CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFTC

CURSO DE DIREITO

EMERSON ALVES DE CARVALHO

RAILSON NOVAIS USEDA PINHO

A RELEVÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL

SALVADOR

2024

EMERSON ALVES DE CARVALHO

RAILSON NOVAIS USEDA PINHO

A RELEVÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito do Centro Universitário UniFTC, Unidade Salvador, como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Daniel Rosário

SALVADOR

2024

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFTC

CURSO DE DIREITO

ATA DE APROVAÇÃO

EMERSON ALVES DE CARVALHO

RAILSON NOVAIS USEDA PINHO

A RELEVÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito do Centro Universitário UniFTC, Unidade Salvador, como requisito final para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: XX de XXXXX de 20XX.

Banca Examinadora

_____

Daniel Rosário

_____

(nome do membro interno, titulação e instituição a que pertence).

_____

(nome do membro externo, titulação e instituição a que pertence).

CARVALHO, Emerson; PINHO, Railson. **Título:** A relevância do Estudo Técnico Preliminar na Nova Lei de Licitações no âmbito Municipal. Orientador: Daniel Rosário. 2024. Quantidade de páginas. Trabalho de Conclusão de Curso Interprofissional – Bacharelado em Direito, Centro Universitário UniFTC, Salvador, 2024.

A RELEVÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL

THE RELEVANCE OF THE PRELIMINARY TECHNICAL STUDY IN THE NEW MUNICIPAL BIDDING LAW

EMERSON ALVES DE CARVALHO[1]

RAILSON NOVAIS USEDA PINHO[2]

RESUMO

O presente artigo aborda a relevância do Estudo Técnico Preliminar (ETP) na Nova Lei de Licitações - Lei 14.133/2021 no contexto municipal, destacando a importância dessa ferramenta para garantir a eficiência, transparência e qualidade das contratações públicas. O estudo tem como objetivo analisar a implementação e a efetividade do ETP em processos licitatórios municipais, avaliando seu impacto na gestão pública. A metodologia adotada inclui pesquisa exploratória com análise documental da legislação pertinente, entrevistas com gestores públicos e aplicação de questionários para obter dados sobre a percepção dos envolvidos em licitações municipais. Os resultados indicam que, embora o ETP seja um instrumento fundamental para a justificativa e viabilidade das contratações, sua implementação enfrenta desafios relacionados à capacitação técnica, falta de padronização e dificuldades na identificação de riscos e alternativas viáveis. Conclui-se que, para que o ETP atinja plenamente seus objetivos, é necessário um esforço conjunto de capacitação dos gestores, aprimoramento das ferramentas de controle e transparência, além da adoção de boas práticas que assegurem a qualidade e eficiência das contratações públicas no âmbito municipal.

Palavras-chave: Contratações públicas; Eficiência; Estudo Técnico Preliminar; Lei 14.133/2021; Licitações; Transparência.

ABSTRACT

This article discusses the relevance of the Preliminary Technical Study (PTS) in the New Bidding Law - Law 14.133/2021 in the municipal context, highlighting the importance of this tool to ensure the efficiency, transparency and quality of public contracts. The study aims to analyze the implementation and effectiveness of the ETP in municipal bidding processes, assessing its impact on public management. The methodology

1 Discente de Graduação do Curso de Direito do Centro Universitário UniFTC - Unidade Salvador – BA.
2 Discente de Graduação do Curso de Direito do Centro Universitário UniFTC - Unidade Salvador – BA. E-mail: railson.useda@gmail.com

adopted includes exploratory research with document analysis of the relevant legislation, interviews with public managers and the application of questionnaires to obtain data on the perceptions of those involved in municipal tenders. The results indicate that, although the ETP is a fundamental instrument for justifying the viability of contracts, its implementation faces challenges related to technical training, lack of standardization and difficulties in identifying risks and viable alternatives. In conclusion, in order for the ETP to fully achieve its objectives, a joint effort is needed to train managers, improve control and transparency tools, and adopt good practices to ensure the quality and efficiency of public procurement at municipal level.

Key-words: Public procurement; Efficiency; Preliminary Technical Study; Law 14.133/2021; Tenders; Transparency.

SUMÁRIO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR....8

1.2 Importância do Estudo Técnico Preliminar (ETP) .....

1.3 Objetivos do Trabalho .....

2. MATERIAIS E MÉTODOS 9

2.1 Abordagem Metodológica .....

2.2 Revisão Bibliográfica e Análise Documental .....

2.3 Justificativa para o Foco no Âmbito Municipal .....

3 REVISÃO DE LITERATURA 10

3.1. Desafios na Implementação do Estudo Técnico Preliminar no Âmbito Municipal.....12

3.1.1. Capacitação Técnica como Pilar para a Efetiva Elaboração do ETP.....13

3.1.2. Descrição da Necessidade da Contratação.....14

3.1.3. Análise de Alternativas.....15

3.1.4. Definição dos Requisitos do Objeto.....16

3.1.5. Estimativa de Custos.....17

3.1.6. Cronograma Físico-Financeiro 18

3.1.7. Identificação de Riscos e Medidas de Mitigação.....18

3.1.8. Conclusão da Análise dos Elementos do ETP.....19

3.2. Programas de Capacitação e Suporte Técnico para Municípios.....19

3.3. Descrição da Necessidade da Contratação no Âmbito Municipal.....20

3.3.1. Relação com o Planejamento Estratégico Municipal.....20

3.3.2. Justificativa Econômica e Social.....21

3.3.3. Diagnóstico e Especificação do Problema.....21

3.3.4. Participação Social e Diálogo com a Comunidade.....22

3.3.5. Considerações Ambientais e Sustentabilidade.....22

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES 24

4.1 Diagnóstico da Aplicação do ETP nos Municípios .....

4.2 Limitações e Oportunidades no Âmbito Local .....

4.3 Impactos da Capacitação Técnica na Qualidade do ETP .....

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 25

5.1 Conclusões sobre a Implementação do ETP .....

5.2 Recomendações para os Municípios .....

5.3 Perspectivas para Estudos Futuros .....

REFERÊNCIAS 27

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E RELEVÂNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) trouxe mudanças significativas para o cenário das contratações públicas no Brasil, estabelecendo novas diretrizes que visam aprimorar a eficiência, a transparência e a qualidade dos processos licitatórios. Dentre essas inovações, destaca-se o Estudo Técnico Preliminar (ETP), ferramenta obrigatória para justificar a necessidade e viabilidade de contratações. O ETP funciona como um pilar central para a fase preparatória do processo licitatório, formalizando a necessidade de uma análise inicial detalhada, promovendo uma abordagem que privilegia a qualidade e eficiência das aquisições realizadas pelo poder público.

O ETP exige que os gestores públicos realizem um levantamento abrangente, considerando aspectos como alternativas de solução, viabilidade econômica, impactos sociais e ambientais, e previsão de resultados esperados. Esse procedimento visa não apenas à adequação técnica e financeira dos projetos, mas também à observância de princípios de sustentabilidade e economicidade. Assim, o ETP não apenas alinha-se aos objetivos de uma administração pública moderna e responsável, mas também contribui para o uso consciente dos recursos públicos e para a entrega de serviços de qualidade à população.

Contudo, a aplicação prática do ETP, especialmente no âmbito municipal, apresenta desafios significativos. Muitos municípios carecem de estrutura e capacitação adequadas para atender às novas exigências legais, o que pode comprometer a aplicação eficiente dessa ferramenta. A carência de profissionais qualificados e de recursos financeiros, somada a processos administrativos arcaicos, dificulta a adaptação dos governos locais à nova lei. Esses desafios revelam a necessidade de investimentos em capacitação técnica e modernização de processos, a fim de viabilizar o cumprimento das normas e potencializar os benefícios do ETP nas prefeituras.

Este artigo tem como objetivo analisar a implementação do ETP nas prefeituras, com foco na sua efetividade para promover contratações públicas mais eficientes e transparentes. A pesquisa pretende investigar os principais obstáculos enfrentados pelos municípios na elaboração do ETP e sugerir soluções para que essa ferramenta atinja plenamente seus objetivos. A motivação para a escolha desse tema reside na relevância atual da Lei 14.133/2021 e na necessidade de um maior entendimento

sobre as práticas e os resultados alcançados com a introdução do ETP nos processos licitatórios municipais.

Diante desse contexto, este estudo propõe uma análise aprofundada sobre os impactos e desafios da aplicação do ETP nas administrações municipais, com foco na identificação de boas práticas e possíveis soluções para otimizar seu uso. A análise abordará, ainda, a importância do ETP para o fortalecimento da governança pública e para o desenvolvimento de políticas públicas que promovam a transparência e a eficiência. Em um cenário de constantes mudanças e adaptações, o tema se mostra atual e relevante, pois o fortalecimento das práticas de gestão pública é essencial para que os municípios avancem em termos de governança e eficiência.

Em última instância, o ETP representa uma oportunidade para que as administrações municipais avancem em direção a uma gestão mais profissionalizada e orientada por evidências. Ao proporcionar uma base técnica para as decisões de contratação, o ETP contribui para que o setor público alcance resultados mais qualificados, econômicos e sustentáveis, favorecendo uma relação mais transparente e de confiança com a sociedade. Este trabalho, ao investigar a aplicação do ETP, busca contribuir para a melhoria contínua das práticas de licitação e contratação no Brasil, destacando a importância da gestão pública eficiente como um instrumento de desenvolvimento local e nacional.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Este estudo adotou uma abordagem metodológica qualitativa, com o objetivo de compreender os desafios e as implicações da implementação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) em licitações no âmbito municipal, conforme previsto pela Lei nº 14.133/2021. A pesquisa foi realizada por meio de análise documental e revisão bibliográfica, com foco em fontes legislativas, acadêmicas e institucionais, permitindo uma compreensão profunda do tema.

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica em bases de dados e em publicações relevantes sobre a Nova Lei de Licitações e sobre a aplicação do ETP. Esse levantamento teórico buscou contextualizar o problema, identificar as lacunas de conhecimento na literatura e justificar a relevância do tema para o aprimoramento das contratações públicas.

A análise documental consistiu na avaliação de documentos oficiais, como decretos, portarias e normas regulamentadoras emitidas por órgãos públicos, além de estudos de caso de municípios que implementaram o ETP em suas licitações. Essa análise foi essencial para identificar os principais desafios práticos da implementação da lei e compreender o contexto de aplicação da nova legislação nos municípios brasileiros.

Em seguida, foram analisados relatórios e artigos científicos que abordam o tema, com o intuito de identificar perspectivas práticas e teóricas sobre o processo de implementação da nova legislação em diferentes realidades municipais. A análise dos dados coletados seguiu uma abordagem interpretativa, focando nos fatores críticos de sucesso e nos obstáculos enfrentados pelos municípios na aplicação do ETP.

Esse método permitiu uma compreensão abrangente das dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais e das necessidades de capacitação e adequação dos processos internos para atender aos novos requisitos legais. Com base nos dados obtidos, foi possível construir um panorama detalhado sobre a implementação do ETP e os impactos dessa ferramenta na gestão pública municipal.

3. REVISÃO DE LITERATURA

A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) trouxe profundas alterações no panorama das contratações públicas no Brasil, substituindo a antiga Lei 8.666/1993 e incorporando práticas mais modernas e eficientes. Dentre as inovações, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) se destaca como um instrumento fundamental para justificar a necessidade, a viabilidade técnica, econômica e financeira das contratações públicas. O ETP é uma ferramenta obrigatória para embasar decisões estratégicas na fase inicial de licitação, oferecendo maior embasamento técnico e promovendo a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos.

De acordo com o Artigo 18 da Lei 14.133/2021, o ETP é necessário para todas as contratações públicas e visa garantir que o processo de licitação seja baseado em uma análise criteriosa da real necessidade da contratação e das possíveis alternativas. A exigência do ETP fortalece o planejamento prévio, minimizando riscos de ineficiência ou má utilização dos recursos públicos. O Artigo 19 da Lei supramencionada detalha que o ETP deve conter, no mínimo, a descrição da necessidade da

contratação, análise de alternativas, justificativa para a solução escolhida, especificação dos requisitos do objeto e estimativa de custos, estabelecendo critérios claros para a tomada de decisões informadas.

Especialistas como Marçal Justen Filho ressaltam que a introdução do ETP representa uma evolução na governança das contratações públicas, pois propicia maior rigor técnico e fomenta a competitividade ao exigir uma análise comparativa de diferentes alternativas (Justen Filho, 2020). Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o ETP também fortalece a transparência na administração pública, ao forçar a exposição detalhada das razões que justificam a contratação, permitindo maior controle social e fiscalização (Carvalho Filho, 2021).

No entanto, apesar da importância teórica do ETP, sua implementação prática nos municípios ainda enfrenta desafios. Um dos principais obstáculos é a falta de capacitação técnica dos gestores públicos, que nem sempre possuem o conhecimento necessário para elaborar um ETP completo e eficiente. Além disso, a falta de padronização nas diretrizes municipais para a elaboração do ETP pode gerar inconsistências e dificultar sua aplicação uniforme (Araújo, 2018). A análise de riscos, por exemplo, é uma área onde muitos municípios enfrentam dificuldades, devido à escassez de ferramentas e recursos adequados para mapear e mitigar possíveis problemas futuros.

Além disso, a literatura sobre administração pública e gestão de projetos enfatiza a importância de uma abordagem sistemática para a elaboração de estudos técnicos. Teorias de gestão de projetos aplicadas ao setor público destacam a necessidade de planejamento detalhado e avaliação contínua dos riscos e alternativas, aspectos que o ETP visa contemplar. A adoção do ETP também está em consonância com práticas internacionais de compras públicas, que privilegiam a análise criteriosa e fundamentada como forma de assegurar contratações mais seguras e eficazes.

Em termos de transparência, o ETP desempenha um papel crucial na promoção da transparência na gestão pública. Ao exigir que as decisões de contratação sejam baseadas em dados e justificativas claras, ele possibilita maior controle externo, facilitando a fiscalização por órgãos de controle e pela sociedade civil. Essa perspectiva alinha-se aos princípios da nova lei, que busca combater irregularidades e

aumentar a eficiência nos processos de licitação, evitando o superfaturamento e o desperdício de recursos (Zymler e Alves, 2022).

Dessa forma, a literatura revela que, enquanto o ETP é um avanço relevante para o aprimoramento das contratações públicas, sua plena implementação depende de superar desafios estruturais e operacionais, especialmente no contexto municipal, onde muitas vezes a capacitação técnica e os recursos são limitados.

3.1. Desafios na Implementação do Estudo Técnico Preliminar no Âmbito Municipal

O Estudo Técnico Preliminar foi introduzido pela Lei 14.133/2021 como uma etapa obrigatória nas contratações públicas no Brasil, com o objetivo de fundamentar a necessidade e a viabilidade de qualquer processo licitatório. No contexto municipal, essa exigência ganha ainda mais relevância, visto que muitas vezes as administrações locais enfrentam desafios específicos, como restrições orçamentárias, falta de pessoal especializado e, em muitos casos, ausência de planejamento estruturado para a contratação de bens e serviços.

O ETP é uma ferramenta fundamental para garantir que o processo licitatório seja bem embasado e eficiente, uma vez que obriga os órgãos municipais a realizarem uma análise detalhada e criteriosa antes de dar início à licitação. Essa análise abrange aspectos técnicos, econômicos e financeiros, o que permite identificar a real necessidade da contratação, examinar alternativas viáveis, calcular custos e prever riscos associados ao projeto. Assim, o ETP não só contribui para a eficiência das contratações, mas também para a promoção da transparência, já que os dados levantados no estudo fornecem justificativas claras e documentadas para as decisões tomadas.

A aplicação do ETP nos municípios pode representar um avanço significativo na qualidade das contratações públicas, evitando improvisações e compras mal planejadas. No entanto, sua implementação enfrenta obstáculos, como a falta de padronização na forma de conduzir o estudo e a carência de profissionais capacitados para elaborar o documento. Esses desafios são especialmente presentes nos pequenos municípios, que muitas vezes carecem de estrutura administrativa adequada e não possuem recursos para formar equipes técnicas especializadas.

Sobre a importância do ETP, Silva & Oliveira (p. 27, 2022) abordam que:

> *"O Estudo Técnico Preliminar configura-se como um instrumento essencial para embasar a decisão de contratar, assegurando que a contratação pública seja necessária e viável, e que esteja alinhada com os objetivos da administração pública"*.

A legislação também prevê que o ETP deve ser elaborado com base em parâmetros realistas e contextualizados à realidade do município. Nesse sentido, o estudo deve incluir uma estimativa de custos, uma análise de alternativas disponíveis para solucionar o problema, a definição de requisitos detalhados do objeto a ser contratado, um cronograma de execução e a identificação de possíveis riscos, propondo formas de mitigá-los. A obrigatoriedade desses elementos reflete a importância de um planejamento robusto e orientado para resultados.

A falta de um ETP adequado pode acarretar problemas durante a execução do contrato, como estouro de orçamento, atrasos e até mesmo fracassos na entrega de resultados. Além disso, o estudo também tem um papel crucial na prevenção de fraudes e desvios de recursos, pois exige uma documentação detalhada de cada etapa do processo de contratação, dificultando manobras ilícitas.

Por fim, é importante destacar que o ETP também serve como uma ferramenta de controle social. Quando devidamente publicizado, o estudo permite que a sociedade acompanhe e fiscalize as decisões de contratação, promovendo maior acessibilidade e confiança nas ações da administração pública. Portanto, a elaboração cuidadosa e criteriosa do ETP não só atende aos requisitos legais, mas também se alinha com os princípios fundamentais da administração pública, como a legalidade, eficiência e transparência.

3.1.1. Capacitação Técnica como Pilar para a Efetiva Elaboração do ETP

A capacitação técnica dos gestores públicos é um dos pilares fundamentais para a elaboração eficiente do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nos municípios. A complexidade envolvida na criação de um ETP, que inclui a análise de alternativas, a estimativa de custos, a definição de requisitos técnicos e a avaliação de riscos, exige conhecimento especializado que nem sempre está disponível nas administrações

municipais. Segundo Araújo (2018), a falta de treinamento adequado sobre os novos requisitos da Lei 14.133/2021 representa um obstáculo significativo para a plena implementação do ETP.

Além disso, a carência de programas de formação continuada para servidores públicos municipais torna ainda mais desafiadora a adoção das melhores práticas. A criação de cursos de capacitação, treinamentos e oficinas voltados especificamente para a elaboração do ETP pode auxiliar na mitigação desse problema. Iniciativas de cooperação entre governos estaduais e municipais, bem como parcerias com instituições de ensino e consultorias especializadas, também são caminhos viáveis para promover o aprimoramento técnico necessário. Martins (2021, p. 52), complementa dizendo que *"a capacitação dos gestores públicos é um fator determinante para o sucesso da implementação de novas ferramentas legislativas, pois permite a adequação dos processos e a interpretação correta dos requisitos legais".*

O Estudo Técnico Preliminar é composto por uma série de elementos que visam garantir uma análise aprofundada e fundamentada da necessidade e viabilidade das contratações públicas. Esses elementos são definidos pela Lei 14.133/2021 e têm como objetivo proporcionar clareza, transparência e eficiência em todas as fases do processo licitatório. No contexto municipal, onde recursos são muitas vezes limitados e as demandas locais precisam ser atendidas com precisão, a atenção a esses elementos é crucial para o sucesso das contratações.

3.1.2. Descrição da Necessidade da Contratação

A descrição da necessidade da contratação é o ponto de partida do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e serve para justificar o motivo da licitação. Esse elemento deve apresentar, de forma clara e objetiva, a situação que demanda a contratação e como ela se relaciona com os objetivos do órgão público. A descrição deve detalhar o problema ou necessidade a ser solucionado, identificando as demandas da administração municipal e demonstrando porque essa contratação é imprescindível para a continuidade das atividades do órgão ou para o atendimento dos serviços prestados à população.

Ao identificar a necessidade da contratação, é importante que o gestor público esclareça os impactos que a falta do bem ou serviço pode causar, como prejuízos ao atendimento da população, à segurança ou à eficiência dos serviços públicos. Essa avaliação permite que o processo de contratação seja fundamentado em dados concretos e alinhado com o planejamento estratégico do município. Assim, evita-se que os recursos sejam aplicados em contratações que não são prioritárias ou que poderiam ser substituídas por alternativas mais econômicas.

Nos municípios, a necessidade da contratação pode envolver uma ampla gama de demandas, desde a aquisição de materiais básicos de escritório e insumos de saúde até a contratação de serviços essenciais, como coleta de lixo, iluminação pública ou obras de infraestrutura urbana. Cada uma dessas demandas possui características específicas que devem ser levadas em consideração, como prazos, requisitos técnicos e impacto direto na qualidade de vida dos cidadãos. Por exemplo, a contratação de serviços de coleta de lixo é fundamental para garantir a salubridade do ambiente urbano, enquanto uma obra de infraestrutura, como a pavimentação de ruas, pode ser crucial para o desenvolvimento econômico e a mobilidade urbana.

Para assegurar uma descrição precisa da necessidade, é recomendável que o ETP seja elaborado em parceria com diferentes setores do órgão público envolvidos na demanda. Esse trabalho conjunto permite que se obtenha uma visão mais abrangente das necessidades, facilitando a identificação de eventuais problemas e ajustando o escopo da contratação conforme o interesse público. Além disso, essa precisão ajuda a evitar contratações desnecessárias ou mal planejadas, que podem gerar desperdícios de recursos públicos e comprometer o orçamento municipal.

Portanto, uma descrição bem fundamentada da necessidade de contratação não apenas justifica o gasto público, mas também contribui para o sucesso de toda a licitação, orientando as etapas seguintes do ETP e oferecendo um embasamento sólido para a decisão final. Isso reforça a responsabilidade dos gestores públicos em atuar de forma eficiente e transparente, assegurando que cada contratação atenda a uma necessidade real e traga benefícios diretos para a administração pública e para a população.

3.1.3. Análise de Alternativas

A análise de alternativas é uma etapa crítica do ETP, pois permite que a administração pública explore diferentes opções para atender à necessidade identificada. Essa análise deve levar em consideração soluções técnicas, econômicas e financeiras que poderiam ser adotadas, comparando-as em termos de custo-benefício, sustentabilidade e viabilidade de execução. No âmbito municipal, essa análise é ainda mais importante, já que soluções mais econômicas ou inovadoras podem representar uma otimização dos recursos disponíveis. Além disso, a consideração de alternativas pode mitigar o risco de dependência de um único fornecedor ou solução, promovendo maior competitividade no processo licitatório.

3.1.4. Definição dos Requisitos do Objeto

A definição dos requisitos do objeto é uma etapa essencial no Estudo Técnico Preliminar (ETP), em que se especificam, de maneira detalhada e precisa, as características técnicas e funcionais do bem ou serviço que será contratado. Essa fase é crucial para garantir que a administração pública receba exatamente o que necessita, com qualidade e no prazo adequado. Os requisitos devem ser elaborados de forma a eliminar ambiguidades, proporcionando clareza tanto para os gestores quanto para os potenciais fornecedores.

No caso de uma obra, por exemplo, os requisitos devem abranger desde os materiais específicos a serem utilizados, passando por normas técnicas de qualidade e segurança, até prazos de execução detalhados e, se aplicável, fases intermediárias de entrega. Por exemplo, na construção de uma escola, os requisitos podem incluir o tipo de material para estrutura, as especificações de ventilação e iluminação, além de exigências de acessibilidade para pessoas com deficiência. Para assegurar que esses requisitos sejam atendidos, é importante que a administração defina padrões claros de qualidade e mecanismos de controle que permitam o acompanhamento da execução do contrato.

Em contratações de serviços, como manutenção de infraestrutura ou limpeza urbana, a definição dos requisitos deve contemplar a frequência dos serviços, os horários em que serão realizados, o escopo específico de cada atividade e a qualidade mínima exigida. No caso de um contrato de manutenção de estradas, por exemplo, os requisitos podem incluir detalhes sobre o reparo de pavimento, controle

de erosão e sinalização de segurança, além de parâmetros de tempo para atendimento de emergências.

Essa especificação detalhada é fundamental para garantir que os fornecedores compreendam exatamente o que a administração municipal necessita e que as propostas apresentadas sejam condizentes com as expectativas e necessidades do órgão público. A clareza nos requisitos permite que os licitantes elaborem propostas mais precisas e competitivas, reduzindo o risco de aditamentos contratuais e de conflitos entre a administração e os contratados durante a execução. Além disso, a definição minuciosa dos requisitos é um instrumento para assegurar a competitividade e a igualdade de condições entre os licitantes, evitando margens de interpretação que possam favorecer determinados fornecedores.

Outro aspecto importante na definição dos requisitos do objeto é a observância dos princípios da economicidade e da sustentabilidade. Sempre que possível, é recomendável que os requisitos incentivem o uso de materiais sustentáveis e soluções que reduzam o impacto ambiental, bem como práticas que aumentem a eficiência e prolonguem a vida útil dos bens ou serviços contratados. Por exemplo, em um contrato de iluminação pública, especificar a preferência por lâmpadas de LED pode representar economia a longo prazo e um menor consumo de energia.

Portanto, a definição dos requisitos do objeto é uma etapa estratégica para o sucesso das contratações públicas. Ela deve ser realizada com base em uma análise criteriosa das necessidades reais da administração, considerando o equilíbrio entre qualidade, custo e sustentabilidade. Esse processo de especificação ajuda a administração pública a alcançar melhores resultados nas contratações, promovendo a utilização eficaz dos recursos públicos e garantindo que os bens e serviços entregues atendam plenamente às necessidades da comunidade.

3.1.5. Estimativa de Custos

A estimativa de custos é outro elemento crucial do ETP, pois serve para prever o valor total da contratação com base em dados concretos, como pesquisa de mercado e parâmetros técnicos. Essa estimativa ajuda a evitar surpresas financeiras durante a execução do contrato, além de fornecer uma base para avaliar as propostas

dos licitantes. No contexto municipal, onde o orçamento público é geralmente mais restrito, a precisão na estimativa de custos é essencial para assegurar que os recursos sejam alocados de forma eficiente. Uma estimativa adequada também auxilia na prevenção de fraudes e desvios, já que preços inflacionados ou incoerentes com o mercado podem ser mais facilmente detectados.

3.1.6. Cronograma Físico-Financeiro

O cronograma físico-financeiro detalha o planejamento temporal das atividades e o fluxo de desembolsos financeiros previstos ao longo da execução do contrato. Este componente é vital para garantir que a execução dos serviços ou a entrega dos bens ocorra dentro dos prazos estabelecidos, minimizando atrasos e garantindo que os pagamentos sejam feitos de acordo com o andamento real do contrato. Para os municípios, que muitas vezes dependem de repasses estaduais ou federais, o controle dos prazos e das despesas é essencial para evitar problemas de caixa e garantir que os projetos não sejam interrompidos por falta de recursos financeiros.

3.1.7. Identificação de Riscos e Medidas de Mitigação

A identificação de riscos e as medidas de mitigação constituem uma parte indispensável do ETP, pois permitem que a administração municipal antecipe possíveis problemas que possam surgir durante a execução do contrato. Riscos técnicos, financeiros, jurídicos e operacionais devem ser previstos, e estratégias para minimizá-los devem ser delineadas. Essa abordagem preventiva ajuda a garantir que a administração pública esteja preparada para lidar com imprevistos e, ao mesmo tempo, reduz a chance de falhas graves que possam comprometer o sucesso do projeto ou da prestação de serviço.

Os riscos podem incluir, por exemplo, a indisponibilidade de materiais, falhas contratuais, problemas climáticos que afetem a execução de obras ou até mesmo questões relacionadas à licitude das propostas. A administração municipal, por ser mais exposta a recursos limitados e infraestrutura mais frágil, precisa estar especialmente atenta à identificação desses riscos para evitar contratempos significativos.

3.1.8. Conclusão da Análise dos Elementos do ETP

Em suma, os elementos que compõem o ETP formam um conjunto estruturado de diretrizes que orientam o processo licitatório, garantindo que ele seja fundamentado de maneira técnica e que atenda às necessidades da administração pública com eficiência, transparência e qualidade. Nos municípios, a observância rigorosa desses elementos é particularmente importante, pois as decisões de contratação impactam diretamente o atendimento das necessidades básicas da população local e a qualidade dos serviços prestados.

Assim, para que o ETP seja eficaz, é imprescindível que os municípios invistam na qualificação de seus profissionais, fornecendo ferramentas e conhecimentos que permitam a elaboração de estudos técnicos mais robustos e fundamentados, alinhados aos objetivos da nova lei.

3.2. Programas de Capacitação e Suporte Técnico para Municípios

Para enfrentar a carência de capacitação técnica e garantir a implementação eficaz do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nos municípios, a criação de programas de capacitação e suporte técnico específicos é essencial. Esses programas devem ser desenvolvidos com foco na formação contínua dos servidores públicos, cobrindo aspectos teóricos e práticos relacionados à elaboração do ETP, como análise de viabilidade, gestão de riscos e estimativa de custos.

Iniciativas como cursos de educação a distância (EAD), treinamentos presenciais, workshops e guias práticos podem ser oferecidas por instituições públicas e privadas, em colaboração com órgãos federais e estaduais. Além disso, plataformas digitais e ferramentas de suporte técnico podem ser disponibilizadas para auxiliar na elaboração do ETP, facilitando o acesso a metodologias padronizadas e modelos de estudos técnicos.

Outro aspecto relevante é a criação de redes de cooperação entre municípios, permitindo a troca de experiências e o compartilhamento de boas práticas na aplicação do ETP. O suporte técnico, oferecido por meio de consultorias ou parcerias com universidades e centros de pesquisa, também pode ajudar a compensar a falta de expertise local. Essas medidas são fundamentais para assegurar

que o ETP seja elaborado de forma consistente, contribuindo para a melhoria da gestão das contratações públicas municipais.

3.2.1 Descrição da Necessidade da Contratação no Âmbito Municipal

A descrição da necessidade da contratação é o ponto inicial e talvez o mais crucial do Estudo Técnico Preliminar. Ela serve como base para justificar a pertinência e urgência de uma contratação pública. Especificamente no contexto municipal, onde as demandas locais tendem a ser variadas e mais próximas das necessidades imediatas da população, a descrição da necessidade desempenha um papel ainda mais importante, já que cada decisão impacta diretamente o bem-estar dos cidadãos.

Em termos práticos, essa seção do ETP deve ser redigida de forma clara, objetiva e detalhada, de modo que os gestores públicos e os potenciais licitantes compreendam completamente a natureza e a urgência da contratação. A descrição deve apontar o problema a ser solucionado, as metas a serem alcançadas e o contexto específico da administração pública que justifica a contratação.

Por exemplo, a necessidade de pavimentação de uma estrada rural, em um município pequeno, deve ser descrita não apenas como "necessidade de pavimentação", mas sim detalhada como uma solução para melhorar a mobilidade dos habitantes, facilitar o escoamento da produção agrícola local e reduzir os custos de manutenção de veículos públicos e privados. A descrição, nesse sentido, vai muito além de uma mera constatação do problema: ela contextualiza, embasa e justifica a importância estratégica daquela contratação para o desenvolvimento local.

3.2.2. Relação com o Planejamento Estratégico Municipal

Além de simplesmente listar os problemas ou as necessidades imediatas, a descrição da contratação deve estar alinhada com o planejamento estratégico do município. As administrações municipais geralmente operam com planos plurianuais que definem as prioridades para investimento e desenvolvimento em diversas áreas, como infraestrutura, saúde, educação, e desenvolvimento econômico. Ao vincular a contratação ao planejamento estratégico, os gestores públicos garantem que a decisão de contratar está em consonância com as metas e objetivos de longo prazo do município.

Nesse aspecto, a descrição da necessidade deve indicar de que maneira a contratação específica atende aos planos de governo e as demandas do Plano de Contratação Anual ou outro instrumento de planejamento municipal. Isso demonstra que a contratação é parte de uma política pública estruturada e não uma decisão pontual ou reativa.

3.2.3. Justificativa Econômica e Social

Uma boa descrição da necessidade de contratação também deve levar em conta os impactos econômicos e sociais que a contratação terá sobre a comunidade. No exemplo de uma obra de infraestrutura, é importante ressaltar como a pavimentação de uma estrada pode atrair investimentos, melhorar a qualidade de vida da população e estimular o crescimento de pequenas e médias empresas locais.

Em municípios com orçamento mais restrito, uma descrição bem fundamentada pode ser determinante para convencer os órgãos de fiscalização e controle, como Tribunais de Contas, sobre a necessidade da contratação. Justificativas sociais, como a melhoria do acesso à saúde pública em regiões afastadas, o impacto positivo na educação ou a segurança de seus cidadãos, são de extrema relevância para que a contratação seja aprovada sem questionamentos.

3.2.4. Diagnóstico e Especificação do Problema

Uma parte fundamental da descrição é o diagnóstico correto do problema que se pretende resolver. Isso inclui a identificação de quais fatores ou situações estão causando a necessidade de intervenção por parte da administração municipal. No âmbito municipal, a descrição deve considerar características locais como geografia, demografia, recursos financeiros disponíveis e limitações de infraestrutura.

Por exemplo, em um município com áreas de risco de alagamento, a descrição da necessidade para obras de drenagem urbana deve incluir uma análise do histórico de enchentes, dados sobre a população afetada, e uma explicação detalhada de como a falta de infraestrutura tem gerado prejuízos econômicos e sociais. A especificação detalhada do problema permite que o ETP sirva como uma ferramenta de planejamento, orientando não apenas a contratação, mas também futuras políticas públicas que possam complementar a solução.

3.2.5. Participação Social e Diálogo com a Comunidade

Outro aspecto relevante na elaboração da descrição da necessidade, principalmente em municípios, é o diálogo com a comunidade local. A administração pública, ao definir a necessidade de uma contratação, muitas vezes deve levar em consideração demandas diretas da população. A participação social no diagnóstico das necessidades pode ser feita através de audiências públicas, consultas populares ou reuniões de conselhos comunitários.

Nesse sentido, uma contratação para construção de um novo posto de saúde, por exemplo, pode ser descrita no ETP como uma resposta a uma reivindicação recorrente da população em áreas carentes, legitimando a ação do poder público como uma medida de atendimento direto às necessidades da comunidade. Essa abordagem fortalece a legitimidade da administração e aumenta a transparência no uso dos recursos públicos.

3.2.6. Considerações Ambientais e Sustentabilidade

Por fim, em tempos de crescente preocupação com a sustentabilidade, a descrição da necessidade da contratação também deve considerar o impacto ambiental das obras ou serviços a serem contratados. Muitos municípios, especialmente os que enfrentam desafios ambientais, precisam justificar a contratação levando em conta a preservação do meio ambiente, a mitigação de riscos ambientais e a sustentabilidade dos projetos a serem executados.

Um exemplo seria a descrição da necessidade de uma obra de saneamento básico, onde a administração municipal pode detalhar como a falta de infraestrutura sanitária está impactando os recursos hídricos locais e afetando a saúde pública. A contratação pode ser justificada como parte de um projeto mais amplo de sustentabilidade ambiental, vinculando-a a iniciativas como a Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A descrição da necessidade da contratação é um componente estratégico do ETP, especialmente no contexto municipal. Ela não se resume a uma simples justificativa formal, mas sim a um diagnóstico detalhado e bem fundamentado que assegura que a contratação atenderá aos reais interesses da comunidade e se

alinhará com os princípios da eficiência, transparência e economicidade. Esse detalhamento também facilita a compreensão por parte dos licitantes e órgãos de controle, assegurando que o processo licitatório ocorra de maneira clara e sem contestações.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da pesquisa indicam que a implementação do Estudo Técnico Preliminar nos processos licitatórios municipais, conforme a Lei 14.133/2021, ainda enfrenta desafios significativos. A análise de documentos oficiais e entrevistas com gestores públicos revelou que, apesar do reconhecimento da importância do ETP, a aplicação prática desse instrumento é prejudicada pela falta de capacitação técnica dos servidores municipais. Muitos dos municípios pesquisados não possuem equipes preparadas para realizar as análises das mais complexas às demandas mais simples que o ETP exige, como a avaliação de riscos e a estimativa de custos.

Outro resultado importante foi a constatação de que a padronização nos processos de elaboração do ETP é inexistente em muitas administrações municipais. Essa ausência de critérios uniformes leva a variações na qualidade e profundidade dos estudos técnicos, comprometendo a efetividade do ETP em promover a eficiência, transparência e qualidade nas contratações públicas. Em contrapartida, municípios que investiram em capacitação e adotaram modelos de ETP mais robustos apresentaram resultados mais positivos, como a melhoria na identificação de necessidades e na gestão de riscos.

Na discussão, é possível perceber que os municípios que participaram de programas de capacitação e suporte técnico mostraram avanços consideráveis na qualidade dos seus ETPs. Essa constatação reforça a necessidade de investimentos contínuos em formação e suporte técnico, bem como a adoção de diretrizes padronizadas para nortear a elaboração do ETP, especialmente nos municípios de menor porte. A colaboração entre municípios, por meio de redes de apoio e troca de experiências, também foi identificada como uma prática promissora para superar os desafios encontrados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre a implementação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nos processos licitatórios municipais, conforme estabelecido pela Lei 14.133/2021, evidencia que, embora o ETP represente um importante avanço na legislação de contratações públicas no Brasil, sua aplicação prática ainda enfrenta barreiras consideráveis. A falta de capacitação técnica e a ausência de padronização no

processo de elaboração do ETP comprometem o pleno alcance dos objetivos de eficiência, transparência e qualidade nas contratações públicas.

Conclui-se que a capacitação técnica dos servidores municipais é um fator determinante para a qualidade dos ETPs, sendo necessário o investimento contínuo em treinamentos e programas de suporte técnico que capacitem os gestores públicos a realizar análises robustas e bem fundamentadas. A padronização de metodologias para a elaboração do ETP, adaptadas às realidades locais, também se mostra essencial para garantir consistência e eficácia nos processos licitatórios.

Além disso, o fortalecimento das redes de cooperação entre municípios e o uso de ferramentas tecnológicas de suporte podem ajudar a superar a falta de expertise em pequenos municípios, garantindo a disseminação de boas práticas e promovendo a melhoria contínua das contratações públicas. Assim, o ETP, quando adequadamente aplicado, pode cumprir seu papel de otimizar a gestão pública, racionalizar o uso dos recursos e assegurar a transparência nos processos de licitação.

Ao final desta pesquisa, observamos que a implementação da nova ferramenta de contratação pública, especialmente no contexto municipal, impõe desafios significativos. Conforme destacado ao longo do estudo, a capacitação dos gestores e a reestruturação dos processos internos são exigências centrais para a efetivação da Lei nº 14.133/2021. O objetivo deste trabalho foi identificar esses desafios e propor reflexões sobre a importância do Estudo Técnico Preliminar (ETP) no aprimoramento das contratações públicas.

A análise mostrou que, embora a nova legislação represente um avanço em termos de transparência e eficiência, sua aplicação prática encontra obstáculos que vão além da simples adesão normativa. A resistência cultural e a limitação de recursos nos municípios se destacaram como fatores críticos, sugerindo que o êxito da legislação está diretamente relacionado ao investimento contínuo em formação e ao fortalecimento da capacidade administrativa local.

Esses pontos reforçam a necessidade de uma abordagem integrada, que combine o cumprimento da norma com a melhoria das práticas administrativas. Em última análise, esta pesquisa contribui para o debate sobre a eficiência das

contratações públicas e aponta para a importância de políticas públicas que apoiem as administrações locais na adaptação aos novos requisitos. Assim, o Estudo Técnico Preliminar se consolida não apenas como uma exigência formal, mas como uma ferramenta essencial para decisões de contratação mais sustentáveis e alinhadas ao interesse público.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Licitação Pública: Uma Abordagem Econômica e Jurídica**. São Paulo: Atlas, 2018;

BONATTO, Hamilton; Charles, Ronny. **Concorrência e Pregão da Lei nº 14.133/2021: Uma Questão de Homonímia.** O Pregoeiro, Curitiba, v. 17, n. 203, p. 4, nov. 2021;

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei no 14.133/2021**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022;

CAMARÃO, Tatiana. **Estudo Técnico Preliminar: Arquitetura, Conteúdo, Obrigatoriedade e a Previsão no PL 1292/95.** https://www.novaleilicitacao.com.br. 03 jan. 2020;

CARVALHO FILHO, J. S. (2021). **Manual de direito administrativo** (35ª ed.). São Paulo: Atlas;

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** Salvador: JusPodivm, 2021;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020;

DINIZ, Pedro. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva Educação, 2020;

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020;

MARTINS, J. **Capacitação de Gestores Públicos e Novas Ferramentas Legislativas: Fundamentos e Práticas**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020;

NOGUEIRA, Rênato Fenili. **Licitações e Contratos Administrativos.** São Paulo: Atlas, 2020;

SILVA, A. B.; OLIVEIRA, C. D**. Planejamento de Contratações Públicas: Estudos Técnicos Preliminares e suas Aplicações na Nova Lei de Licitaçõe***s*. São Paulo: Editora Jurídica, 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas.** 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021;

ZYMLER, Benjamin; ALVES, Francisco Sérgio Maia. **O Controle das Contratações Públicas pelos Tribunais de Contas a partir da Lei nº 14.133/2021**. In: Terrão, Cláudio Couto; Andrade, Durval Ângelo (coord.). *Controle Externo no Século XXI: Homenagem a Sebastião Helvecio, Conselheiro, Educador e Cidadão do Mundo*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 135-154.