

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Jefferson dos Santos Brito¹;

¹Universidade Federal do Ceará (UFC), Crateús, Ceará.

Maria da Paz Rodrigues Veras².

²Universidade Federal do Ceará (UFC), Crateús, Ceará.

ÁREA TEMÁTICA: Gestão Pública e Processos Institucionais.

RESUMO: O planejamento das contratações públicas passou a ocupar posição central na Administração Pública brasileira com a promulgação da Lei nº 14.133/2021. Nesse contexto, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) consolida-se como instrumento essencial para identificação das necessidades institucionais, análise de soluções disponíveis e fundamentação da viabilidade técnica e econômica das contratações. O presente capítulo tem como objetivo analisar o papel do ETP no planejamento das contratações públicas, destacando sua relevância para a eficiência administrativa, sustentabilidade, economicidade e mitigação de riscos. A metodologia utilizada consiste em pesquisa bibliográfica e documental, baseada na legislação vigente, instruções normativas, acórdãos do Tribunal de Contas da União e material técnico relacionado ao planejamento das contratações públicas. Os resultados demonstram que a adequada elaboração do ETP contribui significativamente para a melhoria da governança pública, redução de contratações inadequadas e alinhamento entre as demandas institucionais e o interesse público. Conclui-se que o ETP representa importante mecanismo de fortalecimento do planejamento administrativo, permitindo maior racionalidade decisória, transparência e efetividade nas contratações governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Estudo Técnico Preliminar. Planejamento. Lei 14.133/2021.

THE PRELIMINARY TECHNICAL STUDY AS A STRATEGIC INSTRUMENT IN PUBLIC PROCUREMENT PLANNING

ABSTRACT: Procurement planning has assumed a central role in Brazilian Public Administration following the enactment of Law No. 14.133/2021. In this context, the Preliminary Technical Study (ETP) has become an essential instrument for identifying institutional needs, analyzing available solutions, and supporting the technical and economic feasibility of public procurement. This chapter aims to analyze the role of the ETP in public

procurement planning, highlighting its relevance to administrative efficiency, sustainability, economic efficiency, and risk mitigation. The methodology adopted consists of bibliographic and documentary research based on current legislation, normative instructions, decisions of the Federal Court of Accounts, and technical materials related to procurement planning. The results indicate that the proper preparation of the ETP significantly contributes to improving public governance, reducing inadequate procurement processes, and aligning institutional demands with the public interest. It is concluded that the ETP represents an important mechanism for strengthening administrative planning, enabling greater rationality in decision-making, transparency, and effectiveness in government procurement.

KEYWORDS: Preliminary Technical Study. Planning. Law nº 14.133/21.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea enfrenta o desafio constante de otimizar a aplicação dos recursos coletivos em um cenário de crescentes demandas sociais e restrições orçamentárias. Nesse contexto, as contratações públicas deixam de ser vistas como meros procedimentos formais para se tornarem instrumentos estratégicos de implementação de políticas públicas. A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), consolidou essa visão ao elevar o planejamento ao status de princípio fundamental da atividade administrativa. Historicamente, a falta de um planejamento adequado foi apontada por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), como a principal causa de obras inacabadas, compras superfaturadas e serviços de baixa qualidade. Nesse contexto, o ETP surge como instrumento capaz de ampliar a racionalidade administrativa e reduzir falhas estruturais no processo de contratação.

Dentro do ciclo de vida de uma contratação, a fase preparatória assume papel de destaque, sendo o Estudo Técnico Preliminar (ETP) o seu alicerce. O ETP não é apenas um documento burocrático, mas um processo intelectual de diagnóstico e proposição. Ele serve para evitar que a Administração adquira bens ou serviços que não atendam plenamente às suas necessidades ou que apresentem custos desproporcionais aos benefícios gerados. A relação entre o ETP e o planejamento é simbiótica: enquanto o planejamento define o “o que” e o “quando”, o ETP define o “como” e o “porquê”, garantindo que cada contratação esteja alinhada aos objetivos institucionais e às reais possibilidades do mercado fornecedor. Além disso, o ETP contribui para a promoção da governança pública ao exigir análise técnica, econômica, mercadológica e ambiental das soluções disponíveis, fortalecendo a tomada de decisão baseada em evidências e alinhada ao planejamento estratégico institucional.

OBJETIVO

O presente capítulo tem como objetivo analisar a importância do Estudo Técnico Preliminar no planejamento das contratações públicas, destacando seus fundamentos

normativos, seus principais elementos constitutivos e sua contribuição para a eficiência, economicidade, sustentabilidade e governança das contratações governamentais.

METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e natureza descritiva. Foram analisados dispositivos da Lei nº 14.133/2021, da Instrução Normativa SEGES nº 58/2022, da Instrução Normativa nº 01/2019, além de decretos, acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e materiais técnicos relacionados ao planejamento das contratações públicas. A análise concentrou-se nos conceitos, objetivos, elementos estruturantes e boas práticas relacionadas ao Estudo Técnico Preliminar, buscando compreender sua aplicabilidade prática no contexto da Administração Pública contemporânea.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é definido pelo Art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021 como o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Sua função é caracterizar o interesse público envolvido e a sua melhor solução, servindo de base para o anteprojeto, o termo de referência ou o projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. O ETP deve responder a perguntas fundamentais: O que contratar? Por que contratar? Como contratar? Quanto contratar? Existe outra opção para atender à demanda?

A relação entre o ETP e o planejamento macro da instituição é estabelecida logo no início do processo. O Art. 18 da NLLC determina que a fase preparatória deve ser compatível com o Plano de Contratações Anual (PCA). Isso significa que uma demanda só deve prosseguir se estiver devidamente prevista e justificada no planejamento estratégico do órgão. O ETP atua como o filtro que valida a viabilidade técnica e econômica dessa demanda antes que a Administração se comprometa com a fase externa da licitação. Sem um ETP robusto, o Termo de Referência (TR) torna-se frágil, podendo conter especificações excessivas que restringem a competitividade ou insuficientes que comprometem a qualidade.

Um dos pontos mais críticos na elaboração do ETP é a distinção entre a necessidade e o objeto. A Administração muitas vezes comete o erro de já iniciar o processo com um objeto definido (ex: comprar um ônibus), sem antes analisar a necessidade real (ex: transportar alunos). O ETP obriga o gestor a questionar: “Precisamos comprar o veículo ou precisamos do serviço de transporte?”. Essa reflexão abre espaço para soluções mais eficientes, como o outsourcing de impressão, o fornecimento de refeições prontas ou a locação de equipamentos, que podem apresentar melhor custo-benefício e menor risco operacional.

A legislação estabelece 13 elementos que devem compor o ETP, conforme detalhado na Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022. Destes, cinco são considerados obrigatórios em todos os casos:

1. Descrição da necessidade da contratação, fundamentada no interesse público;
2. Estimativa das quantidades, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;
3. Estimativa do valor da contratação, baseada em levantamento de mercado e preços praticados;
4. Justificativa para o parcelamento ou não da solução, visando a ampla competitividade;
5. Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade.

Os demais elementos, como o levantamento de mercado, a descrição da solução como um todo, as contratações correlatas e os impactos ambientais, são facultativos mas recomendáveis para garantir a integridade do planejamento. O levantamento de mercado, por exemplo, não se resume a obter orçamentos, mas envolve a prospecção de soluções tecnológicas, a análise de contratações similares em outros órgãos e a verificação de alternativas que possam atender à demanda de forma mais sustentável. A sustentabilidade deve ser considerada sob o aspecto do ciclo de vida do objeto, avaliando não apenas o preço de aquisição, mas os custos de manutenção, consumo de energia e o descarte final.

A Tabela 1 apresenta uma síntese comparativa entre a visão tradicional (burocrática) e a visão moderna (estratégica) do ETP no planejamento, evidenciando a evolução necessária para a conformidade com a nova lei.

Tabela 1: Evolução da Percepção do ETP nas Contratações Públicas.

Aspecto	Visão Tradicional (Lei nº 8.666/93)	Visão Estratégica (Lei nº 14.133/21)
Foco Principal	Formalismo processual e conformidade legal	Resultados e valor público gerado aos cidadãos
Papel do Planejamento	Etapa secundária, muitas vezes ignorada	Princípio central, obrigatório e transparente
Definição da Solução	Baseada em experiências passadas	Baseado em levantamento de mercado
Gestão de Riscos	Reativa, tratando os problemas após ocorrência	Preventiva, integrada ao ETP e ao Planejamento
Sustentabilidade	Critério acessório, raramente aplicado	Requisito transversal, considerando o ciclo de vida

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A discussão sobre o ETP também perpassa pela segregação de funções. O agente que elabora o ETP deve possuir conhecimento técnico sobre o objeto, mas sua atuação deve ser independente e motivada. Erros comuns, como o “copia e cola” de estudos de outros órgãos sem a devida adaptação à realidade local, ou a elaboração do Termo de Referência antes do ETP, comprometem a integridade de todo o processo licitatório. O TCU tem reforçado que o ETP deve ser um documento vivo, que evolui conforme as informações de mercado são coletadas.

Além disso, o ETP é a base para a gestão de riscos. Ao identificar os requisitos da contratação e as alternativas de mercado, a equipe de planejamento já começa a mapear os riscos inerentes àquela solução (ex: dependência tecnológica, volatilidade de preços, escassez de fornecedores locais). Esse mapeamento permite a criação de controles preventivos que serão inseridos no edital e no contrato, garantindo que a Administração esteja protegida contra eventuais falhas na execução. (MARINELA; CUNHA, 2026)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estudo Técnico Preliminar consolida-se como o cerne do planejamento nas contratações públicas sob a égide da Lei no 14.133/2021. Sua correta execução permite que a Administração Pública saia de uma postura passiva e reativa para uma atuação proativa e inteligente. Ao focar na necessidade real e explorar as alternativas do mercado, o gestor público garante não apenas a legalidade do certame, mas, sobretudo, a eficiência e a economicidade na aplicação dos recursos públicos.

A integração do ETP com o Plano de Contratações Anual (PCA) assegura que as compras governamentais não sejam atos isolados ou impulsivos, mas parte de uma estratégia coesa de desenvolvimento institucional e nacional. Apesar dos desafios de implementação e da necessidade premente de capacitação contínua dos servidores, o fortalecimento do ETP é o caminho para uma gestão pública mais transparente, ética, menos suscetível a fraudes e verdadeiramente comprometida com a entrega de resultados efetivos à sociedade brasileira. O ETP, portanto, não é um fim em si mesmo, mas o meio indispensável para a excelência na governança das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o Plano de Contratações Anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 19 maio 2026.

MARINELA, Fernanda; CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de licitações e contratos administrativos**. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2183/2008 - Plenário. Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Processo nº 020.520/2007-5. Brasília, DF: TCU, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3244/2020 – Plenário. Brasília: TCU, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1137/2017 – Segunda Câmara. Brasília: TCU, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 6306/2021 – Segunda Câmara. Brasília: TCU, 2021.