

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 358/2026

PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A APROVAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR COMO ETAPA PRÉVIA AO TERMO DE REFERÊNCIA

1. INTRODUÇÃO

A Lei n. 14.133/2021 promoveu profunda alteração na compreensão jurídica da fase preparatória das contratações públicas, deslocando o eixo da licitação do procedimento para o planejamento. Sob a égide do novo regime jurídico, a legitimidade da contratação deixa de ser aferida apenas pela regularidade formal dos atos subsequentes ao lançamento do edital e passa a depender, em grande medida, da consistência técnica das decisões adotadas durante a etapa de planejamento.

Nesse cenário, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) assume posição de centralidade. Não se trata de documento acessório, de simples peça de instrução processual ou de requisito burocrático destinado a conferir aparência de conformidade à contratação pretendida. O ETP representa o principal instrumento de racionalização das escolhas administrativas, incumbido de demonstrar que a solução eleita pela Administração decorre de processo decisório pautado pela avaliação de alternativas, pela análise de riscos, pela mensuração de impactos e pela busca da solução mais adequada para o atendimento da necessidade pública.

Foi precisamente sob essa perspectiva que o Tribunal de Contas da União (TCU), ao apreciar o Acórdão n. 1532/2026-Plenário, reforçou a importância do planejamento e evidenciou a necessidade de conferir efetividade aos instrumentos previstos no art. 18 da Lei n. 14.133/2021, destacando a relevância do Estudo Técnico Preliminar como fundamento técnico das decisões subsequentes adotadas na fase interna da contratação.

A temática possui evidente repercussão prática. Ainda são frequentes os procedimentos administrativos em que o Termo de Referência é elaborado paralelamente ao ETP, ou mesmo em momento anterior à sua conclusão, circunstância que revela manifesta inversão da lógica instituída pelo legislador. Em tais hipóteses, o estudo preliminar deixa de desempenhar função prospectiva e investigativa para assumir papel meramente confirmatório, destinado apenas a justificar solução previamente definida.

Mais do que uma impropriedade metodológica, trata-se de prática capaz de comprometer a integridade do planejamento, fragilizar a motivação administrativa e reduzir a capacidade demonstrativa da vantajosidade da contratação



2. DESENVOLVIMENTO

2.1. O Estudo Técnico Preliminar como instrumento de formação da decisão administrativa

A Lei n. 14.133/2021 incorporou ao regime jurídico das contratações públicas uma concepção substancial de planejamento. A fase preparatória deixa de ser compreendida como mera sucessão de atos formais e passa a ser concebida como espaço institucional destinado à construção da decisão administrativa. Nesse sentido, estabelece o *caput* do art. 18:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

A norma evidencia que o planejamento não constitui faculdade administrativa, mas verdadeira obrigação jurídica imposta ao gestor público. Seu propósito consiste em assegurar que a futura contratação seja precedida de avaliação suficiente acerca da necessidade a ser satisfeita, das alternativas disponíveis, dos custos envolvidos, dos riscos associados e dos resultados pretendidos.

É precisamente nesse contexto que se insere o Estudo Técnico Preliminar.

Sua função institucional não consiste em legitimar decisão previamente assumida. Ao contrário, o ETP constitui instrumento de investigação e de construção da solução administrativa, permitindo que a Administração percorra itinerário decisório orientado pela racionalidade, pela eficiência e pela busca da contratação mais vantajosa.

Sob essa perspectiva, o ETP assume natureza eminentemente prospectiva. É nele que se identificam as necessidades administrativas, se analisam as soluções disponíveis no mercado, se examinam os aspectos técnicos, operacionais e econômicos da contratação e se conclui, de forma fundamentada, pela solução mais adequada à satisfação do interesse público.

A importância dessa etapa decorre justamente de sua capacidade de influenciar todas as decisões posteriores. A própria arquitetura normativa concebida pela Lei n. 14.133/2021 evidencia a existência de uma relação de precedência entre o Estudo Técnico Preliminar e os instrumentos subsequentes da fase preparatória. Isso porque a definição dos requisitos técnicos da contratação, a delimitação do objeto, a quantificação da demanda, a estimativa dos custos e a estruturação do modelo de execução contratual pressupõem que a Administração tenha previamente percorrido o itinerário decisório inerente ao planejamento, identificando a



necessidade pública, examinando as alternativas disponíveis e concluindo, de maneira motivada, pela solução reputada mais adequada.

Somente após essa definição é que se torna juridicamente possível a elaboração do Termo de Referência. Afinal, é esse documento que materializa a solução previamente escolhida no ETP, convertendo as conclusões do estudo em especificações técnicas, requisitos de habilitação, critérios de medição, condições de execução, obrigações contratuais e demais elementos necessários à instrução da licitação ou da contratação direta. Em outras palavras, enquanto o Estudo Técnico Preliminar responde “o que contratar e por que contratar”, o Termo de Referência disciplina “como contratar e como executar o objeto”, razão pela qual sua elaboração pressupõe, lógica e juridicamente, a prévia aprovação do ETP.

A inversão dessa sequência metodológica tende a comprometer a própria utilidade do Estudo Técnico Preliminar, que deixa de atuar como instrumento de investigação e seleção da melhor alternativa para assumir função meramente legitimadora de decisões já previamente estabelecidas. Em tal hipótese, o planejamento perde sua dimensão analítica e converte-se em exercício retrospectivo de justificação, esvaziando uma das principais inovações introduzidas pela Lei n. 14.133/2021.

2.2. O Termo de Referência como instrumento de concretização da solução escolhida

Diversamente do Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência possui função essencialmente executiva.

Seu papel não é investigar alternativas, avaliar cenários ou selecionar soluções possíveis. Sua finalidade consiste em traduzir tecnicamente a decisão anteriormente tomada pela Administração, detalhando as características da solução escolhida e estabelecendo as condições necessárias para sua futura execução.

É justamente por isso que o Termo de Referência pressupõe a existência de conclusão prévia acerca da adequação da contratação.

Somente após a Administração definir qual solução pretende implementar é que se torna possível estabelecer especificações técnicas, delimitar quantitativos, estruturar obrigações contratuais, definir critérios de aceitação, prever mecanismos de fiscalização e disciplinar os parâmetros de execução do ajuste.

A sistemática concebida pela Lei n. 14.133/2021 evidencia que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência desempenham funções distintas, embora complementares, dentro da fase preparatória da contratação. Enquanto o ETP se destina à formação da decisão administrativa, mediante a identificação da necessidade pública, a avaliação das alternativas disponíveis e a demonstração da adequação da solução selecionada, o Termo de Referência possui vocação eminentemente instrumental, incumbindo-lhe traduzir essa escolha em



parâmetros objetivos de execução, disciplinando os requisitos técnicos, os quantitativos, os critérios de desempenho, as condições de fornecimento e os mecanismos de fiscalização do futuro ajuste.

Em outras palavras, o Estudo Técnico Preliminar constitui o espaço institucional destinado à construção da solução administrativa, ao passo que o Termo de Referência representa a etapa de sua conformação jurídica e operacional. O primeiro permite que a Administração percorra o processo analítico necessário à definição da alternativa mais adequada ao atendimento do interesse público; o segundo converte essa decisão em especificações aptas a orientar a seleção do contratado e a execução do objeto.

Essa relação de complementaridade revela que o Termo de Referência não inaugura o processo decisório, mas decorre das conclusões obtidas durante o planejamento. Sua elaboração pressupõe, portanto, que a Administração já tenha percorrido o itinerário analítico inerente ao Estudo Técnico Preliminar, consolidando entendimento acerca da solução que efetivamente pretende implementar.

Admitir a elaboração do Termo de Referência antes da conclusão e aprovação do ETP significa subverter essa lógica normativa. Nessa hipótese, o documento responsável pela definição dos requisitos da contratação passa a anteceder justamente o instrumento incumbido de demonstrar por que tais requisitos se mostram necessários.

A consequência dessa inversão ultrapassa o mero aspecto procedimental. Ao deslocar para momento anterior à conclusão do planejamento a definição dos elementos essenciais da contratação, reduz-se a capacidade do ETP de influenciar efetivamente a tomada de decisão administrativa, comprometendo sua vocação prospectiva e investigativa. O estudo preliminar deixa de orientar a escolha administrativa e passa a desempenhar função meramente legitimadora de opções já consolidadas, circunstância que fragiliza a motivação do ato, dificulta a análise comparativa das alternativas existentes e amplia o risco de adoção de soluções insuficientemente fundamentadas.

2.3. A aprovação do ETP como marco de encerramento da etapa decisória do planejamento

Embora a Lei n. 14.133/2021 não estabeleça procedimento específico para aprovação do Estudo Técnico Preliminar, a interpretação sistemática do art. 18 evidencia que a conclusão do estudo, por si só, não encerra a fase de planejamento. Antes da elaboração do Termo de Referência, mostra-se indispensável que as conclusões alcançadas pela equipe de planejamento sejam submetidas à apreciação da autoridade competente, a quem incumbe reconhecer, de forma institucional, que a solução identificada atende adequadamente à necessidade administrativa e reúne os pressupostos técnicos necessários para o prosseguimento da contratação.



Essa aprovação não possui natureza meramente homologatória. Ao contrário, representa o momento em que a Administração incorpora formalmente as conclusões do Estudo Técnico Preliminar à sua vontade administrativa. Enquanto o ETP permanece em elaboração, a solução encontra-se em permanente construção, sujeita ao reexame das premissas adotadas, à revisão dos quantitativos estimados, ao aprofundamento das alternativas analisadas e, até mesmo, ao reconhecimento de que a contratação inicialmente concebida não constitui a resposta mais adequada ao interesse público. Somente após a validação do estudo é que a solução deixa de representar mera conclusão técnica da equipe de planejamento para converter-se em diretriz institucional da Administração, apta a orientar os atos subsequentes da fase preparatória.

Sob essa perspectiva, a aprovação do Estudo Técnico Preliminar constitui verdadeiro marco de transição entre duas etapas distintas da contratação. Até esse momento, predomina a atividade analítica, voltada à identificação da melhor solução para atendimento da necessidade pública. A partir da aprovação, inaugura-se etapa diversa, na qual a solução escolhida passa a ser estruturada juridicamente por meio do Termo de Referência ou do Projeto Básico, da pesquisa de preços, da matriz de riscos e dos demais documentos exigidos pela Lei n. 14.133/2021. A elaboração desses instrumentos antes da aprovação do ETP compromete a coerência lógica da fase preparatória, pois transfere para momento anterior a especificação da contratação sem que exista decisão administrativa formal acerca da solução que se pretende implementar.

Embora a Lei n. 14.133/2021 não indique expressamente a autoridade responsável pela aprovação do Estudo Técnico Preliminar, essa competência deve ser disciplinada pelos atos normativos internos de cada ente federativo, observada a respectiva organização administrativa. Recomenda-se, portanto, que a legislação local, o regulamento de contratações ou os manuais internos de governança estabeleçam expressamente a autoridade incumbida de apreciar e aprovar o ETP. Na ausência de disciplina específica, entende-se que essa atribuição deverá ser exercida pela autoridade competente para deliberar sobre o prosseguimento da contratação, a qual, na estrutura administrativa da maioria dos Municípios, corresponderá ao Chefe do Poder Executivo, ressalvadas as hipóteses de delegação de competência ou de entidades dotadas de autonomia administrativa.

A apreciação do Estudo Técnico Preliminar, contudo, não se limita à possibilidade de sua aprovação. A autoridade competente exerce verdadeiro controle de conformidade sobre o planejamento realizado, incumbindo-lhe verificar se o documento atende aos requisitos previstos no art. 18 da Lei n. 14.133/2021, se as conclusões encontram respaldo nas evidências técnicas produzidas e se a solução selecionada decorre, efetivamente, da análise das alternativas disponíveis. Caso identifique insuficiências, inconsistências, lacunas de fundamentação ou qualquer elemento que comprometa a segurança jurídica da futura contratação, deverá determinar o retorno dos autos à equipe de planejamento para realização das correções, complementações ou diligências que entender necessárias, indicando, sempre que possível, os



aspectos que demandam revisão. Somente após o atendimento dessas determinações é que o estudo deverá retornar para nova apreciação da autoridade competente.

Sob o enfoque da governança das contratações públicas, recomenda-se que tanto a aprovação quanto a determinação de complementações sejam formalizadas mediante despacho fundamentado, integrando os autos do processo administrativo. Essa providência reforça a rastreabilidade da decisão administrativa, evidencia a efetiva atuação da autoridade competente na condução da fase preparatória e afasta a percepção de que o Estudo Técnico Preliminar constitui mera formalidade documental. Com o propósito de auxiliar os órgãos e entidades públicas na institucionalização dessa prática, apresentam-se, ao final desta Orientação Preventiva, minutas de despacho para aprovação do Estudo Técnico Preliminar e para determinação de sua complementação ou saneamento, as quais poderão ser adaptadas às peculiaridades de cada Administração.

2.4. A orientação consolidada pelo Acórdão n. 1532/2026-Plenário do TCU

O Acórdão n. 1532/2026-Plenário insere-se em contexto jurisprudencial marcado pelo fortalecimento da governança das contratações públicas e pela crescente preocupação dos órgãos de controle com a qualidade do planejamento administrativo.

Ao examinar os elementos constantes dos autos, o Tribunal reafirmou a necessidade de conferir efetividade ao Estudo Técnico Preliminar, afastando compreensões que reduzam esse instrumento à condição de simples requisito documental ou de etapa meramente formal da instrução processual.

A *ratio decidendi* do acórdão repousa na compreensão de que os instrumentos que compõem a fase preparatória não podem ser analisados de forma isolada, tampouco concebidos como documentos autônomos produzidos independentemente uns dos outros. A coerência do planejamento exige que exista relação de dependência lógica entre eles, de modo que cada etapa seja desenvolvida a partir das conclusões alcançadas na fase precedente.

Nessa perspectiva, o Estudo Técnico Preliminar assume a função de fundamento técnico das escolhas administrativas subsequentes. É nele que se encontram os elementos capazes de justificar quantitativos, requisitos técnicos, estratégias de execução, modelos de contratação e demais condicionantes que posteriormente serão incorporados ao Termo de Referência.

Quando esse encadeamento é rompido, a própria racionalidade do planejamento fica comprometida. A elaboração antecipada do Termo de Referência deixa de representar simples impropriedade metodológica e passa a evidenciar fragilidade na construção da decisão administrativa, reduzindo a capacidade de demonstrar que a contratação decorreu de processo efetivo de avaliação, comparação de alternativas e seleção fundamentada da solução mais vantajosa.



Por essa razão, a orientação extraída do Acórdão n. 1532/2026-Plenário deve ser compreendida como importante diretriz de governança das contratações públicas: o Estudo Técnico Preliminar precisa ser concluído, validado e aprovado antes da elaboração do Termo de Referência, assegurando que este último desempenhe sua função própria de detalhamento da solução previamente escolhida e não de instrumento destinado a justificar decisões já assumidas.

3. CONCLUSÃO

A Lei n. 14.133/2021 reposicionou o planejamento como eixo estruturante das contratações públicas, atribuindo ao Estudo Técnico Preliminar a função de fundamentar tecnicamente a escolha da solução administrativa. Nesse contexto, o Termo de Referência não constitui instrumento de definição da contratação, mas de concretização da solução previamente validada no ETP.

Sob essa perspectiva, a elaboração do Termo de Referência antes da conclusão e aprovação do Estudo Técnico Preliminar representa inversão da lógica estabelecida pela Lei n. 14.133/2021, esvaziando a função institucional do ETP e comprometendo a coerência da fase preparatória.

O entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 1532/2026-Plenário reforça essa diretriz e evidencia a necessidade de que os órgãos e entidades públicas instituam procedimentos internos que assegurem a conclusão, a aprovação formal do Estudo Técnico Preliminar e, somente a partir desse momento, a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico, fortalecendo a governança, a motivação e a segurança jurídica das contratações públicas.

Adamantina/SP, 10 de julho de 2026.

Rafael Antonio Shimada

Consultor Responsável pela Elaboração

José Carlos Pacheco de Almeida

Diretor Jurídico Responsável pela Revisão e Aprovação



ANEXO I

MINUTAS DE DESPACHO PARA APROVAÇÃO E PARA DETERMINAÇÃO DE SANEAMENTO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. Minuta de despacho de aprovação do Estudo Técnico Preliminar

Vistos.

Após análise do Estudo Técnico Preliminar constante destes autos, verifico que o documento atende às exigências estabelecidas no art. 18 da Lei n. 14.133/2021, contemplando, de forma técnica e devidamente motivada, a caracterização da necessidade administrativa, a avaliação das alternativas disponíveis, a justificativa da solução selecionada e os demais elementos necessários à adequada instrução da fase preparatória.

As conclusões apresentadas demonstram-se compatíveis com o interesse público e encontram-se suficientemente fundamentadas para subsidiar a presente contratação.

Diante do exposto, APROVO o Estudo Técnico Preliminar, adotando suas conclusões como fundamento técnico da presente contratação e AUTORIZO o prosseguimento da fase preparatória, com a elaboração do Termo de Referência (ou Projeto Básico, conforme o caso), o qual deverá observar integralmente as premissas, requisitos, quantitativos, justificativas e demais conclusões constantes do Estudo Técnico Preliminar ora aprovado.

Eventual alteração substancial das conclusões ora aprovadas deverá ser precedida da correspondente revisão do Estudo Técnico Preliminar, devidamente motivada, e submetida à nova apreciação desta autoridade.

Encaminhem-se os autos para prosseguimento.

Local e data.

Autoridade Competente

2. Minuta de despacho para determinação de complementação ou saneamento do Estudo Técnico Preliminar

Vistos.

Após exame do Estudo Técnico Preliminar constante destes autos, verifico que o documento, embora tenha sido regularmente elaborado, não reúne, nesta oportunidade, os elementos técnicos suficientes para sua aprovação, pelas razões a seguir expostas:



[Descrever, de forma objetiva e fundamentada, os aspectos que demandam complementação, correção ou revisão.]

Diante dessas circunstâncias, DEIXO DE APROVAR, por ora, o Estudo Técnico Preliminar, determinando o retorno dos autos à equipe de planejamento para que promova as complementações, correções, diligências ou revisões necessárias, observando especialmente os pontos acima indicados e os requisitos previstos no art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

Após o atendimento das determinações ora expedidas, deverá o Estudo Técnico Preliminar ser novamente submetido à apreciação desta autoridade, para deliberação quanto à sua aprovação e ao prosseguimento da fase preparatória da contratação.

Local e data.

Autoridade Competente

