REVISTA CONEXÃO ELETRÔNICA

PROCESSO LICITATÓRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Análise da Lei nº 14.133/2021

Carlos Roberto Oliveira da Silva[1]; Patricia de Oliveira[2,4]; Ângela Brasil[3,4]*

[1] Graduando em Administração, Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS; [2] Mestre em Desenvolvimento Local – UCDB; [3] Graduada em Administração – UFMS, Mestre em Geografia – UFMS; [4] Docente das Faculdades Integradas de Três Lagoas – FITL/AEMS
* autor correspondente: angelabrasil@gmail.com

RESUMO
O processo licitatório integra os mecanismos de planejamento, seleção e controle das contratações públicas e deve observar princípios como legalidade, isonomia, transparência, eficiência e desenvolvimento nacional sustentável. Este artigo analisa as principais alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 em comparação com o regime anterior, com ênfase nas modalidades de licitação, no planejamento da contratação, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), no Termo de Referência (TR), na digitalização dos procedimentos e nos mecanismos de governança e controle. O estudo caracteriza-se como revisão bibliográfica e documental, desenvolvida a partir da legislação e das obras e materiais institucionais citados no trabalho. A análise mostra que a Lei nº 14.133/2021 substituiu as antigas modalidades tomada de preços e convite por um sistema composto por pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, além de reforçar a fase preparatória e o uso preferencial de meios eletrônicos. Também se destacam a valorização do planejamento, a integração entre ETP e TR, a publicidade por meios digitais e a previsão de práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo. Conclui-se que a nova disciplina amplia instrumentos de planejamento e transparência, mas sua efetividade depende de regulamentação adequada, capacitação dos agentes públicos e aplicação coerente dos mecanismos de governança previstos na legislação.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; contratações públicas; Lei nº 14.133/2021; licitação; planejamento.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, ao adquirir bens, contratar serviços ou executar obras, deve observar normas e procedimentos destinados a assegurar a legalidade, isonomia entre os interessados, transparência e obtenção de resultados vantajosos para o interesse público. Nesse contexto, a licitação constitui instrumento central das contratações públicas.

No Brasil, a Lei nº 8.666/1993 é, por décadas, o principal referencial geral das licitações e dos contratos administrativos. A partir da edição da Lei nº 14.133/2021, inicia-se um período de transição normativa que culmina, em 30 de dezembro de 2023, com a revogação da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002 e dos dispositivos do Regime Diferenciado de Contratações

indicados no art. 193 da nova legislação (BRASIL, 2023; 2021).

A Lei nº 14.133/2021 reorganiza o regime geral de licitações e contratos administrativos ao reforçar o planejamento, governança, gestão de riscos, transparência e uso de meios eletrônicos. Entre as alterações estão a redefinição das modalidades de licitação, criação do diálogo competitivo e detalhamento da fase preparatória das contratações.

A aplicação da nova disciplina exige adaptação dos órgãos públicos e dos fornecedores, especialmente quanto ao planejamento das contratações, à atuação dos agentes públicos, digitalização dos procedimentos e mecanismos de controle. Por esse motivo, a compreensão das mudanças normativas é relevante para a gestão pública e particulares que contratam com o Estado.

Este trabalho tem como objetivo analisar a Lei nº 14.133/2021, com destaque às alterações em relação à legislação anterior, aspectos de sua implementação e possíveis repercussões sobre as práticas de contratação pública.

Quanto aos procedimentos, o estudo caracterizou-se como revisão bibliográfica e documental de natureza descritivo-analítica. A discussão utilizou a legislação e as obras, artigos, cartilhas e materiais institucionais efetivamente relacionados nas referências do trabalho.

2 LICITAÇÃO

A contratação pública brasileira possui antecedentes normativos anteriores à República. Entre eles, o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, regulamentou arrematações de serviços vinculados ao então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. A evolução histórica da Administração Pública e de seus mecanismos de contratação acompanhou as mudanças institucionais do Estado brasileiro (PINHO, 2014).

Pinho (2014) relaciona essa evolução à consolidação de uma Administração voltada à gestão de interesses públicos, em contraste com modelos de administração orientados predominantemente aos interesses do governante.

Em sentido doutrinário, a licitação pode ser compreendida como procedimento administrativo pelo qual a Administração estabelece condições previamente divulgadas e seleciona, entre interessados, a proposta adequada aos critérios definidos para determinada contratação (MELLO, 2014).

No regime atual, os objetivos do processo licitatório estão expressos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021. A norma determina que a licitação busque a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, assegure tratamento isonômico e justa competição, evite sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento e incentive a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

2.1 Processo de licitar

A Lei nº 14.133/2021 organiza a licitação em fases e atribui especial relevância à etapa preparatória. O processo segue, em regra, as fases preparatórias, de divulgação do edital, de apresentação de propostas e lances, de julgamento, de habilitação, recursal e de homologação. A habilitação pode anteceder a apresentação de propostas e o julgamento quando houver ato motivado e previsão expressa no edital (BRASIL, 2021).

A fase preparatória inicia-se a partir da identificação da necessidade administrativa e deve compatibilizar a contratação com o planejamento do órgão ou da entidade. Nessa etapa são examinados o interesse público envolvido, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, a estimativa de custos, a modalidade, o critério de julgamento e outros elementos necessários à futura contratação.

A disciplina da Lei nº 8.666/1993

permanece relevante para a compreensão histórica dos processos realizados sob o regime anterior, mas não deve ser apresentada como regra geral vigente. Desde 30 de dezembro de 2023, a Lei nº 8.666/1993 está revogada, sem prejuízo dos contratos e procedimentos que continuam submetidos ao regime escolhido durante o período de transição, nos termos da legislação aplicável.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece quatro objetivos centrais do processo licitatório:

> a) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive quanto ao ciclo de vida do objeto;
> b) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição;
> c) evitar contratações com sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
> d) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

Quanto ao âmbito de aplicação, a Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A lei também alcança órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário quando exercem função administrativa, além de fundos especiais e outras entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública, conforme as hipóteses legais (BRASIL, 2021).

> As empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias submetem-se, como regra, ao regime próprio da Lei nº 13.303/2016, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

2.2 Modalidades de licitação

Modalidade de licitação é a forma procedimental legalmente prevista para a realização do certame. A Lei nº 14.133/2021 define cinco modalidades: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo (BRASIL, 2021).

A legislação estabelece preferência pela realização das licitações sob a forma eletrônica. A forma presencial é admitida quando houver motivação, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo (BRASIL, 2021).

A escolha da modalidade deve considerar a natureza do objeto e as regras específicas estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, não sendo possível criar modalidades ou combinar as modalidades legalmente previstas.

Para fins comparativos, o Quadro 1 registra modalidades do regime da Lei nº 8.666/1993, atualmente revogada. O Quadro 2 apresenta as modalidades previstas na Lei nº 14.133/2021.

Quadro 1. Modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993 (regime revogado).

MODALIDADE (LEI Nº 8.666/1993)	OBSERVAÇÃO HISTÓRICA
Concorrência	Modalidade prevista no regime anterior e mantida, com nova disciplina, pela Lei nº 14.133/2021.
Tomada de preços	Modalidade do regime anterior; não integra o rol da Lei nº 14.133/2021.
Convite	Modalidade do regime anterior; não integra o rol da Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Adaptado da Lei nº 8.666/1993.

No regime da Lei nº 8.666/1993, a concorrência, a tomada de preços e o convite eram modalidades diferenciadas, entre outros fatores, pelas

condições de participação e pelos limites legais de contratação. Essas modalidades são relevantes para a comparação histórica, mas a tomada de preços e o convite não integram o rol da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021 redefine o conjunto de modalidades aplicáveis às licitações, conforme síntese apresentada no Quadro 2.

Conforme as modalidades de licitação na Lei nº 14.133/2021, o pregão é obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns, caso o objeto tenha padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por especificações usuais de mercado. A modalidade adota os critérios de menor preço ou maior desconto. O concurso se destina à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico e adota o critério de melhor técnica ou conteúdo artístico, com concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor, conforme as condições previstas no edital. O leilão é a modalidade destinada à alienação de bens imóveis ou móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. O maior lance vence, observadas as regras do art. 31 da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Quadro 2. Modalidades de licitação na Lei nº 14.133/2021.

	SÍNTESE
Pregão	Obrigatório para bens e serviços comuns; conduzido por pregoeiro.
Concorrência	Aplicável às hipóteses previstas em lei; segue o rito procedimental comum do art. 17.
Leilão	Escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, com prêmio ou remuneração ao vencedor.
	Alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos; maior lance.
Diálogo competitivo	Contratações complexas nas hipóteses do art. 32; conduzido por comissão de contratação.
Base legal	Arts. 28 a 32 da Lei nº 14.133/2021.

Fonte: Adaptado da Lei nº 14.133/2021.

O diálogo competitivo é modalidade restrita às contratações que apresentam as condições previstas no art. 32 da Lei nº 14.133/2021, como inovação tecnológica ou técnica, necessidade de adaptação de soluções disponíveis ou impossibilidade de definição suficientemente precisa das especificações pela Administração. O procedimento envolve diálogo com licitantes previamente selecionados e posterior apresentação de propostas finais (BRASIL, 2021).

3 DIFERENÇAS ENTRE A LEI Nº 14.133/2021 E A LEI Nº 8.666/1993

A Lei nº 8.666/1993, editada em 1993, consolida normas gerais de licitações e contratos administrativos durante cerca de três décadas. Com o tempo, novas leis e instrumentos passam a conviver com esse regime, entre eles o pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002, e o Regime Diferenciado de Contratações.

A Lei nº 14.133/2021 altera de forma relevante a disciplina das contratações públicas. Em comparação com a Lei nº 8.666/1993, há mudanças nas modalidades, planejamento, governança, uso de meios eletrônicos, gestão de riscos e organização dos procedimentos.

A Lei nº 14.133/2021 reúne e reorganiza parte dessas experiências em um novo regime geral. O período de transição encerra-se em 30 de dezembro de 2023, data em que são revogadas a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e os dispositivos do Regime Diferenciado de Contratações especificados no art. 193 (BRASIL, 2023; 2021).

Entre os eixos da nova disciplina

estão o planejamento, transparência, segregação de funções, gestão de riscos, controle preventivo, desenvolvimento nacional sustentável e incentivo à inovação. A aplicação desses elementos depende da articulação entre a fase preparatória, a execução contratual e os mecanismos de governança.

A Lei nº 14.133/2021 também reforça o uso de meios eletrônicos e cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei. A digitalização busca ampliar a publicidade e facilitar o acesso às informações das contratações.

Quanto às modalidades, a Lei nº 14.133/2021 não manteve a tomada de preços nem o convite. O rol atual é composto por pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum, observadas as particularidades de cada modalidade e do objeto contratado (BRASIL, 2021).

A nova lei disciplina garantias contratuais e admite diferentes modalidades de garantia nas hipóteses previstas na legislação. Também incorpora o desenvolvimento nacional sustentável e a inovação entre os objetivos do processo licitatório, o que amplia a conexão entre contratação pública, planejamento e políticas públicas (BRASIL, 2021).

3.1 Aspectos inovadores e controvertidos da nova lei

A Lei nº 14.133/2021 amplia e explicita objetivos do processo licitatório. Além da seleção do resultado mais vantajoso e do tratamento isonômico, o art. 11 prevê a prevenção de sobrepreço, inexequibilidade e superfaturamento, bem como o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2021).

A inclusão expressa da inovação e do desenvolvimento nacional sustentável entre os objetivos da licitação reforça a possibilidade de utilizar o poder de compra estatal de modo articulado ao planejamento público. Entretanto, esse uso deve permanecer vinculado aos princípios e requisitos legais de cada contratação.

A sustentabilidade aparece na Lei nº 14.133/2021 como princípio e como objetivo relacionado ao desenvolvimento nacional sustentável. Sua incorporação ao planejamento exige que os critérios ambientais, sociais e econômicos sejam definidos de forma compatível com o objeto e com as exigências legais aplicáveis (BRASIL, 2021).

Soromenho (2017, p. 51) destaca que o poder de compra estatal pode contribuir para a formação de mercados inovadores e para o estímulo ao desenvolvimento de novos produtos e serviços. Nessa perspectiva, a contratação pública também pode exercer função indutora, desde que os mecanismos adotados estejam vinculados ao interesse público e aos requisitos do procedimento.

A Lei nº 14.133/2021 admite meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias relacionados a direitos patrimoniais disponíveis, entre eles a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem. Os comitês de resolução de disputas, também conhecidos como dispute boards, são formados por especialistas e podem acompanhar a execução contratual para prevenir ou solucionar controvérsias (SKITNEVSKY, 2016).

Outro eixo relevante é a incorporação de recursos tecnológicos aos procedimentos de contratação. A lei prioriza a produção, a comunicação, o armazenamento e a validação eletrônica de atos e documentos e determina a divulgação de informações no Portal Nacional de Contratações Públicas, sem afastar as exigências específicas de segurança, publicidade e controle.

3.1.1 Pregão eletrônico

A Lei nº 14.133/2021 incorpora o

pregão ao regime geral das licitações e prevê que os certames sejam realizados preferencialmente em formato eletrônico. Para bens e serviços comuns, o pregão é a modalidade obrigatória quando o objeto pode ser definido por padrões usuais de mercado, com ressalvo às hipóteses legais (BRASIL, 2021).

3.1.2 Plataformas digitais

O uso de plataformas digitais favorece a divulgação de editais, a apresentação de propostas e lances, a comunicação entre Administração e licitantes e o registro dos atos do processo. A Lei nº 14.133/2021 também institui o PNCP como ambiente oficial de divulgação das contratações públicas previstas na norma (BRASIL, 2021).

3.1.3 Assinatura digital

A digitalização dos processos de contratação permite a produção e validação eletrônica de documentos, observadas as regras aplicáveis à autenticidade e segurança da informação. Em vez de tratar a assinatura digital como inovação isolada da Lei nº 14.133/2021, é preciso compreendê-la como parte do conjunto de instrumentos eletrônicos utilizados pela administração pública.

3.1.4 Integração de sistemas

A adoção de sistemas informatizados pode ampliar a interoperabilidade, o compartilhamento de dados e a rastreabilidade dos atos de contratação. A efetividade dessa integração depende da regulamentação, da infraestrutura tecnológica e dos mecanismos de governança de cada ente público.

3.1.5 Capacitação e treinamento

A Lei nº 14.133/2021 atribui relevância à qualificação dos agentes públicos que atuam nas contratações. A capacitação contribui para a aplicação adequada dos novos procedimentos para a gestão de riscos e funcionamento dos controles internos, especialmente diante da ampliação do uso de ferramentas digitais.

4 PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO

O planejamento é princípio expresso da Lei nº 14.133/2021 e ocupa posição central na fase preparatória das contratações. Sua função é relacionar a necessidade administrativa, os objetivos da contratação, a definição do objeto, a estimativa de custos, os riscos e as condições de execução.

A Lei nº 14.133/2021 trata o planejamento como princípio e o incorpora à governança das contratações, vincula a atuação administrativa à definição prévia das necessidades, dos riscos e dos resultados esperados (BRASIL, 2021).

> A antecipação dessas decisões permite estruturar o processo antes da publicação do edital e relacionar a contratação ao planejamento institucional, às leis orçamentárias e aos mecanismos de controle (BRASIL, 2021).

A Lei nº 14.133/2021 reúne princípios tradicionais e explicita outros elementos vinculados à governança das contratações. O planejamento deve orientar a preparação do certame e considerar, desde essa etapa, aspectos que influenciarão a execução e a fiscalização contratual.

Essa orientação desloca a atenção de uma abordagem predominantemente formal para uma perspectiva que também considera resultados, riscos e governança. A fiscalização contratual, portanto, deve ser prevista desde o planejamento, com definição de responsabilidades e das capacidades necessárias para acompanhar a execução.

A vinculação entre planejamento e fiscalização permite que a Administração antecipe requisitos de execução, acompanhamento e controle antes da

formalização do contrato. Essa integração reduz improvisações e favorece a coerência entre a necessidade identificada e os resultados esperados.

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, em regra, a seguinte sequência para o processo licitatório, (i) preparatória; (ii) de divulgação do edital de licitação; (iii) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; (iv) de julgamento; (v) de habilitação; (vi) recursal e (vii) homologação (BRASIL, 2021).

A fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, quando elaborado, e com as leis orçamentárias. Também deve considerar aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de interferir na contratação, conforme sintetizado no Quadro 3.

Quadro 3. Elementos da fase preparatória do processo licitatório.

ARTIGO 18	
I	A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
II	A definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
III	A definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
IV	O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
V	A elaboração do edital de licitação;
VI	A elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação
VII	O regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
VIII	A modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta

Fonte: Adaptado do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

4.1 Diferenças entre ETP e TR

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) possuem funções distintas e complementares no planejamento da contratação, conforme sintetizado no Quadro 4.

Quadro 4. Diferenças entre Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)	TERMO DE REFERÊNCIA (TR)
Utilizado para verificação eanáliseda viabilidade da contratação.	Documento que define as características do bem ou serviço a ser contratado.
Primeira fase de planejamento.	Fase posterior à elaboração do ETP.

Fonte: Elaborado pelos autores.

4.1.1 Estudo técnico preliminar

O estudo técnico preliminar (ETP) é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação. Ele caracteriza o interesse público envolvido, examina o problema a ser resolvido e subsidia a definição da solução e a elaboração posterior do termo de referência, do anteprojeto ou do projeto básico, conforme o caso (BRASIL, 2021).

A elaboração do ETP deve envolver os agentes e setores competentes de acordo com a organização administrativa e a natureza do objeto. No âmbito federal, regulamentos específicos disciplinam a elaboração do documento e o uso de sistemas digitais.

O ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e a solução considerada adequada, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação e, quando pertinente, seus impactos socioambientais. Por essa razão, sua elaboração antecede, em regra, o Termo

de Referência.

No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a elaboração do ETP pode ocorrer em sistema eletrônico próprio, conforme a regulamentação vigente. Como a aplicação de instruções normativas depende do ente e do âmbito administrativo, a referência ao sistema ETP Digital deve ser contextualizada e não generalizada para todos os entes federativos.

O § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 relaciona os elementos que podem compor o ETP, observadas as exigências mínimas e as justificativas previstas na própria lei. O Quadro 5 apresenta esses elementos.

Quadro 5. Elementos do Estudo Técnico Preliminar

ART. 18, § 1º	
I	Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
II	Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
III	Requisitos da contratação;
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;
V	Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
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
VII	Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
VIII	Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
IX	Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
X	Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
XI	Contratações correlatas e/ou interdependentes;
XII	Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
XIII	Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Fonte: Adaptado do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

4.1.2 Termo de referência

O termo de referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços e integra a fase preparatória do processo. Seu conteúdo deve definir os parâmetros e elementos necessários à caracterização do objeto e à futura execução e gestão contratual, conforme o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

Em regra, o TR é elaborado após a definição da solução adequada no ETP, quando este for exigível. A relação entre os documentos é de complementaridade: o ETP examina a necessidade e as alternativas de solução, enquanto o TR detalha o objeto e as condições da contratação.

O art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 define os parâmetros e elementos que devem integrar o Termo de Referência. O Quadro 6 apresenta uma

síntese desses elementos.

As condições gerais da contratação devem ser definidas de modo suficientemente claro para orientar a seleção do fornecedor, a execução, a fiscalização e o pagamento. Entre os elementos do TR estão a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos, o modelo de execução e gestão, os critérios de medição e pagamento, a forma de seleção do fornecedor, as estimativas de valor e a adequação orçamentária (BRASIL, 2021).

Quadro 6. Elementos do termo de referência

Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
Fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação
Modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
Critérios de medição e de pagamento;
Forma e critérios de seleção do fornecedor;
Estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
Adequação orçamentária”.

Fonte: Adaptado do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

5 IMPACTOS NAS PRÁTICAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A Lei nº 14.133/2021 alterou práticas de contratação ao ampliar as exigências de planejamento, publicidade, governança, gestão de riscos e uso de meios eletrônicos. Os efeitos concretos dessas mudanças dependem da capacidade institucional de cada órgão ou entidade para regulamentar e executar os procedimentos previstos.

O pregão é obrigatório para bens e serviços comuns, enquanto a forma eletrônica é preferencial para as licitações em geral. A distinção é relevante, pois a lei admite a forma presencial quando houver motivação e exige o registro da sessão em ata e sua gravação em áudio e vídeo. A digitalização pode reduzir etapas operacionais e ampliar o acesso de fornecedores, mas seus resultados dependem da infraestrutura e da organização administrativa.

O uso de instrumentos de planejamento e gestão pode produzir ganhos de eficiência nas compras públicas. Carvalho (2008, p. 47), ao analisar o sistema de registro de preços, identifica vantagens relacionadas à gestão de estoques e serviços, à redução de processos, ao poder de compra, à agilidade e à padronização.

> Esses benefícios não decorrem automaticamente da adoção de um instrumento. Sua obtenção depende de planejamento, definição adequada da demanda, pesquisa de preços, gestão contratual e controles compatíveis com os riscos da contratação.

Eficiência e transparência exigem mais do que o cumprimento formal de etapas. A governança das contratações envolve definição de responsabilidades, critérios objetivos de seleção,

capacitação dos agentes públicos, gestão de riscos e uso de ferramentas que permitam registrar e fiscalizar os atos praticados.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a publicidade por meio do PNCP e de sítios eletrônicos oficiais. A disponibilização de editais, contratos e demais informações exigidas pela lei amplia as possibilidades de controle administrativo e social sobre as contratações públicas (BRASIL, 2021).

No campo do controle, a Lei nº 14.133/2021 estabelece práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, organizadas em linhas de defesa.

> O art. 169 determina que as contratações públicas se submetam à gestão de riscos e ao controle preventivo. A primeira linha de defesa reúne agentes que atuam na estrutura de governança; a segunda inclui unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; e a terceira compreende o órgão central de controle interno e o tribunal de contas (BRASIL, 2021).

A legislação também relaciona as contratações públicas ao desenvolvimento nacional sustentável e à inovação. Esses objetivos podem orientar a definição de requisitos e critérios compatíveis com o objeto, desde que sejam observados a competitividade, a isonomia, a motivação e os demais princípios aplicáveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o processo licitatório à luz da Lei nº 14.133/2021, com atenção às diferenças em relação ao regime anterior, às modalidades de licitação, ao planejamento, à digitalização dos procedimentos e aos mecanismos de governança e controle.

A análise mostra que a Lei nº 14.133/2021 reorganiza o regime geral de contratações públicas e atribui maior centralidade à fase preparatória. A substituição da tomada de preços e do convite por um rol composto por pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo é uma das mudanças mais visíveis, mas o alcance da reforma também envolve planejamento, gestão de riscos, publicidade e responsabilização dos agentes.

A preferência por procedimentos eletrônicos e a utilização do PNCP ampliam a infraestrutura de transparência das contratações. Ao mesmo tempo, instrumentos como o ETP e o TR exigem que a Administração detalhe a necessidade, a solução e as condições de execução antes da abertura do certame, o que pode favorecer decisões mais consistentes quando esses documentos são elaborados de forma adequada.

A efetividade da Lei nº 14.133/2021 depende da qualidade do planejamento, da capacitação dos agentes públicos, da integração dos controles e da regulamentação aplicável em cada ente. O marco legal oferece instrumentos para aprimorar as contratações, mas os resultados concretos dependem da forma como esses instrumentos são implementados e monitorados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023. Altera a Lei nº 14.133/2021, entre outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp198.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.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Revogada em 30 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 set. 2026.

CARVALHO, C. H. S. Os efeitos do Sistema de Registro de Preços nas compras públicas: estudo de caso da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação da cidade de Manaus. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

MELLO, C. A. B. de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

PINHO, G. R. Um breve percurso sobre a evolução histórica da administração pública brasileira. 2014. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/34343/um-breve-percurso-sobre-a-evolucao-historica-da-administracao-publica-brasileira. Acesso em: 25 jun. 2024.

SKITNEVSKY, K. H. Dispute boards: meio de prevenção de controvérsias. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

SOROMENHO, A. S. Uso do poder de compras do Estado como instrumento de política pública de incentivo à inovação no Brasil: desafios e possibilidades. Brasília, DF: UniCEUB, 2017.