

Evolução das Licitações Públicas no Brasil: Da Lei nº 8.666/1993 à Lei nº 14.133/2021 e a Implementação de Práticas Sustentáveis na Prefeitura de Caraguatatuba

ODS:

12 – Consumo e produção responsável;

Felipe de Jesus Frederico Abreu (Universidade de Taubaté)

Profa. Dra. Andreia Fogaça Rodrigues Maricato (Universidade de Taubaté).

Prof. Dr. Edson A. A. Querido Oliveira (Universidade de Taubaté).

Profa. Dra. Quésia Kamimura (Universidade de Taubaté).

Resumo

A Legislação brasileira de licitações pública é um instrumento fundamental para garantir práticas mais transparentes, eficientes e orientadas à boa governança dos recursos públicos. A promulgação da Lei Federal nº 8.666/1993 representou um marco normativo no Direito Administrativo, ao instituir um regime jurídico sistematizado para as contratações da Administração Pública direta e indireta, em todos os entes federativos. A Lei de Licitações trouxe avanços significativos ao estabelecer princípios como legalidade, isonomia e publicidade, padronizando procedimentos para a aquisição de bens, prestação de serviços e execução de obras. Ao longo de sua vigência, a norma sofreu alterações relevantes e foi complementada por outros diplomas legais, com destaque para a Lei Federal nº 10.520/2002, que instituiu o Pregão Eletrônico, o qual se consolidou como a modalidade de licitação mais empregada na administração pública brasileira em razão de sua eficiência, competitividade e maior transparência. Entretanto, após quase três décadas de vigência da Lei nº 8.666/1993, o ordenamento jurídico passou a conviver com diversas leis, decretos e regulamentos sobre o tema, o que geravam insegurança jurídica e dificuldades operacionais para gestores e órgãos de controle. Esse contexto motivou a promulgação da Lei nº 14.133/2021, que consolidou em uma única legislação as regras gerais de licitações e contratos administrativos, além de introduzir instrumentos voltados ao fortalecimento do planejamento estratégico e da governança, como o Plano Anual de Contratações, o Documento de Formalização da Demanda e o Estudo Técnico Preliminar. A presente pesquisa, de natureza qualitativa e exploratória, baseou-se em revisão bibliográfica e documental sobre a evolução histórica e normativa das licitações no Brasil, complementada pela análise de um estudo de caso referente ao Processo Administrativo nº 377/2025 da Prefeitura de Caraguatatuba, extraído do portal oficial do município. O referido processo, conduzido integralmente sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, teve como objeto a aquisição de materiais de expediente e evidenciou a incorporação de critérios de sustentabilidade, ao exigir certificações ambientais como condição de habilitação, alinhando-se ao ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis. Os resultados evidenciam que a nova legislação representa não apenas um avanço normativo, mas também um instrumento estratégico de gestão sustentável, ao integrar eficiência administrativa, responsabilidade socioambiental e desenvolvimento regional. Dessa forma, a análise da pesquisa e o estudo de caso demonstram que a Lei nº 14.133/2021 contribui para a consolidação de um modelo de governança pública mais moderno, transparente e comprometido com os princípios da sustentabilidade e da Agenda 2030.

Palavras-chave: Licitações Públicas; Lei Federal 8.666/1993; Lei Federal 14.133/2021.

Introdução

A legislação de licitações públicas no Brasil apresenta uma trajetória histórica longa e diretamente vinculada ao processo de modernização do Estado e ao esforço contínuo em assegurar maior eficiência e controle na aplicação dos recursos públicos. As primeiras referências normativas datam do século XIX, ainda no Brasil Imperial, quando o Decreto nº 2.926/1862 estabeleceu diretrizes voltadas principalmente para a execução de obras públicas, refletindo a preocupação do governo com a organização administrativa e com o controle dos gastos em um período de intensas transformações políticas e econômicas.

O ápice desse processo legislativo ocorreu em 21 de junho de 1993, com a promulgação da Lei nº 8.666, considerada um marco no Direito Administrativo brasileiro. Essa lei instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, criando uma sistemática abrangente que passou a reger as contratações públicas da administração direta e indireta em todos os entes federativos. Ao mesmo tempo, consolidou princípios fundamentais explícitos na Magna Carta como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, estabelecendo uma base normativa mais clara e estável, além de fortalecer mecanismos de controle e transparência na gestão estatal.

A Lei nº 8.666/1993 representou um marco fundamental no processo de aquisição de bens, contratação de serviços e execução de obras de engenharia pela Administração Pública. Bem como estabelecer regras gerais para disciplinar tais procedimentos. Ao introduzir um modelo normativo mais moderno, transparente e sistematizado, a lei uniformizou práticas administrativas em todo o território nacional e ampliou os instrumentos de fiscalização da gestão pública, contribuindo para maior eficiência, controle e fiscalização em todos os órgãos público no território nacional.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2025, p. 259) afirma que os princípios constitucionais que orientam a atividade administrativa impõem à Administração Pública o dever de atuar com eficiência, garantindo tratamento isonômico e impessoal

aos particulares, observando a moralidade e a publicidade de seus atos, e conduzindo suas ações de forma a promover o desenvolvimento econômico sustentável.

Ao instituir normas gerais para licitações e contratos, a lei passou a reger as contratações da administração direta e indireta em todos os entes federativos, consolidando princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Apesar de sua relevância histórica, a Lei nº 8.666/1993 mostrou-se, ao longo de três décadas, excessivamente burocrática e fragmentada, tendo sido complementada por legislações específicas, como a Lei nº 10.520/2002, que instituiu o Pregão Eletrônico. Essa sobreposição normativa gerou insegurança jurídica, rigidez procedimental e dificuldades práticas para gestores públicos e órgãos de controle.

Nesse contexto, a justificativa deste artigo reside na necessidade de compreender a evolução do regime jurídico das licitações após trinta anos de vigência da Lei nº 8.666/1993 e de analisar de forma crítica as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, a chamada Nova Lei de Licitações e Contratos. Entre as principais mudanças, destacam-se a valorização da fase de planejamento das contratações, com a criação de instrumentos como o Plano Anual de Contratações (PCA), o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), bem como a obrigatoriedade da análise de riscos. Tais mecanismos buscam fortalecer a governança, a eficiência e a responsabilidade na gestão pública, superando práticas de improviso que historicamente levaram ao fracionamento de despesas, à ineficiência e, por vezes, a situações de emergência artificialmente criadas.

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo geral analisar a evolução histórica da trajetória normativa das licitações no Brasil, com ênfase nas continuidades e rupturas entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, identificando de que maneira a nova legislação representa avanços ou desafios para a gestão pública contemporânea.

LEI FEDERAL 8.666/1993 E O MARCO INICIAL DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

As licitações públicas, a partir de 1993, assumem papel estratégico na gestão dos recursos estatais, constituindo-se em um mecanismo essencial para assegurar o

correto emprego do erário público. Ao promover a ampla concorrência entre fornecedores, a licitação promove a captação da melhor proposta, possibilitando a obtenção de melhores preços e condições contratuais, contribuindo diretamente para a economicidade e para a eficiência administrativa.

Bandeira de Mello (2015, p.113) define licitação sendo

“o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas“

Esse entendimento é corroborado pela por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 356) ao afirmar que a licitação consiste em um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, no exercício de sua função administrativa, abre a todos os interessados a possibilidade de apresentarem propostas, dentre as quais será selecionada e aceita aquela mais conveniente para a celebração do contrato.

A licitação configura-se, portanto, como um procedimento acessível a todas as pessoas jurídicas interessadas em fornecer bens ou prestar serviços à Administração Pública, não havendo qualquer distinção entre as empresas ou preferência de escolha por parte da administração. Tal garantia decorre do princípio da isonomia, segundo o qual todos são iguais perante a lei, devendo os iguais serem tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual na medida de suas desigualdades.

Nesse sentido, a licitação não se limita a um rito burocrático, mas se constitui em um instrumento democrático de gestão estatal, pautado nos princípios constitucionais expressos na Constituição Federal, tais como a legalidade e a impessoalidade, conforme escreve Meirelles (2011, p.89), o princípio da impessoalidade se confunde com o princípio da finalidade, pois ambos determinam que o administrador público deve agir exclusivamente em conformidade com o fim legal do ato. Assim, toda atuação administrativa deve ter como objetivo único e inafastável a satisfação do interesse público.

A realização de licitações não apenas promove a competitividade, mas também contribui para o fortalecimento do mercado, com especial atenção ao incentivo dado às micro e pequenas empresas, reconhecidas como agentes estratégicos para a dinamização da economia regional e local.

O principal instrumento jurídico utilizado no âmbito das licitações públicas é o edital, o qual contém o Termo de Referência ou Projeto Básico. O edital estabelece todas as regras e condições que devem reger o certame. Trata-se do documento convocatório, por meio do qual a Administração torna público o objeto da contratação e as condições básicas do contrato, assegurando que qualquer interessado tenha pleno conhecimento do procedimento, com as condições básicas do contrato e, caso deseje participar, submeta-se às normas nele previstas, concordando com as condições impostas.

Além de orientar a disputa, o edital cumpre a função de dar publicidade à licitação, devendo ser amplamente divulgado, inclusive em veículos de grande circulação, de modo a atrair o maior número possível de participantes. Tal publicidade fomenta a competitividade e, em consequência, contribui para a redução dos preços ofertados, menores gastos públicos e para a obtenção de melhores condições contratuais pela Administração.

Uma das principais preocupações da Lei nº 8.666/1993 foi justamente assegurar a transparência e a lisura dos processos licitatórios, o ordenamento jurídico confere legitimidade não apenas ao licitante, mas também a qualquer cidadão, para impugnar o edital e questionar atos que violem a legalidade ou atentem contra o princípio da isonomia, pilar que garante a igualdade de condições entre os participantes do certame.

A Lei nº 8.666/1993 sofreu, ao longo de sua vigência, diversas alterações, seja em razão de novos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, seja pela necessidade de aperfeiçoamento normativo. Tais modificações também decorreram da busca por maior responsabilidade fiscal, bem como da implementação de instrumentos capazes de assegurar a transparência e o fortalecimento do controle exercido pelos órgãos de fiscalização.

A título de exemplo, destaca-se a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que promoveu modificações significativas no regime jurídico da Administração Pública. Essa emenda tratou de princípios e normas aplicáveis aos servidores e agentes políticos, do controle de despesas e finanças públicas, bem como do custeio de atividades sob responsabilidade do Distrito Federal, entre outras providências.

Essa emenda teve por objetivo principal reestruturar o Estado por meio de uma reforma administrativa, introduzindo o princípio da eficiência, que se somou aos já consagrados princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, formando o núcleo basilar da Administração Pública contemporânea. Além disso, suprimiu dispositivos da Constituição Federal que limitavam a modernização da máquina administrativa, de modo a favorecer a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

O segundo grande marco normativo foi o Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo considerada uma das legislações mais importantes da história brasileira, pois essa lei estabeleceu um conjunto de normas voltadas à gestão de finanças públicas, com o objetivo de prevenir ações que pudessem comprometer a sustentabilidade das contas públicas.

A LRF fundamenta-se em pilares basilares como o planejamento, o controle dos gastos, a transparência dos processos e a responsabilização dos agentes públicos, ademais normatizou a execução dos gastos públicos em todos os entes federativos, estabelecendo restrições orçamentárias e limites para o endividamento, para que dessa forma não houvesse mais o comprometimento do orçamento público e o desequilíbrio fiscal, assegurando estabilidade financeira à Administração Pública.

Em 2002 foi promulgada a lei 10.520 que instituiu a modalidade do Pregão Eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns. A partir da Lei do Pregão houve uma grande modernização no sistema de licitações no Brasil. Diferentemente das modalidades tradicionais previstas na Lei nº 8.666/1993, o pregão trouxe maior celeridade e eficiência ao processo de contratação, especialmente no que se refere à aquisição de bens e serviços comuns. A adoção do ambiente eletrônico para a realização da disputa ampliou significativamente a transparência e a competitividade, permitindo a participação de fornecedores de diferentes regiões do país, reduzindo custos operacionais e assegurando maior economicidade nas contratações públicas, conforme preconiza Mazza (2025, p.349) a Lei nº 8.666/1993 tornou-se obsoleta e passou a ser pouco aplicada, sobretudo após a criação de procedimentos mais ágeis e eficientes, como o pregão.

Mais do que um avanço tecnológico, o pregão eletrônico consolidou os mecanismos de governança e controle, uma vez que todas as etapas do certame,

desde a apresentação das propostas até a fase de lances e adjudicação ficam integralmente registradas em plataformas digitais de forma pública, o que inibe práticas de favorecimento ou manipulação. Ademais, essa modalidade promoveu a democratização do acesso às contratações públicas, ao facilitar a participação de micro e pequenas empresas, contribuindo não apenas para a eficiência administrativa, mas também para o desenvolvimento econômico regional e nacional, ao descentralizar oportunidades e tornar o mercado público mais inclusivo e competitivo.

Essa nova modalidade, ao longo dos anos, consolidou-se como a principal forma de licitação utilizada pela Administração Pública brasileira. O Pregão Eletrônico destacou-se especialmente pela capacidade de reduzir custos e ampliar a participação de fornecedores promovendo maior democratização no acesso às contratações públicas.

Levantamentos realizados na Bolsa Eletrônica de Compras (BEC/SP), plataforma adotada pelo Governo do Estado de São Paulo e por diversas prefeituras, evidenciam esse protagonismo. Os dados demonstram que o pregão eletrônico responde pela maior parte dos certames realizados, superando em larga escala modalidades como a concorrência e a tomada de preços, e substituindo definitivamente o convite, que foi revogado pela nova Lei nº 14.133/2021. Essa predominância revela não apenas a preferência dos gestores públicos pela modalidade, mas também a confiança depositada nela como instrumento capaz de assegurar economicidade, celeridade processual e maior eficiência administrativa, valores que se alinham às diretrizes de governança.

Tabela 1: Licitações Públicas na Bolsa Eletrônica de Compras nos anos de 2022 e 2023.

ANO	2022				2023				
	MÊS	Dispensa De Licitação	Carta Convite	Pregão Eletrônico	TOTAL	Dispensa de Licitação	Carta Convite	Pregão Eletrônico	TOTAL
	JANEIRO	718	2.053	3.651	6.422	558	2.126	4.306	6.990
	FEVEREIRO	897	2.210	2.896	6.003	747	1.585	2.795	5.127
	MARÇO	926	2.031	2.894	5.851	772	1.563	2.532	4.867
	ABRIL	774	1.735	2.884	5.393	599	1.043	2.349	3.991
	MAIO	845	2.100	2.964	5.909	653	1.377	2.416	4.446
	JUNHO	810	1.811	3.154	5.775	654	1.385	1.967	4.006
	JULHO	776	1.973	2.398	5.147	612	1.083	2.197	3.892
	AGOSTO	959	1.921	2.635	5.515	780	1.372	2.359	4.511

SETEMBRO	735	1.538	2.143	4.416	615	1.664	2.495	4.774
OUTUBRO	843	1.846	2.137	4.826	889	1.534	2.513	4.936
NOVEMBRO	443	532	1.331	2.306	498	404	1.315	2.217
DEZEMBRO	207	42	1.311	1.560	252	32	1.675	1.959
TOTAL DE LICITAÇÕES	8.933	19.792	30.398	59.123	7.629	15.168	28.919	51.716

Fonte: Bolsa Eletrônica de Compras/SP. Elaborado pelo próprio autor

A análise dos dados evidencia que o Pregão Eletrônico se consolidou como a modalidade de licitação mais utilizada pela Administração Pública e apresenta tendência de crescimento nos próximos anos, sobretudo em razão da revogação da modalidade convite, que ocupava a segunda posição em número de procedimentos realizados. Essa predominância decorre das características próprias do pregão eletrônico, que asseguram maior competitividade entre os fornecedores e ampliam as condições de transparência do processo.

Nessa modalidade, os participantes têm a possibilidade de apresentar lances sucessivos, superando propostas anteriores em uma disputa dinâmica e aberta, na qual todas as informações ficam disponíveis em tempo real. O processo é conduzido pelo pregoeiro, que comunica suas decisões de maneira pública e registrada na plataforma eletrônica, permitindo amplo controle e fiscalização. Além disso, as regras garantem ao licitante o direito de interpor recurso fundamentado contra decisões que considerar inadequadas, assegurando maior isonomia e legitimidade ao certame.

Tais características explicam não apenas a ampla adesão ao pregão eletrônico, mas também sua consolidação como uma das modalidades mais eficazes de licitação, alinhada aos princípios da transparência, eficiência, competitividade e economicidade que orientam a Administração Pública contemporânea.

A MODERNIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES COM A LEI FEDERAL 14.133/2021.

Em 1º de abril de 2021 foi promulgada a Nova Lei de Licitações e Contrato, Lei 14.133/2021, que transformou em um único diploma legal as diversas normas, decretos e regulamentos anteriormente dispersos sobre a matéria, configurando-se como uma espécie de código geral das contratações públicas.

Embora tenha introduzido novidades e inovações relevantes, especialmente na fase de planejamento e na ampliação de instrumentos de governança, a nova lei, em

linhas gerais, manteve o cerne da legislação anterior, preservando os fundamentos e a estrutura básica dos ritos processuais que já vinham sendo adotados pela Administração Pública e promoveu algumas mudanças significativas como a revogação da possibilidade de realização de licitações na modalidade Convite e Tomada de Preços, porém, a nova legislação trouxe novas modalidades como o Diálogo Competitivo.

O núcleo essencial do processo licitatório foi preservado pela Lei nº 14.133/2021, que, em linhas gerais, promoveu a compilação de normas antes esparsas em um único diploma legal, facilitando a compreensão e a aplicação por parte dos agentes públicos. Contudo, ao mesmo tempo em que buscou modernizar e tornar a Administração mais eficiente, sobretudo na fase de planejamento das contratações, a nova lei também impôs exigências adicionais que ampliaram consideravelmente as responsabilidades dos setores de licitações.

Nesse contexto, foram introduzidos novos instrumentos obrigatórios que, embora representem avanços em termos de governança, transparência e controle, resultaram em um aumento da carga burocrática para os gestores públicos. Entre os documentos instituídos pela Lei nº 14.133/2021, destacam-se:

Plano de Contratações Anual (PCA), Documento de Formalização da Despesa (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Análise de riscos;

Os documentos DFD e ETP, previstos na Lei nº 14.133/2021, são facultativos apenas para os casos de dispensa de licitação, mas tornam-se obrigatórios em todas as demais modalidades. A introdução desses instrumentos evidencia a preocupação do legislador em reforçar a etapa de planejamento das contratações públicas, de modo a garantir que cada aquisição seja precedida de análise criteriosa acerca de sua real necessidade, pertinência e viabilidade.

Esse processo deve ter início no PCA, elaborado no exercício anterior à realização do certame. Nesse momento, cada setor da Administração deve identificar suas demandas para o exercício financeiro seguinte, consolidando suas requisições junto ao órgão de origem. Em seguida, cabe à autoridade administrativa analisar a pertinência e a prioridade dessas solicitações, de forma a incluí-las no plano e assegurar a inscrição da despesa na Lei Orçamentária Anual, necessária para sua execução no exercício subsequente.

Trata-se, portanto, de um mecanismo que fortalece a governança pública e previne práticas de improviso que historicamente comprometiam a eficiência e a economicidade dos processos de contratação.

O PCA já era previsto como uma ferramenta de gestão a muito tempo, mas sua aplicação prática mostrou-se frequentemente deficiente em diversos órgãos da Administração Pública. Trata-se de um instrumento estratégico que possibilita o planejamento integrado das contratações públicas para o exercício seguinte, fornecendo uma visão antecipada das demandas de cada setor. A partir desse mapeamento, torna-se possível centralizar as aquisições e, inclusive, integrá-las com outros órgãos por meio do Sistema de Registro de Preços, favorecendo a obtenção de valores mais competitivos, a geração de economia de escala e a redução de custos diretos e indiretos relacionados à realização dos certames.

A adequada utilização do PCA também contribui para evitar o fracionamento de despesas, prática recorrente em unidades gestoras que não realizam um planejamento prévio adequado. Nessas situações, as compras acabam sendo feitas apenas em resposta a necessidades imediatas, em caráter emergencial, o que frequentemente resulta em múltiplas aquisições da mesma natureza ou até dos mesmos itens ao longo do exercício financeiro. Esse modelo reativo não apenas compromete a economicidade, como também pode criar verdadeiras “emergências fabricadas”, fruto da ausência de planejamento, forçando a Administração a realizar contratações rápidas e pouco eficientes, capazes até de comprometer a continuidade das atividades essenciais do órgão requisitante.

Antes do advento da Lei 14.133/2021 o PCA era elaborado por cada órgão de forma quase artesanal. O procedimento limitava-se ao preenchimento de planilhas encaminhadas pelas unidades demandantes, sem que houvesse retorno claro sobre quais solicitações haviam sido efetivamente contempladas. Em muitos casos, a única fonte de informação da unidade gestora sobre o planejamento de contratações era o servidor responsável, funcionando como uma espécie de “memória viva” do processo.

Com a nova lei, posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 10.947/2022, o PCA passou a ser elaborado em ambiente virtual, no qual os próprios setores demandantes registram suas necessidades. Essas informações são então convalidadas pela autoridade competente da unidade e, posteriormente, ratificadas

pelo dirigente máximo do órgão, com as devidas correções e adequações para compatibilização com os limites orçamentários. Todo o trâmite torna-se público, acessível e transparente, possibilitando a ampla consulta às informações.

Esse novo modelo representa um avanço significativo na gestão orçamentária e no planejamento das contratações, ao obrigar cada setor a organizar suas demandas com antecedência e precisão. Para a unidade de licitações, o PCA fornece previsibilidade e permite uma governança mais eficaz dos processos de aquisição. Ademais, o mecanismo introduz um importante elemento de responsabilização administrativa, uma vez que facilita a identificação de falhas de gestão ou de omissões que comprometam a eficiência do gasto público, tornando os agentes públicos mais claramente responsáveis por seus atos.

Esse entendimento já vinha sendo consolidado desde 2002 pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 272/2002, no qual se reconheceu que a realização de determinadas contratações decorreu diretamente da falta de planejamento por parte do gestor público. O precedente reforçou a necessidade de que a Administração atue de forma preventiva, estruturando adequadamente suas demandas e evitando contratações emergenciais que poderiam ter sido previstas e planejadas com antecedência.

A Lei 14.133/2021 positivou esse entendimento no parágrafo 6º do artigo 75 que trata das dispensas de licitação, no qual se considera emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Portanto, o novo sistema eletrônico de compras, que integra o registro e a inserção de dados do PCA, passou a facilitar a produção de prova material em eventuais processos de apuração de responsabilidade por dano ao erário, sobretudo nos casos em que se verifica a omissão ou falha do agente público no cumprimento de seu dever de planejamento.

O Documento de Formalização da Demanda, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto nº 10.947/2022 e tem como finalidade fundamentar o PCA, detalhando, no exercício anterior, a necessidade de determinada contratação. Cabe à área requisitante formalizar a demanda por meio do DFD, para que esta seja devidamente

incluída no plano anual, permitindo ao setor de licitações tempo hábil para organizar e conduzir o processo licitatório de forma adequada. Dessa maneira, o DFD se apresenta como instrumento essencial para garantir previsibilidade, eficiência e transparência às contratações públicas.

Nesse documento deve conter informações essenciais para a adequada instrução do processo licitatório, como a justificativa da contratação, a quantidade a ser adquirida, a estimativa preliminar de custos, a data prevista para a conclusão da contratação, o grau de prioridade da demanda e os benefícios esperados com a realização da licitação.

Além disso, o documento deve ser assinado pela Autoridade Competente da Unidade Gestora, que ratifica os dados apresentados, com especial atenção aos itens e quantidades solicitados. Tal medida busca evitar tanto a aquisição em excesso quanto a insuficiência de recursos, situações que poderiam acarretar a necessidade de novos processos e, conseqüentemente, gerar despesas adicionais ao erário.

Portanto, o DFD é de um dos documentos iniciais da fase de planejamento e instrução da contratação. Embora relativamente simples em sua forma, esse documento concentra informações estratégicas que conferem maior previsibilidade, racionalidade e transparência ao processo licitatório, tornando-se peça indispensável para a boa governança pública.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a análise de riscos devem, preferencialmente, ser elaborados por uma equipe de planejamento designada para esse fim. Na ausência dessa estrutura, a responsabilidade recai sobre o setor requisitante, que passa a responder pela condução dessa etapa. O ETP tem como finalidade identificar o problema a ser solucionado e avaliar as alternativas disponíveis, de modo a indicar a opção que proporcione o melhor resultado aliado ao menor custo. Por sua relevância, esse documento constitui a base para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, elementos indispensáveis ao edital de licitação.

Trata-se de um instrumento de caráter complexo, que deve, obrigatoriamente, demonstrar a compatibilidade da despesa com o Plano Anual de Contratações. A realização de processos licitatórios sem a devida previsão orçamentária no PCA pode caracterizar irregularidade grave, sujeitando os servidores responsáveis a responder

por ato de improbidade administrativa. Reforça-se, assim, a centralidade do ETP no processo de planejamento das contratações, pois além de subsidiar escolhas mais racionais e eficientes, atua como mecanismo de prevenção de falhas de gestão e de otimização do planejamento de contratações.

Enquanto o PCA se limita a prever a despesa e o DFD direciona a necessidade da contratação, o ETP é o instrumento que aprofunda a análise, devendo esmiuçar todos os aspectos técnicos, de sustentabilidade, econômicos, de segurança e sociais relacionados à futura contratação. Trata-se de uma etapa que exige minuciosidade, pois cabe ao ETP identificar impactos, avaliar riscos e propor soluções que assegurem a aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

Nesse sentido, o ETP deve contemplar também um estudo de mercado, mapeando alternativas viáveis para o atendimento da demanda. A título de exemplo, em um processo de substituição de computadores, é necessário examinar não apenas a compra direta de novos equipamentos e sua vida útil estimada, mas também a possibilidade de locação, a aquisição de dispositivos mais simples com uso de soluções em nuvem ou mesmo a adoção de Thinclients pela Administração.

Assim, ao analisar criticamente diferentes cenários, o ETP fornece subsídios técnicos para a escolha da alternativa mais vantajosa, configurando-se como um documento complexo, estratégico e indispensável para assegurar que os recursos públicos sejam aplicados da maneira mais racional, transparente e eficiente possível.

Nesse estudo deve ser contemplado, ainda, aspectos operacionais da futura contratação, como a definição sobre a forma de entrega do objeto, indicando se será realizada de maneira parcelada e especificando os locais e as quantidades previstas para cada etapa. Também deve constar no documento a análise quanto à eventual aplicação de processo licitatório exclusivo ou à reserva de cota de até 25% para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 123/2006, que assegura tratamento diferenciado a esse segmento empresarial, estimulando sua participação nas contratações públicas.

Por fim, devem ser apresentados, de forma clara e objetiva, os resultados pretendidos com a contratação, as providências prévias que a Administração deve adotar para possibilitar a celebração do contrato, a identificação de eventuais contratações correlatas, bem como a análise dos impactos ambientais decorrentes da

aquisição, acompanhada das medidas de mitigação necessárias. Além disso, deve ser explicitada a alternativa escolhida pela equipe responsável pelo estudo, com a devida fundamentação técnica que justifique a decisão.

A correta elaboração de um ETP exige tempo adequado, equipe capacitada, pesquisa de mercado consistente e coleta de informações junto a outras unidades que já tenham realizado contratações semelhantes. Esse esforço assegura uma visão abrangente de toda a infraestrutura necessária para a execução do objeto. Por exemplo, na aquisição de um tomógrafo, não basta prever apenas os recursos financeiros para sua compra. É preciso avaliar se o local de instalação está devidamente preparado, se demandará reformas estruturais, se o transporte do equipamento é viável ou exigirá contratação especializada, como será feita sua instalação, quais insumos básicos serão necessários para o funcionamento contínuo e se há profissionais capacitados para operá-lo ou se será necessário investir em treinamento ou mesmo em novas contratações. Essa análise minuciosa evita o desperdício de recursos públicos e garante que a aquisição efetivamente atenda às necessidades da sociedade.

Essas são apenas algumas das indagações e dificuldades que podem surgir na aquisição de um único aparelho de tomografia. Caso tais questões não sejam devidamente avaliadas, existe o risco de que o equipamento, embora de alto custo e essencial para a população e para o hospital, permaneça inutilizado em depósito, deteriorando-se ao longo dos anos. Em contrapartida, a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar consistente permitiria que todas essas variáveis fossem antecipadamente respondidas, assegurando a previsão adequada dos recursos e dos processos necessários. Dessa forma, as medidas preparatórias poderiam ser executadas de maneira concomitante à contratação principal, garantindo a efetiva utilização do bem adquirido e evitando o desperdício de recursos públicos.

A análise de riscos constitui etapa essencial no processo de contratação, pois permite identificar potenciais ameaças e avaliar sua probabilidade de ocorrência tanto antes quanto durante a execução contratual. Esse mapeamento possibilita a visualização de todo o processo, inclusive por meio de ferramentas gráficas, evidenciando os pontos críticos que demandam maior atenção. Assim, os riscos

podem ser expostos, permitindo a adoção de medidas preventivas e a verificação da viabilidade ou não da contratação.

Somente após a elaboração dos documentos de planejamento, como o Plano Anual de Contratações, o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e a própria análise de riscos, é que se torna possível estruturar o Termo de Referência, peça central que compõe o edital. Ressalte-se que, nesse ponto específico, não houve alterações significativas entre a disciplina prevista na Lei nº 8.666/1993 e a da Lei nº 14.133/2021, permanecendo inalterada a lógica de elaboração do Termo de Referência e do Edital como instrumentos convocatórios do certame.

Os novos documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 tornam o processo de contratação pública mais extenso e detalhado, uma vez que o planejamento deve iniciar-se no exercício anterior à contratação pretendida. A tramitação também se torna mais demorada em razão da elaboração obrigatória desses instrumentos, que demandam registro e formalização conforme as regras e procedimentos estabelecidos. Além disso, a norma exige maior qualificação técnica dos servidores envolvidos, de modo a garantir a correta realização das análises necessárias, o que, por sua vez, possibilita decisões mais acertadas tanto do ponto de vista técnico quanto econômico. Esse rigor também facilita a identificação de gestores ineficientes ou negligentes, permitindo a aplicação das sanções cabíveis.

Com isso, a nova lei impõe à Administração Pública o dever de se aperfeiçoar continuamente, promovendo sua adaptação e desenvolvimento institucional, de modo a priorizar não apenas a eficácia, mas também a eficiência na execução de suas funções. Cabe destacar que tais inovações, embora tenham sido introduzidas em abril de 2021, permaneceram em *vacatio legis* até 31 de dezembro de 2023, passando a ter aplicação obrigatória apenas a partir de 1º de janeiro de 2024.

A Nova Lei de Licitações e Contratos, ao reforçar o planejamento das contratações públicas e introduzir novos instrumentos cria condições mais favoráveis para que as aquisições governamentais estejam alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial os de número 11, 12 e 13. O ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis pode ser diretamente impactado pelas contratações públicas, uma vez que a definição criteriosa de requisitos técnicos e de

sustentabilidade nos editais possibilita a implementação de políticas de mobilidade urbana, saneamento, habitação e infraestrutura resiliente, contribuindo para o fortalecimento de comunidades mais inclusivas e sustentáveis.

No mesmo sentido, o ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis é contemplado quando a Administração Pública, por meio do ETP e do Termo de Referência, opta por soluções que promovam a eficiência no uso de recursos, privilegiem fornecedores comprometidos com práticas sustentáveis e evitem o desperdício. Já o ODS 13 – Ação Contra a Mudança Global do Clima encontra respaldo na exigência de que os processos licitatórios considerem impactos ambientais e incluam medidas de mitigação nos contratos administrativos. A priorização de produtos recicláveis, de baixo impacto energético e de serviços que reduzam emissões de gases de efeito estufa exemplificam como as compras públicas podem se tornar um poderoso instrumento de enfrentamento às mudanças climáticas.

Assim, a nova lei, ao ampliar a responsabilidade da Administração com o planejamento e a governança, transforma as licitações em um instrumento estratégico de política pública, capaz de alinhar a eficiência administrativa à sustentabilidade e ao cumprimento da Agenda 2030.

A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS EM CARAGUATATUBA À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Com a revogação da Lei nº 8.666/1993 e a plena vigência da Lei nº 14.133/2021, a Prefeitura de Caraguatatuba passou a realizar suas contratações exclusivamente com base no novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos. Essa transição representou um marco na gestão das compras públicas municipais, exigindo a reestruturação de procedimentos, o aprimoramento técnico das equipes e a incorporação de instrumentos de planejamento e governança previstos na nova lei, como o Plano Anual de Contratações, tais como o PCA, o DFD e o ETP.

No contexto local, a adoção desses instrumentos tem contribuído para a consolidação de práticas mais eficientes, transparentes e alinhadas aos princípios da sustentabilidade. A Prefeitura tem buscado adequar suas licitações aos critérios do ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis, priorizando a racionalização dos

recursos, a redução de desperdícios e a escolha de produtos e serviços que promovam menor impacto ambiental. Essa diretriz se materializa, por exemplo, na elaboração do ETP, etapa obrigatória da nova lei, na qual são analisados os potenciais impactos ambientais das contratações e definidas as estratégias que a Administração Pública adotará para mitigá-los ou eliminá-los. Tal exigência reforça a responsabilidade institucional na promoção de práticas sustentáveis e eleva o nível de planejamento das contratações, transformando o ETP em um instrumento decisivo para a efetividade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Para fins desta pesquisa, foi selecionado o processo licitatório nº 377/2025 da Prefeitura de Caraguatatuba, cujo Edital de Licitação é de nº 29/2025. Esse processo foi escolhido por sua relevância e representatividade no contexto das contratações públicas municipais. O referido processo foi analisado sob a ótica da Lei nº 14.133/2021 e dos princípios da sustentabilidade, com especial atenção à observância dos critérios do ODS 12.

O processo teve como objeto a aquisição de materiais de expediente para utilização na sede e nas unidades da Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba (FUNDACC) e foi instruído com por meio do Estudo Técnico Preliminar. O ETP destacou a necessidade de garantir a economicidade e a eficiência do gasto público, observando princípios de sustentabilidade na seleção dos materiais e nos critérios de fornecimento.

Além disso, o documento apresentou preocupação ambiental explícita, ao prever o descarte consciente das embalagens e a destinação do lixo gerado para a coleta seletiva, medida que reforça o compromisso da administração com práticas de consumo responsável e gestão ambientalmente adequada.

A análise permitiu verificar como a nova legislação vem sendo aplicada na prática, destacando a incorporação dos instrumentos de planejamento, bem como a inclusão de exigências voltadas à eficiência no uso de recursos e os possíveis impactos ambientais. Essa avaliação possibilitou identificar avanços na gestão pública local, evidenciando que o cumprimento dos dispositivos legais pode ser compatibilizado com a promoção de práticas sustentáveis e com o fortalecimento da governança nas contratações públicas.

O Termo de Referência do processo licitatório demonstra clareza e transparência ao estabelecer critérios técnicos que evidenciam uma preocupação concreta com a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental na contratação pública. No caso específico da aquisição de papel sulfite A4, o documento determina que os licitantes apresentem certificações ambientais reconhecidas, como FSC (Forest Stewardship Council), PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification), Certificado Florestal (CEFLOR) e ISO 9001, garantindo que o produto adquirido provenha de fontes legalmente manejadas e ambientalmente responsáveis.

Essa exigência vai além da mera conformidade legal, pois reflete o compromisso da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba com os princípios do desenvolvimento sustentável e com o ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis, ao condicionar a contratação de fornecedores que adotem práticas de manejo florestal sustentável e processos produtivos que minimizem impactos ambientais. Observa-se, portanto, que o município tem buscado incorporar em suas licitações não apenas critérios econômicos e de eficiência administrativa, mas também valores ecológicos e éticos, transformando o ato de comprar em uma ferramenta de política pública voltada à preservação ambiental e à promoção de uma economia verde e responsável.

Dessa forma, a experiência de Caraguatatuba evidencia como a aplicação da Lei nº 14.133/2021 pode fortalecer a agenda de sustentabilidade no âmbito municipal, integrando as compras públicas à gestão ambiental e ao desenvolvimento regional sustentável. O alinhamento das práticas licitatórias ao ODS 12 demonstra que a modernização normativa, quando associada a uma gestão pública comprometida com resultados e com o uso ético dos recursos públicos é capaz de promover um modelo de governança mais transparente, eficiente e sustentável.

MÉTODO

A metodologia empregada neste trabalho tem como base uma pesquisa bibliográfica, de natureza qualitativa e exploratória. O presente estudo foi realizado por meio da revisão de literatura especializada na área das legislações de licitações, além de artigos científicos voltados ao tema.

A pesquisa documental caracteriza-se pelo uso de documentos que, após análise criteriosa, possibilitam ao pesquisador ampliar a compreensão da realidade estudada a partir das informações neles contidas. O que segundo Gil (2008, p.147)

Essas fontes documentais são capazes de proporcionar ao pesquisador dados em quantidade e qualidade suficiente para evitar a perda de tempo e o constrangimento que caracterizam muitas das pesquisas em que os dados são obtidos diretamente das pessoas. Sem contar que em muitos casos só se torna possível realizar uma investigação social por meio de documentos.

Esta pesquisa apresenta caráter exploratório, uma vez que se propõe a examinar a evolução, as inovações centrais introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, confrontando-as com os dispositivos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993.

Conforme destacam Lakatos e Marconi (2008, p. 107), o método comparativo pode ser aplicado tanto para cotejar grupos e fenômenos presentes ou passados, quanto para analisar sociedades em estágios semelhantes ou distintos de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o presente estudo busca realizar uma análise crítica da evolução normativa, evidenciando como a nova legislação promove continuidades, rupturas e avanços em relação ao modelo anterior, contribuindo para a compreensão do processo histórico de transformação das licitações públicas no Brasil.

A técnica metodológica central adotada foi a revisão bibliográfica, compreendida como um procedimento sistemático de levantamento, seleção e análise crítica de obras teóricas, artigos científicos e demais produções acadêmicas relevantes ao tema. Esse processo permitiu a construção de um referencial conceitual consistente, proporcionando uma compreensão mais aprofundada do objeto de estudo. Além disso, possibilitou a realização de uma análise entre as legislações examinadas, por meio da qual foi possível identificar convergências, divergências e inovações, contribuindo para uma visão crítica e fundamentada da evolução normativa das licitações públicas no Brasil.

Como parte da metodologia, adotou-se também a análise documental de um estudo de caso extraído do portal oficial da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba, referente ao Edital nº 29/2025 (Processo Administrativo nº 377/2025) da Fundação Educacional e Cultural de Caraguatatuba (FUNDACC). O processo, conduzido integralmente sob a Lei nº 14.133/2021, foi selecionado por representar um exemplo

concreto da aplicação prática da nova legislação de licitações no contexto municipal, com enfoque na sustentabilidade e no cumprimento do ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis. A análise desse documento permitiu observar, de forma empírica, como os instrumentos previstos na nova lei, tais como o ETP e o Termo de Referência, foram utilizados para integrar critérios de sustentabilidade ao processo de aquisição pública, especialmente pela exigência de certificações ambientais para o fornecimento de papel A4.

Assim, o estudo de caso serviu como base prática para compreender a adequação da gestão municipal às novas diretrizes legais e aos princípios de consumo responsável, reforçando o alinhamento entre o planejamento licitatório e as metas da Agenda 2030.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a Administração Pública, ao incorporar gradualmente as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, tende a superar o paradigma historicamente associado às licitações como processos burocráticos, ineficientes e marcados por desperdícios e contratações onerosas. A nova legislação, ao priorizar o planejamento, a governança e a análise de riscos, promove um modelo administrativo mais transparente, racional e competitivo, capaz de alinhar-se não apenas às exigências constitucionais de eficiência e legalidade, mas também às diretrizes internacionais de sustentabilidade.

Assim, o fortalecimento do planejamento por meio do PCA, DFD e ETP, aliado à incorporação de critérios de responsabilidade socioambiental nos processos licitatórios, permite que as contratações públicas assumam papel estratégico no cumprimento da Agenda 2030. O ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis é contemplado pela adoção de práticas que priorizam eficiência de recursos, redução de desperdícios e incentivo a fornecedores sustentáveis.

Dessa forma, a Lei nº 14.133/2021 não apenas reformula a prática das contratações públicas no Brasil, mas também projeta as licitações como um instrumento de política pública transversal, capaz de articular eficiência administrativa, integridade institucional e desenvolvimento sustentável. Assim, a evolução normativa não deve ser vista apenas como uma resposta às fragilidades do passado, mas como

uma oportunidade de reposicionar o sistema de compras governamentais no centro das estratégias de modernização do Estado e de cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

Referências

AGENDA 21 GLOBAL. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), **Agenda 21 (global)**. Centro de Ecologia Integral. Disponível em <https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda21.pdf>. Acesso em 18 de setembro de 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 15 de setembro de 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 18 de setembro de 2025.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 272/2002-Plenário. Relator: Ministro ADYLLSON MOTTA. Sessão de 24 de julho de 2002. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2002/Plenario/AC-2002-000272-AM-PL.doc>. Acesso em: 18 de setembro de 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, Antônio. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. rev., atual., reform Rio de Janeiro: Forense, 2023. Livro. (1 recurso online). ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559645770>. Acesso em: 6 out. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo - 15ª Edição 2025**. 15. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. *E-book*. p.349. ISBN 9788553624959. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624959/>. Acesso em: 06 out. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011