

FACULDADES INTEGRADAS DE BAURU
DIREITO

Maria Luiza Lima Dos Santos

**A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA O
PLANEJAMENTO E A EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NOS
TERMOS DA LEI Nº 14.133/2021**

Bauru
2025

Maria Luiza Lima dos Santos

**A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA O
PLANEJAMENTO E A EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NOS
TERMOS DA LEI Nº 14.133/2021**

**Monografia apresentada às
Faculdades Integradas de Bauru para
obtenção do título de Bacharel em
Direito, sob a orientação do
Professor(a) Me. José Paulo Nardone**

**Bauru
2025**

A importância do estudo técnico preliminar para o planejamento e a eficiência das contratações públicas nos termos da lei nº 14.133/2021. Maria Luiza Lima dos Santos. Bauru, FIB, 2025.

39f.

Monografia, Bacharel em Direito. Faculdades Integradas de Bauru - Bauru

Orientador: José Paulo Nardone

1. Licitações. 2. Planejamento. 3. Estudo Técnico Preliminar. I. A importância do estudo técnico preliminar para o planejamento e a eficiência das contratações públicas nos termos da lei nº 14.133/2021 II. Faculdades Integradas de Bauru.

CDD 340

Maria Luiza Lima dos Santos

**A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PARA O
PLANEJAMENTO E A EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NOS
TERMOS DA LEI Nº 14.133/2021**

**Monografia apresentada às
Faculdades Integradas de Bauru para
obtenção do título de Bacharel em
Direito,**

Bauru, 26 de novembro de 2025.

Banca Examinadora:

Presidente/ Orientador: Profº Me. José Paulo Nardone

Professor 1: Profª. Me. Sintia Salmeron

Professor 2: Profª Doutora Marli Monteiro

**Bauru
2025**

Dedico este trabalho à minha família, que sempre acreditou em mim e me apoiou em cada etapa desta caminhada acadêmica. Sem o amor, a paciência e o incentivo de vocês, esta conquista não seria possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de toda força e inspiração, minha gratidão maior. Foi Ele quem me concedeu saúde, perseverança e serenidade para enfrentar cada desafio e chegar até este momento tão especial da minha trajetória acadêmica.

À minha família, alicerce da minha vida, deixo meu mais profundo reconhecimento. Em especial à minha mãe, exemplo de amor, dedicação e coragem, agradeço pelo apoio incondicional, pela paciência nas horas difíceis e pelo incentivo constante que me motivou a seguir firme, mesmo quando as circunstâncias pareciam desfavoráveis. Sem o carinho, a compreensão e a força de cada um, este sonho não teria se concretizado.

Aos meus superiores hierárquicos, manifesto sincera gratidão pelo incentivo, apoio e compreensão, que foram decisivos para que eu pudesse conciliar os estudos com minhas responsabilidades profissionais. O respeito e a confiança depositados em mim deram-me motivação extra para perseverar nesta jornada.

Meu reconhecimento especial ao Professor José Paulo Nardone, orientador desta pesquisa, pela orientação segura, pela paciência e pelos valiosos ensinamentos transmitidos ao longo de todo o processo. Sua dedicação e seu compromisso acadêmico foram fundamentais para a construção deste trabalho, servindo de exemplo de profissionalismo e amor ao ensino.

Aos amigos, colegas e professores do curso de Direito das Faculdades Integradas de Bauru, registro meu agradecimento pelo convívio, pelas trocas de experiências, pelas conversas que aliviaram a rotina e pelos aprendizados compartilhados, todos eles contribuindo para a minha formação pessoal e profissional.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, participaram desta caminhada, seja com palavras de apoio, gestos de amizade, incentivo silencioso ou colaboração direta. Cada manifestação de carinho e cada ato de encorajamento foram essenciais para que eu pudesse alcançar este importante objetivo.

A todos vocês, meu muito obrigada, com a certeza de que cada contribuição, por menor que pareça, fez grande diferença na realização deste sonho.

Planejar uma contratação pública é pensar antes de gastar: é entender o que realmente se precisa, estudar o mercado e prever os riscos, garantindo que os recursos públicos sejam usados de forma responsável e eficiente.

(BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, 2024)

SANTOS, Maria Luiza Lima. **A Importância Do Estudo Técnico Preliminar Para O Planejamento E A Eficiência Das Contratações Públicas Nos Termos Da Lei Nº 14.133/2021**. 2025 39f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2025.

RESUMO

Este trabalho analisa a necessidade e a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumento fundamental para o planejamento e a eficiência das contratações públicas, conforme a Lei nº 14.133/2021. A pesquisa destaca a evolução das licitações no Brasil, evidencia as falhas da antiga Lei nº 8.666/1993 no que tange ao planejamento, apresenta as inovações trazidas pela nova legislação e examina casos reais de insucesso decorrentes da ausência ou da má elaboração do ETP. A investigação demonstrou que o ETP, ao institucionalizar a lógica problema/solução e exigir levantamento de mercado fundamentado, contribui para maior transparência, mitigação de riscos e eficiência nas contratações públicas. Por meio da análise de dados, decisões de Tribunais de Contas e estudo de caso do Instituto Federal do Rio Grande do Norte - IFRN, constatou-se a evolução e melhorias em processos que adotaram o ETP, confirmando sua relevância como ferramenta de governança e controle social.

Palavras-chave: Licitações. Planejamento. Estudo Técnico Preliminar. Nova Lei de Licitações.

SANTOS, Maria Luiza Lima . **The Importance of the Preliminary Technical Study for the Planning and Efficiency of Public Procurement Under Law No. 14,133/2021**. 2025 39f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2025.

ABSTRACT

This paper analyzes the need for and development of the Preliminary Technical Study (ETP) as a fundamental tool for planning and ensuring the efficiency of public procurement, especially in competitive bidding processes, as per Law No. 14,133/2021. The research highlights the historical evolution of public procurement in Brazil, highlights the flaws of the former Law No. 8,666/1993 regarding planning, presents the innovations introduced by the new legislation, and examines real-life cases of failure resulting from the absence or poor preparation of the ETP. The investigation demonstrated that the ETP, by institutionalizing the problem/solution logic and requiring well-founded market research, contributes to greater transparency, risk mitigation, and efficiency in public procurement. Through data analysis, decisions from Audit Courts, and a case study from the IFRN (National Institute of Rio Grande do Norte), a reduction in delays, technical deviations, and complaints was observed in processes that adopted the ETP, confirming its relevance as a governance and social control tool.

Keywords: Tenders. Planning. Preliminary Technical Study. New Tender Law.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1	Importância do Planejamento	14
2.2	Dos Princípios	15
2.3	Das Fases que compõem o Processo Licitatório	21
2.4	Modalidades de Licitações Anteriores e Atuais	23
3	ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR	24
3.1	Etapas	25
3.1.1	Evolução Normativa	26
4	ETP E O PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS	28
4.1	Impactos de Implementação do ETP	29
4.1.1	Impactos Positivos	31
4.1.2	Impactos Negativos	31
4.1.3	Casos Reais de Insucesso	33
4.1.4	Impacto do ETP nas Micros e Pequenas Empresas	34
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
	REFERÊNCIAS	
	APÊNDICES	
	ANEXOS	

1 INTRODUÇÃO

O planejamento das contratações públicas brasileiras passou por um processo de renovação normativa que culminou na promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC). Entre as inovações mais relevantes, destaca-se a institucionalização do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumento indispensável para a fase preparatória da licitação.

Essa exigência busca garantir maior eficiência, economicidade e transparência, fortalecendo a governança e prevenindo falhas recorrentes em aquisições públicas.

Com a nova legislação, o ETP deixou de ser mera recomendação para se tornar um documento obrigatório, destinado a identificar o problema a ser solucionado, levantar alternativas existentes no mercado e justificar a escolha da solução mais adequada.

Apesar desse avanço, na prática ainda persiste uma lacuna entre a legislação e sua efetiva aplicação, especialmente no que se refere à elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, pois em muitos órgãos, principalmente na administração municipal, o ETP é elaborado de maneira superficial, reproduzindo soluções padronizadas e falhando em apresentar uma justificativa robusta para o problema identificado.

Diante desse contexto, o presente estudo busca responder à seguinte questão: Como a exigência legal do ETP, prevista na Lei nº 14.133/2021, tem contribuído para a melhoria do planejamento e da eficiência das contratações públicas e quais fatores ainda dificultam a sua implementação?

O objetivo geral consiste em analisar a necessidade e a importância do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumento obrigatório nas contratações públicas. Para alcançar esse propósito, o trabalho contextualiza a evolução da legislação de licitações no Brasil, identifica as falhas da Lei nº 8.666/1993 em relação ao planejamento, examina as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, analisa casos reais de falhas decorrentes da ausência ou má

elaboração do ETP e avalia os impactos positivos e os desafios de sua implementação.

A pesquisa justifica-se pela relevância do tema para a Administração Pública e para a sociedade, uma vez que a eficiência e a economicidade nas contratações dependem de planejamento sólido e fundamentado. O ETP, ao tornar-se requisito obrigatório na Lei nº 14.133/2021, representa não apenas um avanço normativo, mas também uma mudança cultural, exigindo dos gestores maior rigor técnico e transparência.

O estudo contribui para o debate acadêmico e profissional ao oferecer subsídios que auxiliem órgãos públicos, servidores, licitantes e estudantes de Direito na aplicação prática do ETP e na prevenção de falhas que possam comprometer o interesse público.

A presente pesquisa é de natureza qualitativa e caráter exploratório, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de casos. Foram consultadas legislações, doutrinas especializadas, acórdãos de Tribunais de Contas, artigos científicos e manuais de órgãos de controle.

Como estudo de caso, utiliza-se o levantamento realizado pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), que comparou contratações com e sem ETP, demonstrando de forma explícita os impactos do planejamento prévio. A análise desses dados possibilitou verificar a efetividade do ETP como instrumento de melhoria das contratações públicas.

Por fim, este trabalho busca analisar o papel do Estudo Técnico Preliminar na nova sistemática de licitações, identificando seus fundamentos legais, elementos essenciais e os desafios de sua implementação. A investigação pretende demonstrar como um ETP bem estruturado é capaz de transformar a fase de planejamento em um processo estratégico, voltado à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração e para a sociedade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica sustenta-se nos princípios constitucionais da administração pública (art. 37, CF/88) e na doutrina especializada sobre planejamento nas contratações. A partir desses pressupostos, analisa-se o papel do ETP como instrumento de governança e controle social. (Brasil 1988; Justen Filho, 2021)

A expressão compras pública se trata do procedimento pelo qual a administração pública busca contratar produtos/serviços a serem utilizados nas atividades do Estado. Os três principais pilares para uma contratação de sucesso são: qualidade do objeto, o preço econômico e a celeridade do processo de compra.

Na qualidade do objeto é necessário realizar a adequação para o que está sendo destinada a contratação. A economia é sobre o uso adequado dos recursos públicos, não podendo deixar de atender com excelência a finalidade do objeto. Já a celeridade do processo está relacionada com a agilidade no atendimento das demandas a serem atendidas pela administração.

As compras públicas são realizadas por meio da licitação, de acordo com o art. 37, inciso XXI da CF:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Brasil, 1988)

O julgamento da melhor proposta para administração será definido de acordo com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Além desses fundamentos, destaca-se o papel essencial do planejamento no processo da contratação pública.

O planejamento constitui a fase em que a Administração identifica e detalha a necessidade a ser atendida, avalia alternativas e define estratégias para alcançar a solução mais vantajosa. Essa etapa é indispensável para dar efetividade aos

princípios da eficiência, economicidade e transparência, além de possibilitar decisões fundamentadas e alinhadas com as reais demandas do órgão. (Brasil, 2021; TCU, 2024)

A Lei nº 14.133/2021, reforça essa exigência ao instituir o Estudo Técnico Preliminar como peça central da fase preparatória, juntamente com instrumentos como o Plano de Contratações Anual (PCA), a análise de riscos e as pesquisas de mercado.

O processo de planejar envolve uma sequência lógica de atividades que garantem a consistência da contratação. Entre as principais etapas, podem ser destacadas:

- I. Diagnóstico da necessidade: identificação do problema ou demanda a ser atendida, com justificativa da contratação;
- II. Definição dos requisitos técnicos e critério de desempenho: especificação do objeto e parâmetros de qualidade, evitando exigências desproporcionais;
- III. Levantamento e pesquisa de mercado: mapeamento de fornecedores e práticas de preços para estimar custos;
- IV. Estimativa orçamentária e análise de custos: cálculo considerando todo o ciclo do objeto contratado;
- V. Estimativa de quantitativos e memória de cálculo: projeção de consumo e definição de quantidades;
- VI. Avaliação de alternativas e análise de custo-benefício: comparação das soluções possíveis e justificativa da opção escolhida;
- VII. Gestão de riscos: identificação de riscos técnicos, jurídicos e da execução;
- VIII. Integração com o planejamento: alinhamento do ETP ao PCA, ao orçamento e aos demais documentos comprobatórios;
- IX. Definição de indicadores de monitoramento: estabelecer as métricas para avaliação da contratação.

A adoção dessas etapas fortalece a governança e reduz falhas comuns em contratações, prevenindo improvisos, aditivos e ineficiência orçamentária, conforme reiteram os órgãos de controle como o TCU.

2.1 Importância do Planejamento

Quando falamos em compras públicas, muita gente pensa logo na licitação, no edital, na escolha da empresa. Mas, antes de tudo isso, existe uma fase essencial que costuma ficar nos bastidores: o planejamento. E é justamente aí que tudo começa e onde muitos problemas também podem surgir se não for bem feito.

Planejar uma contratação pública é, basicamente, parar para pensar antes de gastar. É entender bem o que a Administração realmente precisa, estudar o mercado, avaliar os riscos e, só então, seguir com o processo. Com a nova lei de licitações, isso ficou ainda mais claro: **planejar não é opcional, é um dever.**

O problema é que, muitas vezes, essa etapa é feita com pressa, sem cuidado ou sem o envolvimento das pessoas certas. E aí aparecem falhas que comprometem tudo lá na frente. Algumas falhas comuns são: (Brasil, 2024; Silva e Araújo, 2023)

- I. Não saber exatamente o que se precisa contratar já pensou em comprar algo que depois percebe que não resolve seu problema? Isso acontece quando o diagnóstico da necessidade não é claro.
- II. Estudos técnicos feitos de qualquer jeito copiar e colar documentos antigos, sem analisar o caso concreto, leva a soluções que não se encaixam na realidade.
- III. Levantamento de mercado mal feito sem pesquisar corretamente, é fácil errar no preço estimado ou acabar favorecendo, mesmo sem querer, algum fornecedor específico.
- IV. Ignorar os riscos pois todo contrato tem riscos, e ignorá-los é abrir espaço para surpresas negativas futuramente.
- V. Desalinhamento com o planejamento maior do órgão: às vezes, o que está sendo contratado nem faz parte das prioridades da instituição.

Tais falhas podem gerar consequências sérias desde processos que não dão certo até desperdício de dinheiro público e problemas legais para os responsáveis.

Como disse o TCU em vários relatórios, o sucesso de uma contratação depende, principalmente, de um bom planejamento. É nessa hora que se escolhe o

melhor caminho, se evita desperdício e se garante que o que for comprado realmente vá atender às necessidades da população. (TCU, 2024)

Por isso, mais do que seguir regras, planejar bem é um ato de responsabilidade. É quando o gestor público mostra que está comprometido com o interesse coletivo e que sabe usar os recursos de forma inteligente e eficiente.

De acordo com o TCU: Planejar uma contratação pública é pensar antes de gastar: é entender o que realmente se precisa, estudar o mercado e prever os riscos, garantindo que os recursos públicos sejam usados de forma responsável e eficiente. (Brasil 2024, p. 217)

2.2 Dos Princípios

O regime das licitações e contratos administrativos é orientado por princípios que asseguram a legitimidade, transferência e eficiência das contratações públicas. Os princípios funcionam como fundamentos e como garantia de que a Administração esteja alinhada ao interesse público.

A nova legislação reafirma o foco desses princípios e ao mesmo tempo atualiza a maneira de aplicá-los, fortalecendo a governança e a segurança jurídica nos processos licitatórios. O cumprimento desses valores é essencial para evitar práticas irregulares, assegurar a igualdade entre os concorrentes e analisar com maior eficiência os gastos públicos.

A seguir trouxemos alguns desses princípios de forma sucinta, destacados aqueles com maior relevância, cuja prática trás orientações tanto para os agentes públicos quanto para os licitantes, sendo indispensável a utilização correta de cada um deles.

I. Legalidade

Trata da obrigatoriedade da Administração agir sempre conforme a lei, sem espaço para decisões baseadas em conveniência.

A administração deve seguir as regras definidas em lei. A licitação deverá seguir o devido processo legal da modalidade utilizada. A licitação só poderá ser dispensada nos casos previstos em lei.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU): O princípio da legalidade impõe que a Administração Pública atue conforme a legislação vigente, sendo vedado agir com base apenas na conveniência ou oportunidade. (Brasil, 2024, p. 145)

O princípio da legalidade não se limita apenas ao processo licitatório. Nos termos do art. 37, da CF/88: toda a Administração pública - direta e indireta – deve pautar suas ações exclusivamente dentro dos limites estabelecidos em lei.

Diferentemente do particular, que pode fazer tudo que a lei impõe, o agente público só pode agir na medida em que a lei autoriza, reforçando que a legalidade é fundamento de toda atividade administrativa.

II. Impessoalidade e Interesse Público

Assegura que todos os licitantes recebam tratamento igual e que o objetivo da licitação seja atender exclusivamente ao interesse coletivo.

O objetivo da administração é atender o interesse público sem beneficiar ou prejudicar qualquer dos interessados. Associado aos Princípios da Igualdade, Moralidade e do Julgamento Objetivo, buscam tratamento igualitário a todos os licitantes, sem privilégios pessoais.

Conforme o Tribunal de Contas da União (TCU):

A contratação pela Administração de empresas pertencentes a parentes ou cônjuge de gestor público caracteriza violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade" (Brasil, 2024, p. 421)

III. Moralidade e Probidade

Exige que além de cumprir a lei, a Administração atue com ética, integridade e honestidade, prevenindo fraudes e corrupção.

O comportamento da administração não deve ser apenas lícito, mas moral e honesto. Para contratações de grande valor (maior de R\$200 milhões), tornou-se obrigatório a implantação de um programa de integridade pelo licitante vencedor em até 6 meses da celebração do contrato.

Além disso o programa de integridade pode ser utilizado como critério de desempate, conforme o art. 60, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. Essa inovação reflete a preocupação do legislador em valorizar empresas que adotem políticas

efetivas de compliance e governança, estimulando práticas éticas e prevenção de irregularidades nas contratações públicas.

O objetivo é premiar condutas empresariais responsáveis e reforçar a probidade como elemento central na relação entre o poder público e o setor privado.

De acordo com Marçal Justen Filho:

O princípio da moralidade administrativa exige que a atuação dos agentes públicos não se limite à legalidade estrita, mas também observe padrões éticos e de honestidade, de forma a garantir a probidade e a integridade na condução dos negócios públicos, principalmente nos contratos de grande vulto, que demandam maior rigor na prevenção de fraudes e corrupção. (Justen Filho. 2021)

IV. Competitividade

Objetiva a participação do maior número possível de interessados, vedando exigências que restrinjam a disputa.

Vedadas indevidas restrições, sempre em busca do maior número possível de participantes. Quanto às exigências de habilitação, serão utilizadas apenas se imprescindíveis para assegurar a execução do objeto licitado.

Segundo Marçal Justen Filho:

O princípio da competitividade visa assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração mediante a ampliação do universo de concorrentes, sendo vedadas exigências desnecessárias que restrinjam o caráter competitivo do certame. (Justen Filho. 2021)

O princípio da competitividade busca garantir a ampla participação de interessados no certame, criando condições para que mais proponentes apresentem ofertas. Quanto maior o número de participantes, maiores as chances de obter propostas vantajosas, tanto em preço quanto em qualidade, além de favorecer a inovação e a economicidade.

V. Vedação na Participação

Este princípio define hipóteses em que pessoas físicas e jurídicas não podem participar da licitação, prevenindo conflitos de interesse e favorecimentos.

Algumas situações nas quais pessoas físicas ou pessoas jurídicas impossibilitadas de licitar por terem recebido sanções se condenados por exploração do trabalho infantil, por manter trabalhadores em condições análogas à escravidão,

por contratação de adolescentes em casos vedados, também por manterem vínculos com dirigente ou agente público, ou por se tratar de empresas controladoras, controladas ou coligadas entre si.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU)

A Lei 14.133/2021 estabelece hipóteses claras de impedimento para participação em licitações, a fim de resguardar a impessoalidade e evitar conflitos de interesse" (Brasil, 2024, p. 420).

VI. Publicidade

Este princípio determina que todos os atos do processo sejam amplamente divulgados, permitindo o controle social e a transparência.

O Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP trata-se de uma das novidades da NLLC e passa a ser utilizado para as seguintes finalidades: Divulgação obrigatória e centralizada dos atos por exigência na Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC.

Os órgãos podem utilizar outros meios eletrônicos oficiais para divulgações complementares, além da publicação no PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas), é obrigatória a publicação do edital no Diário Oficial.

Segundo Victor Amorim:

A publicidade dos atos administrativos constitui requisito essencial de validade das licitações, pois permite o controle social e assegura que a sociedade acompanhe e fiscalize o uso dos recursos públicos. (Amorim, 2020, p.112)

VII. Transparência

A transparência é fundamental para dar visibilidade a todos os atos da licitação. Além de ampliar o número de participantes, a ampla divulgação permite maior controle social, possibilitando que cidadãos, órgãos de controle e demais interessados acompanhem cada etapa do processo e fiscalizem sua legalidade, reduzindo os riscos de desvios e fraudes.

A transparência complementa a publicidade, reforçando que as informações devem ser apresentadas de forma clara e acessível para a sociedade, isto é, o

Estado deve publicar a informação de forma clara, compreensível e de fácil entendimento para a população.

No entendimento da Controladoria Geral da União:

A transparência é instrumento de fortalecimento da integridade pública, permitindo o acompanhamento da execução dos contratos e a aferição dos resultados alcançados. (CGU, 2023)

VIII. Eficiência

Impõe que a Administração busque sempre a melhor relação entre custos e resultados, evitando desperdícios e buscando fazer mais com menos, especialmente por meio da análise e comprovação do custo-benefício entre insumos e produtos. Os resultados dos benefícios gerados pela contratação devem justificar o seu custo.

Segundo Marçal Justen Filho:

O princípio da eficiência impõe à Administração o dever de alcançar o melhor resultado possível com o menor custo necessário, mediante o uso racional dos meios disponíveis e a adoção de práticas administrativas que assegurem a economicidade e a qualidade do gasto público. (Justen Filho, 2021)

IX. Vinculação ao Edital

O Princípio da Vinculação ao Edital prevê que todos os atos da licitação sigam estritamente as regras publicadas no edital, vinculando a Administração e participantes.

A licitação deve ser conduzida conforme as regras previstas em edital. Existe vinculação entre administração e os licitantes. O descumprimento torna anulável a licitação.

São requisitos do edital: Objeto da licitação, convocação, julgamento e habilitação, recursos e penalidades, fiscalização e gestão do contrato, entrega do objeto e condições de pagamento.

Para Marçal Justen Filho:

O princípio da vinculação ao edital representa uma garantia de segurança jurídica e de igualdade entre os licitantes, pois impede que a Administração altere unilateralmente as regras do certame após sua divulgação. (Justen Filho, 2021, p. 152)

X. Sustentabilidade

As contratações devem resguardar a sustentabilidade. Em alguns casos flexibiliza o princípio da isonomia, justificando instituir preferências, benefícios ou restrições para produtos ou licitantes que atendam a critérios ambientais.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU):

Na aplicação da Lei 14.133/2021, serão observados os princípios do desenvolvimento nacional sustentável, e a fase preparatória da licitação deve considerar, no mínimo, as dimensões econômica, social, ambiental e cultural, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades. (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2024, p. 470)

A sustentabilidade é um princípio recente e de grande relevância, introduzido pela nova legislação, que conecta as contratações públicas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

Orienta a Administração a considerar fatores ambientais, sociais e econômicos nas contratações, como eficiência energética, uso de materiais recicláveis, logística reserva ou responsabilidade social, fortalecendo o papel da Administração com indutora de práticas que promovam o desenvolvimento social.

XI. Planejamento

Estabelece a necessidade de estudo prévio e organização das contratações para garantir economicidade e evitar urgências desnecessárias.

Deve acontecer na fase inicial da licitação, no momento da preparação. Tem a finalidade de evitar desperdícios e urgências, pois em caso de urgência muitas vezes a contratação é em valor maior do que o previsto, por se tratar de uma necessidade emergencial.

Elaborar Plano de Contratações Anual - (PCA) de forma adequada e realista, é uma solução para que não ocorra tantas contratações emergenciais.

Tem como objetivo racionalizar as contratações, garantir alinhamento com o planejamento e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Na visão de Marçal Justen Filho:

O planejamento deixou de ser mera recomendação para tornar-se obrigação legal, devendo anteceder qualquer contratação, sob pena de nulidade e responsabilização do gestor. (Justen Filho, 2021)

2.3 Das Fases que compõem o Processo Licitatório

A nova lei estabelece três grandes fases são elas: **fase interna, fase externa e fase contratual**.

Na **fase interna** é realizado o planejamento. Aqui são identificadas as necessidades do órgão público e definidas as melhores soluções para atendê-las. São realizados estudos de viabilidade, pesquisa de preços e definição do objeto a ser contratado. Tudo isso serve de base para a formalização do processo de compras.

A Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar seja um documento indispensável na instrução processual. O ETP deve identificar o problema a ser resolvido, trazendo a solução mais adequada, serve também para elaboração do termo de referência e projeto básico.

De acordo com o Victor Amorim:

A fase interna é determinante para a efetividade das contratações, pois é nela que se delineiam os critérios e se previnem falhas. O TCU (2024, p. 217-281) reforça que o ETP é a peça-chave do planejamento e sua ausência pode comprometer todo o processo. (Amorim, 2020, p. 49-67)

Na **fase externa**, o processo é divulgado oficialmente e acontece a seleção do fornecedor que apresentou a proposta mais vantajosa para a administração pública. Nessa fase engloba o recebimento de proposta, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação.

Conforme o Tribunal de Contas da União (TCU):

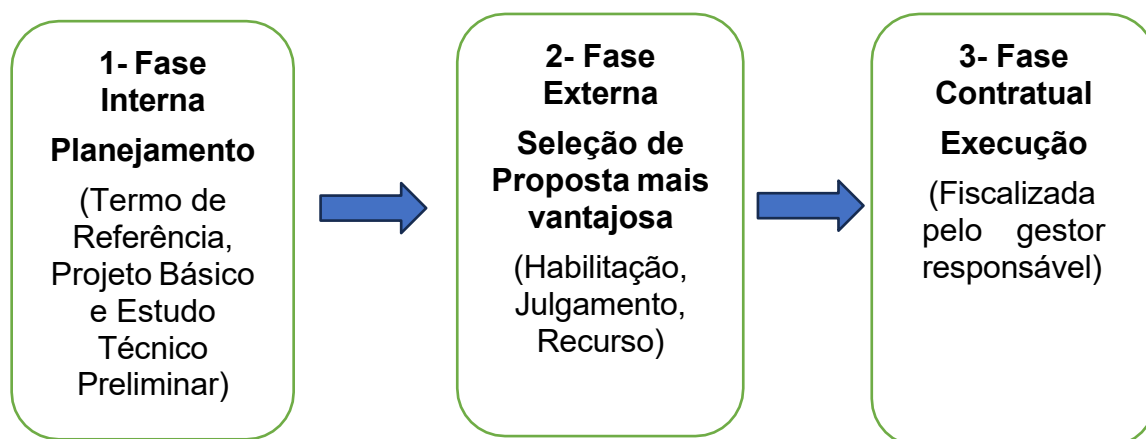
Nesta fase se concentram os riscos relacionados à competitividade, à transparência e ao controle social. Um exemplo prático pode ser visto no Acórdão nº 764/2025 – Plenário do TCU, que analisou indícios de direcionamento em pregão eletrônico, reforçando a importância da lisura e da imparcialidade na condução da fase externa. (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2024, p. 482-612)

Por fim, após a assinatura do contrato inicia-se a **fase contratual**, é feito o acompanhamento da execução do contrato. Onde é verificado se o que foi contratado está sendo entregue conforme o combinado. Nesta fase envolve a aplicação de sanções e a gestão contratual até o seu encerramento.

Na visão de Victor Amorim:

A fase contratual é o momento em que o planejamento se materializa, sendo indispensável a atuação de gestores e fiscais do contrato. O TCU (2024, p. 813-974) destaca que a boa gestão contratual é decisiva para assegurar a eficiência da despesa pública, prevenindo falhas de execução, sobrepreços e descumprimentos contratuais. (Amorim, 2020, p. 249-307)

Abaixo apresentamos um quadro ilustrativo representando as fases do processo licitatório:



(Quadro elaborado pela Autora)

É na fase interna que o ETP (Estudo Técnico Preliminar) é elaborado, com base nos requisitos, nas especificidades de mercado e nas particularidades que envolvem o objeto, o planejamento da compra ou a contratação.

Pacífico que esta fase de planejamento é a mais deficitária no processo de compras públicas e por isso mesmo a obrigatoriedade do ETP se enquadra como uma das mais relevantes inovações da NLLC.

Antes da nova lei, a utilização do ETP era tratada como boa prática administrativa, recomendada por órgãos de controle e pela doutrina, mas não configurava como indispensável. Com a nova lei, ele passa a ser condição

obrigatória para a instauração do processo licitatório, elevando o planejamento a um patamar de maior rigor técnico e jurídico.

2.4 Modalidades de Licitações Anteriores e Atuais

Antes de apresentar as modalidades em si, é fundamental destacar a importância do Estudo Técnico Preliminar (ETP) dentro do processo licitatório. O ETP não é obrigatório apenas na modalidade de concorrência, embora, nessa modalidade, sua relevância seja ainda mais evidente.

Na realidade o ETP deve ser elaborado na fase de planejamento de qualquer modalidade, pois é justamente a partir das informações e análises contidas nesse estudo que a Administração escolherá qual modalidade de licitação é mais adequada para atender à necessidade identificada.

A importância do ETP é tão marcante que sua correta elaboração serve de base técnica e econômica para a definição do objeto, da estratégia de contratação e da forma de disputa.

Dentre todas elas, a modalidade concorrência ganhou um destaque especial nesta pesquisa por ser utilizada nos processos mais complexos, valores mais representativos, maior rigor técnico e planejamento mais detalhado. Diferente das outras modalidades a concorrência é indicada para contratações de bens e serviços mais específicos, exigindo que a Administração faça um estudo prévio para justificar as soluções propostas.

É por conta da complexidade que o ETP se torna obrigatório notadamente na concorrência trazendo base técnica e econômica, permitindo que a Administração defina com clareza o objeto e comprove a viabilidade da contratação, garantindo que a disputa ocorra de maneira transparente e alinhada ao interesse público.

Com a nova legislação em vigor a concorrência passou por grandes mudanças, trazendo maior eficiência e simplificando o processo. Essa evolução reforçou a necessidade de um planejamento e o ETP faz o papel para evitar falhas e riscos que possam comprometer a contratação.

Para fins de exemplificação, o quadro a seguir foca exclusivamente na modalidade CONCORRÊNCIA, por ser a mais complexa e aquela em que o ETP assume o papel ainda mais decisivo:

CONCORRÊNCIA na Lei 8.666/93	CONCORRÊNCIA na Lei 14.133/21
Modalidade obrigatória para obras e serviços.	Serviços e bens especiais de engenharia.
Edital com muitas exigências técnicas, muitas vezes restringindo a competitividade.	Usa o rito comum, muito semelhante ao pregão.
Processo mais estruturado e prazos mais longos.	Não mais se aplica sob o critério de maior valor.
Planejamento pouco detalhado.	Critérios de julgamento mais flexível e possibilidade de inversão de fases.
Comprovar na fase inicial cumprir os requisitos.	Planejamento fortalecido com ETP obrigatório para definir o objeto, estimar custos e indicar a modalidade.
Ausência de ETP e diagnóstico detalhado, o que resultava em contratações mal planejada e aditivos excessivos.	

(Quadro elaborado pela Autora)

3 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O ETP tem natureza técnica e institucional: identifica a necessidade, descreve alternativas, quantifica, estima custos e aposta em indicadores de desempenho que permitam aferir resultados. Elementos obrigatórios previstos no art. 18, §1º da Lei nº 14.133/2021 orientam sua estrutura, que deve ser complementada pelas diretrizes da IN SEGES nº 58/2022 no âmbito federal. (Brasil, 2021; IN SEGES 58/2022)

O ETP é o exercício inicial e fundamental para planejamento das contratações públicas. Previsto na Lei nº 14.133/2021, ele tem seu objetivo principal na caracterização do interesse público atingido, análise das alternativas de solução a uma determinada necessidade da Administração e marca, em bases subsidiadas, a mais adequada das opções do ponto de vista técnico, econômico e estratégico.

Segundo Schroder:

A Nova Lei de Licitações consolidou o Estudo Técnico Preliminar como um verdadeiro pilar da governança pública, transformando-o de mera recomendação administrativa em documento estratégico e obrigatório. O ETP não se limita a uma formalidade descritiva: atua como diagnóstico inicial, alinhando as contratações às necessidades da Administração e aos objetivos institucionais e sociais mais amplos (Schröder, 2025)

Na prática, o ETP é o ponto de referência inicial para qualquer contrato. É nele que se verifica se a contratação é realmente necessária, se é viável, qual forma de realizar é a mais indicada e se existem soluções no mercado disponíveis que respondam à demanda de maneira eficiente e eficaz. Esse trabalho também é o centro da preparação do Termo de Referência, Projeto Básico ou Anteprojeto, documentos que especificam detalhadamente a contratação. (Brasil, 2022)

3.1 Etapas

O processo de desenvolvimento do ETP é estruturado em várias etapas. A primeira é a definição da necessidade ou problema da Administração. Nesta fase, descreve-se com clareza o que se pretende resolver, quais os efeitos a não resolução podem causar, quem será o público diretamente afetado e quais os resultados se pretende obter com a solução. Esse diagnóstico é essencial para garantir que a escolha de contratar esteja de acordo com o interesse público. (TCU, 2024)

Em seguida, o estudo avança para a definição dos requisitos da contratação, ou seja, os critérios técnicos mínimos que o objeto contratado deve atender. É fundamental que cada exigência seja devidamente justificada, evitando direcionamentos indevidos e restrições injustificadas ao mercado.

O próximo passo envolve um cálculo de quantidades, com base em históricos de consumo e futuras estimativas. Essas quantidades devem ser escritas em

memórias de cálculo e razões claras, incluindo aqueles onde uma margem adicional de segurança se espera (Brasil, 2022).

Um dos pontos mais importantes do ETP é o levantamento de mercado. Esta etapa torna público o que há de solução, define os fornecedores, compara preços, padrões tecnológicos e práticas de inovação. É uma pesquisa estratégica que torna viável a decisão para a melhor contratação (Brasil, 2022; Justen Filho, 2021).

Com todas essas informações à mão, é fácil fazer a previsão do valor da contratação, contando não somente com o custo direto do produto ou serviço, mas também custos indiretos tais como manutenção, treinamento, funcionamento, ciclo de vida e impacto ao meio ambiente. A previsão é orientação prévia e não deixa de ser confundido com a investigação de preço que será realizado posteriormente, já com Termo de Referência estabelecido (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

3.1.1 Evolução Normativa

A Lei nº 8.666/1993 priorizava formalidades procedimentais e não estabelecia exigências detalhadas de planejamento, o que fomentou práticas reativas. A nova lei busca corrigir esse déficit ao incorporar instrumentos de gestão e governança — ETP, Plano de Contratações Anual - PCA e gestão de riscos — que sistematizam a fase interna das contratações. (Brasil, 1993; Brasil, 2021; Justen Filho, 2021)

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil, foi resultado de um longo processo de amadurecimento institucional e jurídico em resposta às fragilidades históricas da antiga Lei nº 8.666/1993. Ao longo de quase três décadas de vigência, a antiga legislação, embora representasse um marco importante no controle e na moralização das contratações públicas, mostrou-se insuficiente diante das transformações sociais, econômicas e tecnológicas, além das crescentes demandas por eficiência, transparência e governança. (Justen Filho, 2021; Di Pietro, 2019)

Entre os principais problemas recorrentes associados à aplicação da Lei nº 8.666/1993, destacam-se: a excessiva rigidez procedimental, a falta de foco na fase de planejamento das contratações, a ausência de instrumentos modernos de gestão de riscos e a dificuldade de inovação nas aquisições públicas. A lei priorizava o controle formal e documental, o que muitas vezes resultava em contratações

inefcazes, mal planejadas ou incompatíveis com as reais necessidades da sociedade.

De acordo com Marçal Justen Filho:

O modelo da Lei nº 8.666 privilegiava a legalidade em detrimento da eficiência, o que engessava a ação administrativa e dificultava a obtenção de resultados concretos. (Justen Filho. 2021, p. 45)

Além disso, diversos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU), vêm apontando há anos falhas estruturais nos processos licitatórios fundamentados na legislação antiga. Em inúmeros acórdãos, o TCU alertou sobre a recorrente ausência de planejamento adequado das contratações, o que acarretava riscos de superfaturamento, baixa qualidade dos serviços prestados e interrupção de obras públicas. (TCU, Acórdão nº 898/2021)

Outro fator relevante que impulsionou a mudança legislativa foi a necessidade de harmonizar e integrar as diversas legislações separadas sobre contratações públicas, como a própria Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei nº 12.462/2011). A coexistência dessas normas gerava insegurança jurídica, sobreposição de regras e dificuldades práticas para os gestores públicos. (Amorim, 2020; Brasil, 2024)

Com a nova legislação, buscou-se superar esse cenário por meio da institucionalização do planejamento, da introdução de ferramentas modernas de gestão, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a gestão de riscos, o Plano de Contratações Anual, além da promoção da governança, transparência, contratações sustentáveis e inovação tecnológica. Como destaca a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, a Lei nº 14.133/2021 representa a transição de um modelo focado na rigidez burocrática para um modelo orientado a resultados.

Assim, a nova lei surge como resposta direta às limitações do regime anterior, com o objetivo de promover uma contratação pública mais inteligente, eficiente e alinhada às boas práticas internacionais.

4 ETP E O PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS

4.1 A evolução do planejamento

Durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, a fase de planejamento das contratações públicas apresentava fragilidades estruturais que comprometeram significativamente a qualidade do gasto público. A legislação anterior não exigia, de forma expressa, a elaboração de estudos aprofundados de viabilidade técnica, econômica e social das contratações, o que deixava margem para licitações mal preparadas, orçamentos subestimados ou superestimados, cronogramas irrealistas e contratações desalinhadas com as reais necessidades da Administração Pública.

O defeito mais grave da Lei nº 8.666/93 foi não exigir, de forma detalhada, um planejamento prévio e criterioso das contratações, o que favoreceu uma cultura de reatividade e improvisação no setor público. Essa omissão normativa contribuiu para a condução de licitações com base em demandas pouco fundamentadas, resultando em obras paralisadas, aditivos contratuais frequentes e serviços de baixa efetividade. (Di Pietro, 2019, P. 354-355)

Ademais, a ausência de um estudo técnico preliminar estruturado como o ETP, atualmente exigido pela Lei nº 14.133/2021, fragilizou os mecanismos de controle e transparência, criando espaços propícios à corrupção, desperdício de recursos e à captura do processo decisório por interesses particulares.

O Estudo Técnico Preliminar, é o instrumento que inaugura a fase do planejamento das contratações públicas, conferindo o fundamento técnico às decisões administrativas. Está previsto expressamente no art. 18 da Lei nº 14.133/2018, o ETP passou a ser obrigatório em qualquer modalidade de licitação, constituindo em requisito prévio à elaboração do Termo de Referência e Projeto Básico. (Brasil, 2021).

A inexistência de instrumentos formais de planejamento e análise de riscos nas contratações públicas dificultava a mitigação de falhas e o alcance dos objetivos estratégicos da Administração. Ao exigir a formalização de diagnósticos, pesquisas e justificativas, a nova legislação transforma o planejamento de uma boa prática em uma obrigação legal, alinhando-se aos princípios da legalidade, eficiência e transparência previstos no art. 37 da Constituição Federal. (Brasil, 1998)

O planejamento das compras públicas representa a fase mais estratégica do ciclo de contratação, pois é nele que a Administração identifica a real necessidade, define o objeto, avalia riscos e estima custos.

Para Marçal Justen Filho (2021): Planejar é condição para assegurar economicidade e eficiência, evitando contratações desnecessárias ou mal dimensionada. Nesse contexto, o ETP funciona como ferramenta de governança, estruturando as informações que permitirão à autoridade administrativa decidir, como e quando contratar, bem como escolher a modalidade licitatória mais adequada.

O próprio Tribunal de Contas da União (TCU), ao longo dos anos, reiterou em seus acórdãos a necessidade de fortalecimento do planejamento nas contratações públicas. No Acórdão nº 898/2021 – Plenário, por exemplo, o TCU identificou que a inexistência de estudos técnicos prévios resultou em indícios de sobrepreço e inadequação das especificações ao objeto contratado, comprometendo a legalidade e a eficiência do certame (TCU, Acórdão nº 898/2021).

A nova Lei nº 14.133/2021, ao exigir formalmente a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (art. 6º, XX e art. 18), corrige esse vácuo normativo ao estabelecer o planejamento como etapa obrigatória e estruturada. O ETP atua, assim, como instrumento de governança, permitindo a construção de contratações públicas mais eficientes, sustentáveis e alinhadas ao interesse público.

4.1 Impactos de Implementação do ETP

A introdução do ETP trouxe mudanças significativas para o planejamento das contratações públicas, representando um salto de qualidade em relação ao modelo anterior. Mais do que um documento, o ETP passou a orientar toda a fase preparatória, estabelecendo critérios técnicos e econômicos para justificar as escolhas da Administração e garantindo que cada contratação esteja alinhada ao interesse público. (TCU, 2024)

Entre as principais inovações, destaca-se a institucionalização da lógica problema/solução, exigindo que a Administração identifique com precisão a necessidade a ser atendida e traga alternativas disponíveis no mercado antes de definir o objeto da licitação.

Agregando a isso a exigência de levantamento de mercado fundamentado, permitindo estimar preços de forma realista, prevenindo sobrepreços.

Outro avanço é a inclusão de indicadores de resultados, possibilitando o acompanhamento da efetividade da contratação, e a integração com o Plano de Contratações Anual (PCA), promovendo maior coerência entre o planejamento orçamentário e as necessidades da instituição.

De acordo com Franklin Brasil (2022): O ETP ainda não atinge todo seu potencial, pois muitas vezes apenas reproduz soluções padronizadas, entretanto, sua institucionalização já representa um avanço considerável em relação à cultura anterior.

Os impactos causados pelas mudanças podem ser observados na prática. O gráfico a seguir mostra a evolução das decisões do TCU que mencionam o ETP no período de 2019 – 2024. Pode se ver um crescimento expressivo, notando que o tema ganhou relevância na jurisprudência e no controle das contratações públicas, reforçando a necessidade de um planejamento.

Gráfico 1 – Evolução das decisões do TCU sobre ETP (2019–2024)



Fonte: Dados extraídos de "Licitações-e-Contratos-TCU" (2024).

4.1.1 Impactos Positivos

Os impactos causados pelo ETP nas contratações públicas relevam tanto avanços significativos e também os desafios que ainda precisam ser superados. Entre os impactos positivos, destaca-se o fortalecimento do planejamento, que garante contratações fundamentadas, evitando improvisos e gastos desnecessários.

Essa melhoria contribui também para a redução de riscos, pois diminui as chances de sobrepreços, aditivos excessivos e falhas de execução.

Outro benefício trazido é o aumento da transparência, já que o ETP torna pública a motivação que levou a administração a realizar determinada contratação e com maior publicidade, são reduzidas situações de desvios, corrupção e desperdícios.

4.1.2 Impactos Negativos

Por outro lado, também são observados os impactos negativos que desafiam a plena eficácia do ETP. Um dos principais é a percepção da capacitação insuficiente de muitos servidores que ainda não possuem domínio técnico para elaborar estudos consistentes e bem estruturados.

Além disso, a dificuldade de integração com outros instrumentos de planejamento, como o plano anual de contratações, termo de referência e o projeto básico, comprometendo a coerência entre as etapas do processo.

Por fim, a fiscalização rigorosa dos órgãos de controle impõe maior responsabilidade aos gestores, pois falhas na elaboração do ETP podem levar à anulação de licitações, como já decidido por Tribunais de Contas, a exemplo do TCE-SP no processo TC-012227.989.24-1/2024.

Segundo Schroder:

Ainda que o ETP seja obra de avanço legislativo, sua prática enfrenta obstáculos consideráveis. Na esfera municipal, por exemplo, a carência de planejamento, recursos e capacitação técnica transforma o ETP em mero rito burocrático, sem análise crítica de mercado — uma cultura administrativa pautada pela urgência e não pela estratégia. (Schröder, 2025).

No quadro comparativo a seguir, sintetizamos a comparação entre os aspectos positivos e negativos da implementação do ETP:

Impactos Positivos	Impactos Negativos
Planejamento mais robusto	Falta de preparo técnico
Prevenção de problemas	Dificuldade de articulação
Maior visibilidade pública	Controle externo mais rigoroso

(Quadro elaborado pela Autora)

Tomando como base o estudo de caso elaborado pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), a tabela 1 a seguir apresenta um comparativo entre as contratações realizadas com e sem elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

O levantamento evidencia de forma quantitativa os impactos trazidos pelo planejamento prévio, mostrando eficiência nas aquisições públicas. Os números demonstram que a presença do ETP, proporciona reduções significativas de atrasos, desvios técnicos e reclamações, reforçando a importância do seu papel como instrumento de prevenção de riscos, ganho de eficiência e de celeridade.

Tabela 1 – Comparativo entre contratações com e sem ETP (Estudo de caso IFRN, 2023)

Tipo de Contratação	Com ETP	Sem ETP
Atrasos	2%	18%
Desvios Técnicos	4%	23%
Reclamações	5%	29%

Fonte: Silva e Araújo (2023)

4.1.3 Casos Reais de Insucesso

A ausência ou má elaboração do ETP tem sido apontada como causa de diversos insucessos. Exemplo disso é a aquisição de kits pedagógicos sem plano pedagógico de uso, ou a compra de equipamentos incompatíveis com a infraestrutura local.

Na cidade de São Paulo, o Tribunal de Contas local identificou escolas que receberam kits digitais de ensino, mas os equipamentos permaneceram sem uso por anos em devido à falta de estrutura para instalação, o que comprometeu a conclusão da contratação (TCM-SP, 2024).

Outra situação semelhante ocorreu em Alagoas, onde o TCU apontou indícios de sobrepreço e especificações incorretas na aquisição de kits de robótica, determinando a suspensão do certame (TCU, 2023). Em Santa Catarina, o TCE anulou pregão eletrônico para compra de kits escolares porque o edital agrupava itens de forma indevida, dificultando a competitividade (TCE-SC, 2024).

Outro exemplo relevante foi identificado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no edital de concorrência nº 02//2024 da Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes/SP, cujo objeto era a concessão onerosa para exploração e manutenção de terminais rodoviários urbanos. O órgão de controle verificou que o ETP não atendeu ao disposto no art. 18, §1º, V, da Lei 14.133/21, “porquanto os elementos demandados pelo texto legal dizem respeito ao problema a ser resolvido pela contratação, às alternativas existentes no mercado para a solução desse problema e à justificativa técnica e econômica para a solução escolhida pela Administração, e nenhum desses elementos constam do ETP em análise”

Em razão dessa falha, o Tribunal determinou a suspensão cautelar do certame até a devida retificação do edital, destacando que “tal nível de insegurança jurídica é incompatível com o torneio licitatório que busca investimentos numa concessão de dois terminais rodoviários urbanos”. (São Paulo, 2024, p. 9)

De acordo com Pestana e Cademartori (2023): Ocorrências dessa natureza não são isoladas, mas ilustram como a regular aplicação dos recursos públicos está diretamente relacionada ao adequado planejamento das contratações.

Esses casos reforçam a importância de um ETP robusto, embasado e realista.

4.1.4 Impacto do ETP nas Micros e Pequenas Empresas

Após a nova legislação entrar em vigor, além de trazer mais rigor técnico ao planejamento das compras públicas, trouxe também maior espaço para a participação de micro e pequenas empresas - MPEs, ampliando a participação em certames públicos.

Um instrumento bem relevante foi a possibilidade de divisão do objeto contratado. Conforme destacado pelo TCU, ao fracionar o objeto em lotes ou parcelas, desde que mantida a viabilidade técnica e econômica, o gestor amplia o alcance competitivo, permitindo que MPEs participem de contratos que, de outra forma, estariam concentrados em grandes fornecedores.

Além disso, a elaboração do correta do Estudo Técnico Preliminar (ETP) garante que as exigências sejam proporcionais a todos os participantes, evitando cláusulas restritivas que inviabilizem a participação de MPEs.

De acordo com o Manual do TCU, ao identificar soluções compatíveis com a capacidade produtiva regional, o ETP viabiliza maior participação das MPEs, fomentando o desenvolvimento local. (TCU, 2024, p. 262)

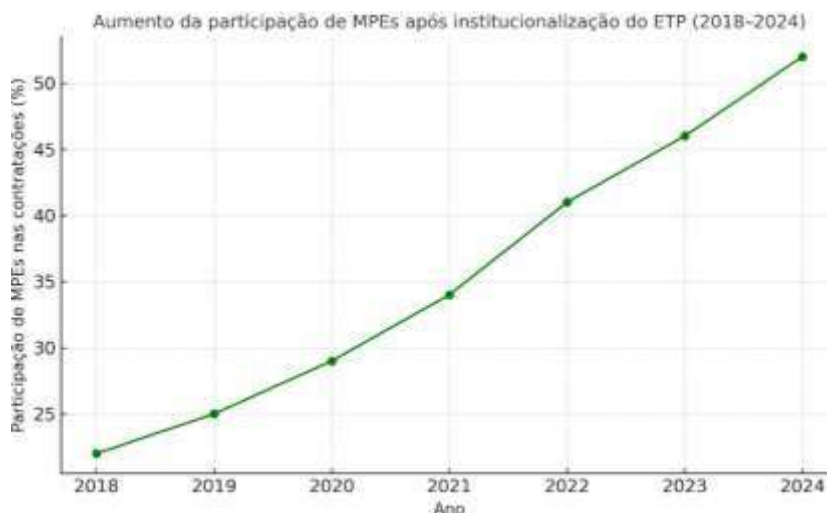
No entanto, nem todos os impactos são positivos, estudos apontam que na maioria das vezes o ETP é elaborado de forma genérica, sem levantamento de mercado aprofundado, isso acaba mantendo a concentração de contratos em empresas maiores, gerando efeito excludente indireto sobre as MPEs.

Portanto, o impacto do ETP nas micros e pequenas empresas está relacionado diretamente com a sua elaboração. Quando estruturado corretamente, de acordo com pesquisas de mercado, exigências proporcionais, o ETP fortalece a participação de MPEs, dando maior espaço para o desenvolvimento econômico regional e promovendo maior competitividade nas contratações públicas.

O gráfico 2 mostra o crescimento da participação de micro e pequenas empresas nas contratações públicas após a formalização do ETP. Podemos notar que entre 2018 – 2024, o aumento da participação dessas empresas de maneira expressiva. Esse aumento demonstra que a exigência do ETP, contribui para

ampliar competitividade e facilitar o acesso de fornecedores de menor porte nos certames.

Gráfico 2 – Aumento da participação de MPEs após institucionalização do ETP (2018–2024)



Fonte: Portal Comprasnet; adaptado por Silva (2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou o Estudo Técnico Preliminar (ETP) baseado na Lei nº 14.133/2021, evidenciando sua relevância como instrumento estruturante do planejamento das contratações públicas. A pesquisa demonstrou que ao ser incorporado como etapa obrigatória da fase preparatória, o ETP não se limita apenas a um documento formal, mas também como um planejamento estratégico, garantindo maior eficiência, transparência, economicidade e alinhamento das contratações.

A evolução da legislação apresentada na Lei nº 14.133/2021, representa um avanço significativo em relação a legislação anterior. Como observa Justen Filho (2021, p.48), “o planejamento prévio das contratações é a pedra angular para assegurar que a atuação administrativa atenda aos princípios da eficiência e da economicidade”.

Diferente da legislação anterior, que não exigia planejamento detalhado, favorecendo improvisos, aditivos e contratações mal fundamentadas, a nova

legislação trouxe uma solução, impondo a identificação clara da necessidade pública, a avaliação de alternativas e a justificativa da opção escolhida, reforçando a governança e transparência na gestão dos recursos públicos.

No entanto, a análise de casos reais, bem como os dados trazidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2024) e de Tribunais de Contas Estaduais, revelam que a implementação prática do ETP ainda enfrenta desafios. Entre eles destacam-se a falta de capacitação de servidores e a resistência de mudanças estruturais.

Para Silva e Araújo (2023, p.74), em estudo realizado no IFRN, demonstra que contratações sem planejamento apresentam índices significativamente maiores de atrasos, desvios técnicos e reclamações, reforçando a ideia de que “a ausência do planejamento impacta diretamente na eficiência e na economicidade das contratações”.

Apesar dos obstáculos, foi constatado que os órgãos adotam boas práticas de governança, com equipes multidisciplinares, planejamento integrado ao Plano de Contratações Anual (PCA) e uso estratégico de tecnologias, alcançam resultados mais consistentes. Segundo Franklin (2022, p.115), “a institucionalização do ETP já representa um avanço considerável em relação a cultura anterior, ainda que nem sempre atinja todo o seu objetivo”.

O ETP, quando elaborado de forma correta, não apenas evita desperdícios e irregularidades, como também potencializa a eficiência do gasto público, permitindo contratações mais vantajosas e relevantes.

Desta forma, o estudo conclui que a plena eficácia do ETP depende de um tripé de sustentação: I- governação institucional, com processos internos que asseguram a qualidade do planejamento; II- capacitação dos agentes públicos para que dominem as metodologias e análise de mercado; e III- uso de ferramentas tecnológicas que viabilizem padronização, transferência e colaboração. Sem esses elementos a inovação normativa corre o risco de ser ineficaz, distanciando de forma significativa o texto legal e a prática administrativa.

Por fim, a Lei nº 14.133/2021, representa uma mudança exemplar no regime das contratações públicas e o ETP é o marco inicial dessa mudança. Cabe à Administração colocar em prática essa cultura de planejamento estratégico,

superando a tradição do improviso e adotando o ETP não apenas como exigência legal, mas como um verdadeiro documento racional.

Somente assim será possível estabilizar um modelo de gestão eficiente e transparente ao interesse público, garantindo que cada contratação represente a melhor utilização dos recursos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020. 307 p. ISBN 978-65-5676-010-0.

BRASIL. *Código Penal*. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. *Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022*. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP para aquisição de bens e contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 9 ago. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 764/2025 – Plenário*. Brasília: TCU, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 898/2021 – Plenário*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 28 abr. 2021.

BRASIL, Franklin; COSTA, Cecília. O dilema entre necessidade e solução. In: *Licitações e Contratos Administrativos na Lei nº 14.133/2021*. Curitiba: Fórum, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Fiscalização aponta sobrepreço na aquisição de kits de robótica para escolas de Alagoas*. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PESTANA, Anna Clara Leite; CADEMARTORI, Luiz Henrique. Estudo técnico preliminar: diretrizes para a regulamentação local e regional. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de SC*, v. 2, n. 2, p. 57–81, 2023.

SÃO PAULO (Município). Tribunal de Contas. *Kits digitais sem uso em escolas municipais*. São Paulo, 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. TC-018019.989.24-3. Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes. Exame prévio de edital. Relator: Conselheiro Robson Marinho. Sessão de 23 out. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 04 set. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Acórdão TC-000456.989.24-3. Exame prévio de edital – Pregão eletrônico SESP nº 44/2023 – determinação de anulação. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 29 maio 2024. Disponível em: <http://e-processo.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 11 set. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. *Anulação de pregão eletrônico para aquisição de kits escolares*. Florianópolis, 2024.

SILVA, Lidiane Aparecida da; ARAÚJO, Richard Medeiros de. *Estudo técnico preliminar: inovação no planejamento das compras públicas*. Natal: IFRN, 2023. 103 p. ISBN 978-85-8333-314-2. Disponível em: <http://memoria.ifrn.edu.br>.

SCHRÖDER, Rafael. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) não é mera formalidade: diagnóstico, governança e desafios práticos. LinkedIn, 2025.