessidade estatal e os objetivos do Estado*

A Constituição da República (CR/88), em seu art. 3º, estabelece os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, o que direciona a atividade estatal à sua missão como constituir uma sociedade livre justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional<sup>8</sup>, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar coletivo. Esses objetivos institucionais são alcançados por meio de políticas públicas e contratações que visam atender às necessidades do Estado e da sociedade.<sup>9</sup>

A identificação da necessidade estatal é o primeiro passo para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), uma vez que é necessário compreender a demanda e o contexto em que ela se insere. A necessidade estatal pode ser definida como a falta ou insuficiência de recursos ou serviços necessários ao cumprimento das funções do Estado. Essa necessidade pode ser identificada por meio de estudos, análises e avaliações técnicas que visam a compreender a demanda e a sua relação com os objetivos institucionais do Estado.

A Lei 14.133/2021 estabelece que o ETP deve conter uma descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (art. 18, § 1º, inciso I). Essa descrição deve ser fundamentada em estudos e análises técnicas que permitam a compreensão da demanda e sua relação com os objetivos institucionais do Estado.

A justificativa da contratação é o argumento que fundamenta a necessidade de realizar uma contratação para atender às necessidades do Estado e da sociedade.

A Lei 14.133/2021 estabelece que o ETP deve conter uma 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 (art. 18, § 1º, inciso II). Essa demonstração é fundamental para a compreensão da relação entre a contratação e os objetivos institucionais do Estado, bem como para a avaliação da sua viabilidade técnica e econômica.

Além disso, o ETP deve conter justificativas para o parcelamento ou não da contratação (art. 18, § 1º, inciso VIII). Trata-se, em verdade, de uma avaliação técnica e econômica do fracionamento da contratação, como desenvolvido no item 2.4 desse estudo.

---

<sup>8</sup> Ver a respeito CRUZ, André Barbosa da; PAZINATO, Liane Francisca Hüning. A busca pelo desenvolvimento sustentável na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 18-38, jul./dez. 2022.

<sup>9</sup> NEVES, Rodrigo Santos. *Direito fundamental à boa administração: a função administrativa a serviço da efetividade dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024, p. 61-83.

Em suma, a Lei 14.133/2021 estabelece claramente os elementos que devem ser incluídos no ETP, visando a racionalização das contratações públicas e a garantia da transparência e da eficiência.

A Administração Pública não pode estar presa ao atendimento de uma necessidade imediata apenas. O esforço legislativo para o planejamento das ações estatais tem o objetivo de forçar o Estado a vislumbrar o horizonte, mirando nos seus objetivos fundamentais. O planejamento possibilita ver além do óbvio, estabelecer metas a serem alcançadas no médio e longo prazo.

A autoridade administrativa deve sempre atender às obrigações da Administração Pública em relação à sociedade, de acordo com os princípios constitucionais, sem ser influenciada pelo poder ou buscar atenção pessoal por meio de atividades estatais. Ela deve evitar tomar decisões administrativas que contradigam esses compromissos para fins políticos ou eleitorais.<sup>10</sup>

Não se reduz desigualdades sociais com benefícios pecuniários mensais. Essa é uma medida emergencial. Acabamos de assistir à tragédia que aconteceu no sul do país, em decorrência de uma enchente provocada por fortes chuvas. Cidades destruídas, vidas perdidas, famílias desfeitas, patrimônio deteriorado.

Para resolver o problema não bastam campanhas de arrecadação de mantimentos, roupas, água potável. Tais medidas são necessárias para atender a demandas imediatas, mas não são capazes de solucionar o problema.

As cidades precisam ser reconstruídas, os serviços públicos reestabelecidos, o setor privado deve voltar a funcionar, as economias locais devem retomar as suas atividades e o Estado tem o papel de promover ações e desenvolver políticas públicas capazes de devolver a dignidade das pessoas.

### *3.2 Caminhos possíveis: qual é a melhor alternativa?*

No processo de contratação pública, é comum que haja diferentes formas de atender às necessidades do Estado, o que gera uma certa discricionariedade na escolha da melhor alternativa. A Lei 14.133/2021 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve conter um levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar (art. 18, § 1º, inciso V). Nesse sentido, é importante que o ETP evidencie as diferentes opções disponíveis para atender à necessidade estatal, bem como a justificativa técnica e econômica para a escolha da melhor alternativa.

---

<sup>10</sup> NEVES, Rodrigo Santos. *Direito fundamental à boa administração: a função administrativa a serviço da efetividade dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024, p. 186.

A análise das alternativas possíveis deve ser fundamentada em estudos e análises técnicas que permitam a compreensão das diferentes opções disponíveis e sua relação com os objetivos institucionais do Estado. Essa análise deve considerar, entre outros fatores, o custo-benefício, a qualidade, a eficiência, a eficácia e a viabilidade técnica e econômica das diferentes opções. Além disso, é importante que a análise considere as interdependências com outras contratações (art. 18, § 1º, XI), de modo a possibilitar economia de escala e a otimização dos recursos disponíveis.

Convém reiterar a imprescindível redefinição do exame de custo-benefício para que este se converta em escrutínio que transcenda os ditames da eficiência econômica, conferindo primazia ao bem-estar multidimensional. Nesse aspecto, torna-se imperiosa a inclusão do desenvolvimento sustentável entre as prioridades constitucionais (CF, art. 225, combinado com art. 170, VI), com a capacitação dos agentes públicos para que se tornem exímios na ciência retrospectiva e prospectiva de estimar os interdependentes ganhos sociais, ambientais e econômicos.<sup>11</sup>

A justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar deve ser fundamentada em estudos e análises técnicas que permitam a compreensão dos critérios utilizados para a escolha da melhor alternativa. Essa justificativa deve ser clara, transparente e fundamentada em critérios objetivos, de modo a garantir a racionalidade e a eficiência da escolha.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a pesquisa de preços é clara em relação à importância da motivação no ETP.<sup>12</sup> O TCU exige que o ETP contenha uma justificativa técnica e econômica para a escolha da melhor alternativa, fundamentada em estudos e análises técnicas que permitam a compreensão dos critérios utilizados para a escolha. Além disso, o TCU exige que a pesquisa de preços seja feita por meio de critérios objetivos, de acordo com a Lei 14.133/2021, e que a escolha da melhor alternativa seja fundamentada em critérios técnicos e econômicos, de modo a garantir a racionalidade e a eficiência da contratação.

Embora haja discricionariedade, percebe-se que não há uma liberdade de escolha ilimitada ao administrador público. A liberdade legalmente estabelecida consiste em autorizar o gestor a buscar no caso concreto avaliar as opções e encontrar a melhor solução a partir de dados objetivamente considerados.

#### **4 Planejamento ou formalismo?**

---

<sup>11</sup> FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 33.

<sup>12</sup> “É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos *preços* correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de *preços*. A ausência de *pesquisa de preços* configura descumprimento de exigência legal”. (TCU, Acórdão 2380/2013-Plenário, Relator: Ana Arraes). Veja também: “[...] elaboração de Termo de Referência sem justificativa do valor estimado e pesquisa de preços que fundamentou a elaboração do orçamento estimativo da contratação, o que contraria o art. 31 da Lei 13.303/2016 e os art. 25 e 32 do Regulamento de Licitações e Contratos do Basa”. (TCU, Acórdão 3370/2024- 1ª Câmara, Rel.: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

A questão que se coloca é se o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é uma ferramenta que tem o propósito de facilitar a racionalização das contratações públicas, ou se ele se caracteriza apenas como mais um documento no grande aparato burocrático estatal.

A Lei 14.133/2021 estabelece que o ETP deve conter uma descrição da necessidade da contratação, considerando o problema a ser resolvido para o para o atendimento do interesse público (art. 18, § 1º, inciso I). Além disso, o ETP deve conter um levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar (art. 18, § 1º, inciso V). Esses requisitos demonstram a importância do ETP para a racionalização das contratações públicas, pois permitem a identificação da necessidade estatal e a avaliação das alternativas ao seu atendimento.

Mas, se o ETP for elaborado sem a devida atenção aos requisitos legais, ou se for elaborado de forma superficial, sem uma análise rigorosa das alternativas possíveis, ou desconectado com a sua finalidade precípua, ele não passará de mera formalidade. Nesse sentido, o ETP deve ser visto como uma ferramenta de planejamento e não como uma mera formalidade. A simples confecção do ETP “da noite para o dia” sem uma real avaliação das alternativas disponíveis e a verificação do impacto de cada uma delas tornará o documento uma mera peça integrante do aparato burocrático estatal.

Para que o ETP seja eficaz na racionalização das contratações públicas, é necessário que ele seja elaborado com rigor e responsabilidade, considerando todos os requisitos legais e técnicos. Além disso, o referido estudo deve ser elaborado em colaboração com as áreas técnicas e operacionais da Administração, para garantir que a análise das alternativas seja feita de forma objetiva e imparcial.

Outra forma de garantir a eficácia do ETP na racionalização das contratações públicas é a realização de audiência pública ou consulta pública, em que os interessados possam apresentar suas opiniões e propostas sobre a contratação. Essas audiências ou consultas podem contribuir para a identificação de novas alternativas e para a avaliação mais rigorosa das alternativas existentes (art. 21).

Além disso, o processo de licitação deve ser conduzido de forma transparente e objetiva, sem nenhum tipo de interferência política ou econômica. Isso pode ser garantido por meio de medidas como a publicidade dos atos do processo licitatório, a participação de observadores independentes e a fiscalização da contratação por órgãos de controle, como os tribunais de contas e demais órgãos de controle.

O Estudo Técnico Preliminar é uma ferramenta necessária para a racionalização das contratações públicas, pois permite a identificação da necessidade estatal e a avaliação das alternativas ao seu atendimento. No entanto, é importante que o ETP seja visto como uma ferramenta de planejamento e

não como uma mera formalidade, e que seja elaborado com responsabilidade, em colaboração com as áreas técnicas e operacionais da Administração. A eficácia do ETP na racionalização das contratações públicas depende da sua qualidade.

Como já se viu nos itens anteriores, houve excesso por parte do legislador no nível de detalhamento do referido estudo, bem como na demanda de tempo para a sua elaboração, o que pode oferecer entraves à atividade administrativa estatal.<sup>13</sup>

Mas, há que se compreender que, embora a Lei não estabeleça expressamente a possibilidade de dispensa da elaboração do ETP, haverá situações que, por lógica, sua elaboração será dispensada, como nos casos de dispensa de licitação em razão do preço da contratação. Ora, se a compra é pequena suficientemente para que a lei possibilite a contratação direta, provavelmente um estudo detalhado sobre as vantagens e desvantagens da contratação, como é o caso do ETP não se justificam. O mesmo se diga nos casos de contratação emergencial: a elaboração de ETP, diante da urgência, seria medida desproporcional.<sup>14</sup>

A Lei 14.133/2021 deu grande importância ao planejamento nas contratações públicas. Planejar significa dirigir esforços para alcançar objetivos preestabelecidos. A Administração Pública não pode operar por intuição, nem se submeter aos caprichos dos seus gestores. A atividade estatal deve ser ordenada por ações coordenadas, para que políticas públicas sejam realizadas em prol da sociedade.

Para tanto, o planejamento é fundamental. Não é possível a realização de nenhuma política pública sem a identificação do problema, a busca de possíveis soluções, a comparação dos pontos fortes e fracos de cada solução, além da avaliação da economicidade da medida.

A verificação da real necessidade da Administração Pública e do interesse público a ser tutelado será realizada, seguida pela identificação das soluções possíveis. A análise da economicidade das soluções será feita, levando em consideração todos os custos envolvidos, sejam eles diretos ou indiretos, tais como manutenção, reposição de peças e ciclo de vida do produto. Posteriormente, os agentes públicos designados para essa tarefa apresentarão a melhor solução que atenda ao interesse público tutelado.<sup>15</sup>

## 5 Conclusão

---

<sup>13</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 409.

<sup>14</sup> No mesmo sentido ver CAMARÃO, Tatiana. Comentário ao art. 18. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). *Comentário à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 288.

<sup>15</sup> NEVES, Rodrigo Santos; PEDRA, Adriano Sant'Ana. O princípio da economicidade na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: uma face do direito fundamental à boa administração. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 267, mar. 2024, p. 66.

O Estudo Técnico Preliminar emerge como uma ferramenta essencial para a racionalização das compras públicas, garantindo que as contratações realizadas pela Administração Pública sejam eficientes, econômicas, e alinhadas com os objetivos institucionais do Estado e as necessidades da sociedade.

Por meio do ETP, a Administração Pública é capaz de realizar uma análise detalhada e criteriosa das necessidades estatais, considerando não apenas a viabilidade técnica e econômica das possíveis soluções, mas também os impactos sociais, ambientais, e a sustentabilidade das contratações. Este estudo preliminar assegura que todas as contratações públicas sejam realizadas com base em justificativas técnicas e econômicas sólidas, para promover a transparência, a eficácia, e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Além disso, o ETP destaca a importância da padronização e da integração nas contratações, evitando a fragmentação que pode comprometer a integridade e a finalidade dos projetos. A colaboração entre as áreas técnicas e operacionais da Administração é fundamental para garantir que as análises sejam objetivas e imparciais, de modo a contribuir para a escolha da melhor alternativa de contratação que atenda às necessidades estatais de forma integral.

Em um contexto mais amplo, o ETP reflete o compromisso do Estado com a promoção de uma sociedade mais justa, equitativa e sustentável. Ao garantir que as contratações públicas sejam realizadas de maneira consciente e responsável, o ETP pode contribuir para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, e o desenvolvimento nacional, alinhando-se aos objetivos fundamentais da Constituição da República.

Portanto, o Estudo Técnico Preliminar não é apenas um requisito legal ou uma etapa burocrática no processo de contratação pública, mas uma ferramenta estratégica que permite à Administração Pública atuar de forma mais efetiva, transparente e responsável, maximizando o valor para a sociedade e otimizando o uso dos recursos públicos. A confecção do ETP é um passo fundamental para assegurar que as contratações públicas contribuam para a construção de um futuro mais sustentável e inclusivo para todos.

## **6 Referências**

ALVES, Francisco Sérgio Maia. *Lei de licitações e contratos comentada: análise da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, artigo por artigo, segundo uma visão crítica e prospectiva da jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CAMARÃO, Tatiana. Comentário ao art. 18. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). *Comentário à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 251-293.

CRUZ, André Barbosa da; PAZINATO, Liane Francisca Hüning. A busca pelo desenvolvimento sustentável na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 18-38, jul./dez. 2022.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021*. 4.ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

HOPKIN, Paul. *Fundamentals of risk management: understanding, evaluating and implementing effective risk management*. 4.ed. London: Kogan Page, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

NEVES, Rodrigo Santos. Advocacia pública e a Nova Lei de Licitações. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 266, p. 73-92, fev. 2024.

NEVES, Rodrigo Santos. *Direito fundamental à boa administração: a função administrativa a serviço da efetividade dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024.

NEVES, Rodrigo Santos; PEDRA, Adriano Sant'Ana. A implantação de programas de integridade pelas empresas contratadas pela Administração Pública: uma análise a partir do desenvolvimento sustentável e do dever fundamental de zelar pelo patrimônio público. *Revista dos tribunais*, São Paulo, a. 113, v. 1059, p. 19-39, jan. 2024.

NEVES, Rodrigo Santos; PEDRA, Adriano Sant'Ana. O princípio da economicidade na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: uma face do direito fundamental à boa administração. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 267, p. 55-70, mar. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 6.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SOARES, Sérgio Henrique Zilochi. *Estudo técnico preliminar: ferramenta essencial para a boa governança nas contratações públicas*. Revista LEX de Direito Administrativo, Porto Alegre, ano 4, n. 10, p. 133-156, jan./abr. 2024.