

ANÁLISE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

ANALYSIS OF THE PRELIMINARY TECHNICAL STUDY IN PUBLIC PROCUREMENT UNDER LAW NO. 14,133/2021

ANÁLISIS DEL ESTUDIO TÉCNICO PRELIMINAR EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS A LA LUZ DE LA LEY N.º 14.133/2021

Bárbara Geovana Rabelo Palma¹

Andréia Nádia Lima de Sousa²

RESUMO: Este artigo analisa o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumento de planejamento das contratações públicas e seu potencial de prevenção de custos excessivos, à luz da Lei nº 14.133/2021. O objetivo é compreender de que maneira o ETP influencia a preparação das contratações e pode auxiliar na prevenção de despesas incompatíveis com as necessidades administrativas. Trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, baseada na análise da legislação pertinente, da doutrina e de documentos e orientações do Tribunal de Contas da União. Os resultados indicam que a identificação da necessidade, a comparação de alternativas, a justificativa dos quantitativos e a avaliação dos custos oferecem subsídios para a escolha da solução. A análise também demonstra que o levantamento de mercado e a pesquisa de preços têm funções complementares e distintas. Conclui-se que o ETP pode contribuir para prevenir gastos inadequados quando suas informações são consistentes e suas conclusões consideradas nas decisões administrativas, sem garantir a redução automática das despesas. Como não foram mensurados custos de contratações concretas, recomendam-se pesquisas empíricas sobre a relação entre a qualidade dos estudos e os custos efetivamente incorridos.

1

Palavras-Chave: Contratações públicas. Estudo Técnico Preliminar. Lei nº 14.133/2021.

ABSTRACT: This article examines the Preliminary Technical Study (Estudo Técnico Preliminar—ETP) as a planning instrument for public procurement and its potential to prevent excessive costs under Law No. 14,133/2021. It aims to understand how the ETP influences procurement preparation and may help prevent expenses that are inconsistent with administrative needs. This qualitative study is based on bibliographic and documentary research, including an analysis of relevant legislation, legal scholarship, and documents and guidance issued by the Federal Court of Accounts (TCU). The findings indicate that identifying the need, comparing alternatives, justifying estimated quantities, and assessing costs provide support for selecting the appropriate solution. The analysis also shows that market assessment and price research serve complementary but distinct purposes and should be coordinated with other preparatory instruments. The study concludes that the ETP may help prevent inappropriate spending when its information is reliable and its conclusions inform administrative decisions; it does not guarantee automatic reductions in expenditure. Because costs in specific procurement processes

¹ Bacharelada em Direito, UNIFSA - Centro Universitário Santo Agostinho.

² Professora e Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialista em Direito Processual Civil e Consumidor pela (UECE). Mestre pela Universidade Católica de Brasília (UCB), UNIFSA - Centro Universitário Santo Agostinho.

were not measured, further empirical studies are recommended to examine the relationship between ETP quality and costs actually incurred.

Keywords: Public procurement. Preliminary Technical Study. Law No. 14,133/2021.

RESUMEN: Este artículo analiza el Estudio Técnico Preliminar (Estudio Técnico Preliminar—ETP) como instrumento de planificación de las contrataciones públicas y su potencial para prevenir costos excesivos, a la luz de la Ley n.º 14.133/2021. Su objetivo es comprender cómo el ETP influye en la preparación de las contrataciones y puede contribuir a evitar gastos incompatibles con las necesidades administrativas. Se trata de una investigación cualitativa, basada en una revisión bibliográfica y documental que comprende el análisis de la legislación pertinente, de la doctrina jurídica y de documentos y orientaciones del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Los resultados indican que la identificación de la necesidad, la comparación de alternativas, la justificación de las cantidades estimadas y la evaluación de los costos proporcionan fundamentos para seleccionar la solución adecuada. El análisis también muestra que el estudio del mercado y la investigación de precios cumplen funciones complementarias, pero distintas, y deben articularse con los demás instrumentos preparatorios. Se concluye que el ETP puede contribuir a prevenir gastos inadecuados cuando sus datos son confiables y sus conclusiones se consideran en las decisiones administrativas; sin embargo, no garantiza una reducción automática del gasto. Como no se midieron los costos de contrataciones concretas, se recomiendan estudios empíricos sobre la relación entre la calidad del ETP y los costos efectivamente incurridos.

Palabras-Ilave: Contratación pública. Estudio Técnico Preliminar. Ley n.º 14.133/2021.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública realiza contratações para adquirir bens, contratar serviços e executar obras necessários à prestação de serviços públicos e ao atendimento das necessidades coletivas. Como essas decisões envolvem a utilização de recursos públicos, a definição adequada do que será contratado, da solução pretendida e do valor estimado é essencial para que a contratação seja planejada e produza resultados compatíveis com o interesse público.

A Lei nº 14.133/2021 conferiu destaque à fase preparatória das licitações e estabeleceu o planejamento como princípio a ser observado nas contratações públicas. Entre os objetivos previstos na lei estão a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração e a prevenção de contratações com sobrepreço ou preços manifestamente inexequíveis. Nesse contexto, a fase de planejamento permite que a Administração examine previamente a necessidade que pretende atender e fundamente as decisões que serão adotadas ao longo do processo (Brasil, 2021, arts. 5º, 11 e 18).

Um dos instrumentos relacionados a essa etapa é o Estudo Técnico Preliminar (ETP). A Lei nº 14.133/2021 o define como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento

de uma contratação, destinado a caracterizar o interesse público envolvido e a apresentar a melhor solução para o problema identificado. De acordo com o art. 18, § 1º, o ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a solução considerada adequada, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (Brasil, 2021, arts. 6º, XX, e 18, § 1º).

A elaboração do ETP possibilita que a Administração examine aspectos como a necessidade da contratação, as alternativas disponíveis, as quantidades estimadas e o valor previsto. Essa análise pode contribuir para decisões mais fundamentadas e para a identificação de riscos associados a uma definição insuficiente do objeto ou à escolha de uma solução inadequada. Por essa razão, o ETP pode atuar como instrumento de prevenção de custos excessivos, embora sua existência formal, por si só, não garanta que a contratação será econômica ou bem-sucedida. Para cumprir sua finalidade, o estudo precisa refletir a necessidade concreta da Administração e apresentar justificativas compatíveis com as decisões tomadas.

A motivação para a escolha do tema surgiu da vivência prática da autora durante o acompanhamento de processos licitatórios em período de estágio. Essa experiência despertou o interesse em compreender de que maneira a elaboração do ETP pode influenciar o planejamento das contratações e em que medida a análise das necessidades e das soluções disponíveis pode auxiliar na prevenção de gastos inadequados. A relevância da pesquisa está, portanto, na possibilidade de discutir o papel desse instrumento para a tomada de decisões administrativas mais justificadas e para a gestão responsável dos recursos públicos.

3

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que maneira o Estudo Técnico Preliminar, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, influencia o planejamento das contratações públicas e pode contribuir para prevenir custos excessivos?

Parte-se da hipótese de que, quando elaborado com análise adequada da necessidade administrativa, das alternativas disponíveis e da viabilidade da contratação, o ETP pode reduzir a margem para decisões improvisadas e auxiliar na prevenção de escolhas que resultem em gastos desnecessários ou incompatíveis com o interesse público. Essa contribuição depende, contudo, da qualidade das informações e das justificativas registradas no estudo.

O objetivo geral consiste em analisar o Estudo Técnico Preliminar nas contratações públicas à luz da Lei nº 14.133/2021, examinando sua relação com o planejamento e sua possível contribuição para a prevenção de custos excessivos. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa adota abordagem qualitativa e procedimentos bibliográficos e documentais, com análise da legislação

pertinente, de doutrina especializada e de entendimentos do Tribunal de Contas da União relacionados ao planejamento das contratações e ao ETP.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo de desenvolvimento apresenta o contexto histórico das contratações públicas no Brasil e aborda a evolução dos modelos de Administração Pública. O capítulo seguinte examina o planejamento das contratações à luz da Lei nº 14.133/2021, com atenção à fase preparatória, ao Estudo Técnico Preliminar e à pesquisa de preços. Por fim, o último capítulo analisa a possível utilização do ETP como instrumento de prevenção de custos excessivos nas contratações públicas. Ao término, são apresentadas as considerações finais, que retomam o problema de pesquisa e os objetivos propostos.

METODOLOGIA

A pesquisa adotou abordagem qualitativa e procedimentos bibliográficos e documentais, sem se caracterizar como revisão sistemática da literatura. O levantamento inicial reuniu aproximadamente 25 a 26 referências potencialmente relacionadas ao tema. Após a leitura e a seleção do material, 19 referências integraram o rol final do trabalho, entre normas, documentos institucionais e publicações doutrinárias.

As fontes foram localizadas nos portais oficiais de legislação e do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como nas páginas de publicação ou disponibilização das obras e dos artigos utilizados. A seleção considerou a relação de cada material com o problema e os objetivos da pesquisa, a identificação e a confiabilidade de sua origem, sua contribuição para a análise e sua atualidade quanto à disciplina vigente. Foram priorizadas fontes recentes para o exame do regime atual das contratações públicas. Normas e obras anteriores foram mantidas quando necessárias à contextualização histórica ou à compreensão de conceitos relevantes. Materiais duplicados, sem relação direta com o objeto ou insuficientes para fundamentar a análise foram excluídos.

As fontes selecionadas foram organizadas em três categorias: evolução normativa e governança das contratações públicas; fase preparatória e disciplina legal do Estudo Técnico Preliminar (ETP); e relação entre o ETP, a pesquisa de preços e a prevenção de custos excessivos. A análise consistiu na leitura e interpretação dos dispositivos normativos, com comparação entre aspectos pertinentes dos regimes anterior e atual. Em seguida, os

fundamentos da legislação foram articulados com a doutrina e os documentos do TCU para examinar as funções atribuídas aos instrumentos de planejamento e as condições em que suas informações podem subsidiar as decisões administrativas.

A pesquisa não examinou processos de contratação específicos, não realizou entrevistas nem comparou estimativas com despesas efetivamente realizadas. Por isso, não mediu empiricamente os custos de contratações concretas e não permite afirmar que a elaboração do ETP, isoladamente, reduza despesas. Seus resultados se limitam à análise normativa, doutrinária e documental dos mecanismos que podem contribuir para prevenir escolhas e gastos inadequados. Por utilizar fontes bibliográficas e documentais, sem participação de seres humanos ou animais, a pesquisa não exigiu submissão a comitê de ética.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Estado Gerencial no Brasil

A compreensão do planejamento nas contratações públicas exige considerar as transformações dos modelos de Administração Pública e suas implicações para a utilização dos recursos estatais. A distinção entre as perspectivas patrimonialista, burocrática e gerencial permite identificar diferentes formas de organização, controle e relacionamento entre o poder público e a sociedade. Para este trabalho, essa abordagem oferece fundamento à análise da preparação das contratações, especialmente quanto à articulação entre legalidade, definição das necessidades administrativas e avaliação dos resultados.

Na caracterização apresentada por Bresser-Pereira (1996), o patrimonialismo envolve a confusão entre o patrimônio público e o privado, favorecendo a apropriação da estrutura estatal por interesses pessoais. A perspectiva burocrática procura enfrentar essa lógica mediante a profissionalização, a impessoalidade e a diferenciação entre a função pública e seu ocupante. Essa mudança oferece condições para que as decisões administrativas sejam orientadas por competências e regras previamente estabelecidas, em lugar de vínculos pessoais ou favorecimentos.

O modelo burocrático apresenta, portanto, contribuições relevantes à organização administrativa. A definição de competências, a hierarquia e a formalização dos procedimentos permitem identificar responsáveis e acompanhar a regularidade dos atos. Nas contratações

públicas, esses elementos oferecem suporte à documentação das decisões e ao controle da atuação dos agentes. As formalidades desempenham, nesse sentido, função de garantia: possibilitam verificar os critérios utilizados e a observância das condições exigidas para a seleção dos contratados.

A crítica gerencial dirige-se às limitações de uma atuação excessivamente concentrada nos procedimentos. Bresser-Pereira (1996) destaca a rigidez organizacional e a insuficiência do controle dos processos para assegurar resultados satisfatórios. Entre as limitações pertinentes ao tema estão a dificuldade de adaptação às demandas e a avaliação restrita à regularidade procedimental. Analiticamente, isso significa que a existência de documentos formalmente completos não demonstra, por si só, a adequação da solução escolhida à necessidade pública.

A perspectiva gerencial propõe ampliar a atenção aos resultados, à descentralização e ao atendimento dos cidadãos. Na formulação de Bresser-Pereira (1996), a maior autonomia administrativa deve ser acompanhada de controle e responsabilização. Essa orientação permite relacionar a organização dos meios à definição dos objetivos e à avaliação do desempenho, sem dispensar a profissionalização dos agentes ou a proteção do interesse público.

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, constituiu marco de sistematização dessa proposta. O documento estabeleceu objetivos e estratégias para o aperfeiçoamento da Administração, compreendendo dimensões institucionais, culturais e de gestão. Sua formulação buscava aumentar a capacidade administrativa do Estado e orientar a prestação dos serviços às necessidades da sociedade. Assim, a reforma gerencial envolvia mudanças na organização e nas práticas administrativas, além de alterações no sistema jurídico (Brasil, 1995).

O Plano Diretor também reconheceu a importância de preservar elementos da administração burocrática, como a seleção por mérito, a profissionalização e a avaliação dos servidores. A proposta gerencial não pressupunha eliminar esses fundamentos, mas desenvolver formas de atuação que articulassem responsabilidades, autonomia e acompanhamento dos resultados. Essa combinação evidencia que os modelos não devem ser tratados como etapas inteiramente excludentes, pois a orientação gerencial incorpora garantias relevantes à atuação administrativa (Brasil, 1995).

No plano constitucional, a Emenda Constitucional nº 19/1998 incluiu expressamente a eficiência entre os princípios do art. 37 da Constituição Federal. A alteração reforçou a exigência

de uma atuação administrativa voltada à adequada utilização dos meios disponíveis e ao atendimento das finalidades públicas. A eficiência, entretanto, integra um conjunto de princípios e deve ser observada em articulação com a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Sua incorporação não autoriza afastar exigências jurídicas para alcançar resultados, mas demanda que a atuação regular também seja orientada ao cumprimento satisfatório das funções administrativas (Brasil, 1998).

Nas contratações públicas, essa articulação permite examinar conjuntamente a regularidade do procedimento e a adequação da decisão de contratar. A identificação da necessidade, a comparação de alternativas e a fundamentação dos custos constituem condições para avaliar se os recursos empregados correspondem aos resultados pretendidos. Sob essa perspectiva, o planejamento oferece suporte à decisão administrativa ao relacionar o problema apresentado, a solução escolhida e as condições de sua implementação.

Planejamento e governança das contratações públicas no Brasil

A análise da evolução da Administração Pública ajuda a compreender por que o planejamento das contratações precisa conciliar regularidade e resultados. Bresser-Pereira LC (1996) associa a administração burocrática à profissionalização, à impessoalidade e à formalização dos procedimentos, enquanto a perspectiva gerencial amplia a atenção aos objetivos e ao desempenho. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado sistematizou essa orientação, e a Emenda Constitucional nº 19/1998 incluiu expressamente a eficiência entre os princípios da Administração Pública. Essa mudança não elimina as garantias burocráticas: indica que a regularidade deve estar acompanhada da busca por resultados compatíveis com o interesse público (BRASIL, 1995; BRASIL, 1998).

O planejamento estatal antecede a Lei nº 14.133/2021. O Decreto-Lei nº 200/1967 já o estabelecia como princípio da Administração Federal; depois, o Decreto-Lei nº 2.300/1986 e a Constituição de 1988 estruturaram aspectos do regime de licitações. A Lei nº 8.666/1993 disciplinou procedimentos, objetos, orçamentos e critérios de seleção. O pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, e o Regime Diferenciado de Contratações, criado pela Lei nº 12.462/2011, acrescentaram mecanismos próprios a diferentes situações. Portanto, a legislação anterior já continha exigências preparatórias, embora a Lei nº 14.133/2021 tenha dado maior destaque e

articulação ao planejamento (BRASIL, 1967; BRASIL, 1986; BRASIL, 1988; BRASIL, 1993; BRASIL, 2002; BRASIL, 2011).

A Lei nº 14.133/2021 reorganizou o regime geral aplicável às Administrações diretas, autárquicas e fundacionais e reforçou a relação entre planejamento, governança e objetivos da contratação. As empresas públicas e sociedades de economia mista permanecem, em regra, submetidas à Lei nº 13.303/2016. Com a alteração promovida pela Lei Complementar nº 198/2023, encerrou-se em 30 de dezembro de 2023 o período de transição para novas licitações regidas pelas leis anteriores, sem afastar a aplicação do regime escolhido aos contratos abrangidos pelas regras de transição (BRASIL, 2016; BRASIL, 2021a; BRASIL, 2023).

A governança complementa essa estrutura ao orientar e supervisionar a gestão. O Tribunal de Contas da União define mecanismos de liderança, estratégia e controle como meios para avaliar, direcionar e monitorar a atuação organizacional. No âmbito federal, o Decreto nº 9.203/2017 disciplina a política de governança e atribui responsabilidades à alta administração. O Acórdão nº 2.622/2015-Plenário, por sua vez, registra a atuação do TCU sobre governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal. Esses documentos não devem ser generalizados para todos os entes sem considerar seu âmbito, mas ajudam a demonstrar a relevância institucional do tema (BRASIL, 2017; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015, 2020).

Essa orientação aparece expressamente na Lei nº 14.133/2021: a alta administração é responsável pela governança das contratações e deve implementar estruturas de gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar licitações e contratos. Assim, o planejamento de cada procedimento se insere em uma organização mais ampla de prioridades, responsabilidades e supervisão. A formalização de documentos contribui para essa governança quando registra fundamentos úteis à decisão e permite acompanhar sua coerência com a necessidade pública (BRASIL, 2021a).

Fase preparatória e Estudo Técnico Preliminar na Lei nº 14.133/2021

A fase preparatória organiza as condições técnicas, econômicas e administrativas da contratação antes da publicação do edital. A Lei nº 14.133/2021 a caracteriza pelo planejamento e determina que considere as leis orçamentárias e o plano de contratações anual, quando elaborado, além das condições técnicas, mercadológicas e de gestão. O plano anual serve à

organização das demandas e ao alinhamento institucional, observada a regulamentação aplicável; sua previsão legal não estabelece, isoladamente, uma obrigação uniforme de elaboração por todos os entes (BRASIL, 2021a, arts. 12 e 18).

Nessa fase, a necessidade identificada orienta a avaliação das alternativas e a definição do objeto. O ETP fundamenta a análise da demanda e da solução; o termo de referência, o anteprojeto ou os projetos desenvolvem os elementos necessários à contratação, conforme o caso. Também se examinam o valor estimado, as condições de execução e os riscos capazes de comprometer a licitação ou o contrato. Esses instrumentos têm funções distintas, mas devem manter coerência entre si: a solução escolhida deve corresponder ao problema, às quantidades e aos requisitos que serão efetivamente contratados (BRASIL, 2021a, art. 18).

A lei define o ETP como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento, destinado a caracterizar o interesse público e a indicar a solução mais adequada, fornecendo base aos documentos posteriores se a contratação for considerada viável. Seu conteúdo deve evidenciar o problema e permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica. Entre os elementos previstos estão a descrição da necessidade, o levantamento de mercado, a estimativa de quantidades e valores, a descrição da solução e o posicionamento conclusivo. A lei exige ainda justificativa quando elementos previstos não forem contemplados; logo, o estudo não se reduz à reprodução de um formulário (BRASIL, 2021a, arts. 6º, XX, e 18, §§ 1º e 2º).

9

A disciplina federal da Instrução Normativa SEGES nº 58/2022 aplica-se à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e às hipóteses de utilização de recursos da União nela previstas. A norma também disciplina o Sistema ETP Digital e contempla situações em que o estudo pode ser facultativo ou dispensado. Seu alcance deve ser considerado antes de tratar suas regras como aplicáveis a todos os entes federativos (BRASIL, 2022).

A doutrina de Niebuhr JM (2021) chama atenção para a amplitude das atividades atribuídas ao ETP, que podem envolver levantamentos, estimativas e avaliação de impactos. Essa observação permite distinguir o cumprimento formal da exigência legal de sua utilidade prática. O estudo só subsidia a decisão quando as informações e justificativas têm relação com a contratação concreta. Assim, a fase preparatória fornece a estrutura para avaliar a necessidade e a solução; o ETP é um dos instrumentos desse processo, sem substituir a pesquisa de preços, a análise de riscos ou os demais documentos cabíveis.

O ETP na prevenção de custos excessivos

Neste trabalho, “custos excessivos” refere-se a gastos desnecessários ou desproporcionais à necessidade administrativa, inclusive aqueles decorrentes de quantidades inadequadas, requisitos sem justificativa ou soluções cuja manutenção comprometa sua vantagem. O conceito não se confunde automaticamente com sobrepreço, que a Lei nº 14.133/2021 define em relação a valores expressivamente superiores aos referenciais de mercado. Mesmo um preço unitário compatível pode gerar despesa inadequada se a quantidade ou a solução não corresponder à necessidade (BRASIL, 2021a).

O potencial preventivo do ETP está em permitir que a Administração esclareça o problema antes de definir o objeto, compare alternativas e justifique a solução selecionada. A avaliação das quantidades e dos custos pode revelar inadequações antes da licitação; a análise dos requisitos pode identificar exigências que restrinjam a competição sem necessidade. O estudo também pode levar em conta custos de manutenção, consumo e substituição quando forem pertinentes ao ciclo de vida da solução. Essa contribuição depende da qualidade das informações e de sua consideração nas decisões posteriores: a existência formal do ETP não garante economia.

A pesquisa de preços complementa essa análise. A Lei nº 8.666/1993 já previa instrumentos preparatórios, entre eles orçamento detalhado para obras e serviços e estimativas necessárias à contratação. A Lei nº 14.133/2021 sistematizou os parâmetros para estimar o valor, considerando fatores como as quantidades, as condições locais e a economia de escala. No âmbito federal definido pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, a pesquisa pode utilizar diferentes parâmetros, com análise crítica dos dados e justificativa do método adotado ou da exclusão de valores inadequados (BRASIL, 1993; BRASIL, 2021a; BRASIL, 2021b).

Bernardes JA et al. (2024) observam que a pesquisa não deve se restringir a cotações de potenciais fornecedores. A quantidade de cotações, isoladamente, não comprova que os valores sejam comparáveis ou representativos. Para que a estimativa seja útil, as fontes e os preços precisam corresponder ao objeto, às quantidades e às condições de fornecimento consideradas. Por isso, a estimativa deve ser revista quando mudanças relevantes alterarem essas condições. O levantamento de mercado ajuda a comparar soluções; a pesquisa de preços fornece parâmetros

para estimar o custo da solução escolhida. As duas atividades se relacionam, mas não têm a mesma finalidade.

Tabela 1 - Síntese comparativa da pesquisa de preços nos regimes das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021

CRITÉRIO	LEI Nº 8.666/1993	LEI Nº 14.133/2021 E IN SEGES/ME Nº 65/2021
Fundamentação legal	Prevvia orçamento estimado e pesquisa de mercado, especialmente nos arts. 7º, 15 e 40.	O art. 23 disciplina a estimativa e seus parâmetros; a IN detalha procedimentos em seu âmbito de aplicação.
Fontes de informação	Prevvia referência a preços praticados pela Administração e ampla pesquisa para registro de preços; o detalhamento dependia de normas e orientações complementares.	Admite diferentes parâmetros. A IN prioriza sistemas oficiais e contratações públicas similares, com justificativa quando inviáveis.
Quantidade de preços	A lei não estabelecia regra geral de três cotações para toda contratação.	A IN prevê, em regra, três ou mais preços para o cálculo; quantidade inferior depende de justificativa e aprovação da autoridade competente.
Tratamento dos dados	O detalhamento metodológico dependia da regulamentação e das orientações aplicáveis.	A IN exige análise e justificativa para desconsiderar valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados.
Função da estimativa	Subsidiava o orçamento, a avaliação das propostas e o controle da contratação.	Fundamenta a avaliação econômica e a aceitabilidade das propostas, com parâmetros expressos no art. 23.
Relação com o planejamento	Integrava a preparação mediante projetos, orçamentos e definição do objeto.	Articula-se à estimativa do ETP e ao desenvolvimento dos documentos preparatórios.

Fonte: PALMA BGR e SOUSA ANL, 2026; elaboração com base em Brasil (1993, 2021a, 2021b).

A comparação mostra continuidade da exigência de estimar os custos, acompanhada de maior detalhamento dos parâmetros no regime atual. Como sintetiza Niebuhr JM (2021), a estimativa depende da definição do objeto; por isso, especificações ou quantidades alteradas podem exigir revisão dos valores. Em conjunto, ETP e pesquisa de preços podem melhorar a fundamentação da decisão e ajudar a identificar gastos incompatíveis com a demanda. A análise

realizada, contudo, é normativa, doutrinária e documental: não mediu os custos de contratações concretas nem comprova uma relação causal entre a elaboração do ETP e a redução das despesas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas contratações públicas à luz da Lei nº 14.133/2021, com o objetivo de compreender sua relação com o planejamento e sua possível contribuição para prevenir custos excessivos. A investigação foi orientada pela seguinte questão: de que maneira o ETP influencia o planejamento das contratações públicas e pode contribuir para evitar despesas inadequadas? A análise bibliográfica e documental permitiu examinar a função do instrumento na fundamentação das decisões administrativas e as condições necessárias para que ele produza informações úteis ao processo de contratação.

O exame da evolução normativa demonstrou que o planejamento não surgiu com a Lei nº 14.133/2021. A legislação anterior já previa exigências preparatórias, como a caracterização do objeto, a elaboração de projetos e orçamentos e a indicação dos recursos necessários. A nova lei, contudo, conferiu maior sistematização e destaque a essas atividades, vinculando a fase preparatória à identificação da necessidade, à avaliação das soluções disponíveis e à definição das condições da contratação. Essa mudança reforça a necessidade de relacionar os documentos produzidos às decisões que eles devem fundamentar.

12

Nesse conjunto, o ETP desempenha a função de examinar o problema administrativo antes da definição definitiva do objeto. A identificação da necessidade orienta a comparação entre alternativas; essa avaliação, por sua vez, dá fundamento à solução escolhida, às quantidades estimadas e aos requisitos da futura contratação. O estudo também permite considerar aspectos técnicos e econômicos da solução, desde que as informações utilizadas sejam pertinentes à situação concreta. Assim, sua contribuição não decorre apenas da presença do documento no processo, mas da qualidade da análise registrada e da correspondência entre suas conclusões e as decisões adotadas nas etapas seguintes.

A pesquisa também evidenciou que o levantamento de mercado e a pesquisa de preços são atividades relacionadas, mas não equivalentes. O levantamento de mercado auxilia na identificação e comparação de alternativas para atender à necessidade; a pesquisa de preços fornece parâmetros para estimar o custo da solução selecionada. A consistência dessa estimativa depende da escolha de fontes adequadas, da comparabilidade dos dados e da justificativa do

método empregado. Quando as especificações, as quantidades ou as condições de fornecimento se alteram, a estimativa pode precisar ser revista para permanecer compatível com o objeto efetivamente planejado.

Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que o ETP influencia o planejamento ao oferecer fundamentos para avaliar a demanda e justificar a solução administrativa. Ele pode contribuir para prevenir custos excessivos ao permitir a revisão de quantidades inadequadas, a identificação de requisitos sem justificativa e a consideração de despesas relacionadas à utilização da solução, como manutenção e consumo. Também se verificou que custos excessivos não se confundem necessariamente com sobrepreço: uma contratação pode gerar despesa desproporcional à necessidade mesmo quando o preço unitário esteja compatível com os valores de mercado. Essa distinção reforça a importância de avaliar tanto o preço quanto a pertinência da contratação.

Essa contribuição preventiva, entretanto, é condicionada. A elaboração meramente formal do ETP não garante economia, assim como a existência de um estudo tecnicamente consistente não elimina todos os riscos ou alterações que podem ocorrer durante a execução contratual. O instrumento favorece decisões mais fundamentadas quando se baseia em informações confiáveis, compara alternativas pertinentes e tem suas conclusões efetivamente consideradas pela Administração. Como a pesquisa não acompanhou contratações concretas, seus resultados identificam mecanismos possíveis de prevenção, mas não comprovam uma relação causal entre a elaboração do ETP e a redução das despesas.

A principal limitação do estudo decorre de seu caráter bibliográfico e documental. Não foram analisados processos administrativos específicos, realizadas entrevistas com agentes públicos ou comparados valores estimados com despesas efetivamente realizadas. Estudos futuros poderão examinar contratações de objetos semelhantes, comparando a qualidade dos ETPs, os valores estimados e contratados e os resultados da execução. Também poderão investigar a influência da capacitação dos agentes, da disponibilidade de dados e da estrutura administrativa sobre a elaboração dos estudos. A criação e a aplicação de critérios para avaliar a qualidade do ETP constituem outra possibilidade de pesquisa, especialmente para distinguir documentos formalmente completos daqueles que oferecem suporte efetivo à decisão administrativa.

REFERÊNCIAS

- BERNARDES JA, et al. A ampla pesquisa de preços: o desafio de superar o mito dos três orçamentos. *Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, 2024; (46): 10-25.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1986.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e o Sistema ETP Digital. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021b.
- BRASIL. Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023. Altera a Lei Complementar nº 91/1997 e a Lei nº 14.133/2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.
- BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.
- BRESSER-PEREIRA LC. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, 1996; 47(1): 7-40.
- NIEBUHR JM. Fase preparatória das licitações. In: NIEBUHR JM (coord.). Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021; p. 80-95.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.622/2015-Plenário. Brasília, DF: TCU, 2015.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança organizacional: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020.