



VICTÓRIA EVELLY DA SILVA DO CARMO.

**O DESVIRTUAMENTO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES COMO
INSTRUMENTO DE DIRECIONAMENTO NAS LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE
CRÍTICA À LUZ DA LEI Nº14.133/2021.**

Salvador

2025

VICTÓRIA EVELLY DA SILVA DO CARMO.

**O DESVIRTUAMENTO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES COMO
INSTRUMENTO DE DIRECIONAMENTO NAS LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE
CRÍTICA À LUZ DA LEI 14.133/2021.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Católica do
Salvador, como requisito parcial para a obtenção
do título de Bacharel em Direito.
Orientador: Professor Me. Aleksandro de Mesquita
Brasileiro.

Salvador

2025

O DESVIRTUAMENTO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES COMO INSTRUMENTO DE DIRECIONAMENTO NAS LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DA LEI 14.133/2021.

Victória Evely da Silva do Carmo¹

Aleksandro de Mesquita Brasileiro²

Resumo

O presente estudo tem como objetivo aprofundar a análise do papel dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) no processo licitatório, com ênfase em seu uso indevido como mecanismo de direcionamento que compromete a integridade das contratações públicas. A pesquisa examina os tópicos obrigatórios previstos na legislação e analisa, de forma crítica, dois tópicos facultativos especialmente propensos a distorções: os requisitos da contratação e o levantamento de mercado. A partir dessa abordagem, busca-se evidenciar os riscos que tais práticas representam para a competitividade e a economicidade das licitações, bem como suas implicações jurídicas e os mecanismos de controle.

Palavras-chave: Licitação. Direcionamento. Lei nº 14.133/2021. Planejamento. Estudo Técnico Preliminar. ETP.

Abstract: This study aims to deepen the analysis of the role of Preliminary Technical Studies (ETPs) in the bidding process, with emphasis on their misuse as a mechanism for directing that compromises the integrity of public contracts. The research examines the mandatory topics outlined in the legislation and critically analyzes two optional topics particularly prone to distortions: the contracting requirements and the market survey. From this approach, it seeks to highlight the risks that such practices represent for the competitiveness and cost-effectiveness of bids, as well as their legal implications.

Keywords: Bidding. Targeting. Law No. 14,133/2021. Planning. Preliminary Technical Study.ETP.

¹ Graduanda em Direito pela Faculdade Católica do Salvador – UCSAL.

² Graduado em Direito, Mestre em Direito pela Unesa, docente e orientador do curso de Direito da Faculdade Católica do Salvador – UCSAL.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 METODOLOGIA	6
3 O PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SOB A ÉGIDE DA LEI 14.133/2021	7
4 O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO	9
5 OS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES NO CONTEXTO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS SOB A ÉGIDE DA LEI 14.133/2021	12
5.1 Descrição da necessidade (art.18, §1º, Inciso I)	14
5.2 Estimativa das quantidades para a contratação (art.18, §1º, Inciso IV)	14
5.3 Estimativa do valor da contratação (art.18, §1º, Inciso VI)	15
5.4 Justificativa para o parcelamento ou não da contratação (art.18, §1º, Inciso VII).....	16
5.5 Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (art.18, §1º, Inciso XIII)	17
6 TÓPICOS FACULTATIVOS DO ETP COMO POTENCIAL DE DIRECIONAMENTO INDEVIDO	18
6.1 Requisitos Da Contratação	18
6.2 Levantamento De Mercado	20
7 O TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO COMO ETAPA DECISIVA: CONTINUIDADE OU CORREÇÃO DE VÍCIOS NO ETP	21
8 DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO: IMPLICAÇÕES JURÍDICAS	22
9 CONTROLE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	24
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
11 REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

A contratação pública no Brasil tem passado por significativas transformações nos últimos anos, especialmente após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Essa legislação substituiu a Lei nº 8.666/1993, com o intuito de consolidar, modernizar e conferir maior eficiência, transparência e segurança jurídica às contratações realizadas pela Administração Pública.

No centro deste novo normativo legal destaca-se o fortalecimento do planejamento como elemento indispensável à boa condução dos processos licitatórios. Dentre os instrumentos previstos pela Lei nº 14.133/2021, os Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) emergem como etapa essencial na definição da necessidade da contratação, na avaliação de soluções possíveis e na justificativa da escolha da alternativa mais vantajosa para a Administração. O ETP, ao estruturar tecnicamente a contratação pública antes da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, representa o ponto de partida para garantir contratações eficientes, econômicas e alinhadas ao interesse público.

Contudo, na prática dos órgãos e entidades da Administração Pública, observa-se que esse instrumento técnico-jurídico pode ser, em alguns casos, desvirtuado de sua função precípua. A elaboração enviesada ou manipulada dos ETPs, muitas vezes conduzida com o objetivo de restringir indevidamente a competição ou favorecer fornecedores específicos, representa um grave risco ao princípio da isonomia, à moralidade administrativa e à competitividade. Esse desvirtuamento não apenas compromete os objetivos da nova legislação, mas também acarreta responsabilização jurídicas, administrativas e até penais aos agentes públicos envolvidos.

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que se propõe é: De que forma o Estudo Técnico Preliminar pode ser desvirtuado como instrumento de direcionamento indevido das licitações, à luz da Lei nº 14.133/2021?

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar como o ETP pode ser utilizado como meio de direcionamento indevido das licitações. Como desdobramentos, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: (i) apresentar o conceito, a estrutura e os fundamentos legais dos ETPs na nova Lei de Licitações; (ii) identificar os limites normativos para sua elaboração; (iii) identificar pontos críticos dos tópicos facultativos do ETP propensos ao direcionamento indevido.

A relevância do presente estudo reside não apenas em seu valor acadêmico, por fomentar o debate crítico sobre a correta aplicação de um instrumento central da nova Lei de Licitações, mas também em sua aplicabilidade prática para os profissionais da área, gestores públicos, órgãos de controle e estudiosos do Direito Administrativo. Ao tratar de um tema atual e diretamente ligado ao cotidiano da Administração Pública, a pesquisa pretende contribuir para o aprimoramento da governança pública, promovendo contratações mais íntegras e eficazes.

Ademais, é relevante destacar que a pesquisa em questão não tem a intenção de exaurir o tema, especialmente levando em consideração que a Lei nº 14.133/2021 possui apenas quatro anos de vigência, e ainda se encontra em processo de consolidação e aprimoramento, mediante a aplicação prática e o desenvolvimento de interpretações doutrinárias. O principal propósito deste estudo é estimular o debate sobre a relevância do emprego correto do Estudo Técnico Preliminar e alertar quanto às implicações jurídicas quando utilizado com o intuito de prestigiar um fornecedor específico, o que ressalta o desvio de sua finalidade. Dessa forma, a investigação pretende colaborar com o aperfeiçoamento das práticas administrativas, enfatizando a diversidade de mecanismo de controle e sua importância nas contratações públicas, a fim de garantir que o ETP exerça a função de subsidiar contratações eficientes, transparentes e alinhadas ao interesse público.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e bibliográfica, centrando-se na análise crítica da utilização inadequada dos Estudos Técnicos Preliminares como ferramenta de direcionamento nas licitações públicas. A pesquisa baseia-se nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, em legislações infralegais, interpretações doutrinárias, artigos científicos e nos entendimentos dos órgãos de controle, com destaque particular para as manifestações do Tribunal de Contas da União (TCU).

3 O PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SOB A ÉGIDE DA LEI 14.133/2021

Os processos licitatórios constituem mecanismos imprescindíveis para o bom funcionamento da Administração Pública, sendo fundamentais para a preservação do interesse público nas contratações, conforme observa Pedreira (2025). É dever do Estado e de interesse da sociedade como um todo que as contratações governamentais sejam conduzidas de forma eficiente e vantajosa. Nesse sentido,

Zago (2018), destaca que o Estado detém um poder de compra significativo que, além de cumprir sua função primária — atender às necessidades públicas —, também pode servir como instrumento de fomento ao desenvolvimento socioeconômico.

Segundo Mazza, licitação consiste em:

“procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta” (Mazza, 2019, p. 536).

O artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelece como regra, que as contratações de obras, serviços, compras e alienações firmadas com a Administração pública em todas as esferas, sejam precedidas de licitação, excetuando-se os casos previstos em lei. Este dispositivo constitucional enumera também os princípios que orientam a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No que se refere à evolução normativa infraconstitucional das licitações públicas no sistema jurídico brasileiro, observam-se mudanças significativas ao longo do tempo, tendo como marco histórico a revogada Lei nº 8.666/1993, que, por décadas, disciplinou os procedimentos licitatórios no país.

Com a promulgação da Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021, instituiu-se um novo regime jurídico para as contratações públicas, orientado por princípios que estão previsto no artigo 5º, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021). O novo diploma legal estabeleceu um novo paradigma, ao promover inovações significativas no campo das contratações governamentais.

Dentre as inovações, ressalta-se, de acordo com Santos (2025), a elevação do planejamento à condição de princípio aplicável às contratações públicas, conforme mencionado anteriormente. Essa alteração destaca a necessidade de um planejamento criterioso e estratégico como etapa fundamental para garantir a eficácia e a competitividade nas aquisições realizadas pela Administração Pública.

Nessa perspectiva Justen Filho (2023), aduz que o princípio do planejamento impõe à Administração Pública o dever de prever suas ações futuras, abrangendo inclusive eventos não diretamente relacionados à sua atuação, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a consecução das finalidades pretendidas. Segundo o autor, trata-se de um conjunto de atuações diversas que se desenvolvem de maneira organizada e sistêmica.

Em linha com essa compreensão, José dos Santos Carvalho Filho (2024), ressalta que o princípio do planejamento ocupa posição de destaque entre os princípios da Administração Pública, justamente por ser um dos mais negligenciados em sua aplicação prática. Planejar, conforme explica, significa estabelecer previamente os projetos a serem executados, definindo suas etapas, cronogramas e métodos. Trata-se, portanto, de uma prática que se opõe ao improviso, este frequentemente responsável por comprometer o alcance de metas, ao passo que o planejamento projeta ações futuras com maior precisão e clareza de objetivos.

Por outro ângulo interpretativo, ainda que alinhado, Di Pietro (2023), correlaciona a busca pelos melhores resultados nas licitações, exigida pelo princípio da eficácia, à adequada aplicação do princípio do planejamento, como forma de estruturar o procedimento de modo a garantir a produção dos efeitos jurídicos pretendidos.

Nesse cenário, é relevante ressaltar que o procedimento licitatório, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, é organizado em duas grandes fases claramente delineadas: a interna e a externa. A fase interna, denominada fase preparatória, conforme o artigo 18 da norma mencionada, caracteriza-se pelo planejamento das contratações públicas. Segundo Guimarães, Madalena e Vita (2022), diferentemente do que ocorria sob a égide da Lei nº 8.666/1993, em que a fase interna não era sistematizada com o devido rigor, a nova legislação promove uma mudança de paradigma ao estabelecer que as contratações públicas devem ser compreendidas dentro de uma estratégia mais ampla, voltada à busca por maior eficiência e à geração de valor para a Administração e para a sociedade.

A fase externa, por seu turno, tem início com a publicação do edital (art. 53, §3º), seguindo-se da apresentação de propostas e lances (art. 55), julgamento das propostas (art. 59) e habilitação dos licitantes (art. 62). Após o esgotamento dos recursos administrativos, o procedimento licitatório será remetido à autoridade superior para a finalização da licitação, de acordo com as hipóteses previstas no

artigo 71, dentre elas inclui-se a adjudicação do objeto e a homologação da licitação (IV). Quando adotadas, tais providências consubstanciam a presunção de regularidade do procedimento licitatório, demonstrando que o rito processual foi conduzido em consonância com os princípios da legalidade, do planejamento e da eficiência. A adjudicação seguida da homologação, nesse cenário, representa a materialização do planejamento realizado na fase preparatória, sinalizando que o certame alcançou sua finalidade de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Concluída a licitação, a etapa seguinte consiste na formalização da contratação com o licitante vencedor, por meio da celebração do contrato administrativo, quando aplicável. Como pontifica José dos Santos Carvalho Filho, “a assinatura do contrato pressupõe a regularidade e a homologação do processo licitatório” (Carvalho Filho, 2024, p.36), reforçando que a contratação pública mediante procedimento licitatório depende, necessariamente, do cumprimento regular e sucessivo das fases interna e externa.

4 O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE PLANEJAMENTO INTEGRADO

Considerando o prestígio do planejamento na Lei 14.133/2021, não apenas como princípio, mas como etapa estruturante das contratações governamentais, insta mencionar os instrumentos que viabilizam sua concretização. Dentre eles, destaca-se o Plano de Contratações Anual (PCA), cuja função é diagnosticar previamente as demandas de contratações públicas para o exercício, como bem esclarece Joel de Menezes Niebuh:

Na essência, com o plano de contratações anuais projeta-se todas as licitações e contratações para o ano, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, define-se prioridades e estabelece-se uma espécie de calendário. Faz sentido, é natural e necessário. O estranho seria não fazer coisa do tipo, ir licitando e contratando ao acaso. (NIEBUHR, 2021, p. 83)

Sob esse enfoque, Marçal Justen Filho (2023), destaca que o PCA constitui um dos instrumentos mais relevantes do planejamento administrativo, sendo indispensável para assegurar o desempenho eficiente das competências públicas. Para o autor, trata-se de uma medida estratégica essencial à concretização das diretrizes da nova Lei de Licitações, contribuindo diretamente para a racionalização e previsibilidade das contratações.

Ao analisar as disposições constantes na Lei nº 14.133/2021, que tratam do PCA, observa-se, o art. 12, inciso VII, definindo que:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Embora a redação do art. 12, inciso VII, e do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, ao empregar expressões como “poderão” e “sempre que elaborado”, possa sugerir que o Plano de Contratações Anual tem natureza facultativa, parte da doutrina sustenta interpretação diversa. A partir de uma leitura sistemática da norma, orientada pelos princípios da eficiência e do planejamento, defende-se que o PCA deve ser considerado um instrumento de elaboração obrigatória.

A esse respeito Marçal Justen Filho, afirma de modo categórico que:

[...] essa interpretação exige cautela. A utilização do vocábulo “poderão” não deve ser o critério isolado para a interpretação. A interpretação mais adequada consiste em reconhecer a existência de um dever de elaborar o PCA, cujo atendimento será vinculado às circunstâncias e características da realidade (Justen Filho, 2023, p.278).

Sob o aspecto normativo infralegal, no âmbito federal, essa discussão encontra-se superada com a edição do Decreto nº 10.947/2022, que regulamenta o Plano de Contratações Anual no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O referido decreto dispõe expressamente, em seu art. 6º, sobre a obrigatoriedade do plano como instrumento de planejamento das contratações públicas.

Em que pese haja controvérsias ao caráter facultativo ou não na elaboração do referido instrumento, é inegável sua contribuição para a concretização do planejamento nas contratações públicas. Sua finalidade precípua de promover a racionalização dos gastos públicos e o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico institucional conforme disposto no próprio dispositivo legal, revela-se essencial para uma gestão pública mais eficiente. Trata-se de um instrumento que contribui significativamente para evitar aquisições desnecessárias, prevenir o fracionamento indevido de despesas, além de subsidiar o compilado de demandas para a elaboração das leis orçamentárias do ente público (Justen Filho,

2023).

No que tange à sua contribuição para a elaboração das leis orçamentárias, o Plano de Contratações Anual, ao sistematizar as demandas dos órgãos e entidades com base nos Documentos de Formalização de Demanda, configura-se como instrumento estratégico fundamental para a adequada integração entre as contratações públicas e a gestão orçamentária. Com base nos DFD's, é possível identificar e agrupar as necessidades governamentais, permitindo que os órgãos e entidades elaborem estimativas mais realistas de gastos, alinhadas ao planejamento estratégico institucional. Essa antecipação, confere maior precisão à elaboração das leis orçamentárias, contribuindo para a alocação eficiente dos recursos públicos, em estrita consonância com o disposto no art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021.

A importância desse alinhamento é reforçada pelo art. 150 da Lei nº 14.133/2021, ao atribuir validade das contratações à prévia indicação dos créditos orçamentários correspondentes. Nesse contexto, o PCA não se limita a ser uma ferramenta de organização interna das demandas, mas se consolida como um mecanismo de governança capaz de fortalecer a cultura do planejamento na Administração Pública e de subsidiar, de forma concreta, a conformidade orçamentária. Além disso, observa-se que o plano de contratações anual exerce função estruturante no ciclo da contratação pública, servindo de base para o desenvolvimento das etapas subsequentes, entre as quais se destaca o Estudo Técnico Preliminar, que será objeto de análise no capítulo seguinte.

Por fim, cumpre salientar que o Plano Anual de Contratações não pode ser interpretado como um instrumento que engessa as contratações públicas segundo Carvalho, Oliveira e Rocha (2023). Pelo contrário, admite-se que novas demandas não previstas inicialmente no PCA possam ser devidamente processadas, desde que acompanhadas de justificativa fundamentada, que demonstre os motivos da não previsão inicial e a superveniência da necessidade. Dessa forma, o PCA mantém sua função estratégica e estruturante, sem impedir a necessária adaptabilidade da administração pública para responder às demandas emergentes.

5 OS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES NO CONTEXTO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS SOB A ÉGIDE DA LEI 14.133/2021

O Estudo Técnico Preliminar atua como instrumento indispensável no arcabouço normativo da Lei nº 14.133/2021, sendo concebido como a etapa inaugural do planejamento das contratações públicas. Nos termos do art. 6º da

referida norma, é definido como “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação (...)”. Conforme assevera Pedreira (2025, p.296), o ETP tem por finalidade diagnosticar o problema a ser enfrentado pela Administração e indicar a solução mais adequada, instruída com os valores estimados e unitários, memórias de cálculo e demais documentos técnicos que lhe conferem respaldo.

Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União (2024, p.218), define o ETP como “o documento que identifica o problema a ser resolvido (caracterizando o interesse público) e sua melhor solução, e que permite a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.”

Importa ressaltar, contudo, que a exigência de estudos técnicos na fase preparatória das contratações públicas não é uma inovação trazida exclusivamente pela nova Lei de Licitações. A própria Lei nº 8.666/1993, a também revogada Lei nº 10.520/2002, embora de forma mais sucinta e sem a nomenclatura específica, já previam a necessidade de justificativas técnicas e demonstração da necessidade da contratação, elementos que atualmente integram o ETP.

Noutro giro, no âmbito infralegal que antecede a Lei nº 14.133/2021, evidencia-se a Instrução Normativa nº 40/2020, a qual representou um avanço significativo ao conceituar o instrumento com maior detalhamento. A instrução estabelece que o ETP constitui “a primeira etapa do planejamento de uma contratação, caracterizando determinada necessidade e descrevendo as análises realizadas em relação a requisitos, alternativas, escolhas, resultados desejados e outras características da contratação em questão” (Brasil, 2020).

Embora a inserção do ETP no ordenamento jurídico pátrio não tenha ocorrido por intermédio da Lei nº 14.133/2021, foi somente com sua promulgação que a elaboração do instrumento passou a ser obrigatória para todas as esferas da Administração Pública, conforme determinam os §§ 2º e 3º do art. 18. O status legal a esta imposição na norma geral de licitações, conferiu maior amplitude e força normativa à exigência. Ressalte-se, contudo, que a própria Lei admite hipóteses em que sua elaboração poderá ser dispensada, conforme regulamentação específica e natureza da contratação.

Depreende-se que, desde as primeiras referências no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que de forma incipiente ou indireta, antes do advento da Lei nº 14133/2021 ou a posteriori, o que se percebe é que o ETP sempre foi compreendido

como um mecanismo de análise prévia com vistas a auferir soluções disponíveis no mercado para satisfação do interesse público.

Assim, a natureza jurídica do ETP jamais teve a finalidade de validar escolhas previamente estabelecidas, nem de atuar como um mero instrumento formal para justificar decisões preconcebidas. Entretanto, o que se observa com maior clareza é o constante desvio dessa ferramenta, a qual tem sido usada, não raras vezes, como um meio de direcionamento das licitações para finalidades que não atendem ao interesse público, como o favorecimento de indivíduos ou terceiros. Essa prática desafia não somente os fundamentos do planejamento, da isonomia, da competitividade e da eficiência, mas também modifica a essência do ETP, convertendo-o em um meio de validação de decisões arbitrárias e comprometendo sua função técnica e neutra.

No bojo dessa problemática, os órgãos de controle, vêm advertindo sobre os riscos de banalizar o Estudo Técnico Preliminar como simples formalidade procedimental. O Tribunal de Contas da União, ao apreciar casos de planejamento deficiente, tem reforçado que a elaboração dos artefatos técnicos deve preceder e fundamentar a tomada de decisão administrativa, e não o contrário. Em diversas oportunidades, inclusive, a Corte ressaltou que a ausência de pesquisa de mercado ampla e representativa, bem como a elaboração posterior e açodada do ETP e do projeto básico, apenas para dar aparência de legalidade a escolhas já definidas, compromete gravemente os princípios do planejamento, da motivação e da legalidade, além de fragilizar a segurança jurídica dos certames licitatórios. (TCU, Acórdão nº 214/2020 – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz). (TCU Acórdão nº 122/2020 -Plenário, Rel. Raimundo Carreiro)

Corroborando esse entendimento, Carvalho, Oliveira e Rocha, (2023) ressaltam que o ETP não se resume a um documento burocrático para compor a instrução processual de uma licitação. Ao contrário, trata-se de uma atividade complexa e contínua que demanda cautela e análise aprofundada de todas as alternativas existentes para a demanda identificada, sendo sua elaboração gradativa, para que ao fim, a autoridade competente possa tomar uma decisão técnica plenamente fundamentada acerca da contratação.

O legislador, considerando a relevância do ETP, manifestou especial cuidado ao especificar os elementos que devem integrar o instrumento, proporcionando maior segurança jurídica, padronização e solidez técnica. Tais elementos abrangem,

entre outros, a descrição da necessidade da contratação, a estimativa de quantidades, a estimativa de valor, o levantamento de mercado e as justificativas relacionadas ao parcelamento ou não do objeto (§1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021). A seguir, serão analisados individualmente os elementos de preenchimento obrigatório previstos no §2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, com o objetivo de esclarecer suas finalidades e contribuições específicas no processo de planejamento das contratações públicas.

5.1 Descrição da necessidade (art.18, §1º, Inciso I)

Nos termos do art. 18, §2º da Lei nº 14.133/2021, a descrição da necessidade configura conteúdo obrigatório do Estudo Técnico Preliminar, dada a importância de se apresentar de forma clara e fundamentada a demanda que enseja a contratação. Contudo, essa exposição não deve ser realizada de forma isolada; neste campo, também deve-se evidenciar o interesse público envolvido (Carvalho, Oliveira e Rocha, 2023).

Esse item tem como finalidade limitar a discricionariedade do agente público, impedindo que demandas sejam formuladas com base em critérios subjetivos ou em conveniências pessoais. A descrição da necessidade deve refletir uma carência real, identificada a partir de elementos técnicos, dados objetivos e em consonância com as políticas públicas institucionais. Dessa forma, contribui-se para assegurar que a contratação decorra de uma demanda legítima da Administração, promovendo a transparência, a impessoalidade e o respeito ao interesse público.

5.2 Estimativa das quantidades para a contratação (art.18, §1º, Inciso IV)

A estimativa das quantidades a ser contratada configura etapa essencial no Estudo Técnico Preliminar, por ser determinante para o dimensionamento adequado da contratação e a eficiente alocação dos recursos públicos. Sua correta elaboração contribui para evitar desperdícios, além de possibilitar o aproveitamento da economia de escala (Carvalho, Oliveira e Rocha, 2023). É imprescindível que esse elemento esteja fundamentado em documentos que comprovem a necessidade da Administração, sob pena de configurar vício grave no planejamento.

O Tribunal de Contas da União é enfático quanto à necessidade de respaldo técnico para a fixação dos quantitativos. O Acórdão nº 2459/2021-Plenário reconhece a ausência de justificativas para os quantitativos a serem adquiridos como erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), especialmente para fins de responsabilização no exercício do poder sancionatório.

Nessa linha, o relator Ministro Augusto Nardes destaca a relevância de que os documentos que fundamentam a contratação apresentem justificativas claras e objetivas quanto às quantidades.

Complementarmente, o TCU, por meio do Acórdão nº 1380/2011-Plenário, já havia advertido que “uma instituição minimamente organizada deve observar os registros internos gerenciais de histórico de consumo dos materiais ou serviços, cujos controles estatísticos das atividades cotidianas serão referência para o que se pretende contratar”. A adoção de séries históricas, registros de demanda, relatórios de consumo e dados de monitoramento interno é, portanto, medida que confere racionalidade, previsibilidade e segurança ao processo licitatório.

5.3 Estimativa do valor da contratação (art.18, §1º, Inciso VI)

A estimativa do valor da contratação permite a comparação entre as alternativas levantadas, levando em consideração especialmente a economicidade. No entendimento de Raphael Gabriel Leandro (2023), este tópico destaca-se como um dos mais sensíveis e vulneráveis, quando decorrente de um estudo deficiente. Segundo o autor, uma estimativa imprecisa pode resultar na inexequibilidade ou superfaturamento do certame, comprometendo assim a eficiência da contratação e a correta aplicação dos recursos públicos.

Para mitigar os riscos decorrentes de uma estimativa de valor imprecisa, recomenda-se que a Administração adote a técnica de combinação de parâmetros, valendo-se de múltiplas fontes para subsidiar a pesquisa de preços. Tal prática confere maior robustez e confiabilidade à estimativa, especialmente diante da complexidade e das variações do mercado. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.875/2021 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, orienta que “as pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, tendo preferência os preços públicos”.

A chamada “cesta de preços” corresponde à aplicação prática da diversificação de fontes na pesquisa de valores, permitindo à Administração construir uma estimativa mais realista e aderente às condições efetivas do mercado. Por meio dessa sistemática, podem ser utilizadas referências distintas e relevantes, como contratos similares anteriores, painéis oficiais de preços, cotações diretas com fornecedores e dados de sistemas públicos. Essa abordagem fortalece o caráter técnico do orçamento estimado e está em consonância com os princípios da

economicidade e da eficiência. Importa destacar que todos os elementos utilizados na composição do valor devem ser devidamente documentados, assegurando a transparência, a rastreabilidade e a legitimidade do processo de contratação.

Ademais, a citada estimativa possui caráter preliminar e será posteriormente validada ou ajustada na elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, caso reste demonstrada a viabilidade da contratação. Conforme esclarecem Carvalho, Oliveira e Rocha (2023).

5.4 Justificativa para o parcelamento ou não da contratação (art.18, §1º, Inciso VII)

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, o parcelamento da solução adquiriu natureza principiológica, nos termos do art. 40, inciso V, alínea "b", sendo, portanto, uma diretriz que deve nortear a Administração Pública em seus procedimentos licitatórios. Trata-se de mecanismo que visa à ampliação da competitividade, ao permitir que licitantes que não possuam capacidade operacional ou financeira para assumir a totalidade do objeto possam, executar parcelas autônomas da contratação.

A decisão sobre parcelar ou não a contratação deve ser tomada com cautela e embasamento técnico, pois uma escolha inadequada pode implicar dispêndios à máquina pública. A contratação de objetos ou serviços indivisíveis de forma parcelada, por exemplo, pode resultar em perda de eficiência operacional e aumento de custos. Por outro lado, a inserção de itens ou serviços divisíveis sob um único lote, quando não justificada, pode restringir indevidamente a competitividade. Nesse contexto, conforme alerta Leandro (2023), a inobservância dos critérios técnicos pode resultar em licitações fracassadas, desertadas ou em contratações ineficazes quanto ao atendimento da necessidade pública.

Nesse contexto, merece destaque a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que reforça o dever de se adotar a adjudicação por item, e não por preço global, nos casos em que o objeto da licitação seja divisível. A Súmula estabelece que essa prática é obrigatória desde que não acarrete prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, justamente para propiciar a ampla participação de licitantes que tenham capacidade de executar ou fornecer partes do objeto, exigindo-se que os critérios de habilitação sejam compatíveis com essa divisibilidade.

Não obstante sua relevância, observa-se, na prática, um erro recorrente de

interpretação quanto ao instituto do parcelamento da solução. Muitos o confundem com o parcelamento da entrega do objeto, questionando equivocadamente se haverá fracionamento ou não da execução contratual. Outros, ainda, associam indevidamente o conceito ao parcelamento do pagamento. Todavia, como esclarece Silva (2021), o parcelamento da solução refere-se à possibilidade de divisão do objeto licitado em partes menores e independentes, desde que técnica e economicamente justificável, com vistas à obtenção de melhores resultados para a Administração e à ampliação da competitividade, sem que isso comprometa a integralidade da necessidade pública a ser satisfeita.

5.5 Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (art.18, §1º, Inciso XIII)

Este tópico destina-se à apresentação de posicionamento conclusivo quanto à viabilidade e à pertinência da contratação proposta, à luz das informações levantadas e analisadas nas seções anteriores do ETP. Trata-se, portanto, de um juízo técnico-final que deve refletir a coerência entre a necessidade identificada, a solução considerada mais adequada e os parâmetros legais e administrativos aplicáveis.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, os estudos técnicos preliminares devem servir como base para a elaboração do projeto básico, garantindo a viabilidade técnica do objeto pretendido. A análise deve, portanto, ser robusta e suficientemente detalhada para embasar decisões subsequentes. (Acórdão 1568/2008-Plenário. Relator: Marco Vinícios Vilaça).

No campo doutrinário Justen Filho (2023), ressalta que não se admite uma avaliação meramente genérica ou superficial nesse momento do estudo. Para o autor, é imprescindível que haja exame crítico dos diversos aspectos abordados ao longo do ETP, com a consequente formulação de conclusões fundamentadas e tecnicamente justificadas.

Dessa forma, a finalidade deste item não se resume a uma simples declaração de adequação, mas exige uma análise criteriosa e estruturada, considerando os aspectos técnicos, econômicos, jurídicos, ambientais e sociais envolvidos. Somente após essa avaliação integrada é que se poderá concluir, com respaldo técnico, pela viabilidade da contratação e, conseqüentemente, pelo prosseguimento ou não do processo licitatório.

6 TÓPICOS FACULTATIVOS DO ETP COMO POTENCIAL DE DIRECIONAMENTO INDEVIDO

Em que pese a Lei de Licitações e Contratos, estabeleça um rol de conteúdos obrigatórios que devem compor o Estudo Técnico Preliminar, há também tópicos de caráter facultativo que quando utilizados de maneira criteriosa e fundamentada, contribuem para o aprimoramento do processo de contratação pública, conferindo maior robustez à justificativa da escolha da solução.

Ressalta-se que, sua natureza facultativa não deve ser interpretada como sinônimo de irrelevância. Ao contrário, em determinadas situações, justamente por envolverem maior grau de discricionariedade, esses tópicos assumem papel decisivo na conformação do objeto e das condições estabelecidas, impactando diretamente na sua lisura e imparcialidade na construção do instrumento.

Este capítulo tem como objetivo analisar dois desses tópicos facultativos – os requisitos da contratação e o levantamento de mercado – os quais podem representar uma ponte para o direcionamento indevido, caso não sejam elaborados com base em critérios técnicos e objetivos. A análise visa demonstrar que a ausência de obrigatoriedade legal não elimina a necessidade de tratamento responsável e fundamentado, sob pena de comprometimento da regularidade do procedimento licitatório e, por consequência, da própria legitimidade da contratação.

6.1 Requisitos da contratação (art. 18, Inciso III)

Malgrado o caráter facultativo atribuído ao detalhamento dos requisitos da contratação, este retrata um dos pontos mais sensíveis na elaboração do Estudo Técnico Preliminar, especialmente por sua influência direta na delimitação do objeto pretenso. Trata-se de um aspecto frequentemente questionado pelos licitantes na fase de impugnações e pedidos de esclarecimento, o que exige do gestor público um elevado grau de fundamentação técnica e normativa para assegurar a legalidade e a legitimidade do processo (Leandro, 2023).

A omissão ou a formulação imprecisa dos requisitos da contratação pode abrir margem à insegurança jurídica. Por outro lado, sua imposição de forma arbitrária e/ou exacerbada pode resultar na restrição indevida à competitividade, afetando diretamente o princípio da competitividade.

José Filho Carvalho dos Santos (2024) destaca que a inserção de critérios que limitem a participação no certame é admissível, desde que estejam ancorados em fundamentos legais e em finalidades legítimas, como a busca por padronização,

compatibilidade com sistemas já existentes ou a elevação da eficiência operacional. Todavia, quando desprovidos de tais justificativas, os requisitos assumem contornos de mecanismos velados de direcionamento, comprometendo a regularidade da contratação pública.

No que tange à padronização, bem como à indicação de marca ou modelo, quando adotadas na licitação, tais decisões não poderão decorrer de juízo meramente discricionário, uma vez que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 43, estabelece um rito procedimental específico que deve ser observado para fundamentar a escolha. Tal rito visa assegurar que a definição dos padrões ocorra com base em critérios técnicos, objetivos e devidamente justificados no estudo técnico preliminar.

Nessa linha, o Tribunal de Contas da União já consolidou entendimento no sentido de que a indicação de marca, é admitida em hipóteses excepcionais, desde que devidamente justificada e associada à necessidade de padronização tecnicamente comprovada. Tal orientação reforça a exigência de motivação prévia e demonstra que a padronização não pode ser adotada de forma arbitrária (Súmula nº 270 TCU).

Dessa forma, ainda que o legislador tenha atribuído caráter facultativo à descrição detalhada dos requisitos da contratação, sua elaboração demanda extrema cautela. Trata-se de um campo sensível, no qual o exercício do poder discricionário na definição do objeto pode, mesmo que de forma não intencional ou, em casos mais graves, de maneira dolosa, comprometer o interesse público. Por essa razão, o zelo na delimitação desses requisitos configura medida indispensável à preservação dos princípios da impessoalidade, da competitividade e do interesse público.

6.2 Levantamento de mercado (art.18, Inciso V)

De igual modo, o levantamento de mercado, mesmo não estando entre os elementos obrigatórios do Estudo Técnico Preliminar, constitui uma etapa estratégica do planejamento da contratação. Sua principal finalidade é mapear as alternativas disponíveis no mercado, permitindo à Administração uma visão mais ampla e precisa antes da elaboração das especificações técnicas. Por esse motivo, exerce influência direta na definição da solução a ser adotada, sendo essencial para assegurar a eficiência, a legalidade e a integridade da futura contratação.

Outro aspecto relevante a ser considerado nesse tópico é a análise

comparativa entre a aquisição e a locação da solução pretendida, conforme dispõe o art. 44 da Lei nº 14.133/2021. Essa análise não deve se limitar à aferição de economicidade imediata, mas deve considerar também os aspectos qualitativos e a adequação da solução ao interesse público (Justen Filho, 2021).

Todavia, quando negligenciado ou mal conduzido, o levantamento de mercado pode se tornar um fator crítico para o direcionamento ilícito da licitação, comprometendo a competitividade entre os licitantes e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Nesse contexto, destaca-se a prática do planejamento reverso, considerada uma das principais distorções dessa etapa. Trata-se da deturpação da lógica do Estudo Técnico Preliminar, que passa a ser elaborado com base em uma solução previamente escolhida. Nesses casos, o levantamento de mercado é utilizado apenas como instrumento de legitimação de uma decisão já tomada, o que enfraquece a análise técnica, restringe a competitividade e pode comprometer o resultado da licitação (LEANDRO, 2022).

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.383/2014 orienta que:

O órgão licitante deve identificar um conjunto representativo de diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente as necessidades da Administração antes de elaborar as especificações técnicas e cotações de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para modelo específico e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado (TCU - Acórdão 2.383/2014, Plenário, rel. José Múcio Monteiro).

Dessa forma, o levantamento de mercado deve ser compreendido como uma ferramenta técnica indispensável para a construção de contratações públicas mais eficientes e aderentes ao interesse público. Sua execução criteriosa reforça a integridade do processo licitatório e a prevenção de favorecimento indevido ou restrição à competitividade.

7 O TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO COMO ETAPA DECISIVA: CONTINUIDADE OU CORREÇÃO DE VÍCIOS NO ETP

Como desdobramento do Estudo Técnico Preliminar, uma vez atestada a viabilidade da contratação, procede-se à elaboração do Termo de Referência (TR) ou do projeto básico, conforme o caso. Esse instrumento, não apenas consolida as especificações do objeto a ser contratado, como também constitui o principal fundamento técnico e operacional para a formulação do edital, servindo como anexo obrigatório e orientador das condições e exigências do certame, nos termos do art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Tatiana Camarão (2020, p.10) destaca que “o termo de referência tem um vínculo indissociável com o estudo técnico preliminar”, evidenciando a dependência técnica e lógica entre esses dois instrumentos. Nesse contexto, ainda que o Termo de Referência não constitua o objeto central deste trabalho, sua menção se faz necessária, uma vez que eventuais falhas, omissões ou direcionamentos indevidos no Estudo Técnico Preliminar tendem a comprometer diretamente a qualidade e a conformidade do TR, repercutindo em toda a cadeia processual da contratação pública.

Ainda que o Estudo Técnico Preliminar seja o ponto de partida para a elaboração do TR, não há exigência que este reproduza integralmente o seu conteúdo. Na prática, é comum que o TR apresente ajustes e informações não totalmente alinhadas ao ETP, sobretudo em razão da ordem cronológica da elaboração desses documentos, considerando que o TR, por sua natureza, é elaborado em momento posterior.

Esse lapso temporal entre a elaboração de um e outro documento permite maior clareza sobre a real necessidade administrativa e pode refletir a evolução do entendimento da demanda, o aprimoramento da descrição da solução a ser contratada ou, ainda, a identificação de falhas, distorções ou direcionamentos indevidos no próprio ETP. Nessas hipóteses, o TR assume papel relevante como instrumento de consolidação e eventual correção de apontamentos inadequados, contribuindo para uma contratação mais segura, precisa e eficiente.

A esse respeito destaca-se o entendimento de Camarão, 2020:

o TR está umbilicalmente ligado ao ETP, contudo possui vida própria e não pode ser tratado como um documento perpétuo e inexorável. Exemplo prático, que bem ilustra a questão, ocorre quando as estimativas preliminares descritas no ETP não se mostram mais apropriadas (alterações orçamentárias, logísticas e tecnológicas). É inaceitável o TR não poder ser modificado, pois ficará desconectado com a demanda apresentada e não atenderá o desiderato último das contratações que é o interesse público.

Dessa forma, compreende-se que o Termo de Referência, embora derivado do ETP, pode e deve ser utilizado como instrumento de aprimoramento da solução eleita, evitando a cristalização de equívocos e assegurando que a contratação atenda o interesse público.

8 DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO: IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

No contexto das boas práticas e dos mecanismos de controle na gestão

pública, tem-se a figura do agente de contratação que ocupa um papel central na condução das etapas da licitação. Nos termos do art. 6º, inciso LX, da Lei nº 14.133/2021, o agente de contratação é a pessoa designada pela autoridade competente, escolhida dentre servidores efetivos ou empregados públicos integrantes dos quadros permanentes da Administração Pública, incumbido de tomar decisões, acompanhar os trâmites da licitação e impulsionar o procedimento até sua homologação.

Como se evidenciou ao longo deste estudo, a fase interna da licitação apresenta-se como uma etapa complexa e multifacetada, exigindo atuação técnica, estruturada e orientada por princípios fundamentais da administração pública, entre os quais se destaca o princípio da segregação de funções. Nesse sentido, o § 1º do art. 7º da referida norma reforça o compromisso com a integridade e a transparência da contratação pública, ao estabelecer que a designação do agente público observe a segregação de funções, vedando que um mesmo servidor desempenhe, de forma cumulativa, funções mais suscetíveis a riscos. A segregação de funções configura uma medida preventiva essencial, destinada a mitigar a ocorrência de erros, fraudes e práticas de ocultação no âmbito do procedimento licitatório, reafirmando o dever de zelo com a coisa pública (Di Pietro, 2023).

Ainda sobre a condução do processo licitatório, temos também a figura da equipe de apoio que tem a atribuição de auxiliar o agente de contratação no curso do processo licitatório, sendo na forma do art.8, §1º, sua responsabilização individualizada pelos atos que praticar.

O artigo 9º da mesma norma apresenta um rol de vedações aplicáveis tanto ao agente de contratação quanto aos integrantes da equipe de apoio, conforme transcrito a seguir:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

Contudo, embora a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio esteja expressamente vinculada à condução do processo licitatório, a individualização das condutas não se limita a essas figuras. Desde a fase interna, todos os servidores envolvidos no processo são responsáveis pelos atos que praticam, sendo essa responsabilização delineada com base na segregação de funções e individualização das condutas, consoante determina o art.169, §3º inciso II da citada norma.

Importa destacar que os servidores públicos que cometem atos ilícitos no exercício de suas funções estão sujeitos à responsabilização nas esferas cível, administrativa e criminal, cujas consequências são autônomas entre si e podem ser aplicadas cumulativamente. Essas sanções podem decorrer da prática de atos de improbidade administrativa, de infrações previstas na Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos), bem como de condutas tipificadas no Código Penal, na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e na Lei nº 8.429/1992, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 e na Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 8.429/1992, ao dispor sobre os atos de improbidade administrativa, optou por classificá-los em três categorias. O artigo 9, trata dos atos que resultam em enriquecimento ilícito por parte do agente público; o artigo 10, aborda as condutas que causam prejuízo ao erário; e o artigo 11, refere-se aos atos que violam os princípios da Administração Pública.

Para que um ato seja caracterizado como improbidade administrativa, é necessário que estejam presentes alguns elementos essenciais. Entre eles, destacam-se a identificação de um sujeito ativo (o agente público ou terceiro envolvido) e de um sujeito passivo (a Administração Pública lesada), a prática de uma conduta tipificada em lei como ato de improbidade, seja por ocasionar enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou por violar princípios da Administração Pública, bem como a presença do elemento subjetivo, representado pelo dolo na conduta do agente (Di Pietro, 2023).

É razoável afirmar que o direcionamento indevido de licitação configura ato de improbidade administrativa, na medida em que compromete a competitividade do certame, afronta princípios que regem a Administração Pública e pode ocasionar prejuízo ao erário. Tal prática encontra enquadramento nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, por representar, simultaneamente, dano ao patrimônio público e violação dos deveres que regem a atuação administrativa.

9 CONTROLE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Diante dos riscos e das implicações jurídicas associadas ao direcionamento indevido nas licitações, a atuação preventiva e repressiva por meio de mecanismos eficazes de controle revela-se imprescindível para garantir a integridade e a legalidade das contratações públicas. Esses mecanismos de controle podem ser exercidos em diferentes esferas, englobando tanto a fiscalização interna pela própria Administração quanto a fiscalização externa, realizada por órgãos especializados e pela sociedade civil. Passa-se, portanto, à análise das formas e instrumentos de controle que asseguram a observância dos princípios constitucionais e legais na gestão pública.

O controle interno, em seu sentido mais amplo, é uma atribuição da própria Administração Pública, fundamentada no princípio da autotutela administrativa. Esse princípio confere à Administração o poder e o dever de fiscalizar, revisar e corrigir seus próprios atos, garantindo a legalidade e a proteção do interesse público. Por meio dessa prerrogativa de auto administração, é possível identificar e corrigir eventuais irregularidades no procedimento (Di Pietro, 2023).

Nesse contexto, a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal reforça essa prerrogativa ao dispor que “a administração pública pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, pois deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e assegurada a apreciação judicial.”

Adicionalmente, como forma de controle preventivo nas contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 19, IV, prevê que os órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno devem auxiliar a Administração na instituição de modelos padronizados de instrumentos como editais, termos de referência e minutas de contrato. Essa padronização contribui diretamente para a eficiência e celeridade dos processos licitatórios, uma vez que, ao uniformizar os

documentos utilizados, reduz-se significativamente a possibilidade de erros em sua elaboração.

Além disso, a utilização de minutas padronizadas reforça a transparência da gestão, ao garantir que os atos administrativos sigam um padrão previamente estabelecido, conferindo maior previsibilidade e controle sobre as decisões adotadas (Fortini, 2022). Ressalte-se ainda que, conforme disposto na própria norma, a não adoção dos modelos estabelecidos deve ser devidamente justificada, o que reforça o caráter vinculante dessa diretriz e limita a margem de discricionariedade dos agentes públicos, atuando como importante instrumento de integridade e controle no âmbito das contratações públicas.

No âmbito do controle externo, os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental como órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização da administração pública. Na esfera federal, conforme estabelece o art.71 da CF/88, essa função é exercida pelo Congresso Nacional com o apoio do Tribunal de Contas da União, conforme estabelecido pela Constituição Federal. Já nos Estados e Municípios, essa competência é atribuída, de forma simétrica, às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, com o suporte dos respectivos Tribunais de Contas, conforme previsto nas Constituições Estaduais.

A essência do controle externo exercido pelo Estado se revela por meio das auditorias realizadas, cuja finalidade é avaliar os resultados alcançados pelos programas governamentais. Segundo as normas dos Tribunais de Contas, essas auditorias devem observar os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, buscando aferir a eficiência e a eficácia das ações públicas. Trata-se de um exame técnico, objetivo e imparcial, conduzido de forma independente e livre de juízos subjetivos, abrangendo operações de natureza orçamentária, financeira e administrativa.

Além dos mecanismos institucionais, o controle externo das contratações públicas pode ser exercido diretamente pelos cidadãos, na via administrativa por meio do direito constitucional de petição aos Poderes Públicos, previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, que assegura “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”. No campo das licitações ainda, destaca-se a impugnação ao edital como um mecanismo de controle social, permitindo que qualquer pessoa apresente questionamentos quando identificar irregularidades no instrumento convocatório,

desde que o faça no prazo de três dias úteis antes da abertura do certame Di Pietro (2023). Essa previsão está expressamente prevista no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, reforçando a importância da participação da sociedade para assegurar a legalidade, moralidade e isonomia nas contratações públicas.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada, conclui-se que os Estudos Técnicos Preliminares, conforme previstos na Lei nº 14.133/2021, possuem natureza jurídica de instrumento inaugural da fase preparatória das contratações públicas, com a finalidade de assegurar que as licitações sejam conduzidas de forma técnica, transparente e eficiente, buscando o resultado mais vantajoso para a Administração Pública.

Para que esse instrumento cumpra seu papel com legitimidade, é imprescindível a observância dos limites legais, que envolvem critérios objetivos e o respeito aos princípios constantes na norma, assim como a observância dos conteúdos mínimos exigidos. A flexibilização ou omissão desses parâmetros pode ensejar direcionamentos indevidos, comprometendo a competitividade e a igualdade entre os licitantes.

Dentre os tópicos de caráter facultativo, os requisitos da contratação e o levantamento de mercado merecem atenção redobrada, pois, embora não obrigatórios, quando presentes, devem ser tratados com o mesmo rigor técnico dos conteúdos obrigatórios. A ausência de critérios objetivos na formulação desses tópicos, ou sua utilização para justificar preferências não fundamentadas, configura um dos principais pontos críticos e potenciais vetores de direcionamento indevido.

Os riscos jurídicos e administrativos decorrentes da elaboração de ETPs com vícios ou desvios de finalidade são severos, podendo resultar em responsabilizações administrativas, civis e criminais para os agentes públicos envolvidos. Entre os mecanismos preventivos para evitar o desvirtuamento dos Estudos Técnicos Preliminares, destaca-se a segregação de funções, que consiste na divisão clara das responsabilidades e atribuições entre os agentes envolvidos no processo licitatório reduzindo os riscos de fraudes e direcionamentos indevidos, ao impedir que uma única pessoa concentre o poder decisório sobre etapas críticas do processo. Ademais, é fundamental que as justificativas constantes no ETP sejam sempre acompanhadas de documentos que lhes confirmem respaldo técnico e

jurídico, demonstrando que não se tratam de meras deliberações pessoais, mas sim de fundamentações sólidas e passíveis de verificação.

Nesse sentido, os mecanismos de controle interno e externo previstos na legislação são fundamentais para garantir que os processos sejam conduzidos em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência. O controle interno, fundamentado na autotutela administrativa, permite à própria Administração identificar e corrigir suas falhas, promovendo a autocorreção de atos e decisões. Já o controle externo, exercido por órgãos como os Tribunais de Contas e pela sociedade civil por meio do direito de petição e da impugnação ao edital, assegura a fiscalização independente dos atos administrativos, conferindo legitimidade e transparência às contratações públicas.

Dessa forma, conclui-se que a conjugação entre planejamento qualificado, segregação de funções e controle efetivo é o que possibilita à Administração Pública realizar contratações mais eficientes, íntegras e orientadas ao interesse público, conforme exige o novo regime jurídico da Lei nº 14.133/2021.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.666-1993?OpenDocument. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2001-2004/2002/Lei/L10520.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023. Art. 230. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/5A/54/AE/28/EE157810ED256058E18818A8/RITC_U.pdf. Acesso em: 28 maio 2025.

CAMARÃO, Tatiana. Estudo técnico preliminar: arquitetura, conteúdo, obrigatoriedade e a previsão no PL 1292/95. Observatório da Nova Lei de Licitações. Disponível em: <https://observatorionll.com.br>. Acesso em: 24 maio 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 38. ed. rev., atual. e ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2024.

CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MADALENA, Luis Henrique Braga; BRAZ DE VITA, Pedro Henrique Braz. Fase de planejamento e o estudo técnico preliminar da nova Lei de Licitações. Consultor Jurídico, 28 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-28/opiniao-fase-planejamento-lei-licitacoes>. Acesso em: 17 out. 2022.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. SILVA, Lidiane Aparecida da; ARAÚJO, Richard Medeiros de. Estudo técnico preliminar: inovação no planejamento das compras públicas [livro eletrônico]. Natal: IFRN, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

LEANDRO, Raphael Gabriel. Estudo técnico preliminar: uma abordagem prática de seu desenvolvimento. Zênite Fácil, Doutrina, 13 maio 2023. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 18 maio 2025.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Fase preparatória das licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). *Nova lei de licitações e contratos administrativos*. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

PEDREIRA, Ana Maria. Direito administrativo contemporâneo. 1. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2025. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.

RUTHER, Soraia de Oliveira. O controle externo e o exame das licitações pelo TCE: um estudo dos aspectos gerais do controle externo no âmbito das licitações públicas. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/monografia_soraia_ruther.pdf. Acesso em: 28 maio 2025.

SANTOS, Marco Aurélio Moura dos. Direito administrativo. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2022. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula nº 473. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 27 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 122/2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A122%2520/score%2520desc/3. Acesso em: 16 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 214/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.875/2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1875%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.459/2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 18 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.380/2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 16 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.568/2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula nº 247. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula nº 270. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 maio 2025.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

ZAGO, Marina Fontão. Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

Relatório do Software Anti-plágio CopySpider

Para mais detalhes sobre o CopySpider, acesse: <https://copyspider.com.br>

Instruções

Este relatório apresenta na próxima página uma tabela na qual cada linha associa o conteúdo do arquivo de entrada com um documento encontrado na internet (para "Busca em arquivos da internet") ou do arquivo de entrada com outro arquivo em seu computador (para "Pesquisa em arquivos locais"). A quantidade de termos comuns representa um fator utilizado no cálculo de similaridade dos arquivos sendo comparados. Quanto maior a quantidade de termos comuns, combinada com o agrupamento desses termos, maior a similaridade entre os arquivos. É importante destacar que a classificação da semelhança como Alta, Moderada e Baixa não representa um "índice de plágio". Por exemplo, documentos que citam de forma direta (transcrição) outros documentos, podem ter uma similaridade Alta e ainda assim não podem ser caracterizados como plágio. Há sempre a necessidade do avaliador fazer uma análise para decidir se as semelhanças encontradas caracterizam ou não o problema de plágio ou mesmo de erro de formatação ou adequação às normas de referências bibliográficas. Para cada par de arquivos, apresenta-se uma comparação dos termos semelhantes, os quais aparecem em vermelho. Veja também:

[Analisando o resultado do CopySpider](#)

[Qual o percentual aceitável para ser considerado plágio?](#)

Versão do CopySpider: 3.1

Relatório gerado por: rafta67@gmail.com

Análise no modo: Web/Normal (100.0%) em 16:45

Idioma da busca: Português

Arquivos	Termos comuns	Semelhança	Agrupamento
TCC FORMATADO.pdf	1429	Moderada	Alto
X www.abc.gov.br/sigap/downloads/Licitacoes_Contratos_TCU.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	1332	Moderada	Alto
X irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/OsTribunaisDeContasEd5.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	1276	Moderada	Alto
X www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Livro_TCESP_online.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	1258	Moderada	Alto
X www.zeniteeventos.com.br/uploads/produtos/2aEdicao_NovaLeideLicitacoesContratosAdministrativos_JoelMenezesNiebuhr.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	1222	Moderada	Alto
X irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/01/licitacoes_contratos_administrativos_teorias_jurisprudencia_4ed.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	1019	Moderada	Alto
X repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/11/Manual_PAD_2021_1.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	1003	Moderada	Alto
X repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4347/1/Livro_Poder_compra_estatal.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	907	Moderada	Alto
X cdn.direcaoconcursos.com.br/uploads/2021/04/leilicitacoes-comentada.pdf			
TCC FORMATADO.pdf	774	Moderada	Alto
X www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1-abril-2021			
TCC FORMATADO.pdf	771	Moderada	Alto
X www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14133-1-abril-2021-791222-publicacaooriginal-162591-pl.html			



=====
Arquivo 1: [TCC FORMATADO.pdf](#) (7700 termos)

Arquivo 2: www.abc.gov.br/sigap/downloads/Licitacoes_Contratos_TCU.pdf (163579 termos)

Termos comuns: 1429

Índice de similaridade antigo: 0,84%

Novo índice de similaridade: 18,55%

Índice de agrupamento: Alto

O texto abaixo é o conteúdo do documento **Arquivo 1**. Os termos em vermelho foram encontrados no documento **Arquivo 2**. Id da comparação: 471cff68470311fx75

=====

VICTÓRIA EVELLY DA SILVA DO CARMO.

O DESVIRTUAMENTO **DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES COMO INSTRUMENTO DE DIRECIONAMENTO NAS LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DA LEI Nº14.133/2021.**