



Fiscalizando o presente,
orientando o futuro.

ETP

GUIA PRÁTICO

Para Planejar Contratações Públicas

DO PROBLEMA À MELHOR SOLUÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - RS

CONSELHEIROS

Marco Antonio Lopes Peixoto - Presidente

Iradir Pietroski - Vice-Presidente

Renato Luís Bordin De Azeredo – 2º Vice-Presidente

Cezar Miola

Estilac Martins Rodrigues Xavier

Alexandre Postal

Edson Brum

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Heloisa Tripoli Goulart Piccinini

Alexandre Mariotti

Daniela Zago Gonçalves Da Cunda

Ana Cristina Moraes

Letícia Ayres Ramos

Roberto Debacco Loureiro

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Ângelo Grabin Borghetti

PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Geraldo Costa Da Camino

Daniela Wendttoniazso

Fernanda Ismael

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Carlos Alberto Machado Wulff

DIRETORA-GERAL

Ana Lucia Pereira

DIRETOR DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Roberto Tadeu De Souza Júnior

DIRETORA ADMINISTRATIVA

Mariana Marques Ferreira

DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Alexandre Porto Debeluck

DIRETOR DA ESCOLA DE GESTÃO E CONTROLE FRANCISCO JURUENA

Diego Losada Vieitez



Escola de Gestão e Controle
Francisco Juruena

Porto Alegre - RS
2025

ELABORAÇÃO

Agemir Marcolin Junior
Andrea Mallmann Couto
Davi Lemos Ballester

EDITORAÇÃO

Janaina Castoldi

Sumário

Capítulo 01

Planejamento de Contratações Públicas	05
---	----

Capítulo 02

Contexto e Finalidade do ETP	09
------------------------------------	----

Capítulo 03

Elementos do ETP	12
------------------------	----

Capítulo 04

Passo a Passo para Elaboração do ETP	15
--	----

Capítulo 05

Estudo de Caso	29
----------------------	----

Capítulo 06

Erros Comuns na Elaboração do ETP	46
---	----

Capítulo 07

Boas Práticas e Recomendações para Elaboração do ETP	48
--	----

Capítulo 08

Responsabilização de Agentes e ETP	52
--	----

Capítulo 09

Conclusão e Mensagem Final ao Leitor	54
--	----

Anexo I

Perguntas Frequentes	55
----------------------------	----

Anexo II

<i>Checklist</i> de Elaboração e Revisão do ETP	63
---	----

Anexo III

Prompt de auxílio à Revisão do ETP por meio de IA	67
---	----

Anexo IV

Referências	72
-------------------	----

Capítulo 1

Planejamento de Contratações Públicas

Você provavelmente já escutou algo como “a nova lei mudou tudo”, e deve também já ter se perguntado “ok, mas de importante, o que mudou?”. Bom, vamos lá! Uma das mudanças mais “radicais” certamente foi esta: a **Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC)** posicionou o **planejamento** como elemento **central e estratégico** das contratações públicas. Se antes o foco era quase todo na fase de seleção do fornecedor — edital, habilitação, propostas, julgamento etc. —, agora a atenção está no que acontece antes do certame, ou seja, na **fase preparatória**.

E o que isso significa? Significa que deve acabar a mentalidade do “planejar é só fazer um documento porque a lei manda”. O planejamento passa a ser a alma da contratação pública. É o momento em que a Administração deve pensar com calma: por que estou contratando? Qual a necessidade pública? Com quais políticas ou estratégicas está vinculada? E por aí vai.

Antes que você, leitor, deixe-se render por viéses simplistas do tipo “mais burocracia sem utilidade prática” ou “não tenho gente suficiente para isso”, fique conosco mais um pouco. Vai valer a pena! 😊

Por que falar de planejamento?

A deficiência de planejamento talvez seja o maior dos problemas da Administração Pública brasileira. Embora não desperte tanto a atenção da sociedade como a corrupção, o mau planejamento é um problema gravíssimo que compromete quase todas as entregas estatais. Para dar um exemplo, segundo o TCU, o mau planejamento é “o principal fator de paralisação de obras, tanto para obras de baixo como de alto valor”^[1]. O Painel do TCU de acompanhamento de obras paralisadas (data base de abril de 2025) aponta que cerca de 50% das obras federais estão paralisadas, as quais já consumiram quase R\$ 16 bilhões:

Acompanhamento de Obras Federais Paralisadas (TCU, Abr/2025):



[1] Disponível em <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de&filterPaneEnabled=false&navContentPaneEnabled=false> (acesso em 18/09/2025).

Pois bem, no cenário da NLLC, o planejamento não é um ato burocrático, mas a espinha dorsal da contratação pública, articulando as visões de longo, médio e curto prazos. É a partir dele que se definem, com base em evidências e critérios técnicos, as soluções mais adequadas para atender o interesse público, mitigando riscos e promovendo maior racionalidade no uso dos recursos.



O nível estratégico do planejamento está associado à visão global do órgão ou entidade, orientando-se para o longo prazo. Nesse patamar, a preocupação central é a definição de objetivos amplos e políticas públicas que nortearão a atuação institucional. É aí que se inserem o Plano de Governo, o Planejamento Estratégico e o Plano Plurianual (PPA), instrumentos que traduzem as diretrizes políticas em metas e prioridades de atuação. O estratégico, portanto, confere coerência e direção às ações da Administração, funcionando como referência para todos os demais níveis de planejamento.


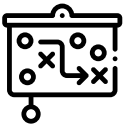
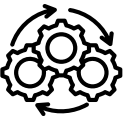
O nível tático apresenta uma visão intermediária, direcionada ao médio prazo. Aqui, os objetivos estratégicos são desdobrados em planos e programas setoriais, de modo a permitir sua concretização de forma mais detalhada. Inserem-se nesse nível o Plano de Logística Sustentável (PLS), que trata da incorporação de práticas de sustentabilidade na gestão pública; os planos setoriais de políticas públicas[2], que orientam áreas específicas de atuação; e o Plano de Contratações Anual (PCA), previsto na Lei nº 14.133/2021, que consolida as necessidades de contratação de bens, serviços e obras para cada exercício.

[2] Exemplos: Plano Municipal de Educação, Plano Municipal de Saúde, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano Municipal de Assistência Social, Plano Diretor, Plano Municipal de Mobilidade Urbana, etc.

Assim, o nível tático é responsável por traduzir a visão estratégica em ações realizáveis a médio prazo, definindo prioridades, alocando recursos, fixando prazos e atribuindo responsabilidades em escala setorial.

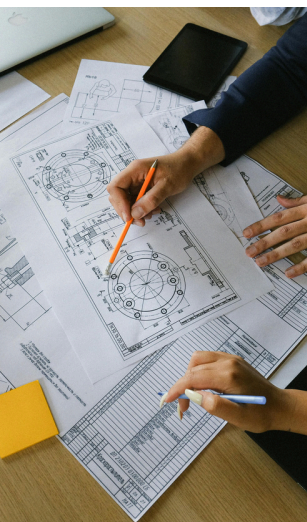
Por fim, o nível operacional concentra-se na execução prática, com foco no curto prazo, e em atividades concretas que materializam os objetivos institucionais. É nesse âmbito que se inserem os instrumentos diretamente relacionados às contratações públicas, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que fundamenta a necessidade da contratação e a escolha da solução; o Termo de Referência (TR); o Anteprojeto; o Projeto Básico; e o Projeto Executivo. O nível operacional tem como finalidade assegurar que os planos táticos e estratégicos se convertam em resultados objetivos e mensuráveis, garantindo a efetividade da atuação estatal.

Para tornar mais clara a distinção entre os três níveis de planejamento e facilitar sua aplicação prática no contexto das contratações públicas, segue abaixo um quadro-resumo. Nele, os níveis estratégico, tático e operacional são organizados segundo seu horizonte temporal, foco, principais instrumentos, exemplos e resultados esperados, permitindo à equipe de planejamento visualizar de forma integrada como cada dimensão se articula e sustenta as decisões na elaboração do ETP.

	Nível	Horizonte Temporal	Foco	Instrumentos	Exemplos	Resultados Esperados
	Estratégico	Longo prazo	Definir prioridades e objetivos	Plano de Governo; Planejamento Estratégico; Plano Plurianual (PPA)	Definição de políticas públicas; diretrizes de governo; metas plurianuais	Alinhamento institucional; Coerência das políticas; Direção estratégica
	Tático	Médio prazo	Definir ações concretas e diretrizes operacionais para atingir os objetivos	Planos setoriais; Plano de Logística Sustentável (PLS); Plano de Contratações Anual (PCA)	Consolidação das necessidades anuais de contratação; Definição de diretrizes e metas de sustentabilidade; Programas de políticas públicas específicas	Integração entre áreas; Priorização de recursos; Conversão da estratégia em ações concretas
	Operacional	Curto prazo	Processos, atividades e execução prática	Estudo Técnico Preliminar (ETP); Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico; Anteprojeto; Projeto Executivo	Elaboração de ETP para identificar as melhores soluções para contratações; Especificação de objetos e serviços; Projetos de obras públicas	Resultados mensuráveis; Execução de contratações públicas; Entrega de bens, serviços e obras à sociedade

Está achando confuso? 😞 Calma! Um exemplo vai deixar isso mais claro. 💡 Imagine que a comunidade demande ampliação do acesso à educação básica. Pois bem, na descrição abaixo vamos mostrar como essa necessidade é, primeiramente, selecionada como uma diretriz estratégica do Governo; desdobra-se em planos setoriais de educação e de logística; depois, desdobra-se em definições operacionais do ETP, do Termo de Referência e dos projetos técnico-executivos; até, por fim, virar uma contratação real, pronta para atender a demanda da comunidade. 😊

Necessidade de Ampliação do Acesso à Educação Básica



Nível Estratégico:

No seu plano de governo, o Prefeito Municipal estabeleceu como prioridade a ampliação do acesso à educação básica, necessidade já assentada no Plano Municipal de Educação. Ao assumir o governo, esta intenção é traduzida em um dos objetivos do planejamento estratégico institucional, fixando a meta de aumentar em 20% o número de vagas na rede municipal de ensino nos próximos quatro anos. A fim de garantir os recursos necessários para o atingimento da meta, este objetivo é desdobrado em programas e ações no Plano Plurianual.

Nível Tático:

No processo de revisão do Plano Municipal de Educação, com ampla participação popular, são identificadas regiões com déficit de vagas e definida a necessidade de aumentar X vagas na educação básica no Bairro Y. No Plano de Contratações Anual (PCA), é registrada a referida necessidade de ampliação de oferta de vagas, atendendo à meta do PPA. Além disso, o Plano de Logística Sustentável (PLS) prevê as diretrizes para o cálculo do menor dispêndio, considerando os custos diretos e indiretos das alternativas de solução, bem como os critérios de sustentabilidade a serem observados nas contratações públicas.



Nível Operacional:

Com base na necessidade apresentada, a equipe de planejamento elabora o Estudo Técnico Preliminar (ETP), avaliando alternativas (como ampliação de escolas existentes, aquisição de vagas da rede privada ou construção de novas unidades), elegendo a construção de nova escola no bairro Y como a solução apta a gerar o melhor resultado de contratação a longo prazo, considerada a realidade local, os critérios de eficiência, efetividade, economicidade e impactos ambientais, bem como os riscos envolvidos, o resultado da política pública pretendido e os benefícios associados, além de demonstrada a viabilidade da solução escolhida. A seguir, com base no ETP, são elaborados o Anteprojeto, o Projeto Básico e o Projeto Executivo.



Resultado Final:

A concorrência é realizada, a obra é executada e fiscalizada, culminando com a entrega da nova escola (alternativa considerada no ETP como a melhor solução para resolução da necessidade), que materializa a diretriz estratégica, cumpre o plano setorial e concretiza a contratação prevista no PCA. Com isso, as metas de longo prazo produziram resultados objetivos e mensuráveis para a sociedade: mais vagas para crianças em idade escolar, melhoria da infraestrutura educacional e promoção do direito fundamental à educação.

Agora, fala a verdade 😊: com essa visão global de planejamento as peças não começam a se encaixar melhor? 🚀

Já se pode notar que algumas fases comumente consideradas como “burocracia inútil” são, na realidade, passos fundamentais que devem ser levados muito a sério.

Capítulo 2

Contexto e Finalidade do ETP

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um instrumento central no planejamento de nível operacional das contratações públicas previsto na Lei nº 14.133/2021. Ele representa o primeiro documento da fase preparatória e tem como objetivo caracterizar a necessidade pública a ser atendida, avaliar alternativas e indicar a solução mais adequada ao interesse público (art. 6º, XX da NLLC).

A elaboração do ETP deve ser compreendida como uma mudança cultural e de paradigmas na forma de realizar contratações, notadamente nas esferas estadual e municipal. Sob a vigência da antiga Lei nº 8.666/1993, era comum iniciar a fase interna já com a solução predefinida, muitas vezes baseada apenas em demandas informais ou na experiência individual de servidores.

Erro de comunicação: um inimigo à espreita

"Não há nada tão inútil quanto fazer eficientemente o que não deveria ser feito", diz Peter Drucker. A formulação incorreta da necessidade é o pior dos erros, pois pode tornar a contratação totalmente inaproveitável.

Mas, por que isso acontece? Dentre as causas, a comunicação deficiente entre os atores envolvidos, especialmente quem lida concretamente com a necessidade e quem a comunica formalmente à organização, talvez seja a mais crítica.

Por isso, é preciso construir ou aprimorar práticas, rotinas ou sistemas para tratar riscos, especialmente aqueles que surgem com descrições lacunosas, genéricas, enviesadas ou feitas por pessoas que não conhecem suficientemente a necessidade.



A nova lei rompe com a lógica de solução predefinida, exigindo que a Administração, em estudo técnico preliminar: (i) identifique claramente o problema ou a necessidade que motiva a contratação; (ii) mapeie e compare as alternativas de solução; e (iii) selecione, de forma justificada, a solução apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso.

Mas, por que toda essa preocupação da NLLC em identificar “claramente o problema ou necessidade”? 😞

Aqui cabe chamar a atenção para uma armadilha, um atalho mental insidioso: é comum trocarmos a solução pela necessidade. O que isso significa? Às vezes, nosso raciocínio é sutilmente arrastado pelo brilho de uma solução predefinida sem que, antes, conheçamos adequadamente a necessidade. Exemplo: alguém propõe monitoramento facial para maior segurança de determinadas áreas da cidade. A Administração fica seduzida pelo atributo tecnológico da solução. No entanto, ao se analisar a necessidade pública, verifica-se que os índices de ocorrências não são tão altos e que existem outras soluções que podem ser mais econômicas, eficientes e eficazes, como melhorar a iluminação pública nos locais, revisar a atuação da guarda municipal, buscar maior integração com a polícia militar, etc.

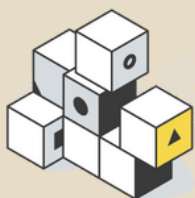
Esse tipo de armadilha acaba ensejando planejamentos feitos como “conta de chegada”, apenas para justificar a escolha preconcebida de uma determinada solução – sem que os contornos da necessidade e as outras soluções disponíveis tivessem sido suficientemente analisadas.

Uma adequada identificação do problema a ser resolvido, portanto, é capaz de deslocar o foco da simples “compra de um bem” ou “contratação de um serviço ou obra” para a busca da solução de uma necessidade pública, evitando contratações desnecessárias, inadequadas ou desproporcionais.

Acórdão TCU nº 122/2020 - Plenário :

9.3.3. A elaboração açodada, pro forma e a posteriori dos artefatos essenciais ao planejamento da contratação - Estudo Técnico Preliminar e Projeto básico - apenas com o fito de cumprir o rito processual, em subversão da sequência processual prevista, definindo-se primeiro a forma de contratar para em seguida elaborar os documentos destinados a sustentar tal definição, o que desrespeita o princípio fundamental do planejamento e do controle insculpidos nos incisos I e V, do art. 6º, do Decreto-Lei 200/1967.

Nesse sentido, em linhas gerais, as principais funções de um ETP são:



Fornecer as bases técnicas necessárias

para identificar e justificar a melhor solução para atender à necessidade pública, assegurando uma decisão de contratar devidamente fundamentada e transparente.



Justificar e registrar

formalmente as escolhas e decisões tomadas pela equipe de planejamento ao longo da fase preparatória do certame.



Orientar a elaboração

do Termo de Referência, do Anteprojeto ou do Projeto Básico.

Com isso, mais do que cumprir exigências legais, o ETP passa a assumir um papel de **instrumento de governança e racionalidade administrativa**: permite avaliar a viabilidade técnica, econômica e ambiental da contratação, identificar e mitigar riscos potenciais e assegurar o alinhamento da decisão aos planos e às políticas institucionais. Por fim, o documento também tem papel protetivo: ao registrar de forma transparente as análises e as justificativas, a equipe reduz riscos de responsabilização futura por decisões tomadas de boa-fé e com base nas informações disponíveis à época.

Capítulo 3

Elementos do ETP

O art. 18, §1º da Lei nº 14.133/2021 elenca treze elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, sendo cinco deles de observância obrigatória em qualquer contratação. Esses itens constituem o núcleo essencial do documento, mas a adoção desse modelo simplificado somente se justifica mediante fundamentação expressa, conforme dispõe o §2º do mesmo dispositivo legal[3].

Conteúdo mínimo obrigatório

- 1 Descrição da necessidade da contratação
- 2 Estimativa das quantidades
- 3 Estimativa do valor da contratação
- 4 Justificativa para o parcelamento ou não da contratação
- 5 Indicação da viabilidade ou não da contratação

Conteúdo do ETP completo

- 1 Descrição da necessidade da contratação
- 2 Estimativa das quantidades
- 3 Estimativa do valor da contratação
- 4 Justificativa para o parcelamento ou não da contratação
- 5 Indicação da viabilidade ou não da contratação

+

- 6 Demonstração da contratação no PCA
- 7 Requisitos da contratação
- 8 Levantamento de mercado
- 9 Descrição da solução como um todo
- 10 Demonstração dos resultados pretendidos
- 11 Providências a serem adotadas pela Administração previamente ao contrato
- 12 Contratações correlatas ou interdependentes
- 13 Descrição de possíveis impactos ambientais

Entretanto, um ETP que se limita ao conteúdo mínimo legal acaba reduzido a um mero registro burocrático, esvaziado de sua finalidade e incapaz de exercer seu papel estratégico de fundamentar e orientar decisões de contratação. Isso ocorre porque, entre os elementos obrigatórios previstos na lei, sequer consta o levantamento de mercado — componente essencial para que o Estudo Técnico Preliminar cumpra sua própria missão,

[3] § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

definida no §1º do art. 18: evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Nesse sentido, a própria razão de existir de um ETP não se concretiza sem um levantamento de mercado efetivo, pois é justamente nessa etapa que as alternativas disponíveis são identificadas, analisadas e comparadas, permitindo à Administração escolher, com base técnica, a melhor solução para atender ao interesse público.

Sem pretender esgotar a análise dos itens essenciais ao planejamento, observa-se que a reflexão no ETP sobre os requisitos da contratação, as providências a serem adotadas pela Administração previamente à assinatura do contrato e as contratações correlatas e interdependentes — além do levantamento de mercado — é indispensável à própria natureza e significado da palavra “estudo” [4].

Em outras palavras, se não há aplicação de inteligência para compreender o que ainda se desconhece, examinar alternativas e cenários possíveis, prospectar e comparar soluções, bem como antecipar providências e contratações necessárias para dar funcionalidade ao objeto que se está concebendo, então, na prática, não há estudo. E se não há estudo, não há Estudo Técnico Preliminar.

O agente público deve, portanto, avaliar com cautela a utilização de justificativa para adoção do modelo simplificado de ETP, pois a fundamentação que pretenda dispensar a análise de elementos essenciais pode desvirtuar a própria razão de ser do instrumento na fase preparatória.

De outro lado, ao dimensionar a própria capacidade administrativa para realizar todas as tarefas relacionadas às contratações públicas, o gestor se depara, em essência, com duas alternativas de racionalização do esforço:

(a) elaborar ETPs para todas as contratações, porém de forma padronizada e genérica, com baixo grau de aprofundamento técnico e conteúdo limitado, ou

(b) concentrar o tempo e os recursos da equipe na elaboração de ETPs completos e robustos apenas nas contratações que realmente o exigem — aquelas em que há mercado com diversas alternativas, necessidade de exame de viabilidade técnica ou econômica, histórico de licitações desertas ou fracassadas, riscos de insucesso contratual, busca de redução de custos, alinhamento estratégico ou atendimento a políticas públicas, entre outras.

[4] Estudo: aplicação da inteligência para compreender algo que se desconhece ou de que se tem pouco conhecimento; extraído de Oxford Languages, acesso em 13/11/2025.

Ambas as opções “consomem” esforço administrativo semelhante, mas apenas a segunda traduz uma escolha racional e alinhada ao interesse público. Elaborar ETPs completos nas contratações relevantes e dispensar ou facultar o estudo nas rotineiras, de baixa complexidade, urgência ou risco, é a forma mais eficiente de utilizar os recursos humanos disponíveis, evitando a produção em massa de documentos meramente formais e de baixo valor informativo.

Um ETP completo proporciona redução de riscos, aumento da transparência e da rastreabilidade das decisões, fortalecimento da governança e da credibilidade institucional, além de assegurar maior eficiência na execução contratual. Ao mesmo tempo, contribui para o aprimoramento do planejamento governamental, uma vez que suas informações retroalimentam o Plano de Contratações Anual e fortalecem a integração entre as etapas do ciclo de contratações públicas.

O verdadeiro sentido do Estudo Técnico Preliminar não é cumprir um requisito formal, mas permitir que cada contratação pública se fundamente em escolhas conscientes, justificadas e orientadas ao interesse público.

01

Considerando que o ETP serve de base ao anteprojeto e projeto básico, não se recomenda a utilização de ETP simplificado para a contratação de obras e serviços de engenharia.

02

Apenas o ETP completo é capaz de identificar e tratar aspectos relacionados a alternativas de mercado, requisitos da contratação e contratações correlatadas e interdependentes, elementos essenciais de planejamento para reduzir o risco de problemas futuros.^[5]

Muita coisa? 😞 Calma! No próximo capítulo, você vai ter um passo a passo de como elaborar o ETP e vai enxergar, com exemplos, o que fazer em cada um desses passos.

[5] Conclusão Técnica 34: O ETP é o documento que, caso se conclua pela viabilidade da contratação, dará origem ao anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e ao termo de referência, documentos essenciais para a definição da obra de engenharia, não sendo recomendada a utilização do ETP simplificado, previsto no §2º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021. O ETP completo é capaz de identificar e tratar aspectos que o ETP simplificado não alcança, reduzindo os riscos de problemas futuros (Conclusões Técnicas da Comissão de Estudos da Nova Lei de Licitações e Contratos para a Fiscalização – TCE – RS)

Capítulo 4

Passo a Passo para a Elaboração do ETP


O artigo 18, §1º da Lei nº 14.133/2021 estabelece um rol de elementos que devem compor o Estudo Técnico Preliminar. Embora estejam distribuídos em treze incisos, esses itens não devem ser interpretados como uma sequência obrigatória de etapas, mas sim como conteúdos a serem contemplados. Para facilitar a aplicação prática, propõe-se a organização desses elementos em doze passos sequenciais e lógicos, de modo a oferecer à equipe de planejamento um roteiro estruturado, claro e de fácil utilização.


Para a construção deste roteiro, cada passo foi desenhado em uma estrutura uniforme, composta por quatro partes: “O que é”, que conceitua e delimita o conteúdo; “Como fazer”, que indica a forma prática de aplicação; “Exemplo”, que traz uma situação hipotética para ilustrar a utilização; e “Base Legal”, que apresenta o respectivo dispositivo da lei. Além disso, ao longo do capítulo foram incluídos pontos de atenção e de cuidado na elaboração, destacados sempre que há riscos recorrentes ou aspectos que demandam maior cautela por parte da equipe de planejamento.

Cumprе registrar que não se pretende exaurir as possibilidades na definição conceitual, nas formas de aplicação ou nos exemplos apresentados. O propósito é oferecer um guia orientativo, que possa ser adaptado às peculiaridades de cada órgão, objeto ou contexto de contratação, preservando sempre a lógica dos passos e a aderência às premissas legais.

PASSO 1:

Definir o Problema a ser Resolvido e os Resultados Pretendidos

 **O que é:** consiste em descrever, de forma clara e objetiva, o problema que a contratação pretende resolver e os resultados esperados com a solução em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. Essa etapa representa o ponto de partida do ETP e deve traduzir a necessidade sob a ótica do interesse público, sem indicar previamente a escolha de uma solução específica.

 **Como fazer:** descrever a situação atual de forma contextualizada, evidenciando o problema existente e os impactos decorrentes da ausência de uma solução; utilizar dados, indicadores, relatos ou outras evidências que demonstrem a relevância da demanda; identificar falhas ou dificuldades ocorridas em contratações anteriores, de modo a prevenir sua repetição; explicitar os resultados pretendidos em termos de melhoria do serviço, atendimento da necessidade pública e benefícios à sociedade.



Exemplo: O município enfrenta dificuldades recorrentes na manutenção preventiva e corretiva das vias urbanas, que apresentam buracos frequentes, afundamentos de pista, desgaste acelerado do pavimento e trechos sem qualquer sinalização horizontal ou vertical.



Levantamento realizado pela Secretaria de Obras entre 2022 e 2024 identificou um aumento de 37% no número de ocorrências de danos ao pavimento, especialmente após períodos de chuva intensa, além de uma redução de 22% na vida útil média do asfalto em trechos de maior circulação. Relatórios do Departamento Municipal de Trânsito registraram, no último ano, 146 acidentes associados direta ou indiretamente

às condições precárias das vias — um aumento de 18% em relação ao ano anterior. As reclamações encaminhadas ao canal oficial de atendimento ao cidadão (Ouvidoria Municipal) também cresceram, passando de 312 manifestações em 2023 para 509 em 2024, tendo como temas mais frequentes buracos, falta de sinalização e danos causados a veículos. O gasto anual com indenizações decorrentes de prejuízos a particulares subiu de R\$ 87 mil para R\$ 142 mil no mesmo período. Além disso, auditoria interna apontou que, nas contratações anteriores de serviços de manutenção viária, ocorreram falhas como ausência de especificação adequada dos serviços, deficiências no controle de qualidade da execução, escolha inadequada do tipo de material para determinados trechos e execução predominantemente reativa — concentrada em ações emergenciais e tapa-buracos, sem planejamento preventivo. Esses fatores resultaram em serviços de baixa durabilidade, retrabalho e aumento dos custos globais ao longo do ciclo de vida do pavimento. A necessidade identificada é assegurar infraestrutura viária em condições seguras e adequadas de uso, com foco na redução de acidentes, na melhoria da fluidez do tráfego e na diminuição de gastos com reparos emergenciais, indenizações e intervenções repetidas. Pretende-se garantir que os serviços executados sejam planejados, padronizados e orientados pela engenharia de pavimentação, de modo a ampliar a vida útil das vias e proporcionar maior previsibilidade orçamentária. A ausência de uma solução estruturada compromete a mobilidade urbana, onera o orçamento municipal, afeta negativamente o transporte público e reduz a confiança da população na capacidade de gestão da Administração.



Base legal: art. 18, §1º, incisos I e IX

Não confundir a definição do problema a ser resolvido com a solução para a necessidade. Partir da solução compromete a análise de alternativas de mercado, desconfigura a estrutura do planejamento e pode gerar contratações inadequadas.

PASSO 2:

Demonstrar o Alinhamento com o PCA

✓ **O que é:** consiste em demonstrar que a demanda de contratação está compatível com as prioridades e objetivos de governo e devidamente registrada no Plano de Contratações Anual (PCA). O alinhamento ao PCA assegura planejamento integrado, previsibilidade e transparência, além de vincular a contratação às diretrizes estratégicas e setoriais do órgão.

✓ **Como fazer:** verificar no PCA vigente se a contratação está prevista; informar no ETP o código correspondente à contratação constante no PCA; quando a demanda não estiver prevista, solicitar formalmente sua inclusão no PCA, com a devida justificativa; verificar e demonstrar a compatibilidade da contratação com outros planos ou políticas setoriais.

✓ **Exemplo:** Contratação de serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos recicláveis prevista no item X.00X do PCA e no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. A iniciativa integra a cadeia de atividades de manejo de resíduos sólidos urbanos do Município e contribui para o cumprimento de metas de sustentabilidade e eficiência previstas na política local de gestão de resíduos.

Base legal: art. 18, §1º, inciso II.



PASSO 3:

Identificar Contratações Correlatas ou Interdependentes

✓ **O que é:** etapa destinada a identificar contratações já existentes, em andamento ou futuras, que tenham relação direta ou indireta com a contratação em análise. O objetivo é evitar sobreposições, lacunas ou conflitos, bem como garantir a integração entre soluções que dependem umas das outras para alcançar plena efetividade.

✓ **Como fazer:** consultar registros de contratações planejadas ou em execução no órgão; verificar vínculos diretos com o objeto em estudo (contratos de suporte, insumos ou serviços complementares); analisar a viabilidade de agregar objetos semelhantes visando à economia de escala; avaliar se há necessidade de realizar contratações não planejadas que sejam indispensáveis para assegurar a funcionalidade ou a efetividade à solução pretendida.

✓ **Exemplo:** a construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) não se limita à obra física. Para que o serviço funcione plenamente, é necessário prever contratações correlatas ou interdependentes, como aquisição de equipamentos médicos e mobiliário, contratação de equipe de profissionais de saúde, serviços de limpeza, vigilância patrimonial, manutenção predial e fornecimento de insumos básicos, entre outros.

Base legal: art. 18, §1º, incisos XI.



Atenção: deixar de mapear interdependências entre objetos pode resultar em bens/serviços ociosos, atrasos na implementação de políticas públicas ou em contratações fragmentadas, emergenciais e inadequadas, comprometendo a efetividade da solução e desperdiçando recursos públicos.

PASSO 4:

Mapear os Pré-Requisitos da Contratação Pretendida^[6]

✓ **O que é:** consiste em identificar previamente as condições, exigências e requisitos que a Administração deve observar antes de avançar para a etapa de levantamento de mercado. Esses pré-requisitos podem abranger padrões de qualidade, aspectos legais, técnicos, logísticos ou ambientais que impactam diretamente a contratação e delimitam o escopo do levantamento.

✓ **Como fazer:** levantar as normas aplicáveis (leis, decretos, regulamentos, portarias e normas técnicas); verificar disponibilidade orçamentária e eventuais vedações legais; mapear exigências de acessibilidade, sustentabilidade e limitações físicas ou tecnológicas já existentes na instituição; registrar de forma objetiva as condicionantes que precisam ser atendidas pela potencial solução.

✓ **Exemplo:** em uma contratação de serviços de vigilância, devem ser registrados como pré-requisitos, dentre outros, a observância da legislação específica que regula a atividade, incluindo a obrigatoriedade de autorização de funcionamento junto ao órgão competente; a exigência de que os profissionais possuam formação em curso de vigilante devidamente reconhecido; a comprovação de regularidade no uso de equipamentos obrigatórios, como rádios comunicadores e veículos; e atendimento a padrões mínimos de escala de trabalho e cobertura contínua, de modo a assegurar a efetividade, a segurança e a legalidade do serviço a ser contratado.

Base legal: art. 18, §1º, inciso III.

[6] O elemento “Requisitos da Contratação” (art. 18, §1º, inciso III, da NLLC) foi desdobrado em três passos distintos — Passo 4, Passo 8 e Passo 9 — com o objetivo de oferecer maior clareza ao agente público quanto ao conteúdo esperado em cada etapa e à função específica que esses requisitos desempenham ao longo da elaboração do ETP.

Atenção: a ausência desse mapeamento pode gerar inconsistências no levantamento de mercado, induzindo a soluções inviáveis ou que descumpram requisitos legais e normativos, comprometendo a regularidade e a efetividade da contratação.

PASSO 5: Estimar Quantidades

✓ **O que é:** corresponde à definição aproximada da quantidade de bens, serviços ou obras a serem contratados, com base em parâmetros objetivos. Essa estimativa tem como finalidade subsidiar e orientar o levantamento de mercado e a estimativa de preços, garantindo que essas próximas etapas sejam realizadas de forma correta e fundamentada. Ao estabelecer quantidades com base em dados concretos e na real necessidade da Administração, é possível direcionar o levantamento de mercado para alternativas compatíveis com a realidade, evitando distorções nos orçamentos e contribuindo para a eficiência e a economicidade da contratação.

✓ **Como fazer:** utilizar dados históricos de consumo ou demanda registrados em exercícios anteriores; considerar indicadores de crescimento ou redução da necessidade; analisar registros administrativos, relatórios de gestão ou estatísticas internas; consultar setores demandantes para validar projeções; aplicar critérios de sazonalidade, expansão de serviços, aumento populacional ou mudanças de contexto que possam alterar a demanda, quando pertinente. É indispensável apresentar a memória de cálculo e os documentos de suporte que embasam a estimativa.

✓ **Exemplo:** especificar, a partir do histórico de consumo da merenda escolar, a quantidade média mensal de itens básicos como arroz, feijão, óleo de soja e etc., ajustada à projeção de aumento do número de alunos para o próximo ano letivo, bem como ao programa de alimentação para o exercício. Esses quantitativos devem estar documentados em planilha com memória de cálculo e registros que justifiquem os ajustes realizados.

Base legal: art. 18, §1º, inciso IV.



Atenção: a falta de precisão na estimativa de quantidades pode gerar sobrecontratação (desperdício e estoque ocioso) ou subcontratação (insuficiência para atender à demanda), podendo gerar impactos nos requisitos de contratação, na definição da qualificação técnica e econômica exigidas das empresas licitantes, além de comprometer a economicidade e a efetividade da contratação.

PASSO 6:**Realizar o Levantamento de Mercado e a Estimativa de Valores**

✓ **O que é:** trata-se de uma pesquisa estruturada voltada a identificar e compreender as soluções disponíveis e razoáveis no mercado para atender à necessidade da Administração. Seu propósito é levantar as condições usuais de aquisição ou de execução do objeto, bem como estimar os custos associados a cada alternativa considerada. Essa etapa é fundamental para identificar a melhor solução, prevenir a imposição de requisitos técnicos ou padrões de qualidade que restrinjam indevidamente a competição e garantir que a contratação ocorra em bases compatíveis com o mercado, assegurando a economicidade e a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração.

✓ **Como fazer:** analisar contratações similares em outros órgãos públicos; realizar consultas estruturadas a fornecedores e prestadores de serviços para conhecer as condições usuais de execução, padrões de qualidade, requisitos técnicos, prazos e preços praticados no mercado. Utilizar bases oficiais de referência (como o Painel de Preços e o Banco de Preços em Saúde) e solicitar cotações formais que reflitam a realidade local. Se necessário, promover audiências ou consultas públicas e realizar procedimentos de manifestação de interesse para ampliar a compreensão do mercado e a visão sobre as alternativas disponíveis. A estimativa de valores deve ser consolidada a partir dos preços unitários referenciais, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, assegurando transparência e confiabilidade à pesquisa.

✓ **Exemplo:** Para a contratação de serviços de manutenção predial, a Administração deve avaliar, entre outras, alternativas como: (i) a contratação de equipe própria terceirizada em regime de dedicação exclusiva; (ii) a contratação por demanda, mediante ordens de serviço; e (iii) a celebração de contrato integrado que inclua materiais e mão de obra. Devem ser levantados aspectos como prazos de atendimento em casos emergenciais, certificações técnicas exigidas dos profissionais, garantias oferecidas pelos fornecedores e políticas de substituição de peças e insumos. A Administração também deve analisar contratações similares realizadas por outros órgãos públicos, bem como consultar um conjunto razoável de potenciais fornecedores para balizar a estimativa de custos, identificar padrões de mercado e assegurar que a solução adotada seja economicamente viável e tecnicamente adequada – sem prejuízo da utilização de outras fontes de referência.


Base legal: art. 18, §1º, incisos V e VI.


Qual o objetivo da estimativa de valores no ETP? A estimativa de valores tem por finalidade quantificar economicamente as alternativas identificadas no mercado, permitindo compará-las de forma objetiva e avaliar sua viabilidade econômica. Com isso, busca-se subsidiar a escolha da solução mais vantajosa, sem que isso signifique definir, de antemão, o valor que será adotado no edital de licitação.


Na estimativa de valores, os preços devem observar o menor dispêndio para a Administração, assim considerados os custos indiretos relacionados com despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, desde que objetivamente mensuráveis, conforme disposição em Regulamento (preferencialmente o Plano de Logística Sustentável do órgão)[7][8].

PASSO 7:

Comparar as Alternativas e Definir a Melhor Solução

 **O que é:** etapa em que as alternativas de mercado levantadas são comparadas de forma sistemática e fundamentada, com o objetivo de identificar qual delas melhor atende à necessidade da Administração. A análise deve contemplar não apenas o aspecto econômico, mas também a viabilidade técnica, a eficiência, a efetividade, os impactos ambientais, os riscos e os benefícios associados a cada opção[9].

 **Como fazer:** listar as alternativas identificadas na etapa de levantamento de mercado; verificar a viabilidade técnica de cada uma delas, de modo a descartar previamente as que não atendam aos pré-requisitos de contratação; definir critérios de comparação (custo total de propriedade, qualidade, prazos de entrega ou de execução, sustentabilidade, riscos, benefícios associados); atribuir notas ou vantagens/desvantagens para os critérios de comparação de cada alternativa; adotar, sempre que possível, uma unidade de medida comum (por exemplo, custo/mês, custo por aluno, custo por página impressa), que permita comparar objetivamente o impacto econômico de cada alternativa; registrar de forma clara a solução escolhida, bem como os motivos do descarte das demais opções.

 **Exemplo:** em uma contratação de serviços de impressão corporativa para a Administração, foram avaliadas as alternativas: (i) compra de impressoras e insumos; (ii) locação de impressoras com cobrança por página; (iii) centralização da impressão em um núcleo compartilhado. Inicialmente, verificou-se a viabilidade técnica de cada opção, analisando capacidade de atendimento à demanda, suporte de manutenção e disponibilidade tecnológica. Em seguida, adotou-se como parâmetro comparativo o custo total no período de cinco anos, traduzido em custo por página, e aplicaram-se os critérios

[7] Nesse sentido, o artigo 44-A da NLLC (incluído pela Lei nº 15.210 de 16/09/2025) reforça a obrigatoriedade de considerar o ciclo de vida útil para a aquisição de equipamentos destinados a procedimento diagnóstico ou terapêutico no âmbito do SUS.

[8] Acórdão 2450/2025 TCU - Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira) Licitação. Estudo de viabilidade. Locação (Licitação). Veículo. Estudo técnico preliminar. Análise de custos. Benefícios. Opção. Aquisição. Tecnologia. Ciclo de vida. No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise do custo-benefício da opção de locação em comparação com a de aquisição, bem como exame do custo do ciclo de vida do objeto e avaliação das alternativas tecnológicas possíveis (como estudo comparativo entre veículos a combustão e híbridos), em cumprimento ao disposto no art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021.

[9] Nesse sentido, o artigo 44 da NLLC determina que quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

de análise como facilidade de manutenção, tempo de implantação, impacto ambiental (consumo de papel e energia) e riscos de obsolescência. Analisando as condições locais a partir desse conjunto de fatores, a alternativa de locação com cobrança por página relevou-se mais adequada, por reduzir o custo global, garantir manutenção imediata pelo fornecedor, oferecer maior flexibilidade tecnológica e permitir o monitoramento do uso de insumos, em alinhamento às metas de sustentabilidade.


Base legal: art. 18, §1º, incisos V e IX.

Atenção: a escolha sem a adequada análise comparativa pode levar à aquisição de equipamentos que rapidamente se tornam obsoletos ou com custos ocultos elevados de manutenção e insumos.

No levantamento de mercado, sempre que houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o ETP deverá avaliar os custos e os benefícios de cada opção, indicando a alternativa mais vantajosa (art. 44 da NLLC). No caso de veículos, por exemplo, essa análise deve considerar o “Custo Total de Propriedade” (total cost of ownership – TCO), que abrange custos de aquisição, de manutenção, de oportunidade, seguro ou sinistros, pneus, depreciação, entre outros. O cálculo do TCO permite avaliar o custo real de manter o bem próprio e compará-lo com a despesa mensal de locação de veículos da mesma categoria, utilizando uma unidade comum, tal como o custo por mês, para garantir uma análise clara e fundamentada, apoiando a escolha da solução mais vantajosa para a Administração. Esse raciocínio é válido para todas as hipóteses em que há possibilidade de compra ou locação de um bem.^[10]

PASSO 8:

Definir os Requisitos da Contratação da Solução Eleita^[11]

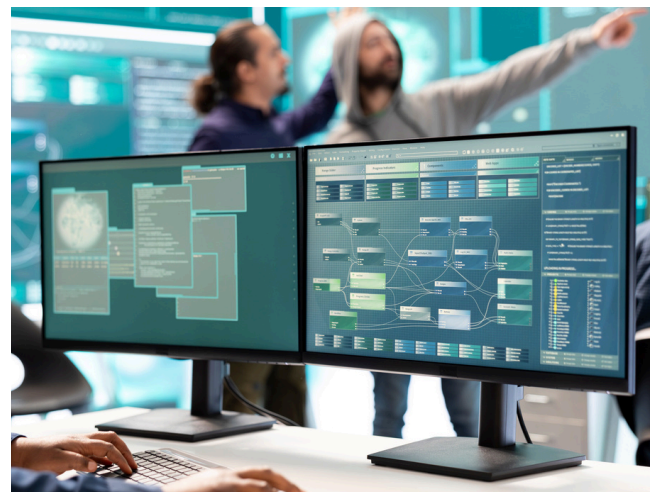
 **O que é:** conjunto de condições, parâmetros e especificações que devem orientar a futura contratação. Os requisitos servem para transformar a solução escolhida em um objeto juridicamente válido e tecnicamente exequível, garantindo que o contrato atenda às necessidades da Administração e respeite a legislação. Inclui aspectos legais, técnicos, operacionais, de sustentabilidade, de acessibilidade, de segurança da informação, entre outros, que precisam ser previstos para garantir a adequação do objeto e a conformidade do processo.

[10] Acórdão 1850/2025 TCU - Plenário (Representação, Relator Ministro Antonio Anastasia). Licitação. Estudo de viabilidade. Locação (Licitação). Estudo técnico preliminar. Veículo. Opção. Aquisição. Análise de custos. Benefícios. Seguro. Manutenção. No estudo técnico preliminar de licitação para locação de veículos, deve ser realizada análise de custo-benefício das opções de locação em comparação com os custos de aquisição, considerando todos os dispêndios de propriedade, como seguro e manutenção (art. 9º, inciso III, da IN Seges-ME 58/2022).

[11] Embora este passo tenha sido denominado “Definir os Requisitos da Contratação da Solução Eleita”, este Passo absorveu os elementos que versam sobre parcelamento da contratação e impactos ambientais (artigo 18, §1º incisos VIII e XII da NLLC), na medida em que metodologicamente facilita a abordagem desses temas de maneira integrada.

✓ **Como fazer:** identificar exigências normativas aplicáveis, como legislações específicas, regulamentos técnicos e normas de segurança; definir padrões mínimos de qualidade e desempenho; estabelecer critérios mínimos de sustentabilidade e acessibilidade; registrar requisitos de capacitação técnica, certificações ou autorizações necessárias para a execução do objeto; definir questões sobre garantia, manutenção, possibilidade de subcontratação[12], necessidade de procedimento auxiliar; estabelecer a forma de seleção do fornecedor (modalidade, critérios de julgamento, modo de disputa), prazo contratual, parcelamento ou não do objeto e eventuais necessidades de transição contratual; identificar possíveis impactos ambientais e propor medidas mitigadoras, conforme o Plano de Logística Sustentável do órgão; assegurar que os requisitos definidos sejam proporcionais e compatíveis com o mercado, evitando restrições indevidas à competitividade.

✓ **Exemplo:** em uma contratação de serviços de tecnologia da informação para implantação de sistema de gestão municipal, é necessário definir requisitos como: (i) conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e demais normas de segurança de informação; (ii) suporte técnico especializado com prazos de resposta definidos para incidentes críticos e canais de atendimento; (iii) treinamento inicial e reciclagens periódicas para os usuários do sistema; (iv) atualização contínua, com manutenção preventiva e corretiva durante a vigência do contrato; (v) compatibilidade e integração com os sistemas já existentes na Administração; (vi) exigência de certificações específicas dos profissionais compatíveis com a natureza do serviço; (vii) critérios de sustentabilidade, como o uso de tecnologias em nuvem com menor impacto ambiental; (viii) definição de indicadores de desempenho que permitam avaliar objetivamente a qualidade da execução contractual, etc.



Base legal: art. 18, §1º, incisos III, VIII e XII.

O parcelamento só deve ser adotado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. A análise deve seguir uma ordem lógica: primeiro verifica-se se o desdobramento do objeto é possível do ponto de vista técnico — isto é, se não descaracteriza o objeto, não compromete a responsabilidade técnica e mantém a coerência da solução contratada. Somente após confirmar a viabilidade técnica faz


[12] Acórdão 2450/2025 TCU - Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira). Licitação. Edital de licitação. Vedação. Subcontratação. Justificativa. Estudo técnico preliminar. Termo de referência. A vedação à subcontratação (art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021) sem a devida justificativa no estudo técnico preliminar ou no termo de referência contraria os princípios da motivação e da transparência, previstos no art. 5º da mencionada lei.


sentido avançar para a análise econômica, avaliando se os ganhos de competitividade superam eventuais perdas de economia de escala e os custos adicionais de gestão contratual.


Requisitos da contratação mal definidos podem gerar contratações com objetos inadequados, dificultar a seleção de fornecedores aptos e abrir margem para disputas jurídicas. Exigências desproporcionais ou sem fundamento técnico podem restringir indevidamente a competitividade [13].

PASSO 9:

Definir os Requisitos da Execução, Gestão e Fiscalização Contratual

 **O que é:** etapa destinada a identificar, de forma clara e justificada, os requisitos essenciais que orientarão a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, no tocante às condições em que a solução deverá ser executada e aos parâmetros que guiarão sua fiscalização, acompanhamento e recebimento, garantindo que o contrato seja executado de forma eficiente, transparente e alinhada às necessidades da Administração.

 **Como fazer:** avaliar e definir o regime de execução a adotar (fornecimento único, prestação continuada, empreitada global, por preço unitário etc.); estabelecer as condições de entrega ou execução (local, prazo, cronograma, logística, padrões mínimos de qualidade); indicar critérios de medição e acompanhamento (indicadores de desempenho, periodicidade de verificação, instrumentos de controle, métricas de nível de serviço); prever meios de registro e comunicação do fiscal do contrato (relatórios periódicos, sistemas eletrônicos, checklists, reuniões de acompanhamento); estabelecer as condições e os documentos necessários para o recebimento provisório e definitivo, vinculando-os ao cumprimento de indicadores estabelecidos; garantir que os requisitos definidos sejam proporcionais e compatíveis com a realidade do mercado, evitando onerar indevidamente a execução ou fragilizar a fiscalização.

 **Exemplo:** em uma hipotética contratação de serviços de limpeza predial, foi definido, justificadamente, que: (i) a execução será com dedicação exclusiva de mão de obra, com equipe fixa nos locais; (ii) a medição será realizada mensalmente, baseada em indicadores quantitativos e qualitativos, por meio de checklist estruturado com notas atribuídas a cada ambiente e atividade, vinculando o pagamento ao desempenho alcançado; (iii) o registro das atividades diárias será feito em sistema eletrônico

[13] Acórdão 764/2025 TCU - Plenário - 13. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que o órgão deve fundamentar adequadamente, nos estudos técnicos preliminares, a necessidade de especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, demonstrando a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante, a exemplo do Acórdão 1973/2020-TCU-Plenário, Relator: Ministro Weder de Oliveira.


padronizado, acessível à fiscalização; (iv) frequência mínima para atividades específicas, como varrição de áreas comuns, higienização de sanitários, coleta de resíduos e limpeza de vidros internos; (v) a comunicação com o fiscal de contrato se dará por plataforma institucional, permitindo o acompanhamento em tempo real de ocorrências e demandas; (vi) o recebimento provisório e definitivo estará condicionado à comprovação de cumprimento dos indicadores de qualidade estabelecidos, como higienização de áreas críticas, frequência de reposição de insumos e tempo máximo de resposta para correção de falhas.


Base legal: art. 18, §1º, inciso III.


Atenção: a ausência de requisitos claros compromete a elaboração do Termo de Referência, dificulta o acompanhamento da execução e enfraquece a fiscalização, abrindo espaço para conflitos, aditivos desnecessários e falhas na prestação do serviço, além de aumentar o risco de ineficiência e de prejuízos ao interesse público.

PASSO 10:

Identificar Providências a serem Adotadas Previamente à Celebração do Contrato

 **O que é:** etapa do planejamento destinada a mapear e registrar medidas preparatórias que a Administração deve adotar antes da assinatura do contrato. Seu objetivo é garantir que todas as condições necessárias à execução estejam previamente asseguradas, reduzindo riscos de atrasos, custos adicionais e falhas na implementação da solução escolhida.

 **Como fazer:** verificar se será necessária a capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual; avaliar a conveniência de contratar serviço técnico especializado de apoio à fiscalização contratual; analisar a necessidade de adequação do espaço físico, de reforço da infraestrutura tecnológica ou de alterações na estrutura organizacional que viabilizem a execução; identificar a necessidade de aquisição de insumos ou contratação de treinamento para a utilização adequada do objeto; levantar licenças, alvarás, outorgas ou autorizações que devem ser providenciadas previamente. Por fim, registrar todas as providências no ETP, acompanhadas de seus custos estimados.

 **Exemplo:** antes de contratar a construção de uma nova ponte rodoviária, pode ser necessário obter licença ambiental junto ao órgão competente, providenciar desapropriações ou remoções de ocupações irregulares na faixa de domínio e elaborar plano de desvios provisórios de tráfego para minimizar os impactos sobre a população durante as obras. Também pode ser necessário capacitar servidores do quadro para fiscalizar a execução da obra ou contratar terceiros para assisti-los.

Esses custos e prazos devem ser previstos no ETP para evitar paralisações, atrasos ou despesas não previstas.

Base legal: art. 18, §1º, inciso X.



Atenção: ignorar providências prévias compromete a execução contratual, aumenta o risco de paralisações e de custos adicionais, além de expor a Administração a responsabilidades jurídicas por falta de licenciamento ou de condições operacionais adequadas.

PASSO 11:

Descrever a solução como um todo

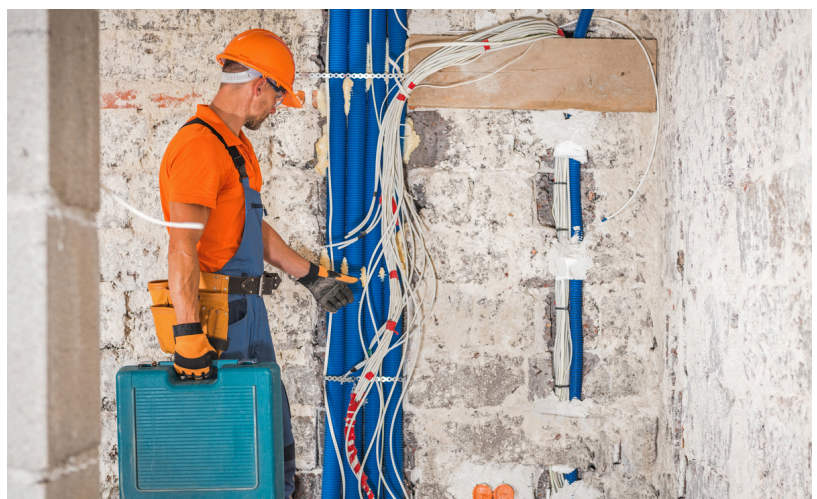
✓ **O que é:** síntese integrada da solução escolhida, consolidando todos os elementos necessários para que ela alcance os resultados esperados. Essa etapa reúne as principais definições do ETP em uma visão única e articulada do objeto a ser contratado, servindo como base para a elaboração do Termo de Referência, Projeto Básico ou Anteprojeto.

✓ **Como fazer:** compilar, de forma clara e objetiva, as características do objeto (bens, serviços ou obras) e seus requisitos técnicos e operacionais, como: os padrões de desempenho e qualidade a serem atendidos, as exigências de manutenção, assistência técnica e garantias aplicáveis, etc; a forma de seleção do fornecedor (a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa mais adequados à solução); o regime de fornecimento ou execução (entrega única, fornecimento parcelado, prestação continuada, empreitada por preço global ou unitário, etc.); e, as condições de execução, gestão e fiscalização contratual. Por fim, assegurar que a descrição esteja alinhada ao problema identificado e aos resultados pretendidos, evitando tanto generalidades excessivas quanto detalhamento restritivo que possa limitar a competitividade.

✓ **Exemplo:** No âmbito da contratação de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva para as unidades administrativas do município, identificou-se a necessidade de uma solução capaz de assegurar a continuidade das atividades públicas, evitando interrupções decorrentes de falhas estruturais, desgaste de componentes e indisponibilidades operacionais. O objeto abrange intervenções elétricas, hidráulicas, estruturais leves e serviços de pequenos reparos nos sete prédios da Administração, considerando o histórico de demandas e o ciclo de vida dos ativos instalados - muitos dos

quais já em fase intermediária ou avançada de uso, exigindo manutenção programada e substituições de componentes sujeitos a desgaste. A solução contratada deverá contemplar atendimento presencial, manutenção preventiva periódica e manutenção corretiva sob demanda, com padrões de desempenho claramente definidos. Para chamados urgentes, relacionados a falhas que comprometam a segurança, o funcionamento imediato das instalações ou a integridade física dos usuários, o prazo máximo de resposta será de até 4 horas. Para chamados regulares, o atendimento deverá ocorrer em até 24 horas. Quando a solução depender da substituição de peças específicas, o prazo máximo de resolução será de até 72 horas, salvo itens de alta complexidade devidamente justificados pela contratada. Substituições de grande porte, que caracterizem reformas ou obras, não integram o escopo da prestação continuada. A equipe técnica disponibilizada deverá possuir formação e certificações compatíveis com as atividades desempenhadas, incluindo, entre outras, NR-10 para serviços em eletricidade e NR-35 para trabalhos em altura. A contratada deverá manter rede de assistência técnica própria ou credenciada e demonstrar capacidade operacional para atendimento regular e emergencial. Também deverá manter estoque mínimo local de insumos de uso recorrente para intervenções imediatas. Todos os materiais e componentes utilizados deverão possuir garantia mínima de 12 meses e ser acompanhados de ficha técnica, manuais aplicáveis e certificações setoriais pertinentes; tais documentos deverão ser entregues à Administração a cada substituição realizada. A manutenção preventiva incluirá inspeções periódicas, testes de funcionamento, substituição programada de componentes sujeitos a desgaste, limpeza técnica e registro sistemático de todas as intervenções realizadas. Essa sistemática apoia a gestão do ciclo de vida dos ativos e contribui para práticas de economia circular, tais como o reaproveitamento de itens recuperáveis, o descarte ambientalmente adequado e a rastreabilidade de resíduos gerados. O contrato será estruturado em regime de prestação continuada, com início previsto para até 30 dias após a assinatura e vigência inicial de 12 meses, prorrogável conforme legislação aplicável. Os pagamentos serão realizados mensalmente, condicionados ao cumprimento de níveis de serviço e indicadores de desempenho previamente

estabelecidos, assegurando monitoramento objetivo da execução. Considerando a natureza do objeto e a busca pela maior competitividade, propõe-se a utilização do pregão eletrônico, no modo de disputa aberto e com critério de julgamento por menor preço.



Base legal: art. 18, §1º, inciso VII.

PASSO 12:

Posicionamento Conclusivo sobre a adequação da contratação

✓ **O que é:** consiste na etapa final do ETP em que a Administração apresenta uma avaliação integrada de todos os elementos analisados e emite um parecer fundamentado sobre a viabilidade ou não da contratação. Representa a síntese crítica do estudo, demonstrando a racionalidade da decisão e servindo de elo entre o planejamento e a elaboração do Termo de Referência, Projeto Básico ou Anteprojeto, sempre que a conclusão indicar a viabilidade e adequação da contratação.

✓ **Como fazer:** revisar a consistência e coerência de todas as etapas do ETP, verificando se os elementos se conectam logicamente; confirmar se a necessidade foi devidamente caracterizada e justificada; avaliar se a solução escolhida é, de fato, a mais adequada entre as alternativas analisadas; certificar-se de que o objeto pode ser contratado, sem restrições normativas; ponderar se os benefícios e os resultados esperados compensam os custos e os riscos estimados; registrar de forma explícita se a contratação é técnica e economicamente viável, opinando pelo prosseguimento ou pela desistência.

✓ **Exemplo:** Após análise da necessidade de modernização do parque tecnológico do município, foram comparadas as alternativas de aquisição direta de novos computadores, adesão a atas de registro de preços e locação de estações de trabalho. Concluiu-se que a locação é a solução mais adequada, por ser técnica e economicamente viável, legalmente permitida e capaz de reduzir custos de manutenção, ampliar a previsibilidade orçamentária e garantir constante atualização tecnológica durante a vigência do contrato. A alternativa de aquisição direta foi descartada diante das restrições financeiras do município e dos riscos de rápida obsolescência dos equipamentos. Já a adesão a atas de registro de preços mostrou-se menos vantajosa, pois não atendia plenamente aos requisitos de suporte técnico local. Assim, a decisão fundamentada recomenda o prosseguimento da contratação por meio de locação, autorizando a elaboração do Termo de Referência, por apresentar melhor custo-benefício, mitigar riscos operacionais e assegurar maior eficiência administrativa.

Base legal: art. 18, §1º, inciso XIII.



Atenção: a ausência de posicionamento conclusivo deixa o ETP incompleto e fragiliza a motivação da contratação. É nessa etapa que a Administração demonstra que a decisão foi tomada de forma consciente, responsável e orientada ao interesse público.

Cada passo do ETP deve ser registrado com clareza e objetividade, indicando as fontes consultadas, as justificativas que embasaram as escolhas e, sempre que cabível, as memórias de cálculo utilizadas. Esse cuidado assegura rastreabilidade e transparência às decisões, fortalece a segurança da equipe de planejamento e reforça a legitimidade e a credibilidade de todo o processo.

Capítulo 5

Estudo de Caso

Parabéns por chegar até aqui. Você já tem um repertório razoável de conhecimento teórico. Agora, é ver esse conhecimento aplicado num caso prático.

Para tanto, vamos apresentar um estudo de caso completo, no qual se percorre integralmente o processo: desde a identificação da necessidade até o posicionamento conclusivo acerca da viabilidade da contratação. O objetivo é evidenciar como a aplicação sistemática dos 12 passos do Estudo Técnico Preliminar (ETP) pode ser útil e conduzir a decisões mais consistentes, devidamente fundamentadas e orientadas ao interesse público.

Mas, veja bem: o exemplo não esgota todas as questões possíveis, pois há particularidades e nuances somente evidenciáveis no caso real.

Estudo de Caso sobre Transporte Escolar

Aplicação dos 12 Passos do ETP:

PASSO 1**Definir o Problema a Ser Resolvido e os Resultados Pretendidos**

O município de Santa Esperança do Sul, com aproximadamente 18 mil habitantes, precisa assegurar transporte escolar regular e seguro aos 462 alunos da zona rural, distribuídos nas comunidades de Boa Vista, Passo Fundo, Serra Azul e Arroio das Pedras. Esses estudantes frequentam principalmente as escolas João Goulart e Monte Alegre, localizadas na área urbana e Borges de Medeiros, localizada no distrito Boa Vista.

O sistema atual de transporte é misto, combinando frota própria e frota terceirizada. A frota própria é composta por 4 veículos, sendo 2 micro-ônibus (ano 2013 e 2015), 1 ônibus (ano 2010) e 1 van (ano 2012). Todos apresentam alto índice de desgaste e custos crescentes de manutenção — apenas no último ano, foram registradas 18 ocorrências de falhas mecânicas e 7 substituições emergenciais de veículo. A quilometragem média dos micro-ônibus ultrapassa 280 mil km, e o ônibus já passou de 320 mil km.

A frota terceirizada é operada pelas empresas TransRural Ltda. e ViaEscolar Serviços de Transporte, contratadas em 2021 mediante pregão eletrônico. Elas atendem 7 rotas rurais, com 5 vans (15 lugares cada) e 2 micro-ônibus (28 lugares). Contudo, nos períodos de chuva, as vans enfrentam sérias dificuldades de trafegabilidade, principalmente nas rotas de Serra Azul e Arroio das Pedras, resultando em 22 registros de cancelamentos por atoleiro no último semestre. A ausência de veículos com tração adequada e o estado precário de alguns trechos vicinais agravam o problema.

Os contratos com as empresas TransRural Ltda. e ViaEscolar Serviços de Transporte possuem vigência até janeiro de 2026, o que impõe a necessidade de uma nova contratação ou reformulação do modelo atual, a fim de garantir a continuidade do serviço sem interrupções no início do próximo ano letivo.



Em maio de 2025, pais de alunos da comunidade de Serra Azul apresentaram abaixo-assinado relatando atrasos de até 1h30 no deslocamento, além de pontos de embarque situados a mais de 3 km das residências. Diretores e professores encaminharam ofícios à Secretaria de Educação relatando perda de aulas e dificuldade em manter o calendário regular. A evasão escolar nessas comunidades atingiu 9%, quase o triplo da média urbana (3%).

A contratação pretendida tem por objetivo assegurar o transporte escolar contínuo, seguro e eficiente, mediante frota adequada à topografia e às condições das vias, com motoristas capacitados, controle de manutenção preventiva e plano de contingência para substituição imediata de veículos. Os resultados esperados incluem:

- * Cobertura integral da demanda escolar rural em todos os dias letivos;
- * Redução de 60% nos atrasos e eliminação de superlotações decorrentes de remanejamento de rotas em virtude das condições das estradas;
- * Diminuição da evasão escolar para índices abaixo de 7% no primeiro ano e de 5% no segundo ano de execução contratual;
- * Maior eficiência operacional e financeira, com planejamento e controle unificado das rotas;
- * Segurança e conforto no deslocamento dos alunos, em conformidade com as normas do CTB e as resoluções do CONTRAN.

PASSO 2 Demonstrar o Alinhamento com o PCA

A demanda por transporte escolar rural está devidamente registrada no Plano de Contratações Anual (PCA) de 2025, sob o item 4.021, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, com a denominação “Serviço de Transporte Escolar Rural – Exercício 2026”. O registro foi classificado como contratação essencial e programada para o segundo semestre de 2025, de modo a garantir a continuidade do serviço logo após o encerramento dos contratos vigentes com as empresas TransRural Ltda. e ViaEscolar Serviços de Transporte, previsto para janeiro de 2026.

A inclusão antecipada no PCA demonstra que a necessidade foi identificada de forma planejada, com base no monitoramento das rotas, da frota e da cobertura atual do serviço. Esse alinhamento assegura coerência entre a política educacional e a programação de contratações do exercício, promovendo previsibilidade administrativa e evitando riscos de interrupção no transporte de alunos da zona rural.

Além disso, a contratação está em consonância com o Plano Municipal de Educação de Santa Esperança do Sul (2021–2030), que estabelece, na Meta 7.2, o compromisso de “qualificar o serviço de transporte escolar, de modo a assegurar o acesso regular e seguro dos estudantes da zona rural às unidades de ensino e reduzir em 50% a taxa de evasão escolar nessas localidades até 2027”.

Quando o Plano Municipal de Educação foi elaborado, em 2021, a taxa de evasão escolar nas comunidades rurais era de aproximadamente 10%. Passados quatro anos, esse indicador reduziu apenas para 9%, conforme levantamentos realizados pela Secretaria de Educação, permanecendo três vezes superior à média urbana (3%). Essa estagnação demonstra que as medidas adotadas até o momento foram insuficientes para alcançar a meta prevista, restando menos de dois anos para o prazo estabelecido.

Nesse contexto, a contratação proposta se apresenta como uma medida concreta e necessária para viabilizar o cumprimento da Meta 7.2, contribuindo de forma direta para a redução gradual da evasão rural até o patamar de 5% em 2027. A vinculação entre o Plano de Contratações Anual e o Plano Municipal de Educação reforça a integração entre o planejamento orçamentário, a gestão de contratações e a execução das políticas públicas educacionais. Trata-se de uma ação estratégica que conecta metas de longo prazo com medidas imediatas voltadas à melhoria do acesso, da permanência e da equidade na rede pública de ensino.



PASSO 3

Identificar Contratações Correlatas ou Interdependentes

A efetividade da contratação do transporte escolar depende da integração com outras contratações e providências complementares que assegurem a continuidade, a segurança e a eficiência do serviço.

No caso do município de Santa Esperança do Sul, a prestação atual envolve tanto frota própria quanto frota terceirizada, o que demanda suporte operacional permanente. Entre as contratações correlatas e/ou interdependentes, destacam-se:

- a) Serviços de manutenção preventiva e corretiva da frota própria – A frota municipal apresenta idade média superior a dez anos e alto índice de desgaste, o que exige manutenção constante. O contrato de manutenção em vigor encerra-se em dezembro de 2025 e, caso a solução escolhida envolva ampliação da frota própria, deve ser renovado ou substituído por instrumento que contemple cronograma de revisões periódicas, controle de peças e atendimento emergencial prioritário para os veículos utilizados no transporte escolar. A manutenção adequada é indispensável para evitar falhas mecânicas, atrasos e interrupções de rotas.
- b) Serviços de conservação e recuperação de estradas rurais – As condições das vias constituem fator determinante para a efetividade do transporte. Foram registradas 22 interrupções de rotas por atoleiros no último semestre, concentradas nas localidades de Arroio das Pedras e Serra Azul. A demora na execução dos serviços de recuperação após períodos de chuva prolonga a suspensão de trajetos e compromete a frequência dos alunos. É necessária a articulação entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Obras, de forma que o planejamento da manutenção das vias rurais priorize os trechos integrantes das rotas escolares e mantenha periodicidade compatível com o calendário letivo.
- c) Disponibilidade de motoristas habilitados e capacitados – Caso a solução escolhida envolva ampliação da frota própria, será necessária a contratação de novos motoristas com habilitação adequada para transporte escolar (categoria D ou superior) e curso específico exigido pelo CONTRAN. A ausência de pessoal suficiente para operar a frota pode gerar ociosidade de veículos e prejuízos à execução contratual.
- d) Contratação de monitores – Em rotas com alunos da educação infantil e ensino fundamental, é recomendável a presença de monitores para garantir segurança e apoio durante o embarque e desembarque. A previsão dessa contratação complementar deve ser considerada de forma articulada, a depender do modelo de execução adotado.
- e) Seguros obrigatórios e cobertura adicional – Caso a solução escolhida envolva ampliação da frota própria, a contratação deve estar acompanhada da celebração de apólices de seguro para cobertura de acidentes pessoais, danos materiais e responsabilidade civil, assegurando proteção aos alunos e ao patrimônio público.

Essas contratações são essenciais para a plena funcionalidade do serviço de transporte escolar[14]. Sua ausência ou desarticulação pode comprometer o alcance dos resultados esperados, especialmente quanto à regularidade, à segurança e à redução da evasão escolar nas comunidades rurais.

[14] Se a solução adotada for a terceirização do serviço, por exemplo, algumas contratações correlatas ou interdependentes devem constar como parte da própria descrição da solução, em requisitos da contratação ou em providências da administração, conforme o caso.

PASSO 4**Mapear os Pré-requisitos da Contratação Pretendida**

A execução adequada do transporte escolar no município de Santa Esperança do Sul depende do atendimento a um conjunto de pré-requisitos técnicos, operacionais e legais que asseguram a segurança, a eficiência e a continuidade do serviço.

O transporte deverá atender aproximadamente 462 alunos residentes nas comunidades rurais de Boa Vista, Passo Fundo, Serra Azul e Arroio das Pedras, com destino às escolas João Goulart, Monte Alegre e Borges de Medeiros. As rotas apresentam distâncias médias de 18 km e trajetos máximos de até 34 km, em vias predominantemente não pavimentadas, com trechos de barro, buracos e inclinações acentuadas. Nessas condições, observou-se que as vans de tração simples são as mais suscetíveis a interrupções, especialmente durante períodos chuvosos, quando ocorrem atoleiros.

Considerando esse contexto, os veículos utilizados deverão possuir tração adequada (preferencialmente 4x4), altura livre do solo compatível com estradas irregulares e desempenho seguro em condições adversas, garantindo o cumprimento integral das rotas. A idade máxima da frota deverá ser de 10 anos, com base no Decreto Municipal nº 10.576/2024, observando-se a obrigatoriedade de manutenção preventiva regular e registro de todas as revisões realizadas.

Deverão ser respeitadas as normas previstas no Código de Trânsito Brasileiro e nas Resoluções nº 504/2014 e nº 789/2020 do CONTRAN, que estabelecem os requisitos específicos para o transporte escolar. Entre as exigências estão: cintos de segurança individuais para todos os assentos, tacógrafo, iluminação adequada, faixas de identificação externa e vistoria semestral. Os motoristas deverão possuir habilitação na categoria D ou superior e curso especializado em transporte escolar.

Os veículos deverão atender também às condições de acessibilidade para estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida, com dispositivos adequados de embarque e desembarque. Além disso, é requisito a contratação de seguro total que contemple cobertura para danos materiais e acidentes pessoais com passageiros.

Os pontos de embarque e desembarque deverão ser definidos de modo a assegurar a segurança dos alunos e limitar a distância máxima de caminhada até o ponto de embarque. Deverá existir plano de contingência para substituição imediata de veículos em caso de falhas mecânicas, de forma a garantir a continuidade do serviço e evitar prejuízos ao calendário escolar.

O atendimento a esses pré-requisitos é condição essencial para assegurar que o transporte escolar oferecido pelo município ocorra de maneira segura, regular e compatível com as condições geográficas e estruturais de Santa Esperança do Sul.

PASSO 5 Estimar Quantidades

A dimensão da contratação considera a totalidade dos alunos residentes na zona rural que dependem do transporte escolar para acesso às escolas João Goulart, Monte Alegre e Borges de Medeiros. Partindo das séries históricas de matrículas de 2022 a 2025, aplica-se projeção conservadora de crescimento de 3% para 2026, resultando em público estimado de 476 estudantes (base atual de 462). Adota-se margem técnica de 5% para variações sazonais de matrícula e remanejamentos intraescolares.

O planejamento das rotas observa a distribuição territorial dos alunos nas comunidades de Boa Vista, Passo Fundo, Serra Azul e Arroio das Pedras, as distâncias médias e máximas, as condições de trafegabilidade e o regime de turnos escolares. Prevê-se a operação com 12 rotas diárias, sendo 8 rotas convencionais em estradas mistas e 4 rotas críticas em trechos de maior incidência de lama e atoleiros. As rotas convencionais apresentam distância média de 42 km por ciclo ida/volta, enquanto as rotas críticas somam, em média, 58 km por ciclo, consideradas as variações de percurso para coleta segura de alunos e retorno às unidades de ensino.

A frequência operacional está dimensionada para, em média, 1,5 ciclo diário por rota, considerando que aproximadamente 70% das rotas operam em turno único e 30% em turnos duplos (manhã e tarde). Essa dinâmica resulta em quilometragem diária aproximada de 852 km ($8 \text{ rotas} \times 42 \text{ km} + 4 \text{ rotas} \times 58 \text{ km} = 568 \text{ km} \times 1,5 \text{ ciclos/dia}$), o que corresponde a 170.400 km anuais em 200 dias letivos. Com acréscimo de 10% para contingências operacionais, ajustes de itinerário e atividades pedagógicas eventuais, a quilometragem total estimada é de cerca de 187.000 km/ano.

A frota necessária é estimada a partir da capacidade por tipo de veículo, do perfil de ocupação por rota e das condições de via. Para as 8 rotas convencionais, indicam-se 6 micro-ônibus de 26 a 28 lugares e 2 vans reforçadas de 15 a 18 lugares, alocadas nas rotas de menor densidade. Para as 4 rotas críticas, recomendam-se 4 veículos com tração 4x4, altura livre do solo compatível e capacidade entre 18 e 22 lugares.

A definição final da frota observa ainda a idade máxima de 10 anos, a obrigatoriedade de manutenção preventiva com registros atualizados, cintos de segurança em todos os assentos, tacógrafo, vistoria semestral, acessibilidade para estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida e habilitação/certificação exigidas dos condutores, conforme normas aplicáveis. Os pontos de embarque e desembarque serão estabelecidos com critérios de segurança viária e distância máxima de caminhada, compatíveis com o perfil etário dos estudantes.



Todos os registros utilizados para a estimativa — séries históricas de matrículas, projeções, matriz de turnos, mapas de rotas, distâncias médias e máximas, quilometragem por rota, cálculo de capacidade por veículo e premissas de acessibilidade e segurança — constam em memória de cálculo detalhada, anexada a este estudo, juntamente com os documentos de suporte (mapas georreferenciados, registros escolares e dados de exercícios anteriores), conferindo consistência técnica e transparência ao dimensionamento da contratação.

PASSO 6

Realizar o Levantamento de Mercado e a Estimativa de Valores

O levantamento de mercado abrangeu diferentes alternativas para atender à necessidade de transporte escolar do município de Santa Esperança do Sul, considerando os pré-requisitos técnicos e operacionais identificados, as condições geográficas das rotas e o encerramento dos contratos vigentes com as empresas TransRural Ltda. e ViaEscolar Serviços de Transporte (janeiro/2026).

Foram analisadas três possibilidades de atendimento: (i) aquisição de veículos por meio de certame próprio ou adesão a atas de registro de preços vigentes; (ii) locação de veículos, com ou sem motorista; e (iii) terceirização integral do serviço, incluindo frota, condutores, manutenção, seguro e combustível.

A pesquisa contemplou fornecedores locais e regionais (empresas sediadas em Santa Esperança do Sul e nas cidades vizinhas de São Valentim do Lajeado, Nova Esperança do Norte e Arroio Claro), além de consultas a atas publicadas no PNCP. O levantamento buscou identificar valores praticados e condições usuais de execução (padrão e idade média da frota, tempo de reposição em caso de falha, cobertura de seguros e manutenção).

As consultas indicaram que o mercado regional opera predominantemente com veículos de 15 a 28 lugares (vans e micro-ônibus). Apenas parte das empresas dispõe de veículos com tração reforçada e altura livre do solo compatível com estradas não pavimentadas — requisito essencial nas rotas de Serra Azul e Arroio das Pedras. Empresas especializadas em transporte escolar rural informaram incremento médio de 18% nos custos operacionais em rotas críticas (maior consumo de combustível, desgaste de pneus e revisões mais frequentes).

As cotações formais coletadas junto a cinco fornecedores regionais, incluindo as atuais contratadas, apontaram valores médios de R\$ 7,80 por quilômetro rodado para locação de micro-ônibus com motorista (26 a 28 lugares); R\$ 6,40 para vans de 15 lugares com tração simples; R\$ 8,50 para veículos 4x4 adaptados para transporte escolar; e R\$ 9,10 para terceirização integral do serviço, incluindo frota, motorista, manutenção, seguro e

combustível. Também foram levantados preços de aquisição de veículos escolares, com base em atas de registro de preços vigentes e consultas a concessionárias regionais, chegando-se aos seguintes valores médios: R\$ 482.000,00 para micro-ônibus de 28 lugares, R\$ 258.000,00 para vans de 15 lugares e R\$ 538.000,00 para veículos 4x4 reforçados de 18 lugares.



Para permitir a comparação entre as alternativas, adotou-se como base operacional a quilometragem anual estimada de 187.000 km, conforme dimensionamento apresentado no Passo 5, que considera a operação média de 1,5 ciclo diário por rota e o acréscimo de 10% para contingências. A composição de rotas é formada por oito trajetos convencionais e quatro trajetos críticos, o que influencia diretamente os custos unitários médios ponderados de cada modalidade.

No caso da terceirização integral, o valor médio de R\$ 9,10 por quilômetro resulta em um custo anual estimado de R\$ 1.701.700,00. Para a locação de veículos com motorista, o custo ponderado entre rotas convencionais e críticas é de R\$ 8,03 por quilômetro, o que representa R\$ 1.501.610,00 anuais, aos quais se somam R\$ 374.000,00 de gasto com combustível fornecido pela Prefeitura, totalizando R\$ 1.875.610,00 por ano.

Na hipótese de locação sem motorista, o valor médio cai para R\$ 6,83 por quilômetro (redução de 15%), resultando em R\$ 1.277.210,00 por ano. Adicionando-se o custo de combustível (R\$ 374.000,00) e a despesa com motoristas e encargos (R\$ 726.000,00), o total anual atinge R\$ 2.377.210,00.

Por fim, a alternativa de aquisição de frota própria exigiria investimento inicial de R\$ 5.448.000,00, considerando a compra de 12 veículos (8 micro-ônibus, 2 vans e 2 veículos 4x4), podendo haver acréscimos marginais com documentação, emplacamento e eventuais adaptações de acessibilidade.

Os valores obtidos foram comparados com contratações de terceirizações recentes de municípios de porte semelhante, como São Domingos do Vale, Esperança Alta e Nova Pedreira, cujos registros no PNCP indicam custos médios variando entre R\$ 8,00 e R\$ 9,50 por quilômetro rodado, a depender das condições das vias e da idade exigida da frota. Todas as planilhas de consolidação, memórias de cálculo, atas consultadas e cotações obtidas encontram-se anexadas a este estudo, assegurando rastreabilidade, transparência e consistência técnica na formação da estimativa de valores.

PASSO 7 Comparar Alternativas e Definir a Melhor Solução

A análise comparativa das alternativas identificadas tem por objetivo selecionar a solução que melhor atende à necessidade do município de Santa Esperança do Sul, levando em conta a adequação técnica, o custo global de propriedade (TCO – Total Cost of Ownership), a eficiência operacional, a sustentabilidade e os riscos administrativos e operacionais envolvidos.

Para garantir comparabilidade entre modelos de contratação com naturezas distintas — aquisição, locação e terceirização —, todas as métricas de custo foram traduzidas para um padrão uniforme de reais por quilômetro rodado (R\$/km). Esse indicador reflete o custo global de dispêndio, abrangendo o ciclo de vida do objeto e incorporando, conforme o caso, depreciação, manutenção, combustível, pessoal, seguros e demais componentes necessários à execução do serviço. Dessa forma, assegura-se que os valores apresentados representem, de forma equitativa, o custo efetivo por quilômetro entregue à Administração em cada alternativa.

Foram consideradas quatro alternativas de atendimento: a aquisição de frota própria, a locação de veículos com motorista, a locação de veículos sem motorista e a terceirização integral do serviço.

A primeira alternativa, de aquisição de frota própria, envolveria a compra de 12 veículos — 8 micro-ônibus, 2 vans e 2 veículos com tração 4x4 — ao custo total de R\$ 5.448.000,00. Nesse modelo, o município arcaria com todos os custos diretos de operação, incluindo combustível, manutenção, pneus, seguros e despesas com pessoal (11 motoristas e encargos), além da depreciação da frota. Estimando um custo operacional médio de R\$ 1.350.000,00 por ano e depreciação de 10% ao ano sobre o valor da frota (R\$ 544.800,00), o custo total de propriedade em cinco anos atingiria cerca de R\$ 9.474.000,00, o que corresponde a aproximadamente R\$ 10,13 por quilômetro rodado. Embora proporcione autonomia e controle direto sobre o serviço, essa alternativa exigiria estrutura administrativa e logística permanentes, apresentando risco de ociosidade da frota em períodos não letivos e elevada complexidade de gestão.

A segunda alternativa avaliou a locação de veículos com motorista. Nesse arranjo, a contratada é responsável por fornecer os veículos, condutores, manutenção e seguros, ficando o fornecimento de combustível sob responsabilidade da Prefeitura. Com base nas cotações levantadas, o custo médio da locação é de R\$ 8,03 por quilômetro rodado, resultando em R\$ 1.501.610,00 por ano. Acrescido o gasto com combustível, estimado em R\$ 374.000,00 anuais, o custo total anual é de R\$ 1.875.610,00, ou cerca de R\$ 9.378.000,00 ao longo de cinco anos, equivalentes a R\$ 10,02 por quilômetro rodado. Essa modalidade reduz a necessidade de investimento inicial e simplifica a renovação da frota, mas mantém parte da operação sob responsabilidade da Administração, especialmente o controle de abastecimento, o gerenciamento e a fiscalização do serviço.

Na terceira alternativa, de locação de veículos sem motorista, a empresa contratada se encarregaria apenas da disponibilização dos veículos, da manutenção e do seguro, cabendo ao município prover os motoristas e o combustível. O custo de locação é reduzido para R\$ 6,83 por quilômetro rodado, o que representa R\$ 1.277.210,00 por ano. Somados o gasto com combustível (R\$ 374.000,00) e a despesa com pessoal (11 motoristas e encargos, cerca de R\$ 726.000,00 por ano), o custo total anual alcança aproximadamente R\$ 2.377.210,00, ou R\$ 11.886.000,00 em cinco anos, correspondendo a R\$ 12,70 por quilômetro rodado. Apesar de sugerir economia inicial na locação, a necessidade de gestão direta de pessoal e de controle operacional eleva o custo administrativo e o risco de descontinuidade do serviço.

Por fim, a quarta alternativa analisada foi a terceirização integral do serviço, modelo em que a empresa contratada se responsabiliza por toda a execução, incluindo a frota, os condutores, o combustível, a manutenção e o seguro total. As cotações de mercado apontaram valor médio de R\$ 9,10 por quilômetro rodado, resultando em um custo anual de R\$ 1.701.700,00 e um custo global de R\$ 8.508.500,00 no horizonte de cinco anos. Trata-se da solução que transfere à contratada praticamente todos os riscos operacionais e administrativos, assegurando maior previsibilidade financeira e continuidade das rotas, além de permitir à Administração concentrar-se em funções de planejamento, monitoramento e controle.

Segue tabela comparativa dos dados informados:

Alternativa	Custo total em 5 anos (R\$)	Custo por km (R\$)	Grau de complexidade administrativa	Risco operacional	Síntese descritiva
Aquisição de frota própria	9.474.000,00	10,13	Alta	Médio	Elevada imobilização e necessidade de estrutura de gestão e manutenção permanentes.
Locação com motorista	9.378.000,00	10,02	Média	Médio	Reduz imobilização, mas requer controle de combustível e acompanhamento operacional.
Locação sem motorista	11.886.000,00	12,7	Alta	Alto	Envolve gestão de pessoal e maior risco de descontinuidade do serviço.
Terceirização integral	8.508.500,00	9,1	Baixa	Baixo	Menor custo global, maior previsibilidade e menor carga administrativa.

Diante desse cenário comparativo, verifica-se que, embora todas as alternativas apresentem viabilidade técnica, diferem quanto ao esforço de gestão e ao custo total. A terceirização integral demonstra ser a opção mais equilibrada, reunindo o menor custo de propriedade, o menor grau de risco e a maior simplicidade administrativa. A locação com motorista configura-se como alternativa intermediária, especialmente adequada a contextos de transição ou em que a Administração possua menor capacidade de estrutura logística. Já a aquisição de frota própria e a locação sem motorista revelam-se menos vantajosas, em razão da maior complexidade operacional e do impacto financeiro decorrente da manutenção e da gestão de pessoal.

Assim, recomenda-se a adoção do modelo de terceirização integral, por reunir equilíbrio entre viabilidade técnica, custo competitivo e eficiência administrativa. Essa alternativa também se mostra coerente com as metas do Plano Municipal de Educação, ao assegurar regularidade, segurança e continuidade do transporte escolar rural.

Todas as planilhas de cálculo, memórias de estimativas e cotações obtidas encontram-se anexadas a este estudo, garantindo rastreabilidade e transparência na fundamentação da escolha da solução mais vantajosa.

PASSO 8

Definir os Requisitos da Contratação da Solução Eleita

A contratação do serviço de transporte escolar rural deverá observar requisitos técnicos, operacionais e de segurança que assegurem a regularidade, a qualidade e a integridade do serviço prestado aos estudantes do município de Santa Esperança do Sul. Esses requisitos derivam tanto das condições locais de execução quanto das normas aplicáveis ao transporte escolar, em conformidade com o Código de Trânsito Brasileiro e as Resoluções nº 504/2014 e nº 789/2020 do CONTRAN.



Os veículos utilizados deverão possuir, no máximo, 10 anos de fabricação, de modo a reduzir riscos de falhas mecânicas e garantir condições adequadas de conforto e segurança. Serão admitidos veículos de 15 a 28 lugares, observadas as características das rotas e as condições de trafegabilidade, com exigência de tração 4x4 para as rotas críticas das localidades de Serra Azul e Arroio das Pedras. Todos os veículos deverão estar equipados com cintos de segurança individuais, tacógrafo, faixas de identificação “Escolar”, iluminação adequada, sistema de ventilação, pneus em bom estado e dispositivos de acessibilidade para estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida.

Deverá ser garantida a realização de vistoria veicular semestral junto ao órgão de trânsito competente, além da manutenção preventiva periódica, com comprovação documental das revisões realizadas. O contrato deverá prever a substituição imediata de qualquer veículo em caso de falha, acidente, atraso superior a 30 minutos ou reprovação em vistoria, sem ônus adicional ao município.

Será obrigatória a contratação de seguro total dos veículos, bem como de seguro escolar com cobertura para acidentes pessoais de todos os passageiros, contemplando despesas médicas, invalidez permanente e morte acidental. O contratado deverá ainda manter apólice de responsabilidade civil por danos materiais e corporais a terceiros.

Os motoristas designados deverão possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria D ou superior, curso especializado para transporte escolar conforme exigido pela legislação vigente, e comprovação de capacitação em direção defensiva e primeiros socorros. Será vedada a designação de condutores com antecedentes de infrações graves ou gravíssimas nos últimos 12 meses.

O contratado deverá apresentar comprovação de regularidade trabalhista, previdenciária e fiscal, bem como manter vínculo formal com todos os motoristas e auxiliares designados ao serviço, de modo a resguardar o município contra eventuais responsabilidades trabalhistas e previdenciárias. A empresa deverá adotar registro de jornada e controle de rotas, preferencialmente por meio de sistemas eletrônicos de monitoramento, que permitam rastrear horários, quilometragem e cumprimento dos itinerários.

A execução do serviço deverá atender integralmente ao calendário letivo municipal e estadual, assegurando o transporte de 462 alunos, com previsão de rotas diárias de ida e volta, em dois turnos, e cobertura total de 125.000 km anuais. As rotas e os pontos de embarque e desembarque deverão ser mantidos conforme a definição da Secretaria de Educação, respeitando critérios de segurança e distância máxima de caminhada dos estudantes.

Esses requisitos têm como finalidade garantir que o transporte escolar rural ocorra de forma segura, contínua e eficiente, preservando a integridade física dos alunos, reduzindo riscos de interrupções e contribuindo para o alcance das metas de acesso e permanência escolar estabelecidas no Plano Municipal de Educação de Santa Esperança do Sul.

PASSO 9

Definir os Requisitos de Execução, Gestão e Fiscalização Contratual

A execução do contrato de transporte escolar rural deverá observar requisitos de gestão e fiscalização que garantam a regularidade, a transparência e a efetividade do serviço prestado. Para tanto, serão adotados mecanismos de controle operacional, documental e tecnológico que permitam o acompanhamento contínuo das rotas, dos veículos e do desempenho da contratada.

A contratada deverá manter diário de bordo atualizado para cada veículo em operação, contendo informações diárias sobre rotas executadas, horários de partida e chegada, número de alunos transportados, quilometragem percorrida, ocorrências relevantes (atrasos, intercorrências mecânicas, substituição de veículo, condições das vias, entre outras) e assinatura do motorista responsável. Os registros deverão permanecer disponíveis à fiscalização da Secretaria de Educação pelo prazo mínimo de 12 meses.

Será obrigatória a instalação de sistema de rastreamento via GPS em todos os veículos utilizados na execução do serviço, de modo a permitir o monitoramento em tempo real dos deslocamentos, da quilometragem rodada e do cumprimento integral das rotas autorizadas. O sistema deverá gerar relatórios automáticos e possibilitar o acesso da Administração a dados históricos, com capacidade de auditoria sobre horários e trajetos realizados.

A contratada deverá apresentar relatórios mensais consolidados contendo, no mínimo: a quilometragem total rodada por veículo e por rota; o percentual de pontualidade em relação ao cronograma; as substituições de veículos ocorridas; os incidentes registrados; e as ações corretivas adotadas. Esses relatórios deverão ser acompanhados de planilhas de controle de manutenção e comprovantes das vistorias periódicas exigidas pelo órgão de trânsito.

Compete à Secretaria de Educação designar servidor responsável pelo acompanhamento técnico e pela fiscalização contratual, que deverá verificar a conformidade dos serviços executados com as especificações contratuais, registrando as constatações em relatórios próprios. A fiscalização poderá ser complementada por visitas in loco às escolas e aos pontos de embarque, entrevistas com alunos e professores e análise de registros eletrônicos de monitoramento.

Em caso de descumprimento das rotas, atrasos recorrentes, falhas de manutenção, uso de veículo não autorizado ou substituição sem prévia comunicação, a contratada estará sujeita às sanções previstas em contrato, incluindo advertência, multa e, em caso de reincidência, rescisão contratual.



Os mecanismos de controle e fiscalização descritos asseguram o acompanhamento permanente da execução contratual, possibilitam a identificação tempestiva de falhas e subsidiam a adoção de medidas corretivas imediatas. Dessa forma, fortalecem a governança do serviço, garantem a continuidade e a regularidade do transporte escolar e preservam a segurança e o direito dos alunos à educação.

PASSO 10

Identificar Providências a Serem Adotadas Previamente à Celebração do Contrato

Antes da celebração do contrato de prestação de serviço de transporte escolar rural, deverão ser adotadas providências preparatórias voltadas a garantir condições adequadas para o início e a continuidade regular da execução contratual. Essas medidas têm como finalidade assegurar que tanto a contratada quanto a equipe da Administração estejam plenamente capacitadas e estruturadas para o cumprimento das obrigações assumidas.

A empresa vencedora deverá apresentar, antes da assinatura do contrato, o plano de operação detalhado, contendo a relação nominal dos motoristas designados, a identificação dos veículos que comporão a frota, as respectivas vistorias atualizadas emitidas pelo órgão de trânsito competente e os comprovantes de contratação dos seguros exigidos. Os veículos deverão ser submetidos à inspeção prévia pela equipe técnica da Secretaria de Educação, que verificará as condições de segurança, conforto, acessibilidade e sinalização escolar.

Paralelamente, a Secretaria de Educação deverá promover capacitação dirigida aos servidores designados para a fiscalização contratual, com foco em técnicas de acompanhamento, análise de relatórios operacionais, uso de sistemas de rastreamento e monitoramento da frota, e aplicação dos instrumentos de controle estabelecidos no contrato. Essa formação visa fortalecer a atuação da equipe de fiscalização, garantindo maior precisão nas análises e tempestividade na adoção de medidas corretivas.

Outras providências preparatórias incluem a definição dos pontos de embarque e desembarque em conjunto com as escolas e a comunidade, a conferência dos mapas de rotas, a verificação de acessibilidade para alunos com deficiência e a validação do calendário operacional em consonância com o calendário letivo municipal e estadual.

Essas medidas asseguram que a execução do contrato se inicie em condições técnicas, administrativas e de segurança adequadas, reduzindo riscos operacionais, reforçando a governança do serviço e garantindo maior efetividade na prestação do transporte escolar rural aos alunos de Santa Esperança do Sul.

PASSO 11

Descrever a Solução como um Todo

A solução adotada consiste na terceirização integral do serviço de transporte escolar rural, em regime de prestação continuada, abrangendo a disponibilização de veículos devidamente equipados e abastecidos, motoristas habilitados, manutenção preventiva e corretiva, seguros obrigatórios e sistema eletrônico de monitoramento da frota. O modelo selecionado tem como objetivo assegurar a regularidade, a segurança e a eficiência do

deslocamento dos alunos residentes nas comunidades rurais de Boa Vista, Passo Fundo, Serra Azul e Arroio das Pedras, garantindo o acesso diário às escolas João Goulart, Monte Alegre e Borges de Medeiros.

A prestação do serviço abrangerá 12 rotas diárias, conforme mapeamento realizado pela Secretaria de Educação, totalizando uma quilometragem anual estimada de 125.000 km, distribuída entre rotas convencionais e rotas críticas. As rotas serão executadas em dois turnos, atendendo integralmente os alunos da zona rural em conformidade com o calendário letivo municipal e estadual. O pagamento será efetuado com base na quilometragem efetivamente rodada, devidamente comprovada por meio do sistema de rastreamento via GPS e dos registros de bordo de cada veículo.

Os veículos utilizados deverão possuir, no máximo, 10 anos de fabricação, apresentar boas condições de conservação e conforto e atender a todas as exigências legais aplicáveis ao transporte escolar, conforme o Código de Trânsito Brasileiro e as Resoluções nº 504/2014 e nº 789/2020 do CONTRAN. Serão admitidos veículos de 15 a 28 lugares, com exigência de tração 4x4 e altura livre do solo compatível para as rotas críticas das localidades de Serra Azul e Arroio das Pedras. Todos deverão dispor de cintos de segurança individuais, tacógrafo, ventilação adequada, iluminação interna, faixas de identificação “Escolar” e dispositivos de acessibilidade para estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida.

A empresa contratada será responsável por manter seguro total dos veículos e seguro escolar com cobertura para todos os passageiros, incluindo despesas médicas, invalidez permanente e morte acidental, além de apólice de responsabilidade civil contra danos materiais e corporais a terceiros. A manutenção preventiva deverá ser comprovada mediante relatórios técnicos e laudos de revisão, e a substituição imediata de veículos deverá ocorrer em caso de falha mecânica, atraso prolongado, reprovação em vistoria ou sinistro.

Os motoristas designados deverão possuir Carteira Nacional de Habilitação na categoria D ou superior, curso especializado para transporte escolar, e comprovação de capacitação em direção defensiva e primeiros socorros. Será vedada a designação de condutores com registro de infrações graves ou gravíssimas nos últimos 12 meses.



Para assegurar a efetividade da fiscalização, todos os veículos deverão ser equipados com sistema de rastreamento por GPS, permitindo o monitoramento em tempo real das rotas, horários e quilometragem rodada. A contratada deverá disponibilizar acesso remoto ao sistema à equipe de fiscalização da Secretaria de Educação e apresentar relatórios mensais consolidados com dados extraídos do sistema, acompanhados do diário de bordo atualizado de cada veículo.

A fiscalização do contrato ficará a cargo de equipe técnica designada pela Secretaria de Educação, responsável pelo acompanhamento operacional, verificação de conformidade e registro de ocorrências. O controle administrativo será realizado mediante análise dos relatórios de execução, auditoria dos registros eletrônicos e visitas de campo, garantindo a adoção tempestiva de medidas corretivas quando necessárias.

O processo licitatório será realizado na modalidade pregão eletrônico, no regime de menor preço por quilômetro rodado e modo de disputa aberto, por itens, de forma a ampliar a competitividade e permitir a participação de fornecedores locais e regionais.

A solução proposta assegura flexibilidade operacional, previsibilidade de custos e continuidade do serviço, ao mesmo tempo em que transfere ao contratado a responsabilidade integral pela operação, manutenção e segurança do transporte. Essa configuração permite à Administração concentrar esforços na fiscalização e no acompanhamento dos resultados, garantindo um serviço eficiente, seguro e economicamente vantajoso. Além disso, a utilização dos veículos próprios atualmente disponíveis como frota reserva reforça a capacidade de resposta do município em situações emergenciais, assegurando a continuidade do atendimento e a proteção do direito dos alunos à educação.

PASSO 12

Posicionamento Conclusivo sobre a Adequação da Contratação



Após a revisão integral dos elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, confirma-se a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação de empresa especializada para a execução do serviço de transporte escolar rural no município de Santa Esperança do Sul. O estudo demonstrou que a terceirização integral do serviço constitui a alternativa mais vantajosa para a Administração, tanto sob o ponto de vista operacional quanto sob o prisma da eficiência e da segurança dos estudantes.

A solução proposta assegura maior previsibilidade de custos, uma vez que o modelo contratual estabelece remuneração baseada na quilometragem efetivamente rodada, com parâmetros objetivos de controle e fiscalização. Além disso, transfere à contratada as responsabilidades pela manutenção preventiva e corretiva, pela renovação da frota e pela substituição imediata de veículos em caso de falha, reduzindo encargos administrativos e evitando interrupções no serviço.

Do ponto de vista técnico, o modelo garante flexibilidade para adequar a oferta à demanda, permitindo ajustes nas rotas conforme o número de alunos matriculados e as variações sazonais do calendário escolar. Também fortalece os mecanismos de governança e fiscalização, com a adoção de instrumentos de controle como diário de bordo, relatórios mensais e sistema de rastreamento por GPS, que possibilitam à Secretaria de Educação acompanhar a execução em tempo real e intervir tempestivamente diante de irregularidades.

A contratação de prestadores locais e regionais, mediante pregão eletrônico dividido em lotes geográficos, contribui para ampliar a competitividade, fomentar a economia regional e garantir a continuidade operacional do serviço. Ao mesmo tempo, o modelo atende integralmente aos requisitos legais e às normas específicas de segurança no transporte de escolares, assegurando que todos os veículos e condutores cumpram as exigências previstas na legislação vigente.

Sob a perspectiva das políticas públicas de educação, a solução adotada está plenamente alinhada à Meta 7.2 do Plano Municipal de Educação (2021–2030), que estabelece a qualificação do transporte escolar como instrumento para redução da evasão rural em 50% até 2027. Ao garantir o acesso diário, seguro e pontual às unidades de ensino, a contratação contribui para a permanência dos estudantes na rede pública, reduz desigualdades territoriais e fortalece o direito à educação como fundamento da cidadania.

Diante desse conjunto de fatores, conclui-se pela adequação e conveniência da contratação, recomendando-se o prosseguimento do processo licitatório, com a elaboração do Termo de Referência e demais documentos preparatórios necessários. A adoção da solução proposta assegurará benefícios diretos à comunidade escolar, como a ampliação do acesso às escolas da zona rural, a redução da evasão decorrente das dificuldades de deslocamento, a promoção da igualdade de oportunidades educacionais e o fortalecimento da eficiência logística e financeira na gestão do transporte escolar municipal.

Capítulo 6

Erros Comuns na Elaboração do ETP

Este capítulo tem como finalidade alertar sobre falhas recorrentes que comprometem a qualidade do Estudo Técnico Preliminar. A intenção é mostrar exemplos de situações práticas que, embora frequentes na rotina administrativa, reduzem a efetividade do ETP e podem gerar riscos de contratações indevidas, prejuízos financeiros e restrições à competitividade.

Erro 01

Definir a Solução antes do Problema

O clássico! Quando a solução vem antes da necessidade, o ETP perde o sentido. Definir o que se vai contratar sem compreender o problema faz com que a avaliação das alternativas de mercado seja apenas uma formalidade — e pode resultar em contratações desnecessárias, desalinhadas às prioridades da Administração ou até restritivas, reduzindo a competitividade. Como evitar: comece pelo essencial: “Qual é a necessidade que queremos resolver?”



Erro 02

“Já tem o modelo pronto, é só copiar do ano passado”.

Copiar e colar sem pensar é outro campeão de ocorrências. O erro não está em usar modelos ou formulários padronizados — eles são úteis e recomendáveis —, mas em aplicá-los de forma acrítica, ignorando as especificidades do novo caso. Cada contratação tem seu contexto, e modelos antigos precisam de atualização e adequações à realidade atual.



Erro 03

“Sempre contratamos desse jeito”.

A experiência conta, mas não substitui o levantamento de mercado. Basear-se apenas no “jeito que sempre foi feito” pode fazer o órgão perder soluções mais vantajosas ou inovadoras. Avaliar as alternativas disponíveis, sem se prender a hábitos ou opiniões pessoais, é o que mantém a Administração aberta à melhoria contínua.



Erro 04

“Depois a gente vê se precisa de outras contratações”.

Ignorar contratações correlatas e interdependentes é como planejar uma escola sem prever o transporte ou os materiais didáticos. A falta de integração pode gerar bens ou serviços ociosos e inviabilizar a implementação efetiva da política pública. Planejar o encadeamento das contratações evita retrabalho e desperdício.



Erro 05

Deixar o ETP só com o setor demandante

Em contratações mais complexas, deixar o ETP exclusivamente nas mãos do setor que faz o pedido — sem o apoio da área técnica e do setor de compras — é um risco certo de fragilidade. Essa prática pode levar à definição de soluções inadequadas e à formulação de requisitos de contratação inconsistentes. Planejar é tarefa coletiva: cada área contribui com uma parte do conhecimento.

Erro 06

“Depois a gente vê isso”.

Adiar a análise das providências necessárias antes da assinatura do contrato costuma sair caro. Falta de licenças, de capacitação de servidores ou de adequações físicas e tecnológicas podem causar atrasos e custos não previstos. Mapear essas providências na fase do ETP evita surpresas e correria depois.

Erro 07

“Faz logo esse ETP e toca a licitação pra frente!”

O ETP não é um carimbo nem mais um papel da burocracia. Tratar o estudo técnico preliminar como mera formalidade é desperdiçar sua principal função: orientar o planejamento, identificar a melhor solução e avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação. O ETP bem feito é o que separa uma boa contratação de um problema futuro.



Erro 08

“Deixa que o ChatGPT faz o ETP sozinho!”

A tentação é grande, a tecnologia é incrível — mas ainda não chegamos lá! A inteligência artificial é uma ferramenta poderosa para apoiar o trabalho do servidor, não para substituí-lo. Ela ajuda a organizar ideias, estruturar documentos e aprimorar textos, mas quem entende da realidade local, das necessidades da comunidade e das especificidades técnicas da contratação é o agente público.



O ETP exige análise crítica, conhecimento do contexto e tomada de decisão responsável — atributos que pertencem à inteligência humana e à experiência administrativa. O melhor resultado surge da combinação entre a inteligência artificial e a inteligência do ser humano.

Estes erros não apenas comprometem a qualidade da contratação, mas também aumentam o risco de questionamentos por órgãos de controle e podem resultar em responsabilização dos agentes envolvidos

Falando em responsabilização de agentes, esse é exatamente o tema do Capítulo 8!



Capítulo 7

Boas Práticas e Recomendações para Elaboração do ETP

Ótimo! Já temos conhecimento de como fazer um ETP. 😊 Mas será que isso é suficiente?

Certamente não. 😞 Há dificuldades que somente serão vivenciadas na vida prática.

Trouxemos, neste capítulo, algumas dicas claras que, embora não esgotem as possibilidades, podem auxiliar muito na condução das etapas, na organização das informações e na adoção de cuidados que tornam o ETP um instrumento realmente útil para a tomada de decisão.

✓ Tratar o ETP como ferramenta estratégica

O ETP deve ser compreendido como o instrumento central do planejamento da contratação, e não apenas como mais um documento de rotina. Ele organiza o raciocínio da equipe, registra os fundamentos das decisões tomadas e evidencia a lógica que levou à escolha da solução mais adequada. Além disso, funciona como proteção técnica aos agentes públicos, refletindo as condições reais enfrentadas no momento de sua elaboração e assegurando transparência e rastreabilidade às escolhas realizadas.

✓ Foco no problema, não na solução!

Um bom ETP começa pela identificação clara e precisa da necessidade pública a ser atendida, evitando antecipar a solução. Compreender o problema é o que permite avaliar alternativas de forma imparcial e chegar à resposta mais adequada ao interesse público.

Para qualificar essa etapa, é essencial levantar dados, indicadores, registros de desempenho, manifestações de usuários e percepções dos servidores envolvidos com o objeto. Esses elementos ajudam a descrever o contexto real e a orientar todo o raciocínio do ETP, garantindo que as decisões estejam fundamentadas em evidências e não em suposições.

✓ Ampliar o conteúdo além dos elementos mínimos

O ETP não deve se restringir ao cumprimento formal dos elementos mínimos exigidos pela legislação. Um documento realmente útil ao planejamento vai além: incorpora análises sobre as alternativas de mercado, os requisitos da contratação, as providências necessárias antes da assinatura do contrato e as contratações correlatas ou interdependentes. Essa ampliação de conteúdo torna o ETP mais completo, fortalece a tomada de decisão e contribui para contratações mais seguras, eficientes e alinhadas ao interesse público.

✓ Equipe de Planejamento Multisetorial

A constituição da equipe de planejamento deve reunir representantes da área demandante, do setor de contratações e, quando necessário, profissionais com conhecimento técnico especializado. Essa composição amplia a compreensão sobre a necessidade, aprimora a análise das alternativas de solução e favorece decisões mais equilibradas e consistentes. Sempre que possível e adequado à complexidade da demanda e à capacidade administrativa do órgão, a formação de equipes multissetoriais deve ser estimulada, pois reforça a integração de saberes e a qualidade técnica do planejamento.

✓ Documentar decisões e justificativas

Registrar, de forma clara e objetiva, os motivos que levaram à adoção ou rejeição das alternativas analisadas é essencial para a qualidade do ETP. Esse registro deve ser acompanhado dos estudos realizados, das memórias de cálculo e dos documentos de suporte utilizados na análise, assegurando transparência e reforçando a motivação dos atos administrativos. Além disso, decisões que possam impactar a competitividade do futuro certame, como a definição de requisitos técnicos mais restritivos ou condicionantes específicos, devem ser particularmente bem fundamentadas. Essa prática protege a equipe de planejamento, demonstra a razoabilidade das escolhas e confere solidez técnica ao processo de contratação.

✓ Regular

Os regulamentos podem detalhar as hipóteses em que a elaboração do ETP será dispensada ou facultada, desde que observados os limites da Lei nº 14.133/2021. A finalidade é ajustar as normas gerais à realidade e à capacidade administrativa de cada órgão, permitindo maior racionalidade no planejamento sem desvirtuar os princípios, as diretrizes e o regime jurídico estabelecido pela lei.

✓ Comparar alternativas viáveis e considerar o ciclo de vida do objeto

A comparação de alternativas no ETP deve concentrar-se naquelas que sejam realisticamente possíveis, razoáveis e compatíveis com a realidade do órgão, evitando a inclusão de opções sabidamente impraticáveis, que nada acrescentam à análise. Isso não impede que, ao longo do estudo, alguma alternativa se mostre inviável — esse é um resultado legítimo do ETP —, mas significa afastar cenários artificiais que não agregam ao planejamento. A avaliação deve considerar não apenas o custo imediato, mas todo o ciclo de vida do objeto, abrangendo custos de implantação, operação, manutenção, depreciação, suporte, substituição, descarte, etc. Esse enfoque direciona a tomada de decisão para escolhas mais maduras, fundamentadas e alinhadas ao interesse público, evitando soluções que parecem vantajosas no início, mas se revelam insustentáveis ao longo do tempo.

A adoção destas boas práticas não apenas melhora a qualidade do ETP, mas também contribui para a construção de uma cultura de planejamento na organização, com impactos positivos em todo o ciclo de contratações.

Capítulo 8

Responsabilização de Agentes e ETP

Chegamos num tema não muito agradável, mas necessário: a responsabilização. 😞

Você deve estar se perguntando: não fazer o ETP ou fazê-lo com erro pode ocasionar responsabilização?

Embora ainda não existam muitas decisões dos órgãos de controle a respeito da responsabilização de agentes na aplicação da NLLC, é razoável afirmar, principalmente pela observação da jurisprudência do TCU, que a não elaboração de ETP ou a elaboração dessa peça com incorreções ou deficiências pode colocar os agentes envolvidos ao alcance de responsabilização, por configurar negligência culposa.

Não obstante, a nosso sentir, não será qualquer conduta culposa que poderá ensejar a responsabilização, mas sim aquela qualificável como *erro grosseiro*^[15], que é aquele erro “manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia” (art. 12, §1º, do Decreto 9.830/2019)^[16].

A compressão sobre a sujeição de agentes que elaboram ou validam o ETP à responsabilização decorre da lógica seguida pelo TCU em julgados anteriores (ainda sob a égide da Lei 8.666/1993) ao tratar da responsabilização de agentes que elaboram projetos ou pareceres técnicos:

[15] Consoante julgado selecionado recente do TCU, o erro grosseiro “é aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado” (Acórdão 63/2023-Primeira Câmara).

[16] Embora em julgados anteriores o TCU se posicionasse pela exigência de configuração de erro grosseiro apenas para fins de responsabilidade sancionatória (ou seja, não em relação ao dano, para o qual bastaria a “culpa comum ou ordinária”), verifica-se que julgados recentes sinalizam mudança jurisprudencial no sentido de exigir o erro grosseiro também para a responsabilidade financeira por dano. Nesse sentido, vide: “A regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, também se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. A responsabilização do agente público pelo débito depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave”. (Acórdão 1460/2025-Plenário) (Grifou-se).

[17] No mesmo sentido:

A utilização de projeto básico desatualizado ou incompleto, baseado em normas técnicas revogadas e que não reúne todos os elementos necessários capazes de demonstrar a viabilidade técnica do empreendimento, configura atuação desidiosa da administração contratante, podendo acarretar a responsabilização do corpo técnico de engenheiros responsáveis por sua aprovação.

(Acórdão 678/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER)

A aprovação de projeto básico que não atenda ao disposto no art. 6º, inciso IX, e no art. 12 da Lei 8.666/1993 pode ensejar a responsabilização do projetista e dos pareceristas que endossaram o projeto.

(Acórdão 917/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)[17]

E o perímetro de responsabilização pode abarcar, inclusive, a autoridade superior que valida o documento com falhas, exceto se forem ocultas ou dificilmente perceptíveis:

A autoridade que aprova o projeto básico é solidariamente responsável pelos prejuízos advindos de deficiências no documento técnico, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis, pois a aprovação não é ato meramente formal ou chancelatório, e sim ato de fiscalização por meio do qual a autoridade competente referenda os procedimentos adotados e o conteúdo elaborado.

(Acórdão 7181/2018-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ)

Embora a maior parte dos julgados do TCU, por uma questão de nexo de causalidade, reporte a aplicação de multa por irregularidades ocorridas na fase de planejamento, parece razoável afirmar que os agentes também poderão responder pelo dano e serem penalizados com multa proporcional a este quando existir conexão causal determinante:

A existência de conexão entre irregularidade praticada na fase de planejamento da contratação, que poderia ensejar a aplicação da multa estabelecida no art. 58 da Lei 8.443/1992, e o dano ao erário materializado na etapa de gestão contratual permite a incorporação daquela sanção pecuniária à multa prevista no art. 57 da mesma lei.

Acórdão 1901/2023-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Importante mencionar que os agentes responsáveis pela fase de seleção, em regra, não são responsabilizados, caso as falhas sejam atribuíveis aos agentes encarregados pela fase de planejamento:

Irregularidades inerentes à etapa de planejamento da contratação não podem ser imputadas aos integrantes da comissão de licitação designada para a fase de condução do certame.

(Acórdão 1673/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

Por fim, a omissão na regulamentação do ETP ou na estruturação de processos e estruturas necessários à sua elaboração pode colocar os agentes da alta administração ao alcance de responsabilização. Essa conclusão decorre logicamente do que está posto no parágrafo único do art. 11 da NLLC ao estabelecer que “a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos”.

Capítulo 9

Conclusão e Mensagem Final ao Leitor

Chegamos ao fim. 😊 Obrigado por nos acompanhar até aqui.

Ao longo deste guia, vimos que o Estudo Técnico Preliminar é mais do que uma exigência da Lei nº 14.133/2021: representa o alicerce sobre o qual se constrói uma contratação pública eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo.

Ao longo deste guia, vimos que o Estudo Técnico Preliminar é mais do que uma exigência da Lei nº 14.133/2021: representa o alicerce sobre o qual se constrói uma contratação pública eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo.

O ETP inaugura o planejamento e direciona as etapas subsequentes; deve partir da correta definição do problema; e, quando elaborado de forma robusta, incorpora análises consistentes, comparações fundamentadas e justificativas claras. O uso de um método estruturado, apoiado em passos sequenciais e em checklist, confere maior segurança técnica e jurídica, protege a equipe envolvida e fortalece a governança institucional.

Mais do que atender a uma obrigação legal, elaborar um bom ETP é assumir o compromisso com o uso responsável dos recursos públicos e com a entrega de valor real à sociedade. A aplicação dos conceitos e das práticas apresentados neste guia oferece aos profissionais de contratações públicas não apenas para o cumprimento da legislação, mas principalmente a oportunidade de fomentar uma cultura organizacional voltada ao planejamento efetivo, à integridade e à obtenção de resultados concretos em benefício do interesse público.

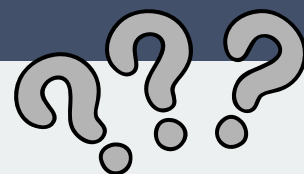
Sobre os autores:

Agemir Marcolin Junior. Bacharel em Direito. É Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado - RS desde 2012. Foi advogado e procurador de município. Possui experiência na auditoria da área municipal e no assessoramento técnico à área fiscalizatória do TCE-RS. Autor dos livros " Responsabilização de Agentes Perante o Tribunal de Contas " e "Guia de Governança e Gestão das Contratações Públicas". É instrutor da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena do TCE-RS e da Escola Superior de Auditoria Pública dos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

Andrea Mallmann Couto. Bacharel em Arquitetura e Urbanismo. É Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado - RS desde 1999. Possui larga experiência em auditoria municipal e como assessora técnica na área fiscalizatória e em Gabinete de Conselheiro do TCE-RS.

Davi Lemos Ballester. Bacharel em Direito e Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades. É Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado - RS desde 2012, com atuação na auditoria da área municipal.

Perguntas Frequentes



A prática cotidiana da Administração Pública demonstra que, mesmo com normas claras e metodologias estruturadas, a aplicação do Estudo Técnico Preliminar ainda gera inúmeras dúvidas entre os profissionais da área de planejamento e de contratações. Questões como a obrigatoriedade do ETP, a forma correta de identificar o problema, a responsabilidade pela elaboração do documento ou eventuais inconsistências entre os artefatos de planejamento são recorrentes no dia a dia das equipes.

Este anexo reúne algumas das perguntas mais frequentes, selecionadas a partir da análise crítica da matéria e da experiência prática no exame de contratações públicas. A proposta não é esgotar todos os questionamentos possíveis, mas oferecer respostas claras, objetivas e fundamentadas que possam servir como referência rápida.

Ao antecipar dúvidas e apresentar soluções, este FAQ busca auxiliar os servidores na compreensão do papel estratégico do ETP, contribuindo para que ele seja visto não apenas como uma exigência legal, mas como um instrumento efetivo de planejamento, transparência e governança.

01 ETP é obrigatório para todas as contratações?

A regra geral é a obrigatoriedade da elaboração do Estudo Técnico Preliminar em todas as contratações, pois ele constitui a base do planejamento e confere racionalidade ao processo. Todavia, ao nosso sentir, normas infralegais podem estabelecer hipóteses de dispensa ou de faculdade de elaboração do ETP, em situações nas quais o rigor da análise se mostra desnecessário ou desproporcional.

A Instrução Normativa SEGES nº 58/2022 exemplifica esse cenário ao indicar hipóteses em que o ETP pode ser dispensado ou tratado como faculdade. São exemplos: contratações de pequeno valor ou para manutenção de veículos; situações emergenciais ou de calamidade pública; hipóteses excepcionais como guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou grave perturbação da ordem; bem como casos de contratação de remanescente de obra. Ainda, a norma prevê hipóteses de dispensa de ETP em situações como prorrogação de contratos de serviços contínuos ou contratações que reproduzam integralmente condições de licitação realizada há menos de um ano.

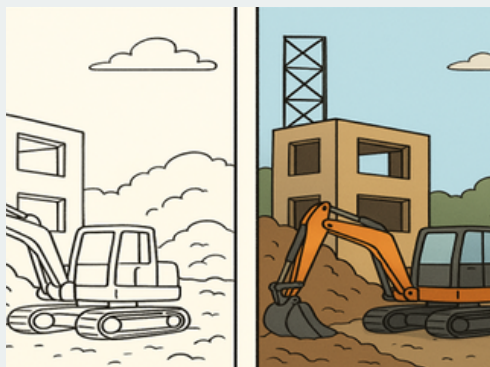
Assim, embora o ETP deva ser compreendido como regra, admite-se a flexibilização em casos específicos, notadamente quando a simplicidade do objeto ou a urgência da contratação tornam a elaboração do estudo incompatível com a realidade prática da Administração.

Anexo I - Perguntas Frequentes

02

Quais as principais diferenças entre um ETP e um TR?

As principais diferenças entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) estão no momento de elaboração e na finalidade de cada instrumento.



O ETP é um documento de planejamento preliminar. Sua função é analisar a necessidade da Administração, levantar informações de mercado, avaliar alternativas de solução e concluir se a contratação é viável ou não. Ele responde à pergunta “*qual é o problema e quais são as possíveis soluções?*”, servindo de base para justificar a decisão de contratar.

Já o TR é o planejamento definitivo da contratação. Elaborado após a escolha da solução, detalha as especificações técnicas, requisitos de execução, prazos, critérios de medição, formas de pagamento e demais condições que nortearão o edital e o futuro contrato. Ele responde à pergunta “*como a solução escolhida será executada?*”.

Em resumo, o ETP é a etapa de análise e fundamentação, enquanto o TR consolida e detalha a solução selecionada para que a Administração a leve ao mercado de forma clara e precisa.

03

Quem deve elaborar o ETP?

A elaboração do ETP é, em regra, responsabilidade da equipe de planejamento da contratação. Essa equipe deve ser composta por servidores da área demandante e do setor de contratações, que dará suporte quanto aos aspectos licitatórios, normativos e contratuais. Sempre que a natureza do objeto exigir, a composição deve ser ampliada com técnicos especializados, capazes de fornecer a expertise necessária (como engenheiros, analistas de TI, profissionais de saúde, entre outros).

Entretanto, a natureza e a complexidade do objeto, bem como as particularidades e o porte do órgão ou entidade, influenciam diretamente no dimensionamento da equipe. Em contratações mais simples, corriqueiras ou em estruturas administrativas menores, é admissível que a elaboração do ETP seja conduzida por apenas um servidor da área demandante, desde que ele disponha do conhecimento e das informações adequadas para fundamentar a contratação.

Anexo I - Perguntas Frequentes

Assim, a diretriz é privilegiar a pluralidade de olhares e a composição multidisciplinar sempre que possível, sem perder de vista que a proporcionalidade deve orientar a formação da equipe, garantindo que a elaboração do ETP seja viável, útil e compatível com a realidade administrativa.

04

Como definir corretamente o problema sem confundir necessidade com solução?

O problema deve ser descrito em termos da necessidade pública a ser atendida, e não da solução já antecipada pela Administração. A diferença é essencial: a necessidade reflete a lacuna ou a demanda que impacta o interesse público, enquanto a solução é apenas uma das formas possíveis de enfrentá-la.

Por exemplo, “*contratar link de internet dedicado*” é uma possível solução, enquanto a necessidade pode ser “*assegurar conectividade estável e segura entre as unidades administrativas do órgão, permitindo a continuidade dos serviços digitais, em face da instabilidade verificada a partir do histórico de interrupções do serviço de conexão*”.

Definir o problema dessa forma evita restringir indevidamente as opções, amplia a análise de alternativas, fortalece a competitividade do processo licitatório e aumenta as chances de a Administração escolher a solução mais vantajosa e adequada à realidade local.

05

É necessário mapear contratações interdependentes mesmo quando ainda não planejadas?

Sim. O mapeamento de interdependências e correlações entre contratações é essencial para garantir a efetividade da contratação e evitar que o objeto se torne incompleto ou inoperante.

Mesmo que determinadas contratações correlatas ainda não estejam formalmente planejadas, sua identificação no ETP permite alertar a Administração sobre providências futuras que precisarão ser adotadas, como serviços de manutenção, aquisição de insumos ou outras contratações acessórias.

Ignorar essas interdependências pode gerar desperdício de recursos, atrasos na implementação de políticas públicas e até inviabilizar o uso do objeto contratado.

Anexo I - Perguntas Frequentes

06

O ETP pode ser impugnado ou questionado por eventuais inconsistências com o Termo de Referência?

Sim, o ETP pode ser objeto de impugnação ou questionamento, especialmente em razão da sua natureza pública e transparente. Contudo, é importante compreender que o ETP e o Termo de Referência (TR) são documentos distintos, com finalidades próprias. O ETP constitui a base preliminar do planejamento, voltada à análise da necessidade e das alternativas possíveis; já o TR consolida a solução escolhida, trazendo especificações técnicas detalhadas. Assim, eventuais divergências entre os dois documentos não configuram necessariamente irregularidade, mas sim reflexo natural de suas funções diferentes no processo de contratação.

No que se refere aos valores estimados, também não há problema em haver distinções. No ETP, a estimativa de custos tem como objetivo principal servir de critério para a comparação das alternativas de mercado, enquanto no TR o orçamento consolida a referência para a licitação.

É razoável admitir que exista o risco de impugnações ou até judicializações fundadas em questões irrelevantes. Esse receio é compreensível, mas deve ser enfrentado com serenidade. O próprio ordenamento jurídico estabelece parâmetros para evitar que tais questionamentos paralise a Administração. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 21 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942) determina que sejam consideradas, em decisões e interpretações da esfera controladora, as consequências jurídicas e administrativas de eventual invalidação, bem como os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor. A Nova Lei de Licitações (art. 147) também reforça o caráter excepcional da declaração de nulidade por irregularidades no procedimento licitatório ou na execução contratual.

Portanto, a simples existência de questionamentos não deve ser vista como ameaça à validade do processo. O que se exige é que o ETP seja elaborado de forma transparente, fundamentada e coerente, resguardando a boa-fé da equipe e assegurando a adequada motivação das escolhas.

07

Como tratar os riscos identificados durante a elaboração do ETP?

É apropriado que a organização realize gestão de riscos, que contemple todos os riscos abstratos do macroprocesso de contratação. Este trabalho resultará na elaboração de um Mapa de Riscos. Por certo, nem todos os riscos estarão contemplados neste mapa.

Anexo I - Perguntas Frequentes

Algumas contratações específicas (resíduos sólidos, tecnologia da informação, entre outros) apresentam riscos peculiares. Para essas, muito provavelmente será necessário uma análise complementar de riscos.

É no ETP que se faz uma análise se os riscos existentes e uma contratação já estão contemplados na gestão de riscos do macroprocesso ou se será necessário uma análise complementar de riscos.

Logo, o ETP poderá trazer um exame mais superficial de quais os riscos existentes, quando se tratarem de riscos já mapeados na gestão de risco do macroprocesso, como deverá indicar a necessidade de um mapeamento complementar na hipótese de contratações com riscos adicionais ou específicos.

Na hipótese de não haver gestão de riscos realizada anteriormente, o ETP deverá analisar os principais riscos associados à contratação, indicando ou não a necessidade de um mapeamento mais detalhado que contemple respostas a riscos (art. 18, inciso X da Lei 14.133/2021).

08

Como preencher o elemento “Demonstração da previsão da contratação no PCA” quando a demanda não foi nela prevista?

Quando a necessidade não estiver prevista no PCA, a medida inicial deve ser solicitar formalmente sua inclusão, respeitando os prazos e procedimentos estabelecidos pelo órgão ou entidade. Se a demanda surgir de forma superveniente ou urgente, é indispensável justificar a excepcionalidade, registrando as razões no próprio ETP e no processo de alteração do PCA.

Essa compatibilização assegura que a contratação mantenha transparência, previsibilidade e aderência ao planejamento institucional, evitando processos isolados ou desconectados da estratégia organizacional. Além disso, reforça a governança e permite que o controle interno e externo compreendam o contexto da decisão administrativa.

09

Em que momento a Administração deve decidir sobre a permissão ou vedação à participação de consórcios de empresas em uma licitação?

A decisão sobre permitir ou vedar a participação de consórcios de empresas deve ser tomada ainda na fase de planejamento, no âmbito do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que registra todas as deliberações da equipe de planejamento.

Anexo I - Perguntas Frequentes

O art. 15 da NLLC estabelece que, como regra, a participação em consórcio é admitida, devendo a vedação ser excepcional e sempre devidamente justificada no processo licitatório. Portanto, caso se opte por restringir a participação, a motivação deve constar no ETP, com base em aspectos técnicos ou econômicos que demonstrem que a formação de consórcios não seria vantajosa ou adequada ao objeto da contratação.

Assim, o ETP cumpre papel central ao registrar, de forma fundamentada, a decisão administrativa sobre a admissão ou não de consórcios, garantindo transparência e previsibilidade para os licitantes.

10

A quem compete a elaboração de um ETP no caso de contratações realizadas por consórcios municipais?

A Lei nº 14.133/2021 reforça a necessidade de modernização, eficiência e planejamento nas contratações públicas. Nesse cenário, as compras compartilhadas realizadas por consórcios municipais representam uma oportunidade concreta de ganhos de escala, maior economicidade e fortalecimento da governança pública.

Na prática, porém, observa-se um desafio recorrente: o crescimento das demandas e dos valores geridos pelos consórcios não tem sido acompanhado pela devida estruturação de suas equipes e processos internos. Essa insuficiência pode comprometer a efetividade das aquisições conjuntas e expor os entes consorciados a riscos de ineficiência, desarticulação e fragilidades jurídicas.

No âmbito do planejamento, cabe ao Consórcio, com participação ativa dos entes consorciados, formalizar o Plano de Contratações Anual (PCA) a partir dos Documentos de Formalização da Demanda (DFD) encaminhados pelos municípios, definindo quais necessidades serão centralizadas e conduzidas de forma compartilhada. Trata-se de uma decisão em nível tático, que assegura alinhamento às prioridades locais, racionalidade administrativa e justificativa para a contratação conjunta.

No plano operacional, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) compete ao Consórcio, que deve consolidar as informações técnicas e administrativas necessárias para fundamentar a contratação. Para isso, é indispensável que cada ente consorciado forneça previamente um DFD completo, consistente e confiável, contendo a descrição da necessidade, estimativas de quantidades, estimativas de valores e demais informações pertinentes.

Recomenda-se, inclusive, que o consórcio regule o formato de encaminhamento dessas informações, garantindo padronização, definição de prazos e de

Anexo I - Perguntas Frequentes

responsabilidades e transparência. Essa sistemática fortalece a qualidade do planejamento, assegura que as necessidades reais dos municípios sejam adequadamente consideradas e reduz riscos decorrentes de falhas de comunicação, subestimação de demandas ou baixa participação dos entes.

Ao estruturar o processo dessa forma, o ETP elaborado pelo Consórcio ganha robustez técnica, legitimidade institucional e segurança jurídica, contribuindo para contratações conjuntas mais eficientes, íntegras e alinhadas ao interesse coletivo dos municípios consorciados.

11

As inteligências artificiais podem substituir integralmente a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) pela Administração Pública?

É inegável que as IAs são revolucionárias e simplificarão muito o trabalho da área de contratações. Ainda que sejam ótimas para acelerar levantamentos, sintetizar legislação e gerar minutas, não parece razoável encarar as IAs como uma poção mágica que acabará com os problemas, especialmente aqueles originados por deficiências de governança. E veja: essa parece ser a opinião da própria IA. Ao perguntar para uma das IAs mais populares se ela confiaria totalmente em ETPs feitos por uma IA, essa foi a resposta:



Não — não confiaria totalmente em ETPs (Estudo Técnico Preliminar) gerados por uma IA sem revisão humana. A IA é uma ferramenta poderosa, mas tem limites, vieses e depende totalmente da qualidade dos dados e das instruções que recebeu. Tratar IA como “salvação geral” expõe processos públicos a riscos concretos (técnicos, legais, éticos e políticos).

Anexo I - Perguntas Frequentes

Mais que otimizar processos de trabalho, os desafios da NLLC dependem, sobretudo, da implementação de processos e estruturas de governança. E, para isso, compreender o contexto da organização, das pessoas que compõem o quadro, das particularidades (logísticas, organizacionais, culturais etc.) da organização e do que deve ser priorizado são apreciações que (ainda) dependem da sensibilidade humana.

12

Estudo Técnico Preliminar (ETP) também é sigiloso quando a Administração opta pelo orçamento sigiloso?

Não. O sigilo previsto no art. 24 da Lei 14.133/2021 refere-se apenas ao orçamento estimado da contratação, que pode ser mantido reservado até a homologação do certame. O ETP, por sua natureza, é documento público e deve estar disponível para consulta, pois registra a justificativa da contratação, o levantamento de alternativas e as decisões da equipe de planejamento. O que ocorre, nesses casos, é que as informações relativas à estimativa de custos e memórias de cálculo constantes do ETP são registradas de forma restrita, ficando acessíveis apenas aos órgãos de controle e auditoria, e não divulgadas integralmente junto ao edital. Portanto, o ETP não se torna sigiloso como um todo; apenas a parte que trata do valor estimado da contratação pode ter acesso limitado, garantindo a transparência do restante do documento e, ao mesmo tempo, preservando a competitividade da licitação.

Checklist de Elaboração e Revisão do ETP

A elaboração de um Estudo Técnico Preliminar envolve múltiplos passos, que vão desde a identificação clara da necessidade até o posicionamento final sobre a viabilidade da contratação. Diante da variedade de elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, é comum que equipes de planejamento deixem passar algum ponto essencial, comprometendo a consistência do documento.

Para auxiliar nesse processo, apresentamos a seguir um checklist prático de elaboração e revisão do ETP. Ele foi estruturado a partir dos 12 passos detalhados ao longo deste eBook e serve como ferramenta de apoio para que o executor do ETP tenha uma visão rápida e objetiva dos itens que não podem ser esquecidos.

Mais do que uma lista de conferência, esse checklist funciona como um guia de qualidade, ajudando a equipe a assegurar que cada etapa foi cumprida de forma adequada, com justificativas registradas e alinhamento às exigências legais. Seu uso contribui para maior transparência, segurança e eficiência no planejamento das contratações públicas.

1. Definição do Problema a ser Resolvido e os Resultados Pretendidos	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foi realizada análise crítica de contratações anteriores (no caso de contratações recorrentes)?				
Foram consultados os usuários do bem, serviço ou obra para identificar as necessidades a serem supridas com a contratação?				
O problema foi descrito de forma clara, sem indicar previamente a solução?				
Há dados ou evidências que comprovam a necessidade?				
Foram mapeados benefícios diretos resultantes da contratação?				
2. Alinhamento com as Prioridades e o PCA	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
A contratação foi vinculada ao PCA e aos planos institucionais/setoriais?				
Há justificativa formal para inclusão da demanda quando ausente no PCA?				

Anexo II

Checklist de Elaboração e Revisão do ETP

3. Contratações Correlatas ou Interdependentes	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foi verificado se há contratos vigentes que atendem à mesma demanda, ainda que parcialmente?				
Foi verificado se existem contratações que dependem desta para ter funcionalidade?				
Foi verificado se há contratos de serviços de apoio que impactam diretamente na execução do objeto?				
4. Mapeamento dos Pré-Requisitos	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foram levantadas exigências legais e técnicas que condicionam a contratação?				
Existe previsão orçamentária ou restrição normativa a ser observada?				
Os padrões de qualidade, locais e condições de execução estão claros?				
5. Estimativa de Quantidades	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
As quantidades foram estimadas com base em histórico e em projeções de demanda?				
Foram consideradas variações sazonais?				
Foi considerado eventual impacto de contratações interdependentes?				
As fontes foram registradas e há memória de cálculo?				
6. Levantamento de Mercado e Estimativa de Valores	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foram consultadas contratações similares de outros órgãos públicos, fontes oficiais e fornecedores do mercado?				
Foram verificadas as condições usuais de fornecimento do serviço/bem?				
O valor estimado foi calculado com base em metodologia clara (mediana, por ex.)?				
Os valores estimados estão acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte?				

Anexo II

Checklist de Elaboração e Revisão do ETP

7. Comparação de Alternativas e Definição da Melhor Solução	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foram consideradas outras alternativas viáveis, além da solução escolhida?				
A escolha da solução foi fundamentada em critérios objetivos (técnicos, econômicos, ambientais, risco, etc.)?				
A escolha da melhor solução observou as particularidades da realidade local?				
8. Requisitos da Contratação da Solução Eleita	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foram especificados requisitos técnicos, legais, de sustentabilidade e de qualidade compatíveis com o objeto?				
Foi justificada a utilização ou não do catálogo de padronização de objetos?				
Foi avaliada a viabilidade de competição?				
Foi definida a forma de seleção do fornecedor (modalidade; critério de julgamento; modo de disputa; licitação por itens, grupo de itens ou lotes)?				
Houve análise sobre a necessidade de realização de procedimento auxiliar (pré-qualificação, credenciamento, sistema de registro de preços, etc.)?				
Foi avaliada a necessidade de homologação de amostras, exame de conformidade ou prova de conceito?				
Foi analisada a necessidade de exigir vistoria dos licitantes ao local de execução do objeto?				
A possibilidade de subcontratação foi considerada e justificada?				
Foram definidos os prazos de vigência e de execução do contrato?				
Foram estabelecidos requisitos de transição contratual (quando aplicável)?				
A possibilidade de parcelamento da contratação foi analisada?				

Anexo II *Checklist de Elaboração e Revisão do ETP*

Foram previstas garantias de manutenção e assistência técnica, quando cabíveis?				
Foram identificadas medidas de mitigação de impacto ambiental relacionadas ao objeto?				
9. Requisitos da Execução e Fiscalização	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foram definidas as formas de entrega, prazos e locais?				
Estão previstas condições de recebimento (provisório/definitivo) do objeto?				
Há critérios definidos de registro e de comunicação com a fiscalização?				
10. Providências Prévias à Celebração do Contrato	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
Foram mapeadas licenças, capacitações de servidores, adequações de infraestrutura física ou tecnológica ou autorizações necessárias antes da assinatura do contrato?				
11. Descrever a solução como um todo	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
O objeto está descrito com clareza, incluindo os padrões de desempenho e qualidade?				
Foram descritos os requisitos não-funcionais da solução eleita (garantia, manutenção, requisitos legais e temporais)?				
Foram descritos todos os elementos necessários para que a solução eleita produza os resultados pretendidos, definidos nas etapas anteriores?				
12. Posicionamento Conclusivo sobre a Adequação da Contratação	Atendido	Atendido Parcial	Não atendido	Não se aplica
O ETP apresenta decisão clara e fundamentada pela viabilidade ou inviabilidade da contratação?				
Foram demonstrados benefícios em relação aos custos da contratação, atendendo critérios técnicos, econômicos, ambientais e legais?				

A crescente utilização de ferramentas de inteligência artificial na gestão pública tem aberto novas possibilidades para o aprimoramento das etapas de planejamento das contratações. No contexto do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a IA pode ser uma aliada estratégica, oferecendo suporte na análise crítica do documento e na verificação do atendimento aos requisitos legais e às boas práticas de governança previstos na Lei nº 14.133/2021 e nas instruções normativas e na jurisprudência.

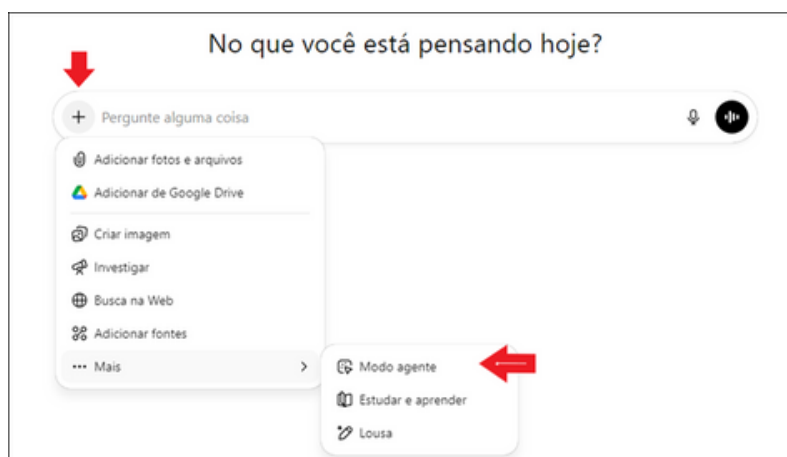
Com base nessa perspectiva, este capítulo apresenta um **prompt de revisão automatizada de ETP**, elaborado a partir do *checklist* proposto anteriormente. O objetivo é disponibilizar ao servidor público uma ferramenta prática e inteligente, capaz de apoiar a revisão técnica do estudo antes de sua finalização, identificando lacunas, inconsistências ou omissões que possam comprometer a qualidade do planejamento.

O uso desse recurso não substitui o juízo técnico do responsável pelo planejamento, tampouco afasta a possibilidade de ocorrência de erros e imprecisões, mas amplia sua capacidade de análise, oferecendo um diagnóstico estruturado e recomendações objetivas de melhoria. Dessa forma, a IA atua como um revisor auxiliar, contribuindo para a elaboração de ETPs mais consistentes, transparentes e aderentes às exigências legais, fortalecendo a governança das contratações públicas e a eficiência do gasto público.

Ressalta-se que a **responsabilidade técnica pelo conteúdo do Estudo Técnico Preliminar permanece integralmente com o servidor que o elabora e o assina**. A utilização de ferramentas de inteligência artificial tem caráter de apoio e não transfere à tecnologia qualquer responsabilidade por eventuais falhas, omissões ou equívocos no documento. Cabe ao agente público validar criticamente todas as informações e conclusões apresentadas, assegurando a conformidade técnica e jurídica do ETP.

Antes de passarmos à apresentação do prompt, vale registrar a forma de utilização que demonstrou melhor desempenho nos testes realizados.

Ative o “Modo Agente” da ferramenta de IA escolhida e anexe este eBook e a minuta do ETP que será revisada. Em seguida, copie e cole o prompt disponibilizado a seguir e aguarde o seu processamento.



O exemplo ilustrado na imagem utiliza o ChatGPT, cujo “Modo Agente” está disponível apenas na versão paga. Outras ferramentas possuem funcionalidades semelhantes, como Gemini, Copilot e Manus, sendo esta última acessível de forma gratuita, com limitação de créditos[18].

Por fim, caso a opção seja não utilizar o “Modo Agente” das ferramentas, recomenda-se a utilização da técnica denominada “Segmentação Estruturada”, proposta pelo Professor Jandeson Barbosa[19]. Trata-se de dividir a tarefa em pequenas etapas, garantindo que cada aspecto seja analisado de forma individualizada. Em outras palavras, deve-se dividir o prompt disponibilizado, informando por etapas o contexto e papel, as tarefas e as instruções gerais, o formato de resposta esperada e os itens para revisão, para que a IA execute uma ou poucas tarefas por vez, garantindo, assim, um maior aprofundamento sobre os itens requisitados.

PROMPT PARA REVISÃO AUTOMATIZADA DE ETP (por IA)

Contexto e papel

Você atuará como revisor técnico especializado em planejamento de contratações públicas, com base na Lei nº 14.133/2021, nas boas práticas de elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Guia que segue em anexo a este prompt.

Seu papel é analisar criticamente o ETP fornecido, identificando lacunas, inconsistências, omissões ou fragilidades em relação às exigências legais e às boas práticas administrativas.

Tarefa

Realize uma revisão técnica completa do Estudo Técnico Preliminar apresentado, utilizando como base o *checklist* a seguir.

Para cada grupo de verificação, apresente:

1. Avaliação resumida (em 1 ou 2 frases sobre o atendimento geral daquele grupo);
2. Itens atendidos (o que foi corretamente observado no ETP);
3. Itens ausentes ou insuficientemente abordados;

[18] Consoante julgado selecionado recente do TCU, o erro grosseiro “é aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado” (Acórdão 63/2023-Primeira Câmara).

[19] Barbosa, Jandeson da Costa. Fase de Planejamento da contratação com apoio da inteligência artificial. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Natal, RN : Virtu Soluções em Gestão Pública, 2024.

4. Recomendações objetivas de ajustes ou complementações para adequar o documento.

CHECKLIST DE REVISÃO

1. Definição do Problema e Resultados Pretendidos

- Há análise crítica de contratações anteriores, quando aplicável?
- Foram ouvidos os usuários do serviço, bem ou obra?
- O problema foi descrito sem confundir-se com a solução?
- Existem dados ou evidências que comprovem a necessidade?
- Os benefícios diretos estão claramente definidos?

Nota metodológica:

Caso a descrição da necessidade antecipe ou confunda-se com a solução proposta (por exemplo, quando o texto define o problema como “construção”, “aquisição” ou “contratação”), o item deve ser classificado como “não atendido”.

Essa falha compromete a estrutura lógica do ETP, pois impede a análise independente das alternativas e contraria o princípio de que o estudo deve partir da identificação da necessidade pública antes da indicação da solução.

2. Alinhamento com as Prioridades e o PCA

- A contratação está vinculada ao Plano de Contratações Anual (PCA) e aos planos institucionais/setoriais?
- Há justificativa formal para inclusão fora do PCA, se aplicável?

3. Contratações Correlatas ou Interdependentes

- Há verificação de contratos vigentes com o mesmo objeto?
- Existem contratações interdependentes identificadas?
- Foram considerados serviços de apoio que influenciam a execução?

4. Mapeamento dos Pré-Requisitos

- As exigências legais e técnicas estão mapeadas?
- Existe previsão orçamentária compatível?
- Os padrões de qualidade, locais e condições de execução estão definidos?

[18] Consoante julgado selecionado recente do TCU, o erro grosseiro “é aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado” (Acórdão 63/2023-Primeira Câmara).

[19] Barbosa, Jandeson da Costa. Fase de Planejamento da contratação com apoio da inteligência artificial. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Natal, RN : Virtu Soluções em Gestão Pública, 2024.

5. Estimativa de Quantidades

- As quantidades derivam de histórico e projeções realistas?
- Foram consideradas variações sazonais e interdependências?
- Há registro de fontes e memória de cálculo?

6. Levantamento de Mercado e Estimativa de Valores

- Foram consultadas contratações similares e fornecedores do mercado?
- As condições usuais de fornecimento foram verificadas?
- A metodologia de cálculo é clara e replicável?
- Existem memórias de cálculo e documentação comprobatória?

7. Comparação de Alternativas e Definição da Melhor Solução

- Há registro das alternativas avaliadas?
- A escolha foi fundamentada em critérios técnicos e econômicos?
- Foram considerados riscos e particularidades locais?

8. Requisitos da Contratação da Solução Eleita

- Os requisitos técnicos, legais, de sustentabilidade e de qualidade estão definidos?
- A modalidade e o critério de julgamento foram justificados?
- Houve justificativa para o parcelamento ou não da contratação?
- Foram analisadas hipóteses de subcontratação e garantias contratuais?
- Houve verificação da viabilidade de competição?
- Foi definida a forma de seleção do fornecedor (modalidade; critério de julgamento; modo de disputa; licitação por item, grupo de itens ou lotes)?
- Houve análise sobre a necessidade de procedimento auxiliar (pré-qualificação, credenciamento, sistema de registro de preços, etc.)?
- Foi analisada a necessidade de homologação de amostras, exame de conformidade ou prova de conceito (se adequado ao objeto)?
- Foi analisada a necessidade de exigir vistoria dos licitantes ao local de execução do objeto?
- Foram previstas garantias de manutenção e assistência técnica, quando cabíveis?
- Foram identificadas medidas de mitigação de impacto ambiental relacionadas ao objeto?

9. Requisitos da Execução e Fiscalização

- Estão definidos prazos, formas de entrega e locais?
- Há critérios para recebimento provisório e definitivo?
- Existem mecanismos claros de registro e comunicação com a fiscalização?

10. Providências Prévias à Celebração do Contrato

- Foram mapeadas licenças, capacitações ou autorizações prévias necessárias?
- Esses custos foram considerados na estimativa de valores?

11. Descrição da Solução como um Todo

- O objeto está descrito de forma completa, integrada e clara?
- Foram identificadas medidas de mitigação de impacto ambiental relacionadas ao objeto?
- A descrição assegura que a solução produzirá os resultados esperados?

12. Posicionamento Conclusivo sobre a Adequação da Contratação

- Há decisão clara e fundamentada sobre a viabilidade da contratação?
- Foram demonstrados benefícios em relação aos custos, observando critérios técnicos, econômicos, ambientais e legais?

Formato da resposta esperada

1. Definição do Problema e Resultados Pretendidos

Avaliação: Atendido parcialmente.

Itens atendidos: O problema está bem descrito e há referência à evasão escolar; os benefícios são claros.

Itens ausentes: Falta evidência documental sobre a escuta dos usuários e análise de contratações anteriores.

Recomendações: Incluir breve histórico de contratações e relato de consultas aos usuários finais.

2. Alinhamento com as Prioridades e o PCA

Avaliação: Atendido integralmente.

Itens atendidos: A contratação está vinculada ao PCA 2025 e ao Plano Municipal de Educação.

Itens ausentes: Nenhum.

Recomendações: Nenhuma.

(...)

Instruções gerais ao revisor

- Utilize linguagem técnica, objetiva e impessoal.
- Sempre que possível, indique riscos ou inconsistências que possam comprometer a economicidade, eficiência ou conformidade legal da contratação.
- Avalie a coerência entre os elementos do ETP — especialmente entre a descrição da necessidade, levantamento de mercado, alternativas avaliadas, solução eleita e requisitos de contratação.
- Ao final, apresente uma síntese geral da avaliação, classificando o ETP como adequado, parcialmente adequado ou inadequado, com as recomendações prioritárias de aprimoramento.

Anexo IV Referências

BARBOSA, Jandeson da Costa. Fase de planejamento da contratação com apoio da inteligência artificial. Natal: Virtú Gestão Pública, 2024. 316 p. ISBN 978-65-98188-12-2.

COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento operacional das contratações públicas: conforme a Lei nº 14.133/2021. Salvador: Juspodivm, 2025. ISBN 978-65-5984-363-3.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; GUIMARÃES, Edgar; MOTTA, Fabrício; FERREZ, Luciano; MARRARA, Thiago; AMORIM, Victor (coord.). Manual de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021. 4. ed. rev. e atual. Salvador: Forense, 2025. 528 p. ISBN 978-85-309-9576-8.

MARCOLIN JUNIOR, Agemir. Guia de governança e gestão das contratações públicas : seis práticas (descomplicadas) para órgãos e entidades municipais. – Porto Alegre: TCE-RS, 2024. Disponível em https://tcers.tc.br/repo/orientacoes_gestores/Ebook_Guia_de_Governan.pdf (acesso em 28/09/2025). ISBN E-BOOK 976-65-81347-16-1.

MARCOLIN JUNIOR, Agemir. Responsabilização de agentes perante o Tribunal de Contas / Agemir Marcolin Júnior. – Porto Alegre : Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ESGC Publicações, 2021. Disponível em https://tcers.tc.br/repo/orientacoes_gestores/RESPONSABILIZACAO-AGENTES.pdf (acesso em 28/09/2025). ISBN: 978-65-81347-04-8

SANTOS, José Anacleto Abduch. Licitação e contratação pública: de acordo com a Lei nº 14.133/21. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 782p. ISBN 978-65-5518-613-0.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. 1.096 p. ISBN 978-85-4426-071-5.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TCE-RS. Conclusões Técnicas da Comissão de Estudos da Nova Lei de Licitações Para Fiscalização. 2025. Disponível em https://tcers.tc.br/repo/orientacoes_gestores/Conclusoes_Comissao_NLLC.pdf (acesso em 13/11/2025).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TCE-MG. Estudo temático: licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021). Belo Horizonte: TCE-MG, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – TCE-PR. Cartilha de obras e serviços de engenharia: Estudo Técnico Preliminar conforme a Lei nº 14.133/2021. Curitiba: TCE-PR, 2025. 85 p.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Caderno de Logística – Pesquisa de Preços. Brasília: DELOG/SEGES/MGI, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2023.