A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021) E SEUS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

THE NEW BIDDING LAW (LAW NO. 14.133/2021) AND ITS CHALLENGES IN MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

LA NUEVA LEY DE LICITACIONES (LEY Nº 14.133/2021) Y SUS DESAFÍOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

10.56238/IIMultiCientifica-182

Denison Resplandes dos Santos
Graduando em Direito
Instituição: Faculdade de Teologia, Filosofia e Ciências Humanas Gamaliel (FATEFIG)
E-mail: denison.santos@faculdadegamaliel.com.br

Aracy Meireles Wischansky
Prof. Orientadora
E-mail: aracy.meireles@faculdadegamaliel.com.br

RESUMO
Diante dos desafios impostos pela implementação da Lei nº 14.133/2021, este artigo propõe uma análise detalhada dos impactos e das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública Municipal na transição para o novo regime de licitações e contratos administrativos. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabelece um marco regulatório moderno, focado em governança, transparência, planejamento e gestão de riscos, exigindo uma reestruturação profunda dos órgãos municipais. A metodologia adotada será qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, além de um estudo de caso simulado para avaliar a viabilidade prática das propostas de transição. Espera-se que este trabalho contribua com recomendações práticas para gestores municipais, facilitando a conformidade legal e a eficiência administrativa.

Palavras-chave: Lei 14.133/2021. Licitações. Contratos Administrativos. Administração Pública Municipal. Desafios.

ABSTRACT
In light of the challenges posed by the implementation of Law No. 14.133/2021, this course completion project (TCC) proposes a detailed analysis of the impacts and difficulties faced by Municipal Public Administration in transitioning to the new bidding and administrative contract regime. The New Bidding and Contracts Law (NLLC) establishes a modern regulatory framework focused on governance, transparency, planning, and risk management, requiring a profound restructuring of municipal bodies. The methodology adopted will be qualitative, based on bibliographic and documentary research, as well as a simulated case study to evaluate the practical feasibility of the transition proposals. It is expected that this work will contribute practical recommendations for municipal managers, facilitating legal compliance and administrative efficiency.

Keywords: Public Procurement. Municipal Administration. Governance. Law No. 14. 133/2021. Contract Management.

RESUMEN
Frente a los desafíos impuestos por la implementación de la Ley nº 14.133/2021, este artículo propone un análisis detallado de los impactos y las dificultades enfrentadas por la Administración Pública Municipal en la transición hacia el nuevo régimen de licitaciones y contratos administrativos. La Nueva Ley de Licitaciones y Contratos (NLLC) establece un marco regulatorio moderno, enfocado en gobernanza, transparencia, planificación y gestión de riesgos, exigiendo una reestructuración profunda de los órganos municipales. La metodología adoptada será cualitativa, basada en investigación bibliográfica y documental, además de un estudio de caso simulado para evaluar la viabilidad práctica de las propuestas de transición. Se espera que este trabajo contribuya con recomendaciones prácticas para gestores municipales, facilitando la conformidad legal y la eficiencia administrativa.

Palabras clave: Ley 14. 133/2021. Licitaciones. Contratos Administrativos. Administración Pública Municipal. Desafíos.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira, em suas diversas esferas, passa por um momento de profunda transformação com a consolidação da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC). Este novo diploma legal substitui a antiga Lei nº 8.666/1993, que por quase três décadas regeu as contratações públicas no país, mas que já apresentava sinais de obsolescência diante das demandas contemporâneas por eficiência, transparência e governança.

A transição para o novo regime jurídico impõe desafios significativos, especialmente para a Administração Pública Municipal. Diferente da União e dos Estados, os municípios — sobretudo os de pequeno e médio porte — frequentemente enfrentam severas limitações estruturais, orçamentárias e de pessoal qualificado para implementar as complexas inovações trazidas pela NLLC. Entre essas inovações, destacam-se a obrigatoriedade de planejamento estratégico, a segregação de funções, a gestão de riscos e a integração ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Nesse contexto, este projeto de pesquisa propõe investigar os desafios práticos que os gestores municipais enfrentam para se adequar às exigências da Lei nº 14.133/2021. Compreender esses obstáculos é fundamental para propor caminhos que viabilizem uma transição segura, eficiente e em conformidade com os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

A relevância deste tema justifica-se pela necessidade premente de analisar como a Administração Pública Municipal, que é a esfera estatal mais próxima do cidadão e responsável pela execução direta de políticas públicas essenciais, está lidando com essa transição normativa. A escassez de recursos tecnológicos, a carência de assessoria jurídica especializada e a falta de programas contínuos de capacitação para os servidores municipais são fatores que podem comprometer a correta aplicação da nova lei, gerando insegurança jurídica e ineficiência.

Portanto, esta pesquisa se propõe a preencher uma lacuna acadêmica e prática, oferecendo um diagnóstico estruturado das dificuldades municipais e sugerindo diretrizes que possam auxiliar os gestores públicos na superação desses desafios, promovendo a moralidade, a economicidade e a eficiência nas contratações locais.

Diante do cenário de transição obrigatória para o novo regime de contratações públicas e considerando as disparidades estruturais e financeiras que caracterizam os entes federativos locais no Brasil, formula-se a seguinte questão norteadora desta pesquisa: quais são os principais desafios estruturais, operacionais e jurídicos enfrentados pela Administração Pública Municipal na transição e implementação plena da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), e

de que forma a governança e o planejamento administrativo podem mitigar essas dificuldades para garantir a conformidade legal e a eficiência das contratações?

O problema de pesquisa parte da constatação de que a NLLC exige um nível de maturidade institucional que muitos municípios ainda não atingiram. A ausência de estruturas permanentes de governança, a descontinuidade administrativa e a rotatividade de servidores são fatores que agravam o quadro. Assim, investigar as dificuldades reais enfrentadas na ponta do sistema é condição indispensável para que se possam propor soluções pragmáticas e juridicamente seguras.

Diante do exposto o objetivo geral do artigo é analisar os desafios da Lei nº 14.133/2021 na Administração Pública Municipal, destacando suas principais inovações e os desafios relacionados à sua implementação prática. Para tanto, busca-se identificar as dificuldades encontradas pelos entes municipais na adequação de seus procedimentos administrativos, especialmente quanto ao planejamento das contratações, à governança e à gestão de riscos, bem como verificar as dificuldades relacionadas à utilização dos instrumentos de planejamento e transparência previstos no novo regime, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Plano de Contratações Anual (PCA), quando elaborado na forma da legislação e do regulamento aplicável, e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

A presente pesquisa será desenvolvida por meio de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. O delineamento metodológico consistirá, inicialmente, em uma pesquisa bibliográfica e documental abrangente, com foco na análise da Lei nº 14.133/2021, na doutrina especializada de Direito Administrativo.

Para complementar a análise teórica e conferir um caráter prático ao trabalho, será realizado um estudo de caso simulado, focado na realidade de um município de médio porte. Esse estudo de caso buscará simular o fluxo de planejamento de uma contratação sob a égide da nova lei, mapeando os pontos de controle, a aplicação da gestão de riscos e a utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A coleta de dados será baseada em relatórios públicos de transição e na legislação municipal correlata, permitindo identificar os gargalos reais e propor um plano de ação aplicável à realidade local.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Administração Pública Municipal é responsável pela execução direta de serviços e políticas públicas que alcançam cotidianamente a população. Saúde, educação, assistência social, saneamento,

limpeza urbana, infraestrutura e transporte dependem, em maior ou menor medida, de aquisições, serviços, obras e outras relações contratuais. Nesse contexto, a licitação não deve ser vista apenas como rito burocrático, mas como instrumento destinado a viabilizar soluções adequadas às necessidades coletivas.

O art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 estabelece que a Administração Pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Já o inciso XXI do mesmo artigo fixa a licitação como regra para obras, serviços, compras e alienações, ressalvadas as hipóteses previstas em lei. Assim, a disciplina das contratações públicas está vinculada simultaneamente à legalidade do procedimento e à busca de resultados compatíveis com o interesse público.

Ao tratar da licitação sob a Lei nº 14.133/2021, Di Pietro (2026, p. 740) observa que o art. 5º ampliou expressamente o conjunto de princípios aplicáveis, incorporando, entre outros, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, segurança jurídica, competitividade, proporcionalidade, celeridade e economicidade. A ampliação principiológica demonstra que a regularidade da contratação deve ser analisada para além da existência formal de documentos e atos processuais.

A Lei nº 14.133/21 acrescentou mais 14 princípios no art. 5º, resultando num total de 22 princípios a serem observados na aplicação da lei: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável. (DI PIETRO, 2026, p. 740).

A leitura conjunta desses princípios permite compreender por que a implementação municipal exige capacidade administrativa. Não é suficiente observar a forma do procedimento se a fase preparatória não identificar adequadamente a necessidade, se a pesquisa de preços não possuir consistência, se as responsabilidades estiverem concentradas de maneira incompatível com os riscos ou se a estrutura tecnológica impedir a publicidade e o acompanhamento dos atos.

2.1 A REALIDADE MUNICIPAL DIANTE DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 possui caráter nacional quanto às normas gerais, mas sua aplicação se projeta sobre realidades administrativas heterogêneas. Há municípios com procuradorias,

controladorias, equipes de engenharia, tecnologia da informação e setores especializados de planejamento; em outros, poucos servidores acumulam atividades de demanda, pesquisa de preços, elaboração de documentos preparatórios, condução do certame, divulgação e acompanhamento contratual.

A própria legislação reconhece diferenças de capacidade institucional. O art. 176 da Lei nº 14.133/2021 concedeu prazo diferenciado para que municípios com até 20 mil habitantes cumprissem determinadas exigências relacionadas a agentes públicos, licitações eletrônicas e divulgação em sítio eletrônico oficial. Embora o período de transição tenha se encerrado, a opção legislativa evidencia que a implementação não ocorre em condições uniformes.

O Tribunal de Contas da União, no acompanhamento da implementação da nova lei, identificou riscos relevantes na dimensão de governança, entre eles a alta rotatividade de agentes e a insuficiência de agentes públicos que preencham os requisitos para atuação no processo licitatório. O diagnóstico reforça a necessidade de políticas permanentes de capacitação e de organização das equipes, em vez de soluções exclusivamente documentais.

3 LEI Nº 14.133/2021: PRINCIPAIS MUDANÇAS E INOVAÇÕES

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais. Entre suas características mais relevantes estão o fortalecimento da fase preparatória, a incorporação de instrumentos de governança e gestão de riscos, a preferência pela forma eletrônica, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas e a definição mais precisa das responsabilidades dos agentes públicos.

Essas mudanças deslocam parte significativa da atenção para o momento anterior à publicação do edital. A qualidade da contratação passa a depender de decisões sobre necessidade, solução, quantitativos, requisitos, orçamento, riscos, critérios de seleção, forma de execução e fiscalização. Quando essas decisões são tomadas de forma genérica, o processo pode cumprir formalidades sem produzir planejamento efetivo.

3.1 PLANEJAMENTO, FASE PREPARATÓRIA E QUALIDADE DA CONTRATAÇÃO

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, quando elaborado, e com as leis orçamentárias. O dispositivo determina a consideração de aspectos técnicos,

mercadológicos e de gestão que possam interferir na contratação, o que afasta a ideia de que o planejamento seja mera etapa de preenchimento de formulários.

Di Pietro (2026, p. 776) ressalta expressamente a centralidade dessa mudança ao afirmar que o planejamento foi "altamente prestigiado na Lei nº 14.133". A autora relaciona esse princípio aos conceitos de Estudo Técnico Preliminar, anteprojeto, projeto básico e projeto executivo, ao Plano de Contratações Anual, à fase preparatória e ao planejamento das compras. A consequência prática é que a Administração precisa demonstrar o caminho racional que conecta a necessidade pública à solução escolhida.

Para esse fim, é relevante o princípio do planejamento, que foi altamente prestigiado na Lei nº 14.133, em vários dispositivos. (DI PIETRO, 2026, p. 776).

O Estudo Técnico Preliminar assume função decisiva nesse percurso. O art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação. Por isso, copiar integralmente estudos de outros órgãos ou reaproveitar justificativas sem adaptação à realidade local pode esvaziar a finalidade do instrumento.

3.2 GOVERNANÇA, GESTÃO DE RISCOS E SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

O parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 atribui à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações e determina a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, destinados a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os contratos. A governança, portanto, não pertence exclusivamente ao setor de licitações; ela exige atuação coordenada de toda a estrutura administrativa.

A segregação de funções integra esse modelo. O art. 7º, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 veda a designação do mesmo agente para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, com o objetivo de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes. Di Pietro (2026, p. 786) explica que o princípio busca separar as várias fases da contratação e evitar a concentração, nos mesmos servidores, de tarefas da fase preparatória, da fase competitiva, da fiscalização contratual e da apuração de infrações.

A ideia é a de evitar atribuir aos mesmos servidores, na licitação, tarefas da fase preparatória (interna) e da fase externa (competitiva), ou de condução da fiscalização do contrato e de apuração de infrações contratuais em processos sancionadores. (DI PIETRO, 2026, p. 786).

Em municípios com quadros reduzidos, a aplicação desse princípio exige organização e gestão por competências. A dificuldade prática não autoriza afastar a norma, mas evidencia a necessidade de redesenhar fluxos, distribuir responsabilidades, capacitar novos agentes e buscar mecanismos legítimos de cooperação e apoio técnico.

3.3 MODALIDADES E PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

O art. 28 da Lei nº 14.133/2021 prevê como modalidades o pregão, a concorrência, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo. A escolha da modalidade deixa de se estruturar essencialmente pelo valor estimado, como ocorria em parte do regime anterior, e passa a considerar a natureza do objeto e as hipóteses legais. O diálogo competitivo, disciplinado pelo art. 32, destina-se a contratações complexas nas quais a Administração necessita dialogar com licitantes previamente selecionados para desenvolver alternativas capazes de atender às suas necessidades.

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 organiza, como sequência ordinária, as fases preparatória, de divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, recursal e homologação. A inversão entre habilitação e julgamento depende de ato motivado e previsão expressa no edital. Essa sistemática reforça a necessidade de planejamento prévio, pois a fase externa deve executar critérios já definidos de forma clara e objetiva.

3.4 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL, PNCP E TRANSPARÊNCIA

O art. 174 da Lei nº 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP como sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei. O art. 17, § 2º, estabelece que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitindo a forma presencial mediante motivação e registro em ata e gravação em áudio e vídeo.

A transformação digital amplia publicidade e acesso, mas também exige conectividade, equipamentos, sistemas e pessoal capacitado. Publicar documentos não basta: a transparência material pressupõe informação inteligível, coerente e relacionada às decisões efetivamente tomadas no processo. O Manual de Licitações e Contratos do TCU apresenta caráter preventivo e pedagógico e foi estruturado justamente para auxiliar os agentes na interpretação e aplicação da Lei nº 14.133/2021.

3.5 PROFISSIONALIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 estabelece requisitos para a designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à execução da lei, com ênfase em vínculo com a Administração, atribuições relacionadas a licitações e contratos ou formação compatível, qualificação e ausência de conflitos de interesse. O art. 8º disciplina a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio.

A profissionalização não pode se restringir ao agente que conduz a sessão. Os setores requisitantes precisam compreender a formalização da demanda; as áreas técnicas devem participar dos estudos e especificações; fiscais e gestores devem conhecer suas atribuições; a assessoria jurídica exerce controle prévio de legalidade nos casos previstos; e a alta administração responde pela governança. A capacitação, portanto, deve alcançar o ciclo completo da contratação.

4 DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO MUNICIPAL

Os desafios municipais podem ser agrupados em quatro dimensões interligadas: capacidade institucional, qualidade do planejamento, organização das responsabilidades e infraestrutura tecnológica. O problema central não é a existência de novos documentos, mas a capacidade de produzi-los a partir de informações confiáveis e de utilizá-los como instrumentos de decisão.

4.1 CAPACIDADE INSTITUCIONAL, PESSOAL E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A gestão por competências prevista no art. 7º da Lei nº 14.133/2021 pressupõe que as funções essenciais sejam exercidas por agentes adequadamente preparados. Em estruturas reduzidas, a concentração do conhecimento em poucas pessoas aumenta a vulnerabilidade decorrente de férias, afastamentos, substituições e mudanças de gestão. Também dificulta a segregação de funções e a formação de equipes multidisciplinares.

O Acórdão nº 1.917/2024-TCU-Plenário, julgado em 18 de setembro de 2024, decorreu de acompanhamento destinado a mensurar o grau de maturidade dos órgãos e entidades na implementação da Lei nº 14.133/2021. Entre os riscos confirmados na dimensão de governança, o TCU registrou alta rotatividade de agentes e insuficiência quantitativa de agentes aptos diante do volume de contratações. Esse achado é especialmente relevante para a realidade municipal.

Na dimensão Governança, foram confirmados riscos relacionados à alta rotatividade de agentes públicos e à insuficiência da quantidade de agentes aptos a atuar nos processos de contratação. (TCU, Acórdão nº 1.917/2024-Plenário, 2024).

O diagnóstico não significa que todos os municípios apresentem as mesmas deficiências. Ele indica, porém, que estrutura de pessoal e continuidade institucional são variáveis que precisam integrar qualquer avaliação sobre a efetividade da nova lei.

4.2 PLANEJAMENTO E DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA

A fase preparatória demanda participação das unidades que conhecem a necessidade administrativa. Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços e análise de riscos não devem ser produzidos isoladamente pelo setor de licitações. O setor demandante detém informações sobre o problema, os quantitativos, a utilização do objeto e os resultados esperados; as áreas técnicas, por sua vez, fornecem os conhecimentos especializados necessários à definição da solução.

Quando essa integração não ocorre, cresce o risco de documentos genéricos, quantitativos sem memória de cálculo, especificações reproduzidas de processos anteriores e justificativas desconectadas da necessidade concreta. O planejamento formal pode até gerar um processo documentalmente completo, mas não necessariamente uma contratação mais eficiente.

4.3 PADRONIZAÇÃO RESPONSÁVEL E ADEQUAÇÃO À REALIDADE LOCAL

A padronização é útil para organizar rotinas, reduzir retrabalho e orientar agentes menos experientes. Entretanto, modelo não é sinônimo de conteúdo pronto. Cada Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência deve ser adaptado à demanda, à população atendida, à logística, à disponibilidade orçamentária, às condições de mercado e aos riscos específicos do objeto.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU recomenda que o planejamento seja compreendido como processo de tomada de decisão e não como simples produção documental. Essa perspectiva é compatível com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e com a necessidade de demonstrar a relação entre problema, alternativas examinadas, solução escolhida e resultados pretendidos.

5 ESTUDO DE CASO: PLANEJAMENTO E QUALIDADE DOS DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA NO MUNICÍPIO DE TAILÂNDIA/PA

5.1 FONTE DOCUMENTAL E DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

O estudo de caso utiliza como fonte pública o Mural de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA). Na consulta realizada em 20 de setembro de 2026, foi identificada a ficha do Pregão Eletrônico nº 12/2024-PMT, Processo Administrativo nº 081100001/24, da Prefeitura Municipal de Tailândia, referente ao exercício de 2024 e regido pela Lei nº 14.133/2021. O objeto registrado é a futura ou eventual contratação de empresa para prestação de serviços de conservação de pavimentos viários - tapa-buraco. A ficha oficial relaciona nove documentos, entre eles o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a pesquisa de preços e o Termo de Referência.

A análise concentrou-se no conteúdo do DFD/Justificativa, do ETP e do Termo de Referência disponibilizados no procedimento. A finalidade não é declarar a regularidade ou irregularidade da licitação, mas verificar se esses instrumentos, além de existirem formalmente, apresentam informações concretas capazes de demonstrar a necessidade, o dimensionamento e a formação da solução pretendida. A ficha do processo pode ser consultada diretamente no Mural de Licitações do TCM-PA: https://www.tcmpa.tc.br/mural-de-licitacoes/licitacoes/ficha/4076894.

Foram observados, especialmente, a identificação da necessidade, a indicação das localidades atingidas, a demonstração dos quantitativos, a existência de memória de cálculo, os critérios de priorização e a relação entre os documentos. Quando determinada informação não foi localizada nas peças examinadas, a pesquisa registra apenas sua ausência no corpus documental, sem presumir que ela jamais tenha existido em outra etapa do processo.

5.2 DOCUMENTOS-MODELO E AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES CONCRETAS

A análise evidencia que o problema central não é a ausência de Documento de Formalização de Demanda(DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) ou Termo de Referência. Os documentos existem e foram disponibilizados no Mural do TCM-PA. A questão identificada está no conteúdo: as peças apresentam estrutura padronizada, com tópicos próprios de modelos administrativos, mas parte das informações permanece genérica e pouco vinculada às condições concretas da contratação.

No caso da conservação da pavimentação, a necessidade é justificada pela deterioração das vias, pelo período chuvoso e pela ocorrência de buracos. Entretanto, nas peças analisadas não foram

identificadas relação individualizada das ruas e bairros que necessitavam de intervenção, extensão dos trechos deteriorados, dimensionamento das áreas afetadas, diagnóstico por localidade ou critérios objetivos para estabelecer a prioridade das vias. Assim, o documento explica a necessidade em termos gerais, mas oferece poucos elementos para demonstrar onde o problema estava localizado e qual era sua dimensão concreta.

O uso de modelos, por si só, não constitui problema. A padronização pode organizar o fluxo administrativo e reduzir omissões. A fragilidade surge quando o modelo é preenchido sem dados específicos suficientes para individualizar a demanda. Nessa situação, o documento passa a cumprir predominantemente uma função formal de instrução processual, quando deveria registrar o raciocínio técnico que fundamenta a futura contratação.

5.3 QUANTITATIVOS SEM DEMONSTRAÇÃO SUFICIENTE DA FORMAÇÃO DA DEMANDA

O ETP estima 4.600 toneladas de CBUQ para tapa-buraco e 2.016 toneladas para capeamento, totalizando 6.616 toneladas. Embora o documento informe que houve levantamento da demanda pelo setor de engenharia, não foi localizada, nas peças examinadas, memória de cálculo que demonstre como as condições das vias resultaram nesses quantitativos.

Essa ausência documental dificulta estabelecer uma relação verificável entre três elementos essenciais do planejamento: problema identificado, quantidade necessária e solução contratada. Em uma contratação dessa natureza, informações como vias atingidas, extensão ou área dos trechos, tipo de intervenção e parâmetros de consumo poderiam demonstrar de forma objetiva como se chegou ao quantitativo estimado.

O próprio ETP registra que as quantidades apresentadas serviriam para levantar o valor estimado e não seriam utilizadas como critério para a aquisição. A execução sob demanda admite variação durante a vigência, mas não elimina a necessidade de justificar de maneira razoável a estimativa utilizada para dimensionar economicamente a contratação. Não se afirma que o levantamento ou a memória de cálculo inexistiram; afirma-se que sua demonstração não foi localizada nos documentos examinados.

5.4 PLANEJAMENTO FORMAL, SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E CAPACIDADE ADMINISTRATIVA

A situação observada se relaciona com o problema desenvolvido ao longo deste artigo. A Lei nº 14.133/2021 reforçou o planejamento e incluiu a segregação de funções entre os princípios aplicáveis às contratações. Para que esses comandos produzam resultados, entretanto, é necessária participação efetiva da unidade demandante, das áreas técnicas e dos agentes responsáveis pelo planejamento, com definição clara das atribuições e produção de informações próprias de cada objeto.

No processo analisado, os documentos disponíveis não permitem afirmar que houve violação à segregação de funções. Contudo, o próprio ETP registra, ao tratar da inexistência do Plano de Contratações Anual, a escassez de técnicos disponíveis para sua elaboração. Esse dado é relevante porque demonstra uma limitação institucional reconhecida no próprio documento de planejamento.

Em estruturas administrativas reduzidas, a concentração de tarefas em poucos agentes pode dificultar a especialização, a revisão e a produção de estudos individualizados. Nesse contexto, aumenta o risco de que DFDs, ETPs e Termos de Referência sejam elaborados a partir de modelos, com alteração dos dados básicos do objeto, mas sem aprofundamento equivalente das informações concretas que deveriam sustentar a decisão administrativa. A relação não é tratada aqui como causalidade comprovada, mas como dificuldade institucional compatível com o problema observado no corpus.

5.5 O CONTRASTE ENTRE O MODELO FORMAL E A EFETIVA CONTRATAÇÃO

O Termo de Referência demonstra que a documentação não é integralmente genérica. Há detalhamento sobre a metodologia de execução, incluindo preparação das áreas, remoção do pavimento deteriorado, aplicação do CBUQ, compactação, equipamentos, equipe e controle da execução. O ponto crítico está em outro lugar: o processo apresenta maior detalhamento sobre como executar a solução do que sobre onde executar, quanto efetivamente seria necessário e como se chegou à estimativa utilizada.

Esse contraste sintetiza a fragilidade encontrada. Para uma contratação efetivamente planejada, não basta descrever corretamente a técnica de execução. É necessário que os documentos da fase preparatória demonstrem a realidade que originou a demanda, os dados utilizados, o dimensionamento do problema e a justificativa dos quantitativos. Sem essas informações, o modelo documental pode

estar formalmente preenchido, mas não evidencia de maneira suficiente o percurso entre a necessidade pública e a solução contratada.

Por isso, o estudo de caso não sustenta que a Administração deixou de elaborar os documentos exigidos. A conclusão é mais específica: os documentos existem, mas faltam, nas peças examinadas, informações concretas e individualizadas suficientes para demonstrar plenamente o planejamento da contratação. Essa distinção é essencial para compreender a diferença entre planejamento formal e planejamento material.

5.6 SÍNTESE DO ESTUDO DE CASO

A consulta ao Mural do TCM-PA comprova a existência dos instrumentos formais da fase preparatória no Pregão Eletrônico nº 12/2024-PMT. A análise do conteúdo, porém, evidencia que a simples presença de Documento de Formalização de Demanda(DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência não assegura, por si só, planejamento efetivo. O principal achado é a insuficiência de informações concretas para demonstrar a localização da necessidade, sua dimensão e a formação dos quantitativos estimados.

O caso reforça o argumento central deste trabalho: modelos são úteis como instrumentos de padronização, mas não podem substituir o levantamento da realidade administrativa. Documento de Formalização de Demanda(DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência precisam responder, de forma objetiva, o que a Administração necessita, onde está a necessidade, quanto é necessário, como o quantitativo foi calculado e por que a solução escolhida é adequada.

A segregação de funções se conecta a esse problema porque a qualidade do planejamento depende da participação de agentes e setores com competências distintas. Quando há limitação de pessoal e concentração de atribuições, torna-se mais difícil produzir, revisar e validar informações específicas para cada contratação. Assim, planejamento, segregação de funções e qualidade documental aparecem como dimensões interdependentes da implementação da Lei nº 14.133/2021 no contexto municipal.

Tabela 1.

Aspecto analisado	Evidência nos documentos
Necessidade	Deterioração da pavimentação e danos associados ao período chuvoso.
Delimitação territorial	Não foram individualizados bairros, ruas e trechos nas peças examinadas.
Quantitativos	4.600 t para tapa-buraco e 2.016 t para capeamento.
Priorização	Não foram identificados critérios objetivos nas peças examinadas.
Capacidade técnica	ETP menciona escassez de técnicos ao tratar da ausência do PCA.
Segregação de funções	As três peças não permitem reconstruir todo o fluxo de atribuições.
Qualidade documental	ETP possui estrutura formal ampla, com conteúdos de caráter geral.
Termo de Referência	Metodologia de execução apresenta detalhamento técnico.

Fonte: Elaborada pelos autores

6 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

As propostas decorrentes da pesquisa devem enfrentar conjuntamente os três problemas evidenciados ao longo do trabalho: fragilidade do planejamento, dificuldade de segregação de funções e produção de documentos genéricos. A primeira medida é estruturar equipes compatíveis com o volume e a complexidade das contratações, com plano permanente de capacitação e distribuição clara de responsabilidades. O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 oferece base para a gestão por competências e para a observância da segregação de funções, que deve ser considerada desde a organização da fase preparatória.

A segunda medida é ampliar a participação das unidades demandantes e das áreas técnicas na produção dos dados que fundamentam a contratação. O setor de licitações não deve assumir isoladamente a identificação da necessidade, a justificativa dos quantitativos e a definição da solução. Em contratações de manutenção viária, por exemplo, o planejamento pode ser fortalecido por levantamentos de campo, identificação das vias e bairros, registros fotográficos ou georreferenciados, estimativa das áreas deterioradas, critérios de prioridade e memória de cálculo dos quantitativos. Essa divisão material das tarefas também favorece a segregação de funções, pois distribui a produção e a validação das informações entre unidades com competências distintas.

A terceira medida é utilizar padronização responsável. Modelos de DFD, ETP, Termo de Referência, mapas de riscos e checklists podem reduzir falhas e organizar fluxos, mas cada processo deve ser preenchido com dados concretos da demanda. Sempre que pertinente, o documento deve indicar a origem das informações, locais atendidos, memória de cálculo, critérios de prioridade, alternativas avaliadas, riscos e resultados esperados. O modelo deve orientar a análise, e não substituir o planejamento.

6.1 COOPERAÇÃO, CENTRAIS DE COMPRAS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A legislação oferece instrumentos de cooperação que podem ser especialmente úteis aos municípios com menor estrutura. O art. 181 da Lei nº 14.133/2021 determina que os entes federativos instituam centrais de compras com o objetivo de realizar aquisições em grande escala para diversos órgãos e entidades. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que, para municípios com até 10 mil habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização dessas atividades, nos termos da Lei nº 11.107/2005.

Os consórcios públicos permitem compartilhamento de estrutura, conhecimento técnico e escala entre entes federativos, desde que observados o contrato de consórcio, a legislação aplicável e as competências de cada ente. Para municípios com dificuldades de manter equipes especializadas para objetos complexos ou contratações pouco frequentes, a cooperação pode reduzir duplicação de esforços e aumentar a capacidade técnica disponível.

6.2 APOIO TÉCNICO PRIVADO E LIMITES À TERCEIRIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA

A Lei nº 14.133/2021 admite apoio técnico contratado, mas isso não significa transferir a particulares as funções decisórias atribuídas aos agentes públicos. O art. 8º, § 4º, permite que o agente de contratação e a equipe de apoio contem com assessoramento técnico de empresa ou profissional contratado, nas condições legais. Esse apoio pode abranger estudos, levantamentos, suporte especializado e atividades instrumentais, conforme o objeto e a forma de contratação.

A condução do certame e as decisões próprias do agente de contratação, entretanto, permanecem sob responsabilidade dos agentes públicos designados. O próprio TCU, no Acórdão nº 1.917/2024-Plenário, enfatizou, para órgãos e entidades sob sua jurisdição, a exigência de que agentes de contratação e pregoeiros sejam servidores efetivos ou empregados dos quadros permanentes, ressalvadas situações extraordinárias devidamente fundamentadas. Assim, a contratação de assessoria pode complementar a capacidade administrativa, mas não deve ser utilizada como substituição integral da estrutura decisória pública.

Di Pietro (2026, p. 772) também registra que a equipe de apoio pode ser assessorada por empresa contratada para esse fim, ao comentar o art. 8º, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. A leitura sistemática da norma indica que o apoio especializado é compatível com o regime legal desde que não haja transferência das competências que a lei reserva aos agentes públicos.

6.3 INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA E GESTÃO DO CONHECIMENTO

Outra recomendação consiste em tratar tecnologia e gestão do conhecimento como componentes permanentes da governança. Sistemas eletrônicos, arquivos organizados, modelos institucionais, manuais internos e registro das decisões reduzem a dependência do conhecimento individual de poucos servidores. A capacitação deve ser documentada e replicada, permitindo que novos integrantes compreendam os fluxos e as razões das decisões adotadas.

Essas medidas não eliminam todas as dificuldades municipais, mas reduzem o risco de que a Lei nº 14.133/2021 seja implementada apenas pela multiplicação de documentos. O objetivo deve ser transformar os instrumentos legais em rotinas administrativas capazes de melhorar a decisão, a competição, a execução contratual e a entrega de resultados à população.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que os desafios da Lei nº 14.133/2021 na Administração Pública Municipal não decorrem apenas da complexidade normativa, mas também da capacidade institucional de transformar planejamento e segregação de funções em práticas efetivas. A produção de Documento de Formalização de Demanda(DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência representa avanço formal, porém esses instrumentos somente cumprem sua finalidade quando são alimentados por informações concretas da necessidade administrativa.

O estudo de caso do Pregão Eletrônico nº 12/2024-PMT, identificado no Mural de Licitações do TCM-PA, permitiu observar essa diferença. A ficha oficial confirma a existência de Documento de Formalização de Demanda(DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), pesquisa de preços e Termo de Referência. Entretanto, nas peças examinadas, não foram localizadas informações suficientemente individualizadas sobre ruas, bairros, extensão dos trechos, áreas afetadas e memória de cálculo capaz de demonstrar a formação das 6.616 toneladas de CBUQ estimadas.

O achado central não é, portanto, a inexistência de planejamento documental, mas a distância entre o modelo formal e a demonstração concreta da contratação. Os documentos apresentam estrutura organizada e o Termo de Referência detalha a forma de execução, porém o diagnóstico da necessidade e o dimensionamento da demanda recebem menor individualização. Isso evidencia o risco de que instrumentos concebidos para melhorar a decisão administrativa sejam utilizados predominantemente como peças formais do processo.

A segregação de funções integra esse debate porque a elaboração de estudos específicos depende da participação das unidades demandantes, áreas técnicas e demais agentes responsáveis. O próprio ETP registra escassez de técnicos ao tratar da inexistência do Plano de Contratações Anual. Embora esse dado não permita afirmar violação à segregação de funções, ele evidencia uma limitação institucional que pode dificultar a distribuição de tarefas, a revisão e o aprofundamento dos documentos.

Conclui-se que a efetividade da Lei nº 14.133/2021 nos municípios exige superar a lógica de simples reprodução de modelos. Padronizar é útil, mas cada contratação deve conter informações capazes de demonstrar o que a Administração precisa, onde está a necessidade, quanto é necessário, como os quantitativos foram obtidos e por que a solução foi escolhida. Planejamento, segregação de funções e qualidade documental são, portanto, elementos interdependentes para que a fase preparatória deixe de ser apenas formal e se transforme em instrumento real de decisão administrativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 16 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 16 set. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 39. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

TAILÂNDIA (PA). Prefeitura Municipal. Pregão Eletrônico nº 12/2024-PMT. Processo Administrativo nº 081100001/24. Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. Tailândia, PA, 2024. Documentos disponibilizados no Mural de Licitações do TCM-PA.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/. Acesso em: 16 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024 - Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 set. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 16 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Nova Lei de Licitações e Contratos: acompanhamento da implementação. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/. Acesso em: 16 set. 2026.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Mural de Licitações: Consulta Pública. Belém: TCM-PA. Disponível em: https://www.tcmpa.tc.br/portalsc/LISTAGEM_GRID/. Acesso em: 20 set. 2026.

PARÁ. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Mural de Licitações. Pregão Eletrônico nº 12/2024-PMT. Processo Administrativo nº 081100001/24. Município de Tailândia/PA. Disponível em: https://www.tcmpa.tc.br/mural-de-licitacoes/licitacoes/ficha/4076894. Acesso em: 20 set. 2026.