

INSTITUTO EDUCAMINAS EAD LTDA

Yasmin Floriano Fernandes

**PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS NA LEI Nº
14.133/2021: GOVERNANÇA, PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES E CONTROLE
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Bady Bassitt/SP

2026

INSTITUTO EDUCAMINAS EAD LTDA

Yasmin Floriano Fernandes

**PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS NA LEI Nº
14.133/2021: GOVERNANÇA, PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES E CONTROLE
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Artigo Científico apresentado ao INSTITUTO EDUCAMINAS EaD LTDA, como parte das exigências para a obtenção do título de Pós-graduação em Administração Pública.

Bady Bassitt/SP

2026

PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS NA LEI Nº 14.133/2021: GOVERNANÇA, PREVENÇÃO DE IRREGULARIDADES E CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Yasmin Floriano Fernandes

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o planejamento das contratações públicas municipais à luz da Lei nº 14.133/2021, considerando sua relevância para a governança administrativa, a eficiência na aplicação dos recursos públicos e a prevenção de irregularidades perante os Tribunais de Contas. A pesquisa parte da compreensão de que a contratação pública não deve ser tratada como ato isolado ou meramente procedimental, mas como processo administrativo estruturado, que exige identificação prévia da necessidade, instrução adequada da fase preparatória, definição clara do objeto, compatibilidade orçamentária, análise de riscos e motivação suficiente. O estudo adota metodologia de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, fundamentada em legislação, doutrina e orientações institucionais sobre licitações, governança e controle externo. A análise evidencia que o planejamento contratual contribui para reduzir improvisações, evitar falhas recorrentes, aprimorar a integração entre os setores municipais e fortalecer a transparência da gestão. Conclui-se que, especialmente nos municípios de pequeno porte, o planejamento das contratações públicas representa instrumento indispensável de boa administração, permitindo maior racionalidade decisória, prevenção de apontamentos pelos órgãos de controle e proteção do interesse público.

Palavras-chave: Contratações públicas. Administração Pública municipal. Lei nº 14.133/2021. Planejamento. Tribunais de Contas.

Introdução

A Administração Pública municipal desempenha papel essencial na concretização das políticas públicas e na prestação de serviços diretamente percebidos pela população. É no município que se materializam demandas cotidianas relacionadas à saúde, educação, assistência social, infraestrutura urbana, limpeza pública, transporte, manutenção de prédios públicos, aquisição de materiais, execução de obras e contratação de serviços indispensáveis ao funcionamento da máquina administrativa. Nesse cenário, as contratações públicas

assumem posição estratégica, pois viabilizam grande parte das ações necessárias ao atendimento do interesse coletivo.

Historicamente, a contratação pública foi muitas vezes compreendida sob perspectiva excessivamente formal, concentrada no momento da licitação ou na escolha do fornecedor. Contudo, a complexidade da gestão pública contemporânea demonstra que a regularidade de uma contratação não depende apenas da fase externa do procedimento, mas de todo o percurso administrativo que o antecede. A identificação da necessidade, a descrição do objeto, a estimativa de custos, a justificativa da contratação, a compatibilidade orçamentária, a análise de riscos e a definição de critérios objetivos condicionam a qualidade e a segurança do processo.

A Lei nº 14.133/2021 reforçou essa mudança de paradigma ao valorizar o planejamento, a governança, a segregação de funções, a motivação, a transparência, a eficiência e a gestão por resultados nas contratações públicas (BRASIL, 2021). A nova legislação evidencia que a fase preparatória não deve ser tratada como simples etapa burocrática, mas como núcleo estruturante da contratação, no qual se definem os elementos essenciais para a seleção da solução administrativa e para a redução de riscos futuros.

No âmbito municipal, essa diretriz possui especial relevância. Muitos municípios, sobretudo os de pequeno porte, enfrentam limitações estruturais, reduzido número de servidores especializados, acúmulo de funções, dificuldade de padronização de fluxos e dependência de setores técnicos restritos. Tais fatores podem comprometer a instrução dos processos de contratação, gerando falhas identificadas pelo controle interno, pelos Tribunais de Contas ou pelo Poder Judiciário. Assim, o planejamento passa a representar ferramenta de prevenção e não apenas exigência formal.

Diante desse contexto, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma o planejamento das contratações públicas municipais, à luz da Lei nº 14.133/2021, pode contribuir para a governança administrativa e para a prevenção de irregularidades perante os Tribunais de Contas? O objetivo geral consiste em analisar o planejamento das contratações públicas municipais como instrumento de governança, eficiência administrativa e prevenção de irregularidades perante os órgãos de controle externo. Como objetivos específicos, pretende-se examinar a importância do planejamento na Lei nº 14.133/2021, compreender os principais elementos da fase preparatória e refletir sobre os desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte na implementação de práticas planejadas e preventivas.

A justificativa do estudo reside na centralidade das contratações públicas para a execução das políticas municipais. A Administração Pública depende de contratações adequadas para prestar serviços, adquirir bens, executar obras e manter sua estrutura em funcionamento. Por isso, estudar o planejamento das contratações significa analisar uma das bases da boa gestão pública. Em tempos de maior fiscalização, transparência e cobrança por resultados, planejar deixou de ser providência acessória e passou a constituir verdadeiro dever administrativo.

Desenvolvimento

1. A Administração Pública municipal e o planejamento das contratações públicas

A Administração Pública municipal ocupa posição essencial na concretização do interesse público, pois é responsável pela execução direta de políticas públicas e pela prestação de serviços que afetam de forma imediata a vida da população. Para cumprir essas finalidades, o município precisa contratar bens, serviços, obras, soluções tecnológicas, materiais permanentes, insumos e estruturas de apoio à atividade administrativa. Nesse contexto, as contratações públicas não podem ser compreendidas apenas como procedimentos formais destinados à escolha de fornecedores; elas representam instrumentos de execução de políticas públicas e de transformação do planejamento governamental em ação concreta.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 37, que a Administração Pública deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). No campo das contratações públicas, tais princípios exigem atuação transparente, motivada, isonômica e voltada à seleção da solução mais adequada ao interesse público. Di Pietro (2024) destaca que a atividade administrativa deve ser orientada por princípios que condicionam a legitimidade dos atos públicos, enquanto Carvalho Filho (2023) observa que a função administrativa exige compatibilidade entre finalidade pública, competência e forma legal.

A Lei nº 14.133/2021 reforçou essa perspectiva ao estabelecer um regime jurídico orientado por planejamento, governança, transparência, segregação de funções, motivação, economicidade e eficiência. A contratação pública passou a ser tratada como processo administrativo mais amplo, no qual a fase preparatória possui papel decisivo para a qualidade do resultado final. Justen Filho (2021) observa que a nova lei atribui maior densidade à etapa de planejamento, aproximando a contratação pública de uma lógica de gestão, controle e resultado.

O planejamento das contratações públicas consiste na organização prévia das demandas administrativas, permitindo que o gestor avalie necessidades, defina prioridades, estime custos, verifique disponibilidade orçamentária, identifique riscos e estabeleça critérios adequados para a futura contratação. Trata-se de etapa fundamental para evitar improvisações, reduzir contratações emergenciais indevidas e conferir maior racionalidade à execução da despesa pública. A relação entre planejamento e responsabilidade fiscal também se aproxima da lógica da Lei Complementar nº 101/2000, que valoriza ação planejada, transparência e prevenção de riscos na gestão pública (BRASIL, 2000).

Nos municípios, especialmente nos de pequeno porte, o planejamento contratual enfrenta desafios próprios. A limitação de servidores especializados, a sobrecarga de setores administrativos, a ausência de fluxos padronizados e a urgência das demandas cotidianas podem levar à repetição de práticas antigas, muitas vezes baseadas na experiência informal e não em planejamento documentado. A ausência de planejamento pode resultar em objetos mal definidos, pesquisas de preços inconsistentes, termos de referência incompletos, prazos insuficientes, falhas na previsão orçamentária, aditivos sucessivos e execução contratual deficiente.

Por outro lado, quando a Administração municipal planeja suas contratações, torna-se possível organizar melhor as demandas dos setores, evitar sobreposição de objetos, padronizar procedimentos, estabelecer prioridades e ampliar a transparência da gestão. O planejamento também contribui para a eficiência administrativa, pois a contratação pública eficiente não é apenas a mais rápida, mas aquela que atende adequadamente à necessidade pública, com preço compatível, objeto bem definido, execução viável e controle adequado.

Nesse sentido, o planejamento das contratações municipais deve ser compreendido como prática institucional permanente. Ainda que os municípios de pequeno porte possuam limitações estruturais, é possível avançar por meio de medidas graduais, como calendário anual de demandas, padronização de documentos, capacitação de servidores, checklists internos, controle de prazos contratuais e acompanhamento das contratações recorrentes. A adoção dessas práticas favorece a previsibilidade administrativa, a transparência e a prevenção de riscos.

2. A fase preparatória na Lei nº 14.133/2021: instrução, motivação e governança

A Lei nº 14.133/2021 atribuiu especial relevância à fase preparatória das contratações públicas, reconhecendo que a qualidade do processo licitatório depende, em grande medida,

dos atos praticados antes da publicação do edital ou da formalização da contratação direta. Essa etapa inicial organiza os elementos que justificam a contratação, definem o objeto, delimitam a necessidade administrativa, estimam custos, avaliam riscos e estabelecem condições para a futura execução contratual.

A fase preparatória não deve ser vista como simples formalidade documental. Ela constitui o momento em que a Administração demonstra a racionalidade da contratação pretendida e comprova que a decisão administrativa decorre de necessidade real, motivada e compatível com o interesse público. Para Niebuhr (2021), a nova lei exige uma postura mais analítica da Administração, especialmente na construção dos documentos que antecedem a disputa. Oliveira (2022) também ressalta que planejamento, motivação e definição adequada do objeto são pressupostos para contratações mais eficientes.

Um dos elementos centrais dessa etapa é a correta identificação da necessidade administrativa. Antes de iniciar uma contratação, a Administração deve compreender qual problema pretende resolver, qual demanda pública precisa atender e qual resultado espera alcançar. A contratação não deve partir diretamente da escolha de produto, serviço ou fornecedor, mas da análise da necessidade pública que justifica a atuação administrativa. Essa inversão de lógica é essencial para evitar contratações inadequadas, direcionadas ou desconectadas da finalidade pública.

A partir da necessidade identificada, a Administração deve buscar a solução mais adequada, avaliando alternativas disponíveis, custos, viabilidade técnica, experiências anteriores e compatibilidade com o planejamento orçamentário. O Estudo Técnico Preliminar, quando exigido ou cabível, auxilia na compreensão da necessidade, na avaliação das possíveis soluções e na escolha da alternativa mais adequada. O Termo de Referência, por sua vez, define o objeto e as condições da contratação, incluindo requisitos de execução, critérios de medição, obrigações das partes, prazos e condições de pagamento.

A definição adequada do objeto é um dos maiores desafios da fase preparatória. Objetos descritos de forma genérica dificultam a formulação de propostas, reduzem a comparabilidade entre preços e ampliam o risco de execução inadequada. Por outro lado, descrições excessivamente restritivas podem limitar a competitividade e gerar questionamentos pelos órgãos de controle. Torres (2023) destaca que a descrição do objeto deve permitir compreensão suficiente do que se pretende contratar, sem impor barreiras artificiais à disputa. A pesquisa de preços também possui papel decisivo na prevenção de irregularidades. Estimativas frágeis podem levar a contratações com sobrepreço, fracasso do certame, desclassificações sucessivas ou necessidade de reabertura do procedimento. No âmbito

municipal, a pesquisa de preços deve ser tratada com especial cuidado, sobretudo quando houver mercado local restrito, objetos específicos ou dificuldade de obtenção de parâmetros confiáveis. Jacoby Fernandes (2021) observa que a formação do preço estimado é etapa sensível, pois interfere na economicidade e na própria viabilidade da contratação.

Outro aspecto relevante é a motivação dos atos praticados na fase preparatória. A Administração deve registrar as razões que justificam suas escolhas, especialmente quando define determinada solução, estabelece requisitos técnicos, opta por critério de julgamento, admite exigências de habilitação ou escolhe determinada forma de contratação. A motivação permite compreender o caminho percorrido pelo gestor e oferece base para o controle interno, externo e social.

A governança das contratações também exige segregação de funções. A concentração excessiva de etapas em um único agente ou setor pode ampliar riscos de erro, favorecimento, deficiência de controle e responsabilização. Nos municípios de pequeno porte, a aplicação desse princípio pode ser desafiadora, mas deve ser buscada dentro das possibilidades reais da estrutura administrativa. O Decreto nº 9.203/2017, embora voltado à Administração Pública federal, apresenta diretrizes úteis ao vincular governança a liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2017).

A fase preparatória também deve considerar a gestão de riscos. Identificar riscos antes da contratação permite prever dificuldades de execução, falhas de mercado, problemas de fiscalização, riscos financeiros, jurídicos e operacionais. A Controladoria-Geral da União (2018) destaca que a gestão de riscos auxilia a identificação de vulnerabilidades institucionais e contribui para prevenir falhas e desvios. Assim, a análise prévia dos riscos não burocratiza a contratação; ao contrário, qualifica a decisão administrativa.

No campo da governança pública, a fase preparatória funciona como espaço de integração institucional. O setor requisitante conhece a demanda; o setor técnico contribui para a definição adequada do objeto; o setor de compras auxilia na pesquisa e no procedimento; a contabilidade verifica aspectos orçamentários; o controle interno atua preventivamente; e a assessoria jurídica examina a conformidade normativa. A contratação bem planejada depende dessa engrenagem, pois nenhum setor, isoladamente, concentra todos os elementos necessários à decisão administrativa.

3. Prevenção de irregularidades e controle pelos Tribunais de Contas

O planejamento das contratações públicas municipais possui relação direta com a prevenção de irregularidades e com o controle exercido pelos Tribunais de Contas. A atuação desses órgãos não se limita à verificação posterior da despesa realizada, pois alcança também a análise da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e conformidade dos atos administrativos que integram os processos de contratação pública.

No âmbito das contratações municipais, muitas irregularidades identificadas pelos órgãos de controle não surgem na execução contratual propriamente dita, mas na fase inicial do processo. Ausência de justificativa da necessidade, falhas na definição do objeto, pesquisa de preços insuficiente, exigências restritivas, ausência de motivação, fracionamento indevido da despesa, contratação emergencial sem demonstração adequada da urgência e deficiência na fiscalização contratual são situações que podem decorrer de planejamento inadequado.

A Constituição Federal atribui aos Tribunais de Contas papel relevante no controle da Administração Pública, especialmente quanto à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988). No plano municipal, essa fiscalização assume especial importância, pois as contratações públicas representam parcela significativa da execução das políticas locais. O Tribunal de Contas da União (2020), ao tratar da governança em organizações públicas, relaciona controle, estratégia e entrega de resultados à sociedade.

A Lei nº 14.133/2021 fortaleceu esse modelo preventivo ao estabelecer diretrizes voltadas à governança, ao planejamento, à transparência, à segregação de funções, à motivação e à gestão de riscos. Esses elementos permitem que o processo de contratação seja estruturado desde sua origem, reduzindo a possibilidade de falhas futuras. Para Motta (2020), a eficácia das contratações públicas depende da articulação entre legalidade, planejamento e controle, pois o procedimento licitatório não pode ser dissociado do resultado administrativo pretendido.

Nesse sentido, o planejamento funciona como defesa institucional da própria Administração. Processos bem instruídos permitem que o município comprove a necessidade da contratação, a compatibilidade do objeto com a demanda pública, a razoabilidade dos preços, a observância da competitividade e a adequação das decisões adotadas. Quanto mais clara e documentada for a fase preparatória, maior será a capacidade do ente municipal de responder a questionamentos dos órgãos de controle.

A prevenção de irregularidades também depende da atuação coordenada entre controle interno e controle externo. O controle interno deve acompanhar os processos administrativos de modo preventivo, verificando fluxos, documentos, riscos e conformidade antes que a contratação

seja concluída ou executada. Já o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, avalia a regularidade dos atos praticados e pode apontar falhas que demandem correção, responsabilização ou aperfeiçoamento institucional. Bittencourt (2021) destaca que a licitação moderna exige controles capazes de compatibilizar segurança jurídica e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

As contratações emergenciais merecem atenção especial. Embora admitidas pelo ordenamento jurídico em situações excepcionais, não devem ser utilizadas como substituto do planejamento ordinário. A emergência decorrente da falta de organização administrativa pode indicar falha de gestão, sobretudo quando a necessidade era previsível. Assim, o planejamento anual das demandas, o controle de vencimento dos contratos e a antecipação dos procedimentos licitatórios são medidas indispensáveis para reduzir riscos de contratações emergenciais indevidas.

Outro ponto sensível refere-se à pesquisa de preços. Estimativas inconsistentes podem comprometer a economicidade da contratação e gerar questionamentos sobre sobrepreço, superfaturamento ou inadequação do orçamento estimativo. A pesquisa de preços deve ser compatível com o objeto, atualizada, documentada e baseada em fontes idôneas. Não se trata de formalidade secundária, mas de elemento essencial para demonstrar que a Administração buscou parâmetro razoável para a futura contratação.

A atuação dos Tribunais de Contas também possui função pedagógica. Além da fiscalização propriamente dita, suas decisões, comunicados, manuais e orientações contribuem para orientar a Administração sobre falhas recorrentes e boas práticas. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2023), ao abordar a fase preparatória e a gestão contratual, reforça a importância da instrução adequada dos processos sob a Lei nº 14.133/2021. A gestão municipal deve utilizar esse acervo como ferramenta de aprimoramento institucional.

Dessa forma, o planejamento das contratações públicas municipais atua como ponte entre gestão e controle. Para a Administração, representa ferramenta de organização, eficiência e racionalidade. Para os Tribunais de Contas, oferece elementos objetivos para a análise da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos. Quando bem estruturado, o planejamento reduz irregularidades, qualifica a despesa pública e fortalece a confiança institucional.

4. Desafios dos pequenos municípios na implementação do planejamento contratual

A implementação do planejamento das contratações públicas representa desafio relevante para toda a Administração Pública, mas assume contornos ainda mais sensíveis nos municípios de

pequeno porte. Nesses entes, a estrutura administrativa costuma ser reduzida, os servidores acumulam funções diversas e os setores responsáveis pelas contratações frequentemente lidam com grande volume de demandas, prazos curtos e limitação de recursos técnicos e humanos.

Essa realidade não afasta o dever de cumprimento da Lei nº 14.133/2021, mas exige uma leitura compatível com as condições concretas da gestão municipal. O planejamento contratual precisa ser implementado de maneira progressiva, organizada e possível, sem ignorar as limitações locais. A Administração municipal deve buscar a profissionalização dos processos, ainda que por meio de medidas simples, desde que capazes de conferir maior segurança, previsibilidade e controle às contratações públicas.

Um dos principais desafios enfrentados pelos pequenos municípios está na carência de pessoal especializado. Muitas vezes, o mesmo servidor participa de etapas distintas do processo, auxilia setores requisitantes, organiza documentos, realiza pesquisas de preços, acompanha prazos e presta informações aos órgãos de controle. Essa sobreposição de atribuições pode comprometer a segregação de funções, aumentar a possibilidade de erros e dificultar a construção de processos mais robustos.

A capacitação dos servidores, nesse cenário, torna-se medida indispensável. A nova Lei de Licitações exige mudança de cultura administrativa, pois reforça a necessidade de planejamento, motivação, gestão de riscos, fiscalização contratual e governança. Sem formação adequada, há risco de reprodução de práticas antigas incompatíveis com o novo regime jurídico. A capacitação não deve ser vista como despesa acessória, mas como investimento institucional para a melhoria da gestão pública.

Outro desafio está na dificuldade de transformar demandas setoriais em planejamento institucional. Em muitos municípios, cada secretaria identifica suas necessidades de forma isolada, sem integração com o setor de compras, contabilidade, controle interno ou autoridade superior. Essa fragmentação pode gerar contratações repetidas, objetos semelhantes tratados separadamente, perda de economia de escala e ausência de visão global das prioridades administrativas.

A integração entre orçamento e contratação pública é essencial. Não basta identificar a necessidade administrativa; é preciso verificar se há disponibilidade orçamentária, compatibilidade com o planejamento fiscal e viabilidade de execução. A contratação sem adequada previsão financeira pode gerar descontinuidade, atrasos, aditivos inadequados ou compromissos superiores à capacidade administrativa do município. A Lei Complementar nº

101/2000 reforça essa lógica ao vincular responsabilidade fiscal a planejamento, transparência e equilíbrio na gestão dos recursos públicos (BRASIL, 2000).

Também há desafios relacionados à padronização documental. A ausência de modelos de documentos, checklists e fluxos internos pode gerar processos desiguais, incompletos ou excessivamente dependentes da experiência individual de determinados servidores. A padronização representa ferramenta importante de eficiência, desde que não se transforme em automatismo. Cada contratação precisa ser analisada conforme sua natureza, complexidade, risco e finalidade pública.

A tecnologia pode contribuir para o planejamento contratual, mas sua utilização depende de adaptação à realidade local. Sistemas informatizados, planilhas de controle, agendas de vencimento contratual e bancos de documentos podem melhorar a organização interna, mesmo quando não houver soluções sofisticadas. O essencial é que a Administração possua informações mínimas e atualizadas sobre demandas, contratos vigentes, prazos, valores e responsáveis.

O Plano de Contratações Anual, ainda que regulamentado no âmbito federal pelo Decreto nº 10.947/2022, pode servir como referência de organização administrativa para os municípios. Sua lógica contribui para que a Administração identifique previamente suas necessidades, compatibilize demandas com planejamento orçamentário e organize melhor os procedimentos ao longo do exercício (BRASIL, 2022). Mesmo quando não adotado com a mesma complexidade da Administração federal, o planejamento anual pode inspirar práticas municipais mais ordenadas.

Apesar das dificuldades, os pequenos municípios podem adotar estratégias proporcionais à sua realidade. A criação de calendário anual de contratações, o levantamento de demandas recorrentes, o controle de contratos próximos ao vencimento, a utilização de modelos padronizados, a capacitação periódica dos servidores e a integração entre setores são medidas viáveis e capazes de produzir avanços concretos. O pequeno porte do município não justifica ausência de planejamento, mas pode orientar a forma gradual e proporcional de sua implementação.

Conclui-se que o planejamento das contratações públicas, nos pequenos municípios, é menos uma questão de estrutura sofisticada e mais uma questão de método, responsabilidade e cultura institucional. A Administração que planeja se protege melhor, contrata com mais qualidade e presta contas com maior segurança. No regime da Lei nº 14.133/2021, essa postura representa caminho necessário para uma gestão pública eficiente, transparente e comprometida com o interesse coletivo.

Metodologia

O presente estudo utiliza metodologia de revisão bibliográfica, com abordagem qualitativa, descritiva e exploratória. A pesquisa bibliográfica permite examinar contribuições legislativas, doutrinárias e institucionais relacionadas às contratações públicas, ao planejamento administrativo, à governança municipal e ao controle exercido pelos Tribunais de Contas.

A abordagem qualitativa justifica-se pela natureza do tema, que exige análise interpretativa dos fundamentos jurídicos e administrativos da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à importância da fase preparatória e da prevenção de irregularidades nas contratações públicas municipais. O caráter descritivo decorre da necessidade de apresentar os principais elementos que compõem o planejamento contratual, enquanto o aspecto exploratório permite refletir sobre os desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte na implementação de práticas planejadas e preventivas.

Foram considerados como referenciais a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, normas relacionadas à governança e ao planejamento das contratações, bem como doutrina especializada em Direito Administrativo, licitações e contratos administrativos. Também foram utilizados materiais institucionais de órgãos de controle, especialmente aqueles voltados à governança pública, à gestão de riscos e à fiscalização das contratações públicas.

Conclusão

O presente artigo analisou o planejamento das contratações públicas municipais à luz da Lei nº 14.133/2021, considerando sua relevância para a governança administrativa, a eficiência na aplicação dos recursos públicos e a prevenção de irregularidades perante os Tribunais de Contas. A pesquisa partiu da compreensão de que a contratação pública não deve ser tratada como ato isolado ou meramente formal, mas como processo administrativo estruturado, que se inicia com a identificação da necessidade pública e se desenvolve por meio de planejamento, motivação, instrução adequada e controle.

Ao longo do estudo, verificou-se que a nova Lei de Licitações fortaleceu a fase preparatória das contratações públicas, conferindo maior importância à definição da necessidade administrativa, à descrição adequada do objeto, à estimativa de custos, à análise de riscos, à compatibilidade orçamentária, à segregação de funções e à motivação dos atos. Esses elementos demonstram que a regularidade da contratação não depende apenas da fase externa

do procedimento, mas principalmente da qualidade da instrução construída antes da seleção do fornecedor.

O problema de pesquisa foi respondido ao se constatar que o planejamento das contratações públicas municipais contribui para a governança administrativa e para a prevenção de irregularidades ao reduzir improvisações, organizar demandas, permitir decisões mais fundamentadas e fortalecer a documentação dos processos. Quando o município planeja adequadamente suas contratações, amplia sua capacidade de demonstrar legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, reduzindo sua exposição a apontamentos dos órgãos de controle.

A hipótese inicialmente formulada confirma-se, pois o planejamento contratual, quando adotado como prática institucional permanente, constitui instrumento de governança, eficiência e prevenção de irregularidades. Sua função não é apenas cumprir exigências formais da Lei nº 14.133/2021, mas qualificar a tomada de decisão administrativa, proteger o interesse público e fortalecer a prestação de contas.

Constatou-se, ainda, que os municípios de pequeno porte enfrentam desafios específicos, especialmente em razão da limitação de servidores especializados, do acúmulo de funções, da escassez de recursos técnicos e da dificuldade de integração entre setores. Contudo, tais limitações não afastam o dever de planejar; ao contrário, tornam ainda mais necessária a adoção de medidas proporcionais e progressivas, como calendário de contratações, controle de vigência contratual, padronização de documentos, checklists, capacitação de servidores e maior diálogo institucional.

Conclui-se, portanto, que o planejamento das contratações públicas municipais representa verdadeiro alicerce da boa Administração Pública. No regime da Lei nº 14.133/2021, planejar é prevenir falhas, qualificar decisões, organizar recursos e demonstrar compromisso com a transparência e a eficiência. Para os municípios de pequeno porte, o planejamento contratual não deve ser visto como obstáculo burocrático, mas como ferramenta de proteção institucional, racionalidade administrativa e correta aplicação do dinheiro público.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

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: 31 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10947.htm. Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 jul. 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/114133.htm. Acesso em: 31 jul. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Barueri: Atlas, 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia prático de gestão de riscos para a integridade. Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas licitações e contratos. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Curitiba: Zênite, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. Salvador: JusPodivm, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 31 jul. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Licitações e contratos: principais aspectos da fase preparatória e gestão contratual. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/licitacoes-e-contratos-principais-aspectos-fase-preparatoria-e-gestao-contratual-0>. Acesso em: 31 jul. 2026.