



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

HUGO URBANO DOS SANTOS LIMA

**A EFICÁCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) NA DEFINIÇÃO DA  
SOLUÇÃO CONTRATUAL E SUA INFLUÊNCIA NA EFICIÊNCIA DOS  
PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE  
IMÓVEIS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA SECRETARIA DE  
SAÚDE DO RECIFE-PE**

RECIFE  
2025

HUGO URBANO DOS SANTOS LIMA

**A EFICÁCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) NA DEFINIÇÃO DA  
SOLUÇÃO CONTRATUAL E SUA INFLUÊNCIA NA EFICIÊNCIA DOS  
PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE  
IMÓVEIS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA SECRETARIA DE  
SAÚDE DO RECIFE-PE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Universidade Federal de Pernambuco,  
como requisito parcial para obtenção do  
título de bacharel em Direito.

Orientadora: Larissa Medeiros Santos

RECIFE

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Lima, Hugo Urbano dos Santos.

A eficácia do estudo técnico preliminar (ETP) na definição da solução contratual e sua influência na eficiência dos processos de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis no âmbito da administração pública da Secretaria de Saúde do Recife-PE / Hugo Urbano dos Santos Lima. - Recife, 2025.

34 p.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

1. estudo técnico preliminar. 2. Lei nº 14.133/2021. 3. inexigibilidade de licitação. 4. locação de imóveis. 5. eficiência administrativa. 6. planejamento. I. Santos, Larissa Medeiros. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

HUGO URBANO DOS SANTOS LIMA

**A EFICÁCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) NA DEFINIÇÃO DA  
SOLUÇÃO CONTRATUAL E SUA INFLUÊNCIA NA EFICIÊNCIA DOS  
PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE  
IMÓVEIS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA SECRETARIA DE  
SAÚDE DO RECIFE-PE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade Federal de  
Pernambuco, como requisito parcial para  
obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 15/12/2025

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Larissa Medeiros Santos (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Gabriel Ulbrik Guerrera (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Dra. Roberta Cruz da Silva (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Senhor e Salvador, Jesus Cristo, a quem devo toda honra e glória. Foi Deus quem plantou em meu coração o sonho de cursar Direito e quem me capacitou e fortaleceu ao longo de toda a trajetória. Ao longo da graduação, grandes foram os desafios, sobretudo durante a pandemia da COVID-19. Enfrentamos longos dois anos de aulas remotas, distanciamento social e, mesmo após a volta às aulas presenciais, tivemos que lidar até o fim do curso com um calendário composto por três períodos em apenas um ano letivo para suprir o atraso ocasionado pela pandemia e greves. Esse cenário somado aos problemas da vida pessoal por diversas vezes me fizeram pensar em desistir, mas foi a Graça e misericórdia de Deus que me sustentaram até aqui. Que tudo que eu faça seja para glória de Seu Reino.

À minha família, meu alicerce e fonte de inspiração. Aos meus pais, Daniel Urbano e Maria Vânia, que desde o início da minha rotina aos 12 anos de idade me deslocando todos os dias do interior, Vitória de Santo Antão, à Recife, em busca de uma melhor qualidade de ensino, sempre estiveram ao meu lado me dando apoio incondicional. Ao longo desses mais de dez anos, quando a minha coragem e motivação não foram suficientes, o apoio e amor dos meus pais me fizeram continuar em frente. Aos meus irmãos, Aron Urbano e Maria Luiza Urbano, meus verdadeiros ombros amigos e fonte de apoio emocional. Aos meus avós paternos, José Urbano (*in memoriam*) e Maria do Carmo (*in memoriam*), que sonhavam em verem o seu neto “doutor”. À minha namorada, melhor amiga e companheira, Giselle Monique, presente de Deus em minha vida e quem todos os dias está ao meu lado tornando os dias mais felizes e as batalhas mais leves.

À minha orientadora, professora Larissa Medeiros Santos, por todos os ensinamentos ministrados em sala de aula que me fizeram gostar ainda mais do Direito Administrativo e por todo apoio e orientação durante a elaboração deste trabalho.

À Gerência Geral de Assuntos Jurídicos, da Secretaria de Saúde do Recife, local onde trabalho, em especial na figura do meu chefe imediato, Hugo Rômulo, pelas oportunidades e por apoiar meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

## RESUMO

Este trabalho analisou a eficácia do Estudo Técnico Preliminar (ETP), instrumento consolidado pela Lei nº 14.133/2021, na definição da solução contratual e sua influência na eficiência dos processos de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis na Secretaria de Saúde do Recife (SESAU). O objetivo geral foi verificar como o ETP contribuiu para a escolha da solução mais adequada e para a eficiência desses processos específicos. A pesquisa, de natureza básica, descritiva e abordagem quali-quantitativa, utilizou pesquisa bibliográfica e documental, incluindo a análise da legislação federal (Lei nº 14.133/2021) e municipal (Instrução Normativa CGM nº 02/2023), e de quatro ETPs elaborados pela SESAU para locação de imóveis. Os resultados indicaram que os ETPs analisados cumpriram os requisitos formais mínimos, destacando-se pela robusta descrição da necessidade pública. Contudo, evidenciaram a prática recorrente do "planejamento reverso", onde a solução (o imóvel específico) precedeu a análise aprofundada de alternativas, limitando a função exploratória do levantamento de mercado a uma mera pesquisa de preços referenciais. Concluiu-se que o ETP, na prática observada na SESAU, demonstrou eficácia como instrumento de justificação para a inexigibilidade, conferindo celeridade e segurança jurídica ao processo administrativo. No entanto, sua eficácia como ferramenta de planejamento estratégico mostrou-se limitada pela abordagem confirmatória, não garantindo a seleção da solução mais vantajosa economicamente, mas apenas de uma solução viável. A pesquisa apontou para a necessidade de um aprimoramento na aplicação do ETP, visando explorar seu potencial para otimizar as contratações públicas.

**Palavras-chave:** estudo técnico preliminar; Lei nº 14.133/2021; inexigibilidade de licitação; locação de imóveis; eficiência administrativa; planejamento.

## ABSTRACT

This study analyzed the effectiveness of the Preliminary Technical Study (ETP), an instrument consolidated by Law No. 14,133/2021, in defining the contractual solution and its influence on the efficiency of unenforceability of bidding processes for real estate rentals within the Recife Health Secretariat (SESAU). The general objective was to verify how the ETP contributed to the choice of the most suitable solution and to the efficiency of these specific processes. The research, basic and descriptive in nature with a quali-quantitative approach, employed bibliographic and documentary research, including the analysis of federal (Law No. 14,133/2021) and municipal (Municipal Normative Instruction CGM No. 02/2023) legislation and four ETPs prepared by SESAU for real estate rentals. Results indicated that the analyzed ETPs met minimum formal requirements, notably featuring a robust description of public need. However, they revealed the recurrent practice of "reverse planning," where the solution (the specific property) preceded the in-depth analysis of alternatives, limiting the exploratory function of market research to a mere benchmark pricing survey. It was concluded that the ETP, in the practice observed at SESAU, demonstrated effectiveness as a justification tool for unenforceability, providing procedural speed and legal certainty to the administrative process. However, its effectiveness as a strategic planning tool was limited by the confirmatory approach, ensuring the selection of a viable, but not necessarily the most economically advantageous, solution. The research pointed to the need for improvement in the application of the ETP, aiming to explore its potential to optimize public procurement.

**Keywords:** preliminary technical study; Law No. 14,133/2021; unenforceability of bidding; real estate rental; administrative efficiency; planning.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE IMÓVEIS NO REGIME DA LEI Nº</b>	
<b>14.133/2021.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 A Centralidade do Planejamento na Lei nº 14.133/2021.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 A Locação de Imóveis pela Administração Pública: Requisitos e</b>	
<b>Justificativas na Sistemática Atual.....</b>	<b>10</b>
<b>2.3 A Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação.....</b>	<b>12</b>
<b>3 O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) COMO INSTRUMENTO DE</b>	
<b>EFICÁCIA.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Fundamentos, Finalidades e Requisitos do ETP na Legislação Federal e</b>	
<b>Municipal.....</b>	<b>14</b>
<b>3.2 A Estruturação de um ETP Eficaz para Locação de Imóveis.....</b>	<b>16</b>
<b>3.3 O Papel do ETP na Fundamentação da Inexigibilidade e na Definição da</b>	
<b>Solução Contratual.....</b>	<b>17</b>
<b>4 A APLICAÇÃO DO ETP NA SECRETARIA DE SAÚDE DO RECIFE (SESAU):</b>	
<b>ANÁLISE EMPÍRICA.....</b>	<b>19</b>
<b>4.1 O Contexto das Locações de Imóveis na SESAU-Recife.....</b>	<b>20</b>
<b>4.2 Análise da Conformidade e Qualidade dos ETP's Elaborados pela</b>	
<b>SESAU.....</b>	<b>21</b>
<b>4.3 A Influência do ETP na Eficiência das Contratações: Evidências e</b>	
<b>Desafios.....</b>	<b>25</b>
<b>4.3.1 Evidências de Eficiência Procedimental.....</b>	<b>25</b>
<b>4.3.2 Desafios para a Eficiência Estratégica.....</b>	<b>26</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>30</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em sua missão precípua de satisfazer as necessidades coletivas, lança mão de diversos instrumentos jurídicos e gerenciais, dentre os quais se destaca o processo de contratação pública. Este mecanismo, essencial para a aquisição de bens, serviços e, no caso particular deste estudo, para a locação de imóveis, demanda um planejamento robusto e criterioso, visando assegurar a eficiência, a economicidade e o atendimento ao interesse público, princípios basilares das contratações públicas consagrados no art. 5º da Lei 14.133/2021, conhecida popularmente como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLC). A licitação, como bem aponta Marçal Justen Filho (2021, p. 159), é um "instrumento de realização de valores constitucionais, destinado a democratizar o acesso às contratações administrativas e a promover a eficiência na gestão dos recursos públicos". Historicamente, o regime de contratações públicas no Brasil, regido pela Lei nº 8.666/1993, enfrentou críticas quanto à sua burocracia e, por vezes, à sua inadequação em promover a melhor gestão dos recursos. Em resposta a tais desafios e buscando modernizar o sistema, foi promulgada a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que introduziu significativas alterações no procedimento licitatório, com especial ênfase na fase preparatória e no planejamento das contratações.

Central nesse novo paradigma de planejamento é o Estudo Técnico Preliminar (ETP), instrumento que antecede a definição do objeto e a escolha da solução a ser contratada. O ETP visa a fundamentar a necessidade da contratação e caracterizar o interesse público envolvido, conforme disposto no inciso I, do art. 18, da Lei nº 14.133/21. A locação de imóveis pela Administração Pública, frequentemente realizada por meio de inexigibilidade de licitação, dadas as particularidades do mercado imobiliário e a necessidade de atender a requisitos específicos de localização e infraestrutura, também se submete a essa lógica de planejamento. A eficácia de um ETP bem elaborado torna-se, nesse contexto, crucial para garantir que a escolha do imóvel por inexigibilidade seja, de fato, a mais vantajosa e adequada. Este trabalho se debruça sobre essa temática no âmbito da Secretaria de Saúde do Município do Recife-PE (SESAU), órgão cuja necessidade de espaços físicos adequados para unidades de saúde, áreas administrativas, ou armazenamento de insumos impacta diretamente a qualidade e a capilaridade dos serviços de saúde ofertados à população recifense.

Conforme asseveram Marconi e Lakatos (2003), a justificativa de um estudo "deve destacar a relevância do problema a ser investigado, seja sob o ponto de vista teórico, seja sob o ponto de vista prático". A justificativa para a presente pesquisa, dessa forma, reside na relevância de se analisar a aplicação prática e os reflexos da LLC, especificamente quanto à instrumentalização do ETP, em um setor crítico como o da saúde pública municipal. A correta aplicação do ETP nos processos de inexigibilidade para locação de imóveis pode acarretar consequências significativas, como a mitigação de riscos jurídicos, a otimização da eficiência administrativa, a promoção da economicidade, a garantia da qualidade e continuidade dos serviços de saúde, o fortalecimento da transparência e do controle e o aprimoramento da gestão de riscos contratuais. Dada a recente implementação da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação municipal, por meio da Instrução Normativa CGM nº 02/2023 do Município do Recife, torna-se oportuno e necessário investigar como este novo instrumento está sendo efetivamente utilizado e quais seus impactos na gestão contratual da SESAU.

Diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho é analisar de que forma o Estudo Técnico Preliminar (ETP), previsto na Lei nº 14.133/2021, contribui para a definição da solução mais adequada e para a eficiência dos processos de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis no âmbito da administração pública da Secretaria Municipal de Saúde do Recife. Para alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar o planejamento e a inexigibilidade para locação de imóveis sob a égide da Lei nº 14.133/21;
- Examinar os fundamentos e os requisitos de um ETP eficaz, conforme a legislação federal e a normativa do Município do Recife;
- Analisar, por meio de estudo documental, a aplicação e os efeitos do ETP nos processos de locação de imóveis na SESAU, avaliando sua influência na eficiência.

No que tange à metodologia, este estudo caracteriza-se como uma pesquisa básica quanto à sua natureza, com objetivos descritivos e abordagem quali-quantitativa. Os procedimentos técnicos envolverão pesquisa bibliográfica, para fundamentação teórica em doutrinas de direito administrativo, gestão pública e planejamento, e pesquisa documental. Esta última se concentrará na análise da Lei nº 14.133/2021, da Lei nº 8.666/1993, da Instrução Normativa CGM nº 02/2023 do Município do Recife e, crucialmente, de Estudos

Técnicos Preliminares que instruíram processos de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis na Secretaria de Saúde do Recife. A análise dos dados coletados será realizada por meio de análise de conteúdo e análise crítica comparativa, buscando interpretar os achados à luz do referencial teórico e normativo.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, contando com a introdução e as considerações finais. O segundo capítulo aborda o planejamento e a contratação direta sob o regime da Lei nº 14.133/2021, com foco nas especificidades da locação de imóveis. O terceiro capítulo dedica-se ao Estudo Técnico Preliminar como instrumento de eficácia, analisando seus fundamentos, requisitos e seu papel na fundamentação da inexigibilidade. Por fim, o quarto capítulo apresenta a análise empírica da aplicação do ETP na Secretaria de Saúde do Recife, discutindo a conformidade dos documentos e a influência do planejamento na eficiência das contratações.

## **2 CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE IMÓVEIS NO REGIME DA LEI Nº 14.133/2021**

Este capítulo aborda os fundamentos da contratação pública de imóveis sob a égide da Lei nº 14.133/2021, com ênfase na centralidade do planejamento como princípio norteador e nas especificidades da contratação direta por inexigibilidade de licitação para a locação de imóveis pela Administração Pública.

### **2.1 A Centralidade do Planejamento na Lei nº 14.133/2021**

A transição para a nova legislação de contratações públicas, a LLC, representa uma mudança de paradigma, na qual a fase de planejamento assume um papel de protagonismo, visando corrigir lacunas históricas e promover uma gestão mais eficiente e íntegra.

O regime da antiga Lei nº 8.666/1993, embora tenha representado um avanço à sua época, demonstrou, ao longo de sua vigência, fragilidades na etapa de planejamento das contratações. Conforme assevera Florencia Ferrer (2015) e Antônio Terra (2018), a ênfase da antiga lei esteve excessivamente voltada para a fase de seleção do fornecedor, em detrimento de um planejamento mais aprofundado. Essa carência de detalhamento sobre os estudos preliminares, assim como Tatiana Camarão (2020) suscita, pode ter contribuído para diversas mazelas nas contratações do setor público, como a ausência de parâmetros adequados de elaboração dos projetos. Relatórios de órgãos como o Banco Mundial já apontavam, em 2004, evidências de que faltavam ou eram inadequados os mecanismos mais basilares de um bom planejamento nas compras públicas brasileiras (Banco Mundial, 2004).

Dentro deste contexto, a Lei nº 14.133/2021 representa um considerável progresso em relação à norma anterior, especialmente na disciplina da fase de planejamento das contratações públicas. A LLC busca regular o processo de aquisição de bens e serviços de forma minuciosa, com o propósito de organizar toda e qualquer ação que implique dispêndio de dinheiro público. Prova deste enfoque à fase de planejamento, é o próprio termo "planejamento", mencionado em 12 oportunidades ao longo dos 194 artigos da Lei nº 14.133/2021. Ainda, de forma emblemática, é alçado à condição de princípio expreso no artigo 5º do referido diploma legal. Essa mudança reforça a visão de que a etapa de planejamento não deve ser enxergada como uma mera exigência burocrática, mas sim

como uma fase estratégica que determina o êxito das contratações públicas. Como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 451), o planejamento nas contratações públicas é essencial para “evitar a prática de atos improvisados, o desperdício de recursos e a escolha de soluções inadequadas”.

A doutrina administrativista tem reforçado a ideia de que um planejamento inadequado é uma das principais fontes de ineficiência no setor público. Nesse sentido, alertam Heckert e Soares Netto (2017) para os riscos do "planejamento reverso", prática na qual a solução é escolhida previamente e as etapas de planejamento são elaboradas posteriormente apenas para formalizar uma decisão já tomada. Essa disfunção representa um enorme risco e uma grande fonte de ineficiência, pois a especificação do objeto a ser contratado deve ser uma consequência dos requisitos que melhor atendem à necessidade, e não o contrário. A falha mais recorrente nas contratações ocorre justamente pela busca precipitada da solução, em vez de se partir de uma análise rigorosa do problema a ser resolvido, conforme expõem os autores.

## **2.2 A Locação de Imóveis pela Administração Pública: Requisitos e Justificativas na Sistemática Atual**

A locação de imóveis por entes públicos constitui um instrumento de gestão indispensável para a viabilização de inúmeras políticas públicas e serviços essenciais prestados à população. Inserida no contexto mais amplo das contratações públicas, esta necessidade administrativa é recorrente e estratégica, pois é por meio da ocupação de imóveis de terceiros que a Administração Pública frequentemente instala seus órgãos, aloca seus servidores e materializa a prestação de serviços essenciais à população, como postos de saúde, escolas, centros de assistência social e unidades de apoio administrativo. A escolha e a contratação desses espaços, portanto, não representam um fim em si mesmas, mas uma condição fundamental para que o Estado cumpra suas finalidades precípuas, o que reforça a imperatividade de um planejamento criterioso e legalmente orientado também para essa modalidade contratual.

A Lei nº 14.133/2021 promoveu uma alteração substancial na abordagem da locação de imóveis pela Administração. Na sistemática anterior da Lei nº 8.666/1993, a locação era tratada como uma hipótese de dispensa de licitação (art. 24, X), desde que o

imóvel se destinasse às finalidades precípuas da Administração, suas necessidades de instalação e localização condicionassem a escolha, e o preço fosse compatível com o mercado, mediante avaliação prévia. Essa configuração, segundo Guilherme Carvalho e Luiz Felipe Simões (2021), conferia ao gestor certa discricionariedade, permitindo a contratação direta mesmo que houvesse mais de um imóvel que satisfizesse as condições desejadas.

No entanto, na nova sistemática da Lei nº 14.133/2021, a licitação é estabelecida como regra geral para a locação de imóveis, conforme disposto no art. 51 da referida Lei:

Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, **a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação** e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários. (grifo nosso)

Essa determinação busca assegurar a isonomia entre os potenciais locadores e, sobretudo, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em estrita observância ao princípio da economicidade.

No mesmo artigo 51 da Lei nº 14.133/2021, ainda, é detalhado um conjunto de quatro requisitos mandatórios que devem instruir o processo licitatório para locação de imóveis, evidenciando a profundidade do planejamento exigido:

- O primeiro requisito é a “avaliação prévia do bem”. Antes de qualquer contratação, a Administração tem o dever de realizar uma avaliação formal do imóvel para aferir sua compatibilidade com os valores de mercado. Esse procedimento é crucial para evitar o pagamento de alugueis superfaturados e para garantir que o preço contratado seja vantajoso, protegendo o erário;
- O segundo requisito é a “análise do seu estado de conservação”. A Lei exige uma verificação das condições físicas do imóvel. Essa análise permite à Administração mensurar os potenciais custos com manutenção e reparos, evitando a contratação de um bem que, embora tenha um valor de aluguel atrativo, possa gerar despesas futuras elevadas e não planejadas;
- O “levantamento dos custos de adaptações”, por sua vez, é o terceiro requisito previsto. É fundamental que a Administração identifique e realize o orçamento de todas as adaptações necessárias para que o imóvel atenda plenamente às suas necessidades. A instalação de rampas de acessibilidade, a adequação de redes

elétricas ou a criação de divisórias são exemplos de custos que devem ser previstos e considerados na análise de viabilidade da contratação;

- Por último, o quarto requisito é o “cálculo do prazo de amortização dos investimentos necessários”. Este requisito, de natureza econômico-financeira, impõe que a Administração calcule em quanto tempo os investimentos realizados nas adaptações serão "pagos" pelo uso do imóvel. Essa análise é determinante para a definição de um prazo contratual que seja vantajoso para o Poder Público, garantindo que não haja perda do capital investido em caso de rescisão antecipada.

### 2.3 A Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação para Locação de Imóveis

A mudança mais significativa trazida pela Lei nº 14.133/2021 reside na reclassificação da contratação direta para locação de imóveis. O que antes era tratado como dispensa de licitação (uma faculdade do gestor), agora configura uma hipótese de inexigibilidade de licitação, aplicável somente em caráter excepcional.

A inexigibilidade, por sua natureza, somente ocorre quando há inviabilidade de competição. Portanto, isso significa dizer que não é possível realizar um processo de licitação. No caso da locação de imóveis, o art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021 especifica que a licitação é inexigível quando "as características de instalações e de localização do imóvel tornem necessária sua escolha". Como interpretam Carvalho e Simões (2021), isso significa que a contratação direta só é admitida se **um único imóvel** for capaz de atender às necessidades específicas e devidamente justificadas da Administração. Se houver pluralidade de imóveis que atendam aos requisitos, a competição é viável e a licitação torna-se obrigatória, não havendo mais a margem de discricionariedade que existia sob a égide da Lei nº 8.666/1993.

Dessa forma, para legitimar a contratação por meio da inexigibilidade de licitação, o § 5º do art. 74 impõe requisitos rigorosos que devem ser demonstrados no processo administrativo:

§5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de

amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

**III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela. (grifo nosso)**

Portanto, a contratação direta por inexigibilidade exige uma fundamentação robusta, baseada em estudos técnicos que comprovem a inviabilidade fática de competição. Como será aprofundado no capítulo seguinte, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) assume papel central nesse processo, sendo o instrumento adequado para demonstrar, de forma objetiva e detalhada, a singularidade do imóvel escolhido em face da necessidade pública a ser suprida.



### 3 O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) COMO INSTRUMENTO DE EFICÁCIA

A Lei nº 14.133/2021 consolidou o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como um dos pilares da fase de planejamento, conferindo-lhe um papel estratégico na engrenagem das contratações públicas. Este capítulo dedica-se a analisar o ETP como um instrumento de eficácia, explorando seus fundamentos legais, os elementos essenciais para sua correta estruturação, especialmente quando aplicado à locação de imóveis, e seu papel crucial na fundamentação da inexigibilidade de licitação, que constitui o cerne deste trabalho. O ETP não é apenas um documento formal, mas a materialização do dever de planejar, pavimentando o caminho para a seleção da solução que melhor atenda ao interesse público.

#### 3.1 Fundamentos, Finalidades e Requisitos do ETP na Legislação Federal e Municipal

O Estudo Técnico Preliminar é legalmente definido no inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021 como sendo:

[...] documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que **caracteriza o interesse público envolvido** e a **sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. (grifo nosso)

Sua finalidade precípua é, portanto, "evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação" (§1º, do art. 18, da Lei 14.133/2021). Com isso, o ETP assume a função de mitigar os riscos de desperdícios e fraudes, que muitas vezes decorrem da falta de planejamento.

Para alcançar tal finalidade, o art. 18, § 1º, do inciso I ao inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, elenca um rol detalhado de treze elementos que devem compor o ETP. Dentre eles, destacam-se:

I - **descrição da necessidade da contratação**, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

[...]

IV - **estimativas das quantidades para a contratação**, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

[...]

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

[...]

VIII - **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**;

[...]

XIII - **posicionamento conclusivo** sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (Brasil, 2021). (grifo nosso)

A LLC, contudo, flexibiliza a exigência da presença dos treze elementos, desde que contenha ao menos os cinco elementos acima transcritos (necessidade, estimativa de quantidades, estimativa de valor, justificativa para parcelamento ou não, e posicionamento conclusivo), devendo ser justificada a ausência dos demais, conforme expressa o § 2º, do art. 18 da referida Lei.

No âmbito municipal, por sua vez, o Município do Recife, por meio da Instrução Normativa (IN) CGM nº 02/2023, dispõe acerca da elaboração do ETP para aquisição de bens e contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Municipal. Essa normativa municipal detalha e reforça os elementos e diretrizes estabelecidos no §1º, do art. 18, da Lei 14.133/2021, expostos no parágrafo anterior. A IN nº 02/2023 estabelece em seu art. 4º os elementos obrigatórios para a elaboração do ETP pela Administração Pública Municipal. A norma municipal exige os mesmos cinco elementos obrigatórios previstos na LLC, conforme anteriormente mencionado: a descrição da necessidade, a estimativa da quantidade com memória de cálculo, a estimativa de valores com base em pesquisa de mercado simplificada, a justificativa para o parcelamento (ou não) e um posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação. Adicionalmente, a IN nº 02/2023 prevê como elemento obrigatório a especificação do “enquadramento do material ou serviço em comum ou especial, de acordo com as definições dos incisos XIII e XIV, do art. 6º, da Lei nº 14.133 de 2021” (inciso V, do art. 4º, da IN CGM nº 02/2023).

De forma incremental, o art. 5º da referida IN elenca ao longo de seis incisos informações que, embora não obrigatórias, são cruciais para a robustez do planejamento e podem constar no ETP. Dentre esses, destaca-se o inciso VI, que dispõe:

VI - **Levantamento de mercado**, que consiste na **prospecção e análise das alternativas possíveis**, e **justificativa técnica e econômica** da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

[...]

e) Ser avaliada a **vantajosidade econômica**, preferencialmente pela **comparação**

**do custo total das soluções propostas e da solução atual**, quando for o caso; [...] (Recife, 2023) (grifo nosso)

Cabe destacar que, embora os elementos previstos no art. 5º da IN nº 02/2023 não sejam obrigatórios, o inciso VII, do §1,º do art. 5º dispõe que a ausência desses elementos devem ser devidamente justificada “quando for possível a opção por aquisição ou por locação de bens imóveis ou bens móveis permanentes, objetivando determinar a solução mais vantajosa” (Recife, 2023). Portanto, o levantamento de mercado previsto no inciso VI, do art. 5º da referida IN será de extrema importância para estruturar o ETP que irá fundamentar os processos de inexigibilidade para locação de imóveis, tema que será aprofundado no próximo tópico.

### **3.2 A Estruturação de um ETP Eficaz para Locação de Imóveis**

A eficácia do ETP reside na sua capacidade de aprofundar o conhecimento sobre o problema a ser resolvido, e não apenas em descrever a solução desejada. O maior desafio nas contratações públicas, conforme aponta a doutrina, é a correta identificação da "necessidade", pois uma definição inadequada pode levar à contratação de uma solução que não atende ao real interesse da Administração. É crucial, portanto, distinguir "necessidade" de "solução". A necessidade é o problema a ser resolvido (a situação indesejada), enquanto a solução é a ação para enfrentar esse problema (Costa; Santos, 2022).

No contexto da locação de imóveis pela Secretaria de Saúde, a "necessidade" não é "alugar um imóvel", mas sim, por exemplo, "a ausência de um espaço físico adequado para a instalação de uma nova unidade de saúde básica em uma localidade com carência de atendimento, que demanda uma área mínima de X m², com acessibilidade, e em um raio de Y quilômetros de determinado ponto de referência". A locação do imóvel é, portanto, uma das possíveis "soluções" para sanar essa necessidade, que poderia, em tese, ser atendida também pela construção de um novo prédio, pela reforma de um imóvel público existente ou até mesmo pela desapropriação de um imóvel. O ETP, portanto, deve analisar essas alternativas, ainda que de forma sucinta, para justificar tecnicamente a opção pela locação como a mais vantajosa.

Ao estruturar um ETP para a locação de imóveis, é a partir da definição clara da necessidade e de seus critérios de atendimento que a Administração deve realizar o

levantamento de mercado. Esse levantamento não se resume a uma pesquisa de preços, mas a uma prospecção de diferentes imóveis que possam, em tese, atender aos requisitos. É nesse momento que o gestor deve avaliar as peculiaridades das opções disponíveis, como localização, estado de conservação, necessidade de adaptações e custos associados. A escolha da solução, o imóvel específico, deve ser uma consequência direta dessa análise comparativa, fundamentada em critérios objetivos que demonstrem qual opção melhor atende à necessidade pública pelo menor custo possível. A falha em realizar este estudo aprofundado, partindo-se diretamente para a escolha de um imóvel específico sem a devida análise, desvirtua a lógica do planejamento e fragiliza a motivação do ato. O risco de se definir a necessidade em termos da solução, e não do problema, portanto, é que o ETP se torna uma mera justificativa para especificações do objeto, papel que seria do Termo de Referência (Costa; Santos, 2022).

### 3.3 O Papel do ETP na Fundamentação da Inexigibilidade e na Definição da Solução Contratual

Conforme tratado no capítulo anterior, a contratação por inexigibilidade de licitação é uma exceção ao dever constitucional de licitar e, como tal, exige uma fundamentação jurídica e fática ainda mais rigorosa. Conforme o art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, a licitação é inexigível para a "aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha". O § 5º do mesmo artigo traz ainda três requisitos que devem ser observados:

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

- I - **avaliação prévia do bem**, do seu estado de conservação, dos **custos de adaptações**, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;
- II - **certificação da inexistência de imóveis públicos vagos** e disponíveis que atendam ao objeto;
- III - **justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel** a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela. (Brasil, 2021) (grifo nosso)

Neste cenário, o Estudo Técnico Preliminar assume o papel de documento central e indispensável para fundamentar a inexigibilidade. É no ETP que a Administração irá construir, de forma detalhada e técnica, a argumentação de que a competição é inviável porque somente um imóvel específico possui o conjunto de características (de instalações e localização) capaz de atender à necessidade pública pormenorizadamente descrita.

Como adverte Tatiana Camarão (2022), o ETP assume função estratégica, pois pavimenta o caminho para o atendimento da demanda, e é nele que se demonstram os esforços realizados frente ao problema a ser resolvido.

Portanto, o ETP se torna a principal ferramenta para demonstrar a singularidade do imóvel e, conseqüentemente, a inviabilidade de competição. Não se trata de uma singularidade absoluta, mas de uma singularidade relativa à necessidade específica da Administração. Se a necessidade da Secretaria de Saúde, conforme detalhado no ETP, é um imóvel com determinadas características de infraestrutura para equipamentos médicos, quantitativo da equipe, localizado em um ponto estratégico para atender a uma comunidade específica, e a prospecção de mercado evidencia que apenas um imóvel atende a todos esses requisitos de forma conjunta, a competição torna-se inviável. A escolha da solução (o imóvel) e a justificativa para a inexigibilidade se fundem, e o ETP é o documento que confere a devida motivação a ambos os atos, demonstrando que a decisão não foi arbitrária, mas fruto de um estudo técnico e criterioso que apontou para uma única solução viável.

#### **4 A APLICAÇÃO DO ETP NA SECRETARIA DE SAÚDE DO RECIFE (SESAU): ANÁLISE EMPÍRICA**

Após a exposição do arcabouço normativo e doutrinário que rege o planejamento nas contratações públicas e a estruturação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme detalhado nos capítulos anteriores, este trabalho adentra em seu núcleo empírico. A transição da análise teórica para a observação da realidade administrativa é fundamental para aferir a aplicabilidade e os efeitos concretos dos institutos jurídicos.

Este capítulo, portanto, volta-se à análise empírica da aplicação do ETP nos processos de inexigibilidade de licitação para a locação de imóveis, tendo como estudo de caso a Secretaria de Saúde do Recife (SESAU).

A escolha da SESAU como *locus* da investigação justifica-se não apenas pela sua relevância social, como órgão central na garantia do direito fundamental à saúde no município, mas também pela sua constante e expressiva necessidade de dispor de uma infraestrutura física adequada e capilarizada para a prestação de seus serviços. A eficácia na contratação de imóveis para a instalação de postos de saúde, centros de especialidades, almoxarifados e áreas administrativas impacta diretamente a qualidade do atendimento à população. Dessa forma, analisar como a principal ferramenta de planejamento da Lei nº 14.133/2021 está sendo utilizada nesse contexto específico permite verificar a aderência da prática administrativa às novas exigências de eficiência, economicidade e transparência.

O objetivo deste capítulo é, portanto, investigar como a teoria se materializa na prática, analisando em que medida os ETPs elaborados pela SESAU cumprem seus requisitos formais e, principalmente, sua finalidade estratégica. Para tanto, a análise será estruturada em três momentos subsequentes. Inicialmente, será apresentada uma caracterização da Secretaria de Saúde do Recife e o contexto de suas demandas por locação de imóveis. Em seguida, proceder-se-á à análise documental dos Estudos Técnicos Preliminares, verificando sua conformidade com a legislação federal e a normativa municipal. Por fim, serão discutidos os conteúdos obtidos, buscando correlacionar a qualidade dos ETPs com a eficiência dos processos de contratação, identificando as evidências, os desafios enfrentados pela gestão e as boas práticas observadas.

#### **4.1 O Contexto das Locações de Imóveis na SESAU-Recife**

A Secretaria de Saúde do Recife tem como compromisso fundamental a melhoria contínua do atendimento na rede pública de saúde, buscando a ampliação da oferta, do acesso e da qualidade dos serviços prestados à população. Na condição de gestora do Sistema Único de Saúde (SUS) na capital pernambucana, a SESAU é o órgão responsável pela elaboração, implantação e articulação de políticas, programas e projetos que visam promover, proteger e recuperar a saúde dos cidadãos, o que se materializa no planejamento e na execução de ações em uma vasta rede de serviços distribuídos por oito Distritos Sanitários (Recife, 2024).

Para cumprir sua missão em um território com a complexidade social, demográfica e epidemiológica do Município do Recife, a SESAU estrutura sua atuação com base no princípio da territorialidade, um dos pilares da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), aprovada pela Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017. Este princípio orienta que a organização dos serviços de saúde, especialmente da Atenção Básica, se dê a partir de uma base geográfica definida, permitindo que as equipes de saúde assumam a responsabilidade sanitária por uma população específica, denominada população adscrita (Brasil, 2017). A PNAB define a Atenção Básica como o "conjunto de ações de saúde individuais, familiares e coletivas [...] dirigida à população em território definido, sobre as quais as equipes assumem responsabilidade sanitária".

Essa diretriz impõe à gestão municipal uma necessidade expressiva e contínua de dispor de uma infraestrutura física capilarizada e estrategicamente distribuída. A eficácia do modelo de saúde da família, por exemplo, depende da proximidade entre as unidades de saúde e a comunidade, facilitando o acesso, o vínculo e o acompanhamento longitudinal dos usuários. A materialização desse princípio, portanto, não é uma escolha discricionária do gestor, mas uma exigência para a efetivação do modelo de atenção do SUS.

A dimensão dessa necessidade de infraestrutura na capital pernambucana é evidenciada pela própria estrutura da SESAU. Para atender a uma população de cerca de 1.488.920 habitantes em uma área de extensão territorial de 218,5 km<sup>2</sup>, a Secretaria de Saúde opera uma rede com cerca de 300 serviços de saúde (Recife, 2024, p. 8). Essa rede é composta por 137 Unidades de Saúde da Família (USF), 33 Equipes de Agentes

Comunitários de Saúde (EACS), 20 Unidades Básicas Tradicionais (UBT), 17 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), 12 Policlínicas, 05 Serviços de Pronto Atendimento (SPA), 03 Maternidades, entre dezenas de outros equipamentos (Recife, 2024, p. 8). A gestão e manutenção dessa complexa malha de serviços, que conta com mais de 11 mil profissionais, exige uma base física robusta e geograficamente dispersa para estar presente onde a população necessita.

Nesse contexto, a locação de imóveis emerge como um instrumento de gestão essencial e estratégico. A dinâmica urbana e as especificidades territoriais de uma metrópole como Recife fazem com que nem sempre a Administração Pública disponha de imóveis próprios nos locais exatos onde a implantação de um serviço de saúde é tecnicamente e socialmente necessária. Para cumprir o princípio da territorialidade e garantir o acesso equitativo, a SESAU frequentemente precisa buscar no mercado imobiliário privado as instalações que possuam as características de localização e infraestrutura adequadas para abrigar uma nova unidade de saúde ou expandir um serviço existente. Portanto, a contratação de locações de imóveis, longe de ser uma mera despesa administrativa, constitui uma ferramenta vital para viabilizar a expansão da rede, a organização do cuidado em saúde e, em última instância, a concretização do direito à saúde no Município do Recife.

#### **4.2 Análise da Conformidade e Qualidade dos ETPs Elaborados pela SESAU**

A análise documental, como procedimento metodológico, permite examinar a materialidade da prática administrativa, confrontando-a com o arcabouço normativo e as boas práticas de gestão. Nesta seção, procede-se à análise pormenorizada de quatro Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) que fundamentaram processos de inexigibilidade para locação de imóveis pela Secretaria de Saúde do Recife (SESAU), com o objetivo de aferir não apenas sua conformidade formal, mas, sobretudo, a qualidade e a profundidade do planejamento empreendido. Os documentos analisados referem-se às contratações para a USF Rio da Prata (Recife, 2024b), as USFs Coelhos I e II (Recife, 2024c), o Serviço Integrado de Saúde Mental (SIM) (Recife, 2025) e a Central de Alergologia/CTA (Recife, 2024a).

Para a escolha dos ETPs que foram analisados, foram selecionados processos de



inexigibilidade de licitação para locação de imóvel da SESAU que já tiveram seus Termos de Inexigibilidade publicados no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), sendo, portanto, de acesso público. Posteriormente, fora protocolado requerimento junto ao gabinete da SESAU solicitando cópia dos ETPs dos processos escolhidos para a análise. Portanto, não houve nenhum critério qualitativo para a escolha dos ETPs, de modo que a análise material se procedeu apenas após a escolha e acesso às cópias dos documentos fornecidos pela SESAU.

Do ponto de vista da conformidade formal, todos os ETPs analisados demonstram um esforço para atender à estrutura mínima exigida pelo art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e pelo art. 4º da Instrução Normativa CGM nº 02/2023. Os elementos obrigatórios: descrição da necessidade; estimativa de quantidades; estimativa de valor; justificativa para o não parcelamento; e posicionamento conclusivo, estão presentes nos quatro documentos. Contudo, uma análise qualitativa do conteúdo revela nuances significativas e uma padronização na abordagem que merece aprofundamento.

A “descrição da necessidade” é, qualitativamente, o ponto mais robusto dos ETPs analisados. Os documentos logram êxito em caracterizar o interesse público envolvido, utilizando dados concretos para dimensionar a demanda. O ETP da Central de Alergologia/CTA, por exemplo, é exemplar ao justificar a necessidade de continuidade dos serviços durante uma reforma, quantificando o corpo profissional, consultórios médicos e o volume de atendimentos, conforme abaixo transcrito:

[...] Considerando que a **Central de Alergologia** possui **104 profissionais ativos atuando na unidade**;  
 Considerando que a unidade funciona com **10 consultórios médicos**, nas seguintes especialidades: Alergologia adulto e infantil (Alergia respiratória; Alergia dermatológica; Alergia medicamentosa; Alergia alimentar), Dermatologia adulto e infantil, Imunoterapia, Pneumologia pediátrica;  
 Considerando que o serviço realiza uma **média mensal de 890 consultas médicas** na atenção especializada;  
 Considerando que são oferecidas consultas em atenção multidisciplinar em fisioterapia e assistência de Enfermagem aos usuários;  
 Considerando que são realizadas cerca de 80 doses de imunoterapia por dia, 127 testes inalantes e 25 testes de contato mensalmente na Central de Alergologia;  
 Considerando o cronograma de reforma com data inicial prevista para o início de fevereiro de 2024;  
 Considerando **a necessidade de manter o serviço funcionando durante o período de obras**;  
 Considerando a importância do serviço para a rede municipal de saúde;  
 Considerando que a Central de Alergologia é uma referência de atendimento especializado para o estado de Pernambuco;  
 Considerando a importância epidemiológica, a magnitude social, a morbidade das Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST) e HIV/Aids e o aprimoramento da

organização da rede de atenção integral e universal às pessoas com IST/HIV/Aids; Considerando a necessidade de estrutura e de funcionamento de Centro de Testagem e Aconselhamento - CTA, Serviço de Atenção Especializada existentes em todo o território nacional; Considerando que no imóvel poderemos receber também o Centro de Testagem e Acompanhamento - CTA; Considerando que o **CTA tem 29 profissionais distribuídos em várias categorias assistenciais** multiprofissionais e também não assistenciais; Considerando que o **CTA realiza uma média mensal de 660 atendimentos/mês** de consultas médicas com infectologia adulto e pediátrica, 480 coletas de exames laboratoriais e 120 atendimentos para PrEP; [...] (Recife, 2024a, p. 2-3) (grifo nosso)

De forma similar, o ETP das USFs Coelhos I e II fundamenta a necessidade na estrutura deficitária da unidade atual e na população a ser atendida, de 12.573 usuários, detalhando a composição das três equipes de saúde da família que ocuparão o novo espaço (Recife, 2024c, p. 3). Essa prática confere solidez à motivação da contratação, alinhando-se à finalidade do ETP de evidenciar o problema a ser resolvido.

Entretanto, é na articulação entre a “descrição da necessidade”, o “levantamento de mercado” e a “solução” que se identifica a principal fragilidade do planejamento: a manifesta ocorrência do “planejamento reverso”, prática para a qual alertam Heckert e Soares Netto (2017). Nos quatro casos, a solução contratual (a locação do imóvel específico) é apresentada de forma prematura, frequentemente na própria seção de descrição da necessidade, desvirtuando o caráter exploratório que o ETP deveria possuir.

No ETP da USF Rio da Prata, a “descrição da necessidade” já conclui que:

Diante do exposto, a **locação do terreno situado no Lote de terreno próprio, lote n 56, Quadra W-3, componente do 2º Loteamento Cidade Operária do Recife, no bairro do Ibura, Freguesia de Afogados, Recife - PE, surge como a solução mais eficiente e econômica ao poder público**, se justificando por apresentar as necessidades expostas neste estudo técnico. (Recife, 2024b, p. 2) (grifo nosso)

Nota-se, desse modo, que o imóvel escolhido, a solução contratual, é apresentado antes mesmo de serem evidenciadas quais as necessidades a serem atendidas. Além disso, diferentemente dos ETPs da Central de Alergologia/CTA e da USFs Coelhos I e II, o ETP da USF Rio da Prata não especifica com dados concretos essas necessidades, trazendo apenas informações genéricas como a previsão na PNAB de que a “Unidade Saúde da Família, seja acessível a população de um território georreferenciado” e que “se faz necessária a identificação de imóveis com as especificações físicas adequadas para a oferta de serviços da Estratégia de Saúde da Família.” (Recife, 2024b, p. 2).

O levantamento de mercado que se segue apresenta uma tabela com outros quatro imóveis, mas que serve apenas como balizador de preços, sem realizar uma análise comparativa que justifique por que o imóvel do lote 56 é superior aos demais (Recife, 2024b, p. 5).

De modo idêntico, o ETP das USFs Coelhos I e II afirma, na "descrição da necessidade", que a "a locação de imóvel localizado na Rua General Joaquim Inácio, nº 200, Bairro Boa Vista – Recife - PE, surge como a solução mais eficiente e econômica ao poder público." (Recife, 2024c, p. 2). O documento dedica parágrafos detalhados para descrever a adequação deste imóvel específico (Recife, 2024c, p. 3), enquanto o levantamento de mercado se resume a um parágrafo genérico e uma tabela de preços comparativos sem análise crítica (Recife, 2024c, p. 4, 7-8).

O ETP do SIM apresenta uma sutil variação no "levantamento de mercado" ao discutir os modelos de "aquisição" versus "locação", concluindo pela vantagem da segunda:

### 3.1- Aquisição

No modelo de aquisição de imóvel, a Administração Pública adquire o imóvel e assume todos os custos dele decorrentes, construção, reforma e manutenção. Esta solução é adotada em situações específicas como, por exemplo, quando a locação não se mostra uma opção viável, isto é, não é localizado nenhum imóvel que se adeque às condições necessárias para o funcionamento.

### 3.2 – Locação

No modelo de locação de imóvel, o serviço consiste na disponibilização de imóvel pela contratada, com todas as características requeridas pela contratante, mediante os termos contratuais, quando não existe local de posse da administração pública que seja compatível com a sua necessidade. Este é o modelo mais representativo no âmbito dos órgãos da Administração Pública municipal atualmente.

### 3.3 -Análise da Solução

Em primeiro momento, com relação ao modelo de contratação a ser escolhido, sugere-se que seja adotado o modelo de locação de imóvel.[...] (Recife, 2025, p. 4)

Contudo, imediatamente após a exposição das alternativas possíveis, o estudo afunila para a justificação de um único imóvel pré-selecionado, afirmando que "o imóvel escolhido é localizado em área estratégica" (Recife, 2025, p. 4). A prospecção de alternativas de imóveis para locação, que seria a essência do levantamento de mercado, não ocorre.

Por fim, o ETP da Central de Alergologia/CTA, embora detalhe de maneira satisfatória as necessidades a serem supridas, também define o imóvel da Av. Agamenon Magalhães como a solução já na descrição da necessidade (Recife, 2024a, p. 3). Este

ETP, em particular, sequer apresenta uma pesquisa de mercado com outros imóveis, baseando sua estimativa de valor exclusivamente em um Laudo de Avaliação oficial, o que, embora válido para a precificação, reforça a ausência de prospecção e comparação de alternativas (Recife, 2024a, p. 7).

Em síntese, os ETPs da SESAU, embora cumpram os requisitos formais, operam predominantemente como instrumentos de justificação de uma decisão pré-concebida, e não como ferramentas de análise e prospecção. A seção de "levantamento de mercado" é utilizada de forma restrita, apenas para estabelecer um parâmetro de preço, falhando em sua função primordial de comparar soluções, conforme estabelece o inciso VI, do art. 5º da IN CGM nº 02/2023 e como orienta a doutrina (Costa; Santos, 2022). A qualidade do planejamento, portanto, mostra-se limitada, com a escolha da solução precedendo a análise que deveria fundamentá-la.

#### **4.3 A Influência do ETP na Eficiência das Contratações: Evidências e Desafios**

A forma como os ETPs são elaborados pela Secretaria de Saúde do Recife influencia diretamente a eficiência do processo de contratação por inexigibilidade para locação de imóveis, gerando uma contradição aparente: embora o planejamento, do ponto de vista estratégico, não seja o mais adequado, uma vez que se evidencia a prática do “planejamento reverso” (Heckert; Soares Netto, 2017), é justamente esse fato que torna o ETP um instrumento de notável eficiência procedimental, garantindo uma maior celeridade processual e cumprimento aos requisitos legais.

##### **4.3.1 Evidências de Eficiência Procedimental**

A principal evidência de eficiência reside na capacidade dos ETPs de consolidarem, em um único documento, a motivação do interesse público e a fundamentação técnica para a inexigibilidade. Ao descreverem detalhadamente a necessidade do serviço, com dados populacionais e assistenciais, os ETPs constroem um argumento robusto que justifica a urgência e a importância da contratação. Simultaneamente, ao descreverem pormenorizadamente as características do imóvel pré-selecionado e sua adequação ao programa de necessidades do serviço (como no ETP das USFs Coelho I e II, que detalha a funcionalidade dos três pavimentos (Recife, 2024c, p. 3)), o documento já fornece a

"justificativa que demonstra a singularidade do imóvel" exigida pelo art. 74, § 5º, III, da Lei nº 14.133/2021.

Essa abordagem transforma o ETP em uma peça processual coesa e autossuficiente, que simultaneamente justifica a necessidade, descreve a solução e fundamenta a exceção ao dever de licitar. Isso otimiza a instrução do processo, agiliza a análise pelo órgão de assessoramento jurídico e subsidia a decisão da autoridade competente, conferindo celeridade ao trâmite administrativo. A pesquisa de preços, ainda que limitada, também contribui para a eficiência ao fornecer um parâmetro de economicidade que legitima a negociação e a definição do valor contratual, mitigando riscos de sobrepreço e acelerando a aprovação financeira.

#### 4.3.2 Desafios para a Eficiência Estratégica

Apesar da eficiência procedimental, o modelo de planejamento adotado pela SESAU apresenta desafios significativos para a eficiência estratégica, entendida como a garantia de que a melhor solução possível (vantajosidade) foi, de fato, selecionada.

O desafio central é a institucionalização do "planejamento reverso". Ao partir da solução (locação do imóvel específico) e não do problema (necessidades), a SESAU abdica da oportunidade de otimizar a contratação. A ausência de uma prospecção comparativa de imóveis e modelos distintos de contratações no ETP impede a gestão de saber se existiria no mercado uma alternativa mais vantajosa, seja por um menor custo de aluguel, uma localização mais estratégica, ou uma infraestrutura que demandasse menos custos com adaptações. Por exemplo, os ETPs do SIM e das USFs Coelhos I e II mencionam a necessidade de "ajustes de layout" e "replanejamento adequado" dos ambientes (Recife, 2025, p. 8; Recife, 2024c, p. 3). Uma análise de mercado genuína poderia ter identificado um imóvel que não necessitasse de tais intervenções, representando uma economia de recursos públicos.

Este modelo de planejamento, portanto, gera um risco intrínseco de sacrificar a vantajosidade em prol da viabilidade. O processo atual assegura que a solução escolhida é viável e defensável do ponto de vista legal, mas não garante que seja a mais vantajosa economicamente. A eficiência, nesse caso, é focada na celeridade do processo de contratação de um imóvel viável, e não na otimização da escolha do imóvel mais

vantajoso.

Conclui-se, portanto, que os ETPs da SESAU são eficazes como instrumentos de justificação para a inexigibilidade para locação de imóveis, conferindo agilidade e segurança jurídica ao processo. Contudo, enquanto instrumentos de planejamento, sua eficácia é limitada pela abordagem meramente confirmatória. O grande desafio para a SESAU é evoluir sua prática para que o ETP se torne um genuíno documento de análise comparativa, sem que isso represente um entrave burocrático que comprometa a celeridade necessária para atender às demandas urgentes da saúde pública de uma capital como a cidade do Recife. A busca por esse equilíbrio é fundamental para que o planejamento cumpra integralmente sua função estratégica na busca pela eficiência, economicidade e pelo melhor atendimento ao interesse público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de conclusão de curso propôs-se a investigar a eficácia do Estudo Técnico Preliminar (ETP), instrumento consolidado pela Lei nº 14.133/2021, na definição da solução contratual e sua consequente influência na eficiência dos processos de inexigibilidade de licitação para a locação de imóveis no âmbito da Secretaria de Saúde do Recife (SESAU). A pesquisa partiu da hipótese de que um planejamento robusto, materializado em um ETP bem estruturado, é determinante para aprimorar as contratações públicas, alinhando-as aos princípios da economicidade, da transparência e do interesse público.

Para alcançar o objetivo geral, o percurso metodológico iniciou-se com a contextualização do planejamento como princípio central da LLC, destacando a superação do paradigma anterior, que privilegiava a fase de seleção em detrimento dos estudos preparatórios. Analisou-se, ainda, o arcabouço normativo que rege a locação de imóveis e as rigorosas exigências para a sua contratação direta por inexigibilidade, que demandam a comprovação da inviabilidade de competição.

Em seguida, o trabalho aprofundou-se no ETP como instrumento de eficácia, detalhando seus fundamentos, finalidades e os requisitos estabelecidos pela legislação federal e pela normativa do Município do Recife. Evidenciou-se que a essência de um ETP eficaz reside na sua capacidade de estudar a "necessidade" (o problema) de forma aprofundada, para então prospectar e comparar as "soluções" (as alternativas) disponíveis no mercado, e não o contrário. Discutiu-se, por fim, o papel essencial do ETP na construção da motivação fática e técnica que fundamenta a singularidade do imóvel e justifica a inexigibilidade.

O núcleo empírico do trabalho consistiu na análise documental de quatro ETPs elaborados pela SESAU que instruíram processos de inexigibilidade para locação de imóveis. Verificou-se que, do ponto de vista da conformidade formal, os documentos atendem aos requisitos mínimos legais. A "descrição da necessidade" revelou-se um ponto qualitativamente robusto na maioria dos documentos analisados, com detalhamento do interesse público e da demanda assistencial. Contudo, a análise evidenciou a ocorrência sistemática do "planejamento reverso", no qual o imóvel (a solução) é pré-selecionado e o ETP é elaborado para justificar essa escolha, subutilizando a etapa

de levantamento de mercado, que se restringe a uma pesquisa de preços referenciais.

Afere-se, desse modo, que o ETP, na prática analisada da SESAU, demonstra uma eficácia com uma certa contradição. Por um lado, ele se mostra um instrumento de notável eficiência procedimental, pois, ao consolidar em uma única peça a motivação do interesse público e a justificativa técnica que demonstre a singularidade para a escolha de um imóvel específico, confere agilidade, coesão e segurança jurídica ao trâmite do processo de inexigibilidade. Por outro, contudo, sua eficácia como ferramenta de planejamento estratégico é limitada pela abordagem confirmatória, que sacrifica a vantajosidade em prol da viabilidade. Ao não explorar genuinamente as alternativas de mercado, a gestão assegura a legalidade da contratação de uma solução viável, mas não garante que esta seja a mais econômica ou a mais adequada entre todas as opções possíveis.

Do ponto de vista das implicações teóricas e práticas deste estudo, nota-se que elas são de extrema relevância. Teoricamente, a pesquisa contribui para o campo do Direito Administrativo ao demonstrar o descompasso entre a intenção do legislador (instituir um planejamento exploratório e racional) e a prática administrativa, muitas vezes condicionada por uma cultura organizacional e por pressões de celeridade. Na prática, os achados oferecem subsídios para a gestão da SESAU e de outros órgãos públicos, apontando para a necessidade de capacitação dos agentes públicos não apenas sobre os requisitos formais do ETP, mas sobre sua finalidade estratégica. O grande desafio para a Administração é evoluir da utilização do ETP como mero **instrumento de justificação** para sua plena aplicação como **ferramenta de prospecção e análise comparativa**, sem que isso represente um entrave burocrático que paralise a satisfação das urgentes demandas sociais.

Por fim, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar é, potencialmente, o mais importante avanço da Lei nº 14.133/2021 no que tange à fase preparatória. Sua plena eficácia, contudo, depende de uma mudança cultural que transcenda o cumprimento formal da norma e abrace o planejamento como o verdadeiro alicerce para contratações públicas mais eficientes, econômicas e alinhadas ao interesse público.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/21**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

COSTA, Cecília de Almeida; SANTOS, Franklin Brasil. **Estudo Técnico Preliminar: o dilema entre necessidade e solução**. In: LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NA LEI Nº 14.133/21 – Aspectos Gerais. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br>. Acesso em: 01 de agosto de 2025.

FERRER, Florencia. **Diagnóstico da situação das compras públicas no Brasil**. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) Compras Públicas Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

TERRA, A.C.P., **Compras públicas inteligentes**: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2018.

BANCO MUNDIAL. **Brazil**: country procurement assessment report. Washington: World Bank, 2004. (Report, n. 28446-BR).

CAMARÃO, Tatiana. **Estudo técnico preliminar**: arquitetura, conteúdo, obrigatoriedade e a previsão no PL 1292/95. <https://www.novaleillicitacao.com.br>. 03 jan. 2020.

HECKERT, Cristiano Rocha; SOARES NETTO, Antonio Fernandes. **Contratações de TI: o jogo**. Editora Negócios Públicos do Brasil. 2017.

CARVALHO, Guilherme; SIMÕES, Luiz Felipe. **A locação de imóveis na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Consultor Jurídico (ConJur), 13 ago. 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-ago-13/licitacoes-contratos-locacao-imoveis-lei-licitacoes>. Acesso em: 17 out. 2025.

RECIFE (Município). Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital. **Instrução Normativa nº 02, de 23 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares ETP para aquisição de bens e contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional. Recife, 2023.

RECIFE (Município). Secretaria de Saúde. **Secretaria de Saúde**. Recife, 2025. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/pagina/secretaria-de-saude>. Acesso em: 16 out. 2025.

RECIFE (Município). Secretaria de Saúde. **Plano de Governança**. Recife, 2024. Disponível em [https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/plano\\_de\\_governanca\\_sesau.pdf](https://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/plano_de_governanca_sesau.pdf). Acesso em: 16 out. 2025.

RECIFE (Município). Secretaria de Saúde. **Estudo Técnico Preliminar**: locação de imóvel para transferência temporária da Central de Alergologia e do Centro de Testagem e Aconselhamento - CTA. Recife, 2024a. Processo SEI nº 33.001642/2024-24.

RECIFE (Município). Secretaria de Saúde. Distrito Sanitário VIII. **Estudo Técnico Preliminar**: locação de imóvel em Recife (USF Rio da Prata). Recife, 2024b. Processo SEI nº 33.021379/2023-17.

RECIFE (Município). Secretaria de Saúde. Distrito Sanitário I. **Estudo Técnico Preliminar**: locação de imóvel em Recife (USF's Coelho I e II). Recife, 2024c. Processo SEI nº 33.028928/2024-57.

RECIFE (Município). Secretaria de Saúde. Distrito Sanitário III. **Estudo Técnico Preliminar**: locação de imóvel em Recife (SIM - Serviço Integrado de Saúde Mental - DS III). Recife, 2025. Processo SEI nº 33.015384/2025-44.