

MADELINE ROCHA FURTADO
MONIQUE RAFAELLA ROCHA FURTADO
Coordenadoras

Prefácio

Antônio Anastasia

O PLANEJAMENTO
DAS CONTRATAÇÕES:
ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES
E TERMOS DE REFERÊNCIA
TEORIA E APLICAÇÃO
SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 14.133/2021

Belo Horizonte

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

2025

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Brito	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrcio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Revisão: Cida Ribeiro

Capa, projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

P712 O planejamento das contratações: estudos técnicos preliminares e termos de referência - Teoria e aplicação sob a égide da Lei nº 14.133/2021 / Madeline Rocha Furtado, Monique Rafaella Rocha Furtado (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2025.

529 p. 14,5x21,5cm
ISBN impresso 978-65-5518-944-5
ISBN digital 978-65-5518-943-8

1. Planejamento. 2. Estudos técnicos preliminares. 3. Contratações públicas. 4. Termo de referência. 5. Governança das contratações. I. Furtado, Madeline Rocha. II. Furtado, Monique Rafaella Rocha. III. Título.

CDD: 342

CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha (coord.). *O planejamento das contratações: estudos técnicos preliminares e termos de referência - Teoria e aplicação sob a égide da Lei nº 14.133/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 529 p. ISBN 978-65-5518-944-5.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
ANTÔNIO ANASTASIA	19
APRESENTAÇÃO	
MADLINE ROCHA FURTADO, MONIQUE RAFAELLA ROCHA FURTADO	21
Estrutura e organização dos temas	22

TÍTULO I

NOVOS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 1

BREVE ENSAIO SOBRE A TI NOS CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA DIRETRIZ A SER OBSERVADA NA GESTÃO PÚBLICA

MADLINE ROCHA FURTADO, ROGÉRIO MASCARENHAS	37
Introdução	37
1 Breve histórico dos caminhos da Administração Pública no Brasil	43
2 Como a Tecnologia da Informação impacta a Administração Pública?	47
3 A Tecnologia da Informação e as contratações públicas	48
Conclusão	53

CAPÍTULO 2

A DIMENSÃO CLIMÁTICA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ORIENTAÇÕES PARA O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E A ANÁLISE DE RISCOS

TERESA VILLAC	55
1 Introdução	55
2 Dimensão climática: conceitos relevantes	57
2.1 Direito Ambiental e seus princípios incidentes nos estudos técnicos preliminares e nas análises de riscos	57
2.2 Direito das mudanças climáticas: noções introdutórias para sua aplicação nas contratações públicas	61
2.3 Planos de adaptação às mudanças do clima: o marco da Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024, e as repercussões nas contratações públicas	63
3 Dimensão climática na Lei nº 14.133/21	65
3.1 Dimensão climática no estudo técnico preliminar e na análise de riscos: orientações	66
4 Considerações finais	69
Referências	70

CAPÍTULO 3

O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS COM FOCO NA SUSTENTABILIDADE SOCIAL

DAIESSE JAALA BOMFIM, CARMEN BOAVENTURA	71
Introdução	71
1 Dos pilares da sustentabilidade	72
2 Da sustentabilidade social nas contratações públicas	75
3 Planejamento das contratações públicas: critérios de sustentabilidade social no ETP e TR	82
4 Conclusão	98
Referências	100

TÍTULO II

AS CONTRATAÇÕES NA PRÁTICA

CAPÍTULO 1

ASPECTOS PRÁTICOS ENVOLVENDO OS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E O TERMO DE REFERÊNCIA – LEI Nº 14.133/2021

MARINÊS RESTELATTO DOTTI	105
1 Introdução	105
2 Utilização de projeto básico ou termo de referência	108
3 Utilização de termo de referência integrante de licitação ou de contratação direta anterior	111
4 Aprovação do projeto básico e do termo de referência	113

5	Competência para a elaboração dos estudos técnicos preliminares.....	116
6	Competência para a elaboração do termo de referência.....	117
7	Elaboração dos estudos técnicos preliminares por terceiro sem vínculo com a Administração.....	117
8	Contratação de terceiro para a elaboração de termo de referência.....	119
9	Afastamento da elaboração dos estudos técnicos preliminares.....	120
10	Dispensa da elaboração do termo de referência.....	122
10.1	Elaboração do termo de referência nas adesões a atas de registro de preços.....	123
11	Inaplicabilidade do estudo técnico preliminar e afastamento do termo de referência.....	124
12	Elaboração dos estudos técnicos preliminares por órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal.....	125
13	Realização de estimativa do valor da contratação.....	126
14	Divulgação do termo de referência e do estudo técnico preliminar como seu anexo.....	129
15	Conclusão.....	131
	Referências.....	135

CAPÍTULO 2

OS IMPACTOS DA ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DO TERMO DE REFERÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES DE ENGENHARIA

PAULO SÉRGIO DE MONTEIRO REIS.....	137	
1	Introdução.....	137
2	Desenvolvimento do estudo técnico preliminar.....	139
3	Desenvolvimento do termo de referência.....	146
4	Conclusão.....	170

CAPÍTULO 3

ELABORANDO O ETP SOB A PERSPECTIVA DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS E DA GOVERNANÇA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

VIRGÍNIA BRACARENSE LOPES, ANDRÉA HELOISA DA SILVA SOARES.....	171	
1	Introdução.....	171
2	Compras públicas e a centralização como estratégia de melhoria do gasto e da qualidade.....	173
3	Governança como instância orientadora da centralização de compras.....	178
4	Estudo técnico preliminar: oportunidades e pontos de atenção, considerando a centralização de compras e a governança das contratações públicas.....	183
4.1	Diagnóstico da situação atual.....	188
4.2	Prospecção de soluções.....	191
4.3	Detalhamento da solução escolhida.....	195
4.4	Conclusão.....	196
5	Considerações finais.....	199

CAPÍTULO 4

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR DE SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO: UMA ANÁLISE SOBRE AS DIFERENTES MÉTRICAS E MODALIDADES DE REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS DE TI

CRISTIANO POUBEL.....	203
Introdução.....	203
O estudo técnico preliminar em contratações de soluções de tecnologia.....	204
As métricas em contratações de soluções de tecnologia.....	211
Contratações de softwares.....	214
Contratações de serviços de computação em nuvem.....	217
Contratações de serviços de desenvolvimento e manutenção de softwares.....	226
Conclusão.....	232
Referências.....	232

TÍTULO III CONVERGÊNCIA DE SABERES

CAPÍTULO 1

O PLANEJAMENTO NAS LICITAÇÕES DE COMUNICAÇÃO: DESAFIOS E PECULIARIDADES DA FASE PREPARATÓRIA

MONIQUE RAFAELLA ROCHA FURTADO, ANDRESSA CAROLINE ROCHA FURTADO.....	237	
Introdução.....	237	
1	Das diversas ramificações da comunicação pública.....	238
2	Das peculiaridades relevantes a serem perseguidas na fase preparatória de uma licitação de comunicação.....	245

3	Dos requisitos específicos de uma licitação de comunicação	250
3.1	<i>Briefing</i>	251
3.2	Subcomissão técnica e dinâmica dos envelopes	252
3.3	Modelo de múltiplas contratações	255
	Conclusão	257
	Referências	258

CAPÍTULO 2

O PLANEJAMENTO DAS LICITAÇÕES INTERNACIONAIS E AS PARTICULARIDADES PARA O ETP E O TR

JONAS LIMA	259	
1	Introdução essencial sobre as licitações internacionais	259
1.1	Base constitucional	259
1.2	Base legal	260
2	O planejamento das licitações internacionais e as particularidades para ETP e TR	263
2.1	Aspectos técnicos e mercadológicos para um ETP de processo internacional	263
2.2	Destaques de dispositivos normativos no contexto do ETP internacional	267
2.3	Destaques de dispositivos normativos no contexto do TR internacional	268
3	Conclusões	269

CAPÍTULO 3

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, ETP, TR E O COELHO BRANCO

JANDESON DA COSTA BARBOSA	271	
	Introdução	271
	Uma solução nova para problemas antigos	272
	VocêGPT	279
	A inteligência artificial, a inteligência natural e o discernimento	281
	A “sincronização”	281
	O conhecimento do usuário	281
	O discernimento ou “inteligência natural”	282
	Conclusão	283
	Referências	284

TÍTULO IV

DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DE ETPs E TRs

CAPÍTULO 1

A (IN)SIGNIFICÂNCIA DO ETP NO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES NAS ESTATAIS

MADLINE ROCHA FURTADO	289	
	Introdução	289
1	O processo de planejamento das contratações do Poder Executivo federal	291
1.1	A produção dos artefatos da Lei nº 14.133/21 e da Lei nº 13.303/16	293
1.2	Da necessidade de horizontalização do processo	296
2	O ETP e a dita “burocracia”	298
3	Conclusão	307
	Referências	309

CAPÍTULO 2

TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E TERMO DE REFERÊNCIA NA LEI Nº 14.133/2021: APRIMORANDO A TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

LUANA CARVALHO DE ALMEIDA	311	
1	Introdução	311
2	Eficiência documental: da etimologia à regulação contemporânea	313
3	Técnica normativa: elementos constitutivos e conformidade legal	315
4	Técnica instrumental: prática de estruturação lógica e evolutiva	317
5	Conclusões	322
	Referências	322

CAPÍTULO 3

CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SEM ETP: UM RISCO À EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA?

CARIN PREDIGER, SIMONE TARASCONI FRAGA	323	
1	O ETP e a eficiência nas contratações públicas sem licitação	323

2	A facultatividade do ETP nas contratações diretas: uma subversão da diretriz que orienta a manter o foco no planejamento?	326
3	A impossibilidade de elaborar o ETP: casos práticos que podem levar à inexigibilidade de licitação e repercussão na eficiência administrativa	336
	Conclusões.....	341

TÍTULO V
DIRETRIZES ESPECÍFICAS PARA A ELABORAÇÃO
DOS ETPs E TRs

CAPÍTULO 1

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E O TERMO DE REFERÊNCIA NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS

MARILENE CARNEIRO MATOS, DANIEL DA SILVA ALMEIDA	347
Introdução	347
1 Breve contexto histórico do planejamento nas contratações.....	348
2 Premissas básicas para confecção dos artefatos para aplicação da Lei nº 14.133/2021	350
3 Essência dos serviços técnicos profissionais especializados	353
3.1 Contratação mediante licitação	354
3.2 Contratação direta	356
4 A (in)existência de discricionariedade para a elaboração de ETP e TR	361
4.1 Estudo técnico preliminar será sempre obrigatório?	361
4.2 Termo de referência pode ser dispensado em algum momento?.....	362
5 Análise individual e materialização dos artefatos.....	363
5.1 Materialização do ETP na contratação de serviços técnicos especializados.....	363
5.2 Materialização do TR na contratação de serviços técnicos especializados	365
6 Considerações finais	367
Referências.....	368

CAPÍTULO 2

ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DE TERMO DE REFERÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS

RAFAEL PACHECO DA SILVA COSTA	371
I Introdução: a importância do planejamento e alguns aspectos conceituais	371
II A “porta regulamentar” na Lei nº 14.133/2021 e seus reflexos na etapa preparatória das contratações diretas.....	374
III O ETP e as contratações diretas.....	376
IV O TR e as contratações diretas.....	379
V Conclusão	381
Referências.....	382

CAPÍTULO 3

ARTEFATOS PARA O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES NO SISTEMA “S”: ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E TERMO DE REFERÊNCIA

JULIETA MENDES LOPES	385
Introdução	385
1 Regime jurídico aplicável aos Serviços Sociais Autônomos e o dever de licitar	386
2 Planejamento da contratação	394
3 Interações com o mercado e estudo técnico preliminar	395
4 Termo de referência.....	399
4.1 Descrição do objeto	401
5 Conclusão	406

TÍTULO VI
A QUESTÃO DA ESTIMATIVA DOS PREÇOS NO ETP E TR

CAPÍTULO 1

A ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR À LUZ DO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

FELIPE DALENOGARE ALVES, FABIANE BARBOSA FERAZ	411
1 Introdução	411
2 O planejamento como princípio norteador às contratações públicas na Lei nº 14.133/2021	412
3 Estudo técnico preliminar: a materialização do planejamento no microprocesso de contratação.....	418
4 Um comparativo entre a estimativa do valor da contratação (artigo 18 §1º VI) e a pesquisa de preços (artigo 23).....	424
5 Conclusão	428
Referências.....	429

CAPÍTULO 2

PESQUISA DE PREÇOS NO ETP E TR: OBJETIVOS, DIFERENÇAS, PROCEDIMENTOS E CAUTELAS

EDUARDO GUIMARÃES	433
1 Introdução	433
2 O estudo técnico preliminar (ETP)	434
3 O termo de referência (TR).....	437
4 As duas pesquisas de preços da fase preparatória.....	439
5 Procedimentos de pesquisa de preços.....	442
6 Análise da exequibilidade dos preços.....	448
7 Conclusão	450
Referências	452

TÍTULO VII

REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE

CAPÍTULO 1

OS LIMITES PARA REGULAMENTAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PELOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA	455
1 Introdução	455
2 Do modelo de administração pública gerencial adotado na Lei nº 14.133/2021	456
3 Das fases do processo licitatório	461
4 Definição do estudo técnico preliminar na Lei nº 14.133/2021 e a opção legislativa pela sua elaboração obrigatória como regra geral.....	462
5 Da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos	468
6 Limites para regulamentação do estudo técnico preliminar pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.....	480
7 Conclusão	484
Referências	485

CAPÍTULO 2

O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E TERMO DE REFERÊNCIA (TR) NA VISÃO DO CONTROLE EXTERNO

DANIEL MARTINS E AVELAR, MARIANA BUENO RESENDE	487
1 Introdução	487
2 Planejamento e controle na nova Lei de Licitações e Contratos.....	488
3 Decisões relevantes dos órgãos de controle externo sobre ETP e TR	492
4 Considerações finais	497
Referências.....	498

CAPÍTULO 3

OS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E O CONTROLE EXTERNO DAS LICITAÇÕES

HELOÍSA HELENA ANTONACIO MONTEIRO GODINHO	501
1 Introdução	501
2 Controle externo das licitações e contratos	504
3 O planejamento das licitações como ato de governança e de gestão	510
4 Os estudos técnicos preliminares como instrumentos de planejamento e controle (e as alternativas possíveis mencionadas na LINDB)	513
5 Responsabilização dos agentes por ausência de estudos preliminares ou defeitos que causem ou aumentem os riscos na contratação.....	517
6 Conclusões.....	521
REFERÊNCIAS.....	522
SOBRE OS AUTORES.....	525