



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

JUSTIFICATIVA

Nos termos do art. 5º, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021 c/c art. 50, da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, aplicável por incidência do princípio da simetria dos atos¹, a unidade técnica da Secretaria de Obras, Urbanismo, Infraestrutura, dos Serviços Públicos e da Habitação do Município de Itabaiana/SE, por conduto de seu membro designado que a esta subscreve, vem apresenta **JUSTIFICATIVA** expositiva dos fatos que dão amparo a não confecção do Estudo Técnico Preliminar – ETP, no presente procedimento de Dispensa de Licitação, para os serviços de engenharia, de elaboração de projeto de implementação de usina fotovoltaica, na figura de dispensa de licitação por exiguidade de valores, mormente Inc. I, do Art. 75, da Lei Nº 14.133/2021, bem como nos termos do Inc. I, do Art. 14, da Instrução Normativa SEGES Nº 58, de 08 de agosto de 2022, por analogia, na forma do Art. 4º, do Decreto-Lei Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 – LINDB c/c Art. 81, da Lei Nº 14.133/2021.

Aprioristicamente, há de se atentar para o caráter de extrema premência da demanda, pois o fim público o qual se pretende colmatar, é imbuído por uma urgência assaz, a qual necessita de um tramite administrativo simplificado, pois, a confecção de um instrumento técnico e complexo, nesta magnitude, demanda um grande prazo de elaboração, cerca de 36 (trinta e seis) dias, bem como um alto custo inerente a própria confecção, em sendo cerca de R\$ 58.800 (cinquenta e oito mil e oitocentos reais), conforme informações divulgadas pelo artigo Licitações e Contratos Administrativos: Aspectos Gerais², que se utilizou informações divulgadas pelo Escola Nacional de Administração Pública Enap.

Nesta senda, vejamos o posicionamento doutrinário da porfia³:

"Com o devido respeito, entendemos que esta obrigatoriedade generalizada do ETP ignora os custos transacionais de sua elaboração, ao menos como instrumento real de reflexão sobre as soluções existentes no mercado para o atendimento da demanda administrativa.

Na prática, esta postura induz a realização de estudos técnicos preliminares apenas formais, que constam no processo para cumprir o comando burocrático, mas que efetivamente não demonstram a reflexão pretendida pelo instrumento.

Não é incomum, na atividade de parecerista, identificar processos em que o ETP (percebido nesta compreensão formalista e burocrática) é juntado ao final do processo ou, mesmo antecipadamente, com meras repetições de trechos do termo de referência. Ele é juntado porque precisa ser juntado, mas não porque entendeu-se como funcionalmente necessário à contratação.

¹ "Tornou-se a federação brasileira, cada vez mais, uma federação orgânica, de poderes sobrepostos, na qual os Estados-membros devem organizar-se à imagem e semelhança da União; suas constituições particulares devem espelhar a Constituição Federal, inclusive nos seus detalhes de ordem secundária, e suas leis acabaram subordinadas, praticamente, ao princípio da hierarquia." (Sahid Maluf, em sua obra Teoria geral do Estado)

² Licitações e Contratos Administrativos: Aspectos Gerais - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR: O DILEMA ENTRE NECESSIDADE E SOLUÇÃO, Negócios Públicos, 2023, disponível em: <https://ronnycharles.com.br/estudo-tecnico-preliminar-o-dilema-entre-necessidade-e-solucao/>, acesso em: 19 de abril de 2024.

³ In TORRES, Ronny Charles Lopes, Da (não) obrigatoriedade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, 18 de dezembro de 2023, Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/da-nao-obrigatoriedade-de-elaboracao-do-estudo-tecnico-preliminar/>>.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Tal modelo amplia demasiadamente os custos transacionais, sem evidentes ganhos à qualidade da contratação pública.

Pensando em sentido diferente, o Estado de Pernambuco normatizou a matéria de maneira sutilmente oposta. Em seu regulamento estadual, ao invés de definir uma obrigatoriedade geral, com poucas exceções, o Estado de Pernambuco apontou as hipóteses em que a adoção do ETP seria obrigatória, prestigiando uma perspectiva funcional do instrumento de planejamento. Tais hipóteses, vale lembrar, não impedem que o gestor opte pela confecção do instrumento em situações ali não previstas, por percebê-lo como funcionalmente importante para a licitação.”

De início, há de se atentar para o caráter extremamente insólito e heteróclito da demanda, pois é permeado por especificações técnicas que são tanto incipientes quanto de domínio técnico duma tacanha parcela de profissionais, some-se a isso que a concepção de projetos minudentes, dependem de profissionais que atual, diuturnamente, em tal seara, o que não é o nosso caso, pois, nossa equipe técnica de engenharia, é incumbida de diversas competências, de modo que atual azafamados, inviabilizado, assim, a designação de servidor específico para atuar em tal contenda, pois, do contrário, a prestação dos serviços públicos essenciais restaria prejudicada, o que avilta contra o princípio da ininterruptibilidade da prestação dos serviços públicos, o que se coaduna com os alvires do afamado doutrinador Marçal Justen Filho⁴, vejamos:

“A PMI também se destina a minimizar uma dificuldade relevante da Administração, que se relaciona com a elaboração de projetos – especialmente executivos – satisfatórios. Não se trata de uma decorrência de carências institucionais, mas um reflexo da circunstância de que os sujeitos privados atuam de modo permanente e contínuo nesse setor. Em muitos casos, a Administração não é dotada de da especialização para elaborar projetos – especialmente executivos.”

Nesse norte, a fim de prover maior intelecção do princípio da não interrupção da prestação do serviço público, apresento o disposto pelo afamado administrativista, Jose dos Santos Carvalho Filho⁵, *ab verbum*:

“Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é a de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade. Ainda que fundamentalmente ligado aos serviços públicos, o princípio alcança toda e qualquer atividade administrativa, já que o interesse público não guarda adequação com descontinuidades e paralisações na Administração.”

A bem da verdade, há de se ressaltar que, pelas características intrínsecas da presente porfia, não é factível jungir os órgãos públicos à elaborarem um artefato de planejamento,

⁴ In JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 1154.

⁵ In CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de direito**, 30ª Ed. ver., atual. e ampl., São Paulo, 2016, pag. 72.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

dos quais não se detêm os subterfúgios mínimos necessários para tanto, já que, sem guarida em divisas objetivamente técnicas e precisas, invariavelmente, a confecção de artefatos técnicos, desta magnitude, somente, se prestariam para compor o processo, sem qualquer utilidade prática, tanto assim o é, que é este, senão outro, o entendimento engendrado pelo, já citado, douto administrativista Marçal Justen Filho⁶, *ab verbum*:

“A Administração instaura formalmente um procedimento, convocando os interessados a formularem propostas que não versam sobre contratação em condições predeterminadas.

Incumbe à Administração determinar o nível mínimo de especificação quanto ao objeto do PMI. Portanto, haverá variações dependentes de cada caso concreto relativamente ao objeto da atuação dos particulares. Em alguns casos, a Administração somente consagra indicações genéricas quanto ao objeto. Em outros, estabelece delimitação mais precisa. **Mas não existe a obrigatoriedade da existência nem mesmo de um estudo preliminar sobre uma futura contratação.**” (destaques não presentes do original)

Nesse sentido, considerando que a demanda possui, tão somente, duas soluções de mercado, quais sejam: ou a contratação de mais servidores públicos, bem como capacitá-los, para num futuro andurrial, possa-se deflagrar os atos inerentes à implementação, da fonte renovável de energia; ou a instauração de procedimento administrativo de contratação direta, para captação de projetos técnicos e portentosos, prolatado por empresa especialista no mercado. Portanto, muito embora a demanda seja coligida por idiosincrasias demasiadas, afigura-se em sendo uma demanda de solução simples e previsível, não havendo em se conjecturar outra alternativa de mercado.

A primeira alternativa se mostra, de modo sumário, demonstra-se completamente inviabilizada, pois:

- ➔ Os custos necessários p realização do concurso, ou processo seletivo, ou congêneres, são exorbitantes, bem como que, os critérios de seleção, por sua natureza, filtram o mínimo necessário, entretanto, a demanda em comento versa de conhecimentos específicos, do qual, acaso empreende-se a seleção de novos servidores, poder-se-ia recair numa platitude na qual nos encontramos, qual seja, servidores que não possuem o tirocínio pertinente, já que, repiso, se reveste de seara heteróclita que extrapolam o conhecimento comum, que poderia ser selecionado mediante critérios objetivos de seleção;
- ➔ Ainda que fosse possível a seleção de servidor, que possua a expertise necessária e a fidúcia, o que não é, a presente municipalidade ficaria limitada e, de certo modo vinculada àquele servidor, pois, dependeria, exclusivamente, da atuação dele, para elidir as questões técnicas, o que se demonstra em nem sendo pertinente e, tampouco, recomendável, pois, acaso o servidor se afastasse, por qualquer motivo que seja, ficaríamos, novamente, desguarnecidos dos meios técnicos necessários. Um eventual afastamento dum servidor, que reúna tais expertises técnicas, é altamente factível, já que, tal atuação é inerente a um setor em acessão, que cooptam

⁶ In JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021, 1ª Ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pag. 1155.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

- diversos profissionais técnicos, onde, em especial, são remunerados, em condições mais vantajosas, em detrimento aos estípedios praticados pelos órgãos públicos; e
- Nesse sentido, considerando que, acaso tal opção de mercado fosse implementada, far-se-ia necessário, também, conceber um programa continuado de capacitação, por si só, já se revela como um despropósito, já que, por quedar em mercado novel e ainda restrito, certamente, pelas poucas opções de mercado, seriam, de modo assaz, custosos, além de que, um eventual curso, capacitaria os servidores de modo genérico e abstrato, não levando em consideração as especificidades da localidade e, assim, poderia ser inefetivo, pois, o conhecimento percebido pelos servidores, poderiam não ser compatíveis com a nossa necessidade, dado o caso concreto.

Assim, tal opção não se justapõe ao princípio da economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, já que seria despendido valores altos, sendo que, após o advento dos projetos, o conhecimento técnico, provavelmente, seria ostracizado, frente a não utilização destes em longos interstícios de tempo; e gasto Administrativo, sobremaneira alto, pois, os servidores públicos que laborariam em tal empreitada, não poderiam continuar desempenhando suas atividades corriqueiras, bem como que, acaso estes fossem realocados, fariam jus a emolumentos extraordinários, o que assoberbaria demasiadamente a folha de pagamento, o que iria haurir, por completo a suposta economia de escola.

Assim, ao envidar esforços no cotejo da matéria, vê-se que a segunda alternativa de mercado, instauração de procedimento de dispensa de licitação, na modalidade do Inc. XV, revela-se como o mais cioso e frugal, já que:

- Fornecimento célere, considerando à opção de mercado anterior, dos projetos necessários para instaurar os atos administrativos necessários para utilização de fontes energéticas renováveis;
- Os projetos serão concebidos de acordo com a realidade local, considerando nossas peculiaridades, em detrimento à capacitação, pois, serão elaborados de modo preciso, e não em sentido genérico, o que certamente garantirá a efetividade daqueles artefatos;
- Considerando a alternativa anterior, bem como possui, hialinamente, custos mais ditosos, haja vista que, sequer, será necessário despende valores financeiros, haja vista que, pelas características do procedimento, o custo não será comportado pelo ente público, mas pelo eventual licitante, duma possível licitação ulterior, que deverá ser ressarcido por aquele.

A despeito das informações, reputadas algures, aduno o escólio do insigne doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres, vejamos:

"A forma como dar-se-á o pagamento será definido no edital. De qualquer forma, o legislador restringiu opções, estabelecendo que será o vencedor da licitação que ressarcirá os dispêndios correspondentes e dedando a cobrança de valores do poder público."

Portanto, considerando o caráter de extrema urgência da demanda, bem como que o Inc. I, do Art. 14, da instrução normativa N° 58, faculta elaboração do instrumento em comento em casos de contratações de pequena monta, como ocorre no presente caso, já que,



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

acaso houvesse o seguimento comum do processo, a municipalidade ficaria sem dispor dos serviços necessários para justapor a elaboração do frugal planejamento da obra.

"Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

(...)"

Ademais, despende tempo na elaboração de um artefato sobremaneira heteróclito, é medida despiciente, quando a demanda, de modo preclaro, já é factível vislumbrar qual objeto colmatará a demanda, por ser óbvia, repetitiva e simples, conforme desígnios asseridos, hodiernamente, pelos doutrinadores, como, exempli gratia, o arrimado pelo Administrador Joacil Carlos Viana Bezerra⁷, vejamos:

"Na mesma linha, Niebuhr (2025, p. 494) é ainda mais enfático ao afirmar que "não faz sentido que para objetos simples, de contratação usual, se faça Estudo Técnico Preliminar". Diante dessas contribuições, consolida-se a compreensão do ETP como um instrumento dinâmico e adaptável, cuja estrutura e profundidade devem variar conforme a complexidade da contratação. A crítica recorrente à rigidez dos modelos padronizados revela a necessidade de personalização e análise crítica caso a caso, sob pena de o ETP tornar-se um mero cumprimento formal.

(...)

Essa inversão de lógica revela uma tendência preocupante à padronização excessiva, marcada pela adoção de modelos genéricos que pouco dialogam com a realidade das contratações públicas. Buscando refletir sobre esse descompasso entre o conteúdo e a finalidade do ETP, este texto recorre a uma metáfora gastronômica, com o objetivo de provocar um debate crítico sobre o esvaziamento do ETP enquanto ferramenta de planejamento. A proposta é pensarmos em como devolver sabor - isto é, sentido, profundidade e efetividade - ao documento, resgatando sua função original de qualificar os processos de contratações.

(...)

É essa adequação entre elementos certos e necessários que se espera de um ETP verdadeiramente útil. Não esperamos, por exemplo, que um ETP voltado à aquisição de alimentos para merenda escolar deixe de considerar se as escolas possuem pessoas e equipamentos necessários para a preparação das refeições. Tampouco se justifica que um ETP para aquisição de materiais de limpeza exija o mesmo nível de detalhamento de um ETP voltado à contratação de serviços de manutenção predial. Cada situação demanda um tratamento proporcional à sua complexidade (Cox, 2025). No entanto, mesmo quando essa adequação parece ser observada, há um problema ainda mais profundo: a falta de substância.

Assim como um prato gourmet mal executado, muitos ETP até ostentam uma apresentação formalmente correta, mas carecem de substância, análise crítica e conexão com as reais necessidades da administração. Na cozinha disfuncional da burocracia, o que deveria ser um documento estratégico tem

⁷ In BEZERRA, Joacil Carlos Viana Bezerra, ETP GOURMET: INGREDIENTES FORMAIS PARA UM PRATO QUE NÃO ALIMENTA, 06 de junho de 2025, Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/05/ETP-GOURMET-INGREDIENTES-FORMAIS.pdf>>.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

se tornado um cardápio repetitivo, baseado em modelos genéricos, cópias superficiais e diagnósticos frágeis.

(...)

Esse formalismo exacerbado não apenas consome tempo e energia dos servidores, recursos escassos em muitas estruturas administrativas, como também cria a ilusão de planejamento. Em vez de concentrar esforços nas contratações que realmente exigem análise técnica robusta, a Administração se vê presa a uma lógica documental, desrespeitando o princípio da proporcionalidade e o bom senso. O que sobra é um prato inóssoco: bem apresentado, mas sem gosto, sem textura e sem substância.”

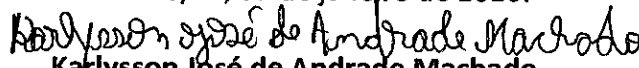
In extremis, pari passu, há de se obtemperar que, se não baste o rotundo escorço acima, o §5º, do Art. 15, do Decreto Municipal Nº 049/2024, textualmente aduz o corolário de que, em contratações de pequena monta, como o aqui ora se discute, é dispensada a confecção do ETP, vejamos:

“Art. 15. As contratações de que tratam os incisos I e II do *caput* art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021 serão, preferencialmente, eletrônicas e operacionalizadas pelo sistema eletrônico de compras e serviços disponibilizado pelo Município, nos termos do §1º do art. 175 da mesma Lei.
(...)

§5º. Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, cujos valores de contratação sejam considerados irrelevantes, assim entendidas aquelas despesas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, o limite previsto no §2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, a autoridade máxima do órgão demandante poderá dispensar a adoção do procedimento definido no parágrafo segundo, admitindo-se, inclusive, a simplificação na formalização do processo, mediante a elaboração, apenas, do primeiro documento previsto no inciso I do art. 3º e a cotação de preços estabelecida no parágrafo terceiro deste artigo, ambos deste decreto, circundados pelo §3º do Art. 16 da Lei Complementar nº 101, de e de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF e em atendimento ao princípio da eficiência dos atos d administração pública.”

Findas estas breves considerações, tem-se por justificada a dispensa da elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, razão pela qual é submetido ao crivo de apreciação do competente secretário municipal, para em concordando, aprove-a.

Itabaiana/SE, 07 de janeiro de 2026.


Karlysson José de Andrade Machado
Responsável Técnico

Ciente e aprovado!

Em 07/01/2026


Deilza de Assis Santos
Secretária Municipal de Obras, Urbanismo, Infraestrutura,
Dos Serviços Públicos e da Habitação