



ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP **(LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021)**

(Instrução Normativa SEGES Nº 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2022)

INTRODUÇÃO

Nos termos da nova lei de licitações e contratos o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, inciso XX).

O Manual de Riscos e Controles do Tribunal de Contas da União optou por definir esses estudos como o documento que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e tem como objetivo:

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; e
- b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável.

Na visão do Professor Ronny Charles (Lei de Licitações Públicas Comentada, 12º Edição, pág.139) a função do ETP é agregar novos elementos de planejamento, avaliando, entre outras coisas: as soluções disponíveis no mercado para atendimento da pretensão contratual, eventuais requisitos necessários à contratação, ponderações sobre a modelagem contratual (como em relação ao parcelamento ou não da solução, contratação com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), entre outros.

É nessa oportunidade que os integrantes, requisitante e técnico, devem caracterizar a solução que atenderá às demandas internas de forma eficiente e eficaz. A elaboração desse documento guarda relação intrínseca com os objetivos do processo licitatório, dispostos no art. 11 da nova lei de licitações, em especial com aquele esculpido no inciso I, qual seja "I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto."

Nesse sentido, o presente estudo técnico preliminar tem por objetivo evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, em consonância com os elementos dispostos no art. 18, §1º Lei 14.133/2021.

1. Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público.

Aqui o integrante demandante e técnico deve buscar esclarecer, de forma detalhada, a demanda a ser resolvida. Devem estar evidenciadas todas as situações que culminaram na existência dessa demanda. Geralmente as demandas surgem das atividades finalísticas de cada organização, no caso de um Tribunal deve existir alguma justificativa que ligue a necessidade à manutenção, implantação ou aperfeiçoamento das atividades do órgão.

Podem surgir demandas que possuem fundamento nos objetivos estratégicos do Tribunal, de forma que a concretização dessa contratação/aquisição culmine no alcance, ou na proposição de ferramentas de alcance para o atingimento completo do objetivo estratégico que se pretende alcançar como organização.

A justificativa da contratação, deverá estar em conformidade com a descrita no DFD.

2. Descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de acessibilidade e sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho.

Descrever aqui as características pormenorizadas que a solução deverá atender. É preciso estabelecer os requisitos mínimos de qualidade, se possível, no caso de aquisição de produtos, o apontamento de modelo de referência daquilo que se pretende adquirir. A ideia principal aqui é conseguir descrever com exatidão aquilo que se pretende alcançar com a contratação, pois isso será o parâmetro para o alcance da proposta mais vantajosa.

Deve se ter bastante atenção para não caracterizar a solução a ser contratada de forma insuficiente, de forma que não se obtenha um resultado de qualidade na contratação, ao passo que é preciso cuidar para não especificar muito o produto e assim restringir a competição.

O ideal é que os requisitos elaborados sejam apenas aqueles indispensáveis à satisfação da necessidade ou resolução da demanda organizacional.

Eventuais dúvidas sobre os critérios de acessibilidade aplicáveis à contratação poderão ser dirimidas junto ao Setor de Acessibilidade e Inclusão. De igual modo, dúvidas relativas aos critérios de sustentabilidade poderão ser dirimidas junto ao Setor de Sustentabilidade e Responsabilidade Social.

Importante destacar que a regra é não indicar marca de produtos. A indicação, no entanto é, admitida por razões técnicas, formalmente justificadas, nas hipóteses estabelecidas pelo art. 41 inciso I da Lei 14.133/2021:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante; e
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência.

Cabe ainda ressaltar que, tanto a exigência de amostras e de provas de conceito, quanto a indicação de marcas e modelos, por terem o potencial de restringir a competitividade da licitação e aumentar os custos de participação no certame, são medidas excepcionais, a serem, portanto, motivadas na fase de planejamento da contratação.

Após o levantamento de mercado (item 3), se for constatado que os requisitos exigidos restringem bastante a quantidade de potenciais fornecedores, deve ser avaliado qual(is) dele(s) estão levando a essa maior restrição, para se certificar de que ele(s) de fato é(são) imprescindível(is).

3. Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

O levantamento de mercado é uma etapa fundamental do planejamento da contratação, pois permite analisar as alternativas disponíveis e justificar a escolha da solução mais adequada do ponto de vista técnico e econômico.

Antes de definir a solução a ser contratada, é necessário compreender como o mercado pode atender à necessidade da Administração. Esse levantamento ajuda a evitar direcionamento indevido da licitação e garante que a especificação do objeto seja realista, viável e compatível com a competitividade do setor.

Essa análise pode incluir:

- a) comparação de soluções similares adotadas por outros órgãos públicos e entidades privadas;
- b) pesquisas sobre novas metodologias e tecnologias disponíveis no mercado;
- c) identificação de padrões de qualidade e desempenho praticados no setor;
- d) análise de diferentes modelos de aquisição (compra, locação, permuta, etc.).

Para realizar o levantamento de mercado, a equipe pode utilizar diversas fontes, incluindo:

- a) consultas a contratações similares: Verificação de licitações anteriores realizadas por órgãos públicos em nível federal, estadual e municipal, disponíveis em bases como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e sites de compras governamentais.
- b) pesquisa de preços e fornecedores: Coleta de informações junto a empresas do setor, bases de dados de preços referenciais e orçamentos fornecidos por potenciais fornecedores.
- c) consulta pública e diálogo com o mercado: Uso de mecanismos previstos na Lei nº 14.133/2021, como audiência pública (art. 21) ou consulta formal a empresas especializadas, para entender a viabilidade da contratação.

Dependendo do objeto, a Administração pode optar por diferentes formas de aquisição, devendo avaliar as vantagens e desvantagens de cada opção:

- a) compra direta: Aquisição definitiva do bem, quando for a opção mais econômica e vantajosa a longo prazo.
- b) locação ou assinatura de serviço: Alternativa viável para bens que exigem atualização constante ou possuem custo de manutenção elevado.
- c) chamamento público de doação ou permuta: Solução aplicável em casos de bens

passíveis de compartilhamento entre órgãos públicos ou recebimento via doação.

A escolha final da solução deve ser fundamentada em documentos e dados verificáveis, garantindo que a decisão atenda aos princípios da eficiência e economicidade.

Com base no levantamento de mercado, a equipe de planejamento da contratação deve documentar a justificativa para a escolha do modelo de solução e os critérios técnicos utilizados.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2829/2015 - Plenário, determinou que a Administração deve identificar um conjunto representativo de modelos disponíveis no mercado antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços. Isso evita direcionamento indevido da licitação e amplia a competitividade do certame.

Corroborando com o entendimento, o relatório de inspeção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no Tribunal de Justiça de Roraima insp n. 0004897-61.2024.2.00.0000 destacou pontos cruciais relacionados à necessidade de aperfeiçoamento dos documentos de planejamento da contratação apontando que em determinados processos a escolha do objeto a ser contratado foi feita desde o início, sem uma análise aprofundada do problema a ser resolvido. Tal prática impede a avaliação adequada da contratação sob a ótica do interesse público, em desconformidade com o art. 18, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021. Conforme registrado:

"O contexto em análise remete à conclusão de que o estudo técnico preliminar seria dispensável (documento elaborado para cumprir uma forma determinada em lei), uma vez que, desde o início da contratação, o objeto a ser contratado foi escolhido, sem dar margem para uma análise aprofundada do problema a ser resolvido. A abordagem impede a devida avaliação sob a ótica do interesse público."

Essa conclusão reforça a necessidade de uma análise criteriosa das alternativas disponíveis no mercado, de modo a evitar a subutilização de soluções ou a contratação de bens e serviços desnecessários, elevando custos e reduzindo a eficiência dos gastos públicos.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 2037/2019 - Plenário, também alertou sobre os riscos associados a um planejamento inadequado:

"Dessa forma, foi constatado que os processos de planejamento, quando continham os artefatos exigidos na instrução normativa supracitada, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), haviam sido elaborados de maneira proforma, isto é, o planejamento da contratação não havia ocorrido de fato."

Ainda, o CNJ alertou que a inversão da lógica de planejamento, subordinando a necessidade à solução previamente definida, é uma falha recorrente que deve ser evitada:

"A solução deve adequar-se à necessidade e não o contrário, no entanto, não é incomum a adoção de alternativas que serão subutilizadas ou que estão aquém da necessidade, trazendo problemas maiores do que a necessidade original. Tudo porque pensou-se em solução e não em necessidade." (Cecília de Almeida Costa e Franklin Brasil Santos, 2022)

A falta de um levantamento de mercado adequado pode gerar desperdícios e comprometer a efetividade da contratação. Entre os riscos apontados pelo TCU estão:

a) escolha precipitada da solução, sem identificação prévia e exata do problema, levando à contratação desnecessária ou ineficaz;

b) definição inadequada dos requisitos, limitando a competitividade e elevando o custo da contratação;

c) contratação de solução inadequada para a demanda, resultando em desperdício de recursos financeiros, de tempo e de esforço administrativo; e

d) falta de análise de oportunidade e conveniência na prorrogação de contratos, levando à manutenção de soluções que não atendem mais às necessidades da Administração.

Dessa forma, reforça-se a necessidade de observância rigorosa das diretrizes do CNJ e do TCU quanto ao planejamento das contratações, garantindo que o levantamento de mercado seja realizado de maneira sólida e fundamentada, com análise das alternativas existentes e justificativa técnica e econômica da escolha realizada.

4. Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso.

Feita a análise de mercado e encontrada a solução mais viável para a organização, é nesse campo que deve ser feita a descrição da solução que se pretende contratar efetivamente. Essa descrição será a base do termo de referência, evidenciando que o tipo de solução escolhido pela equipe de planejamento da contratação, com base no levantamento de mercado, é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que melhor proporcionará a existência de competição, considerando os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como as práticas de mercado.

Além disso, deve ser detalhada a forma como será garantida a qualidade da solução contratada, incluindo aspectos relacionados à manutenção, à assistência técnica e à garantia do serviço ou produto.

4.1 Qualificação técnico-profissional e técnico-operacional

O integrante técnico deverá descrever, caso necessário, as qualificações técnicas exigidas para verificar se a empresa licitante possui as habilidades, experiências e recursos necessários para executar o projeto ou fornecer os serviços de acordo com os padrões exigidos pelo contratante.

A inclusão ou a ausência de exigência de qualificação técnica deverão ser devidamente justificadas, obedecendo as diretrizes do **art. 67 da Lei 14.133/2021**, garantindo que não haja restrição indevida à competição.

4.2. Garantia Contratual

Caso haja necessidade, conforme o objeto a ser contratado, a equipe deverá prever a exigência de prestação de garantia contratual, em conformidade com o **art. 96 da Lei 14.133/2021**.

A garantia contratual tem o objetivo de assegurar a correta execução do contrato, podendo ser exigida nas formas previstas na legislação, tais como caução em dinheiro, seguro-garantia ou fiança bancária, respeitando os limites legais aplicáveis ao tipo de contratação.

4.3. Instrumento de Medição de Resultado - IMR

Antes de qualquer coisa, é importante delimitar que o integrante técnico deve escolher bem os indicadores que utilizará.

Nota explicativa

A Instrução Normativa n.º 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, traz a definição de IMR fixada no Anexo I, vejamos:

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR): mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

Trata-se, portanto, de instrumento que define bases objetivas a serem aplicadas no controle da qualidade do objeto executado, permitindo à Administração, também com base em previsão expressa nesse instrumento, promover as adequações de pagamento no caso de não se verificar o atendimento das metas estabelecidas.

Adotado um IMR, define-se um nível mínimo de qualidade para que a contratada tenha direito a receber o valor previsto em contrato. Caso o serviço seja prestado, mas com nível de qualidade inferior ao mínimo estabelecido, o próprio IMR prevê a redução que deverá ser realizada no valor a ser pago à contratada.

Nota explicativa

É importante entender que vários são os fatores que podem ser utilizados para criação dos indicadores, como, por exemplo:

- a. tempo: leva em consideração os prazos para execução do objeto: cumpriu o solicitado no tempo proposto?
- b. qualidade: a prestação do serviço é realizada com a qualidade desejada pela Contratante?
- c. atendimento às especificações: a execução do objeto encontra-se alinhada às especificações solicitadas?
- d. eficácia: é a relação entre os resultados obtidos e os resultados pretendidos: atingiu os resultados esperados?

Portanto, a análise quanto aos instrumentos a serem criados para monitoramento do objeto executado deve ser minuciosa, buscando mecanismos que possam ajudar na melhor execução possível da contratação, com observância ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade nos cálculos de fatores para abatimento nos valores a serem percebidos pela contratada.

5. Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

Neste campo, deve-se indicar a quantidade estimada do objeto a ser contratado, fundamentando-se em dados concretos e justificáveis. No âmbito do Tribunal de Justiça, essa estimativa pode ser baseada em fatores como:

- a) média de consumo dos anos anteriores;
- b) número de prédios, setores, servidores e magistrados;
- c) quantidade de pessoas que circulam nos prédios;
- d) estudos técnicos que demonstrem a real necessidade; e

e) outras métricas relevantes à especificidade do objeto contratado.

É fundamental que a estimativa tenha um embasamento técnico sólido, evitando arbitrariedades e justificando os critérios adotados. O não atendimento dessa exigência pode levar à caracterização de erro grosseiro, conforme Acórdão 2459/2021 do TCU, o qual destaca a necessidade de justificativas adequadas para os quantitativos adquiridos.

Caso seja adotado o **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, a equipe de planejamento deve apresentar uma justificativa embasada nos critérios estabelecidos pelos artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.462/2023. O SRP é indicado para contratações recorrentes e deve ser utilizado quando há incerteza sobre a demanda exata ao longo do tempo ou quando se pretende garantir uma gestão mais eficiente dos quantitativos contratados.

A renovação dos quantitativos registrados no ato de prorrogação deve ser tratada neste instrumento, sendo sua necessidade devidamente justificada, considerando que essa renovação possui natureza **facultativa**. Deve-se demonstrar que a prorrogação atende ao interesse público, evitando contratações desnecessárias ou excessivas. A decisão deve ser respaldada em dados concretos, como histórico de consumo e projeções de demanda.

6. Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação.

Será suprida pela construção do Mapa Comparativo de Preços.

7. Justificativas para o parcelamento ou não da solução.

Será necessário descrever sempre de forma justificada se o que se pretende adquirir/contratar pode ser parcelado em itens, com várias empresas sendo vitoriosas, e assim cada uma entregando um item, ou se apenas uma empresa poderá ser a vencedora do objeto por se tratar de solução integrada. A regra é a disputa por item, as exceções devem sempre ser justificadas.

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. Acórdão 1782/2004-Plenário | RELATOR MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Mas é preciso fazer uma análise sobre as seguintes questões, haja vista que a disputa por item é a regra, mas temos exceções:

- a) É tecnicamente viável dividir a solução?
- b) É economicamente viável dividir a solução?
- c) Não há perda de escala ao dividir a solução?

d) Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução?

8. Contratações correlatas e/ou interdependentes.

É preciso informar aqui se existem contratações em cursos que serão impactadas por essa contratação, ou que dependam dessa contratação. A busca aqui é evitar duplicidade de processos, ou contratações que poderiam ser planejadas em um só processo.

9. Demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

Indicar os resultados a serem alcançados com a contratação e os impactos organizacional e/ou sociais que a contratação alcançará.

10. Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

Descrever eventuais providências que a Administração deverá tomar antes da celebração do instrumento contratual.

11. Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável.

Deverão ser identificados possíveis impactos ambientais em decorrência da contratação pretendida e relacionadas as medidas mitigadoras (ações de prevenção e contingência para afastar/tratar os riscos).

12. Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Manifestação final sobre a viabilidade e necessidade da contratação. Este tópico busca responder a seguinte pergunta: é viável promover a contratação para a organização?

Notas

Nota 1: O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do Art. 18 da nova lei de licitações e contratos e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Art. 18, § 2º da Lei 14.133/2021).

§ 1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do

caput da IN SEGES n. 58/2022 e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas (Art. 9º, § 1º da IN 58/2022).

Nota 2: Quando da elaboração do ETP para a contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos, conforme disposto no § 3º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (Art. 15 da IN 58/2022).