Revista ESASP
Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB SP

Planejamento e celeridade nas contratações municipais: três paradoxos da práxis da Lei nº 14.133/2021

Planning and speed in municipal procurement: three paradoxes in the praxis of Law No. 14.133/2021

Planificación y celeridad en las contrataciones municipales: tres paradojas de la praxis de la Ley n.º 14.133/2021

Leandro Silva de Oliveira
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil
https://orcid.org/0000-0002-9608-9729
E-mail:jazzleandro@yahoo.com.br

Pós-doutorando em Antropologia pela USP, integra o GRAVI – Grupo de Antropologia Visual e o PAM – Pesquisas em Antropologia Musical. Foi Professor Especialista Visitante na Unicamp (2023). Doutor em Sociologia pela UFSCar (2018), mestre em Ciências Sociais pela UNESP (2013) e bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela PUC-Campinas (2010).

Marcos Paulo Candian
Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, Brasil
https://orcid.org/0009-0004-8635-0550
E-mail:marcoscandian@gmail.com

Advogado, bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Servidor público municipal, possui mais de 10 anos de experiência em processos de contratação pública, planejamento, análise e gestão de procedimentos licitatórios.

Resumo: Passados cinco anos da publicação da Lei nº 14.133/2021, o artigo examina a aplicação prática da nova lei em um município de grande porte, investigando em que fase do ciclo de contratação se concentra a morosidade das licitações. A partir de dados empíricos extraídos de amostra estratificada de 124 processos licitatórios, identificam-se três paradoxos que desafiam pressupostos correntes sobre as causas dessa morosidade. Os resultados são articulados ao referencial teórico de governança pública, transparência e *accountability*, sugerindo que a insuficiência do planejamento está associada à perda de celeridade, à fragilização da transparência do ciclo de contratação, à dificuldade do controle social e da supervisão institucional e ao enfraquecimento da integridade do sistema de compras públicas. Os achados

evidenciam um desafio típico da transição normativa: o modelo de planejamento instituído pela lei foi incorporado formalmente, mas a capacidade institucional de executá-lo não acompanhou essa incorporação. Os resultados sugerem que a otimização das licitações depende menos de reformas procedimentais na fase de certame e mais do fortalecimento da fase de planejamento, medida que, além de acelerar os processos, fortalece a governança pública e contribui para a legitimidade democrática das contratações.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021; Licitações públicas; Fase preparatória; Planejamento das contratações; Governança pública.

Abstract: Five years after the enactment of Law No. 14.133/2021, this article examines the practical application of the new law in a large Brazilian municipality, investigating at which stage of the procurement cycle delays are concentrated. Based on empirical data drawn from a stratified sample of 124 procurement processes, it identifies three paradoxes that challenge prevailing assumptions about the causes of such delays. The findings are framed within the theoretical lens of public governance, transparency, and *accountability*, suggesting that inadequate planning is associated with reduced speed, diminished transparency of the procurement cycle, impaired social oversight and institutional supervision, and a weakened integrity of the public purchasing system. The findings reveal a typical challenge of regulatory transition: the planning model established by the law has been formally incorporated, but the institutional capacity to carry it out has not kept pace. Results suggest that optimizing procurement depends less on procedural reforms in the bidding phase and more on strengthening the planning phase — a measure that, beyond accelerating processes, reinforces public governance and contributes to the democratic legitimacy of public contracting.

Keywords: Law No. 14,133/2021; Public Procurement; Preparatory Phase; Procurement Planning; Public Governance.

Resumen: A cinco años de la publicación de la Ley n.º 14.133/2021, el artículo examina la aplicación práctica de la nueva ley en un municipio de gran tamaño, investigando en qué fase del ciclo de contratación se concentra la morosidad de las licitaciones. A partir de datos empíricos extraídos de una muestra estratificada de 124 procesos licitatorios, se identifican tres paradojas que desafían presupuestos corrientes sobre las causas de esa morosidad. Los resultados se articulan con el marco teórico de la gobernanza pública, la transparencia y la *accountability*, y sugieren que la insuficiencia de la planificación está asociada a la pérdida de celeridad, al deterioro de la transparencia del ciclo de contratación, a la dificultad del control social y de la supervisión institucional y al debilitamiento de la integridad del sistema de compras públicas. Los hallazgos evidencian un desafío típico de la transición normativa: el modelo de planificación instituido por la ley fue incorporado

formalmente, pero la capacidad institucional para ejecutarlo no acompañó esa incorporación. Los resultados sugieren que la optimización de las licitaciones depende menos de reformas procedimentales en la fase del certamen y más del fortalecimiento de la fase de planificación, medida que, además de acelerar los procesos, fortalece la gobernanza pública y contribuye a la legitimidad democrática de las contrataciones.

Palabras clave: Ley n.º 14.133/2021; Contratación pública; Fase preparatoria; Planificación de las contrataciones; Gobernanza pública.

Recebido em: *agosto de 2026*
Aceite em: *outubro de 2026*
Publicado em: *novembro de 2026*

1. Introdução

A morosidade dos processos licitatórios no Brasil constitui fenômeno amplamente documentado na literatura jurídico-administrativa e objeto de críticas recorrentes tanto no debate institucional quanto no discurso público. A demora entre a identificação de uma necessidade administrativa e a efetiva contratação do bem ou serviço compromete a continuidade de políticas públicas, eleva os custos transacionais[1] — isto é, os recursos de tempo, pessoal e estrutura consumidos na própria condução do procedimento, independentemente do valor do objeto contratado — e enfraquece a confiança da população e dos fornecedores no sistema de compras governamentais. A Lei Federal nº 14.133/2021 buscou enfrentar esse quadro ao estruturar a fase preparatória como eixo central da contratação (art. 18), ao consagrar a segregação de funções como vedação expressa à atuação simultânea do mesmo agente em etapas suscetíveis a riscos (art. 7º, § 1º) e ao instituir a padronização de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (art. 18, § 1º) e o Termo de Referência (art. 6º, XXIII). No entanto, os efeitos práticos dessas inovações normativas dependem, em larga medida, da capacidade institucional de implementá-las.

[1] Custos transacionais são os custos associados à realização de trocas, tais como busca de informações, negociação, redação, monitoramento e execução de contratos, conforme a teoria clássica de Williamson (1985). Sua aplicação ao setor público é amplamente acolhida pela literatura institucionalista, reconhecendo-se que, nesse âmbito, tais custos incluem também exigências formais de controle, transparência e responsabilização, em linha com as proposições de North (1990).

É precisamente nesse espaço, entre a inovação normativa e sua efetiva implementação, que se situa o presente estudo, o qual examina a práxis da lei, isto é, o modo como seus institutos operam no cotidiano administrativo de um ente municipal de grande porte.

Não é incomum, nesse contexto, que os ânimos da crítica recaiam sobre o procedimento licitatório em si, isto é, sobre sua estrutura formal, a exigência de pareceres jurídicos e a multiplicidade de etapas, como se a burocracia procedimental fosse, por si só, a causa da lentidão. Essa percepção, embora difundida, carece de verificação empírica. Onde, exatamente, o tempo se perde? Em que fase do ciclo de contratação a tramitação se concentra? As respostas a essas perguntas podem ser contraintuitivas, conforme demonstramos adiante.

Diante desse cenário, o presente artigo examina a tramitação de processos licitatórios de um ente municipal de grande porte, aqui designado Município Alfa, a partir de dados empíricos extraídos de amostra estratificada de 124 processos, distribuídos entre sete Secretarias Municipais. A análise identifica três paradoxos que desafiam pressupostos arraigados sobre as causas da morosidade nas contratações públicas, revelando que o problema não reside onde o senso comum costuma situá-lo.

Cabe, aqui, uma distinção. Os dois primeiros paradoxos são de ordem perceptiva: dizem respeito a situações em que uma apreensão inicial, intuitiva, acerca da causa do problema é refutada pela análise empírica, que revela uma causalidade contraintuitiva. O terceiro, por sua vez, é de natureza funcional: designa um expediente crítico pelo qual um mecanismo que, isoladamente, promove aperfeiçoamento e opera de modo eficaz, converte-se em seu oposto quando reiterado, de modo que sua acumulação engendra precisamente o efeito contrário ao pretendido.

Na sequência desta introdução, a seção 2 apresenta a fundamentação teórica que articula os conceitos de eficiência, celeridade, governança pública,

transparência e *accountability* aplicados às contratações; a seção 3, ainda desdobrando a fundamentação teórica, expõe o arcabouço normativo e a divisão de competências do Município Alfa sobre contratações públicas, distinguindo as atribuições das Secretarias demandantes e do órgão central de compras; a seção 4 descreve a metodologia adotada para levantar o tempo médio de licitação e identificar os principais pontos de tramitação prolongada; a seção 5, núcleo do trabalho, apresenta os resultados e desenvolve cada um dos três paradoxos com base nos dados coletados; a seção 6 apresenta a análise de resultados. A seção 7, por fim, traz as considerações finais e recomendações.

2. Fundamentação teórica

A insuficiência do planejamento nas contratações públicas produz efeitos que ultrapassam a dimensão dos prazos. Quando a fase preparatória de um processo licitatório é conduzida de modo deficiente, a demora na contratação, seu efeito mais imediato, deflagra um encadeamento de consequências: instabilidade da documentação processual, dificuldades de acompanhamento e controle externo e, por fim, enfraquecimento da confiança da população nas instituições. O referencial teórico aqui apresentado percorre esse encadeamento, partindo da eficiência, condição técnica de funcionamento do ciclo de contratações, e avançando até a legitimidade democrática , a fim de demonstrar que o planejamento deficiente não se restringe a um problema de gestão, mas constitui um problema de governança

2.1. Eficiência nas contratações públicas: a tríade economicidade, celeridade e qualidade

O princípio da eficiência, inserido no caput do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, impõe à Administração Pública a obrigação de realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional (Desordi; Bona, 2020). No âmbito das contratações, o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 reiterou essa exigência ao prescrever que a Administração observe a eficiência contratual como orientação para a busca do

melhor resultado. No campo das contratações públicas, a eficiência se sustenta sobre três pilares: economicidade, celeridade e qualidade (Niebuhr, 2006 apud Silva, 2008), decomposição que a Lei nº 14.133/2021 não reformulou, antes reforçou ao consagrar a eficiência orientada a resultados. A economicidade relaciona-se à obtenção do menor custo compatível com as especificações exigidas; a celeridade, ao menor prazo possível entre a identificação da necessidade e o efetivo recebimento do objeto; e a qualidade, a um padrão de desempenho capaz de satisfazer a finalidade pública da contratação.

É necessário observar, porém, que a celeridade não é um componente, entre outros, da eficiência: ela opera como *pré-condição* para que os demais vetores cumpram sua função, uma vez que o tempo degrada os elementos que sustentam a contratação.

Considere-se um processo licitatório para aquisição de equipamentos de informática destinados a uma rede escolar. Se a pesquisa de preços é realizada em janeiro e o edital só é publicado em outubro, os valores levantados podem não refletir a realidade do mercado: modelos podem ter sido descontinuados, fornecedores podem ter ingressado ou saído do segmento, e a variação cambial pode ter alterado substancialmente os custos, comprometendo a economicidade.

Da mesma forma, as especificações técnicas podem ter se tornado obsoletas: o processador indicado já não é fabricado, a capacidade de armazenamento padrão do mercado dobrou, e o que era referência de qualidade passou a ser produto defasado, o que incide diretamente sobre a qualidade. O mesmo raciocínio se aplica a serviços: uma licitação para manutenção predial cuja pesquisa de preços foi elaborada no primeiro semestre pode resultar, se publicada apenas no segundo, em valores defasados que levam o certame ao fracasso.

Para uma adequada compreensão do argumento, é necessário distinguir dois documentos centrais do ciclo de contratação: o Estudo Técnico Preliminar

(ETP) e o Termo de Referência (TR). O ETP é o documento que materializa a fase de planejamento: nele se examinam a necessidade administrativa, as alternativas disponíveis e a viabilidade da contratação. O TR, por sua vez, constitui etapa posterior: apoiando-se nas conclusões do ETP, define com precisão o objeto, os requisitos e as condições da contratação. Nos termos do art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021, o ETP é o documento que dá base ao termo de referência. A relação entre os dois é, portanto, de dependência lógica: o TR especifica a contratação a partir dos fundamentos estabelecidos no ETP.

Em estudo sobre processos licitatórios do Ministério da Justiça, Maciel *et al.* (2024) demonstraram que o tempo dedicado ao ETP apresenta relação inversa com a duração total do processo. Quanto mais se investe no planejamento, mais rápido o processo se conclui, ao passo que o tempo de elaboração do TR apresenta relação positiva com a duração total: quanto mais tempo se gasta redigindo o TR, mais longo tende a ser o ciclo. O resultado parece contraintuitivo, mas, quando o ETP é bem elaborado, as decisões fundamentais sobre o objeto já foram tomadas: o que se vai contratar, por que essa alternativa e não outra, quais os riscos envolvidos; e o TR se limita a formalizar e estabilizar, em linguagem operativa, as escolhas e delimitações previamente produzidas no âmbito do ETP.

Quando o ETP é insuficiente ou superficial, o responsável pela elaboração do TR se vê compelido a assumir, nessa etapa, decisões que deveriam ter sido equacionadas previamente. A definição do objeto, dos requisitos, das especificidades e das quantidades passa a carecer de lastro, resultando em um TR que se alonga em sua elaboração, demanda sucessivas revisões e, ainda assim, frequentemente chega ao órgão licitador com lacunas, ensejando diligências corretivas que, como se verá, constituem o principal vetor de atraso nos encaminhamentos do processo. Em suma, *a celeridade depende menos de acelerações procedimentais e mais de planejamento adequado*.

2.2. Instrução deficiente, retrabalho e erosão da transparência

Nem toda morosidade compromete a transparência. Um processo licitatório pode, em tese, demandar tempo considerável em razão da complexidade técnica do objeto, da sazonalidade orçamentária ou da escassez de pessoal especializado e, ainda assim, manter documentação estável e acompanhamento externo viável. Contudo, como observa Rodrigues (2023), a ausência de planejamento adequado nas contratações públicas brasileiras não é episódica, mas crônica, percepção corroborada por Guimarães (2022, p. 82), para quem, "com raras exceções", a Administração Pública apresenta graves deficiências de planejamento. O tipo de morosidade mais recorrente, portanto, não decorre da complexidade do objeto, mas da instrução deficiente e do retrabalho que ela impõe. Quando o processo se alonga por essa razão, o que se produz não é apenas demora, mas instabilidade documental; e é essa instabilidade que compromete a capacidade do cidadão, do fornecedor e do órgão de controle de acompanhar o que está sendo contratado, por quanto, em que prazo e sob quais condições.

Consideremos a situação concreta de um cidadão que deseja acompanhar a licitação de transporte escolar de seu município. Se o processo tramita em prazo razoável, o acompanhamento é viável: há um Estudo Técnico Preliminar, um Termo de Referência, uma pesquisa de preços e, em seguida, o edital: uma sequência lógica de documentos que permite compreender o que será contratado e por quê. Porém, quando esse mesmo processo se arrasta por mais de um ano, perde-se o encadeamento lógico e a inteligibilidade dos trâmites. O Termo de Referência é revisado uma, duas, quatro vezes: porque as rotas mudaram, porque a frota disponível no mercado se alterou, porque o número de alunos foi atualizado. A pesquisa de preços é refeita porque a anterior perdeu validade. Diligências corretivas devolvem o processo à origem e reiniciam ciclos de elaboração. Ao final, em vez de um conjunto coerente de documentos, o que o cidadão encontra no sistema eletrônico é um emaranhado de versões sobrepostas e despachos técnicos cuja leitura exige conhecimento especializado que a maioria da população não possui.

Portanto, as correções decorrentes de uma instrução deficiente não comprometem a transparência por ocultar informações; ao contrário, esse processo potencialmente as *multiplica*. A cada diligência corretiva, em regra, gera-se uma nova versão de Termo de Referência, um novo despacho, eventualmente uma nova pesquisa de preços. O que deveria ser um conjunto estável de documentos se converte em uma sobreposição de versões que, paradoxalmente, torna o processo mais opaco: há mais documentos, mas menos clareza; mais versões, mas menos certeza sobre qual delas é a definitiva; mais páginas nos autos, mas menor capacidade de qualquer agente externo compreender o conjunto. Essa situação exemplifica o que Rodrigues e Rodrigues (2020) identificam como o problema da opacidade administrativa, isto é, "a tomada de decisão torna-se demasiadamente complexa para o cidadão comum entender o que está acontecendo".

Essa dinâmica configura o que se pode denominar *transparência formal sem transparência material*: o processo é público, mas incompreensível; os dados estão disponíveis, mas não são inteligíveis.

2.3. Do comprometimento da transparência à inviabilização do controle social

O controle social, entendido como o direito e o dever do cidadão de fiscalizar a gestão pública (Siraque, 2005, conceito acolhido pela doutrina posterior, cf. Baldissera; Walter; Fiirst, 2019), depende de informações acessíveis, estáveis e compreensíveis. Quando a morosidade corrói a transparência material do processo, esse controle se torna estruturalmente inviável, não por falta de interesse da sociedade, mas por falta de objeto cognoscível sobre o qual esse interesse possa se exercer.

Bastaria considerar o que é necessário para que o controle social funcione na prática. Um voluntário de Observatório Social[2] que acompanha uma licitação

[2] Os Observatórios Sociais são organizações da sociedade civil, apartidárias e sem fins lucrativos, dedicadas à fiscalização de licitações e da aplicação de recursos públicos municipais. Sua constituição é voluntária, mas a iniciativa se difundiu amplamente: a Rede

precisa, no mínimo, responder a quatro perguntas: o que está sendo comprado? Por quanto? A especificação é adequada? O preço é compatível com o mercado? Num processo bem instruído, ainda que não necessariamente célere, essas perguntas têm respostas estáveis. Porém, quando o processo está na na quarta versão de Termo de Referência, na segunda pesquisa de preços, porque a primeira expirou, e com seis diligências corretivas pendentes de atendimento, nenhuma dessas perguntas tem resposta segura. Qual documento é o vigente e qual foi superado? O preço estimado ainda reflete a realidade do mercado? É possível distinguir, na sequência de despachos e ofícios, quais correções já foram atendidas e quais permanecem pendentes?

Em pesquisa com essas organizações, constatou-se que, mesmo em condições normais de tramitação, a qualidade das informações divulgadas pelas administrações públicas é percebida como insuficiente para promover o controle social (Baldissera; Walter; Fiirst, 2019). Se essa insuficiência já existe quando o processo tramita normalmente, é razoável concluir que se agrava exponencialmente quando a licitação se prolonga por ciclos sucessivos de correção, multiplicando documentos e fragmentando a instrução. O controle social, nesse cenário, não é impedido por sigilo ou por má-fé, mas por uma entropia documental que o retrabalho produz.

2.4. Da fragilização do controle social à erosão da confiança institucional

Quando o controle social se torna inviável, as consequências tendem a alcançar o plano da confiança institucional.

Quando o cidadão percebe que o processo licitatório de material escolar para a rede municipal de ensino tramita por mais de um ano sem resultado, a mensagem que recebe, independentemente de qualquer explicação técnica, é a de que o Estado não consegue resolver seus problemas por meio dos instrumentos que a lei lhe oferece. A escola continua sem o material enquanto o processo vai e volta entre órgãos. Quem dependia do serviço público pode já

Observatório Social do Brasil (OSB) reúne atualmente mais de 150 observatórios em municípios de todos os estados da federação.

ter buscado alternativas próprias, quando as tem. E quando a contratação finalmente se materializa, chega tarde e, não raro, desconectada da necessidade original: o ano letivo para o qual o material era necessário já terminou, ou as especificações definidas meses atrás já não correspondem ao que a escola efetivamente precisa. O processo, que deveria ser instrumento de realização de políticas públicas, converte-se em fim em si mesmo: tramita, consome recursos, mobiliza servidores, mas entrega resultados aquém do esperado e em momento no qual já não atendem, ao menos adequadamente, ao interesse que motivou a contratação.

Essa experiência, vivida por gestores que aguardam a contratação para dar continuidade a seus programas, por servidores que operam com estruturas precárias enquanto o processo tramita, e pela população que depende dos serviços públicos que essas contratações deveriam viabilizar, tende a produzir efeitos, nas duas pontas, que se acumulam ao longo do tempo.

A reiterada percepção de ineficiência institucional no atendimento de demandas concretas da população instaura uma atmosfera de descrédito e desesperança que compromete a disposição do cidadão de se submeter às regras e de participar da vida pública, conforme apontam, em revisão bibliográfica, Moisés e Carneiro (2008). A desconfiança, nesse sentido, não decorre de um juízo abstrato sobre o regime democrático, mas da percepção reiterada de que as instituições falham em cumprir a função para a qual foram instituídas.

Trata-se de um mecanismo que é, em última análise, circular. A instrução deficiente está associada, simultaneamente, à morosidade e à instabilidade documental; esta tende a comprometer a transparência material do processo. A transparência comprometida tende a inviabilizar o controle social sobre um processo cujos documentos mudam a cada mês. A ausência de controle social tende a reduzir a *accountability*: sem vigilância externa, a responsabilização perde seu principal motor. A redução da *accountability* tende a comprometer a confiança da população. E a perda de confiança reduz o engajamento cidadão,

o que retroalimenta a opacidade e a possibilidade mesma de acompanhamento da gestão pública, fechando o ciclo.

2.5. O planejamento como variável determinante: do enquadramento teórico à investigação empírica

Aqui, alcançamos um ponto central para nossa análise. Se a instrução deficiente é o fator associado, simultaneamente, à morosidade e à erosão da transparência, do controle social e da confiança institucional, a qualidade da fase preparatória é o que determina, em larga medida, se o processo produzirá esses efeitos ou se tramitará com celeridade e documentação estável. Um processo bem planejado, com Estudo Técnico Preliminar consistente, Termo de Referência preciso e pesquisa de preços atualizada, tende a percorrer as etapas subsequentes sem interrupções, mantendo a documentação estável e o acompanhamento externo viável. Caso contrário, o processo tende a se alongar por diligências corretivas sucessivas, multiplicando versões documentais e fragmentando a instrução: exatamente o cenário descrito nas subseções anteriores.

O problema, portanto, reside menos no procedimento licitatório em si do que na insuficiência de sua fase preparatória. O enquadramento teórico até aqui delineado mostra *o que* se compromete quando o planejamento falha, mas não revela *onde*, concretamente, a falha ocorre no ciclo de contratações de um município real. A demora está no órgão licitador, que elabora o edital e conduz o certame? Na análise jurídica da Procuradoria, frequentemente apontada como gargalo? Ou nas unidades responsáveis pelo planejamento e pela instrução processual?

É para responder a essas perguntas que a presente pesquisa examinou empiricamente a tramitação de 124 processos licitatórios do Município Alfa, distribuídos entre as sete maiores Secretarias Municipais, em volume de contratações. A análise desagregou o tempo total de tramitação processual em suas etapas componentes e identificou os pontos em que esta efetivamente se prolonga. Os achados, como se verá, são contraintuitivos e configuram três

paradoxos que desafiam os pressupostos correntes sobre a morosidade nas contratações públicas, revelando que o problema não reside onde o senso comum costuma situá-lo e redirecionando a atenção para a fase em que as intervenções de melhoria podem produzir maior impacto: o planejamento.

3. Arcabouço normativo e divisão de competências

Para localizar onde, concretamente, se dá o nexo entre morosidade e qualidade da instrução processual, é necessário antes compreender como o ciclo licitatório do Município Alfa distribui competências entre seus órgãos, pois é essa estrutura institucional que permite atribuir, com precisão, cada parcela do tempo de tramitação ao ente responsável.

As licitações do Município Alfa regem-se pela Lei Federal nº 14.133/2021 e por um conjunto de regulamentos municipais editados entre 2022 e 2024, que disciplinam a instrução e a tramitação dos processos licitatórios, a pesquisa de preços, os estudos técnicos preliminares e a distribuição de competências em licitações, contratações diretas, contratos, convênios e ajustes. Completa esse regime a lei complementar municipal que define a estrutura administrativa da secretaria responsável pela gestão das compras e suas competências. Os atos normativos municipais são referidos por seu conteúdo, e não por sua numeração, a fim de preservar o anonimato do ente estudado.

Esse conjunto normativo configura um arranjo que pode ser descrito como de instrução descentralizada nas Secretarias e processamento centralizado no órgão de compras. Nos termos do regulamento municipal de tramitação, as licitações são, em regra, processadas pelo órgão central de compras, e a legislação de estrutura administrativa estabelece divisão nítida de atribuições entre este e as Secretarias demandantes. Às Secretarias incumbe a instrução do feito: demonstração da necessidade e viabilidade da contratação, definição do objeto, fixação das condições do edital e suas justificativas, expressas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), e pesquisa de mercado. Ao órgão central de compras compete receber o processo com tais

elementos, elaborar o instrumento convocatório e conduzir o certame. Descrever o arranjo nesses termos, e não pela identificação do ente, favorece a comparação com municípios que adotem estrutura semelhante.

Essa repartição de competências alinha-se à lógica da Lei Federal nº 14.133/2021, que homenageia o princípio da segregação de funções, previsto em seu art. 7º, § 1º, vedando a atuação simultânea do mesmo agente público em etapas suscetíveis a riscos.

4. Metodologia

O estudo adota abordagem quantitativa e qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, com base em pesquisa documental realizada nos autos dos processos licitatórios do Município Alfa. A designação por pseudônimo tem por finalidade concentrar a análise no arranjo institucional descrito na seção 3, e não na identidade do ente. Parte-se de um universo de 276 processos identificados em planilha de controle do órgão central de compras. Pregões foram limitados aos exercícios de 2024–2025; processos conduzidos pela Comissão Permanente de Licitações (CPL) e em modalidade Concorrência abrangeram o período de 2022 a 2025.

Sobre esse universo, aplicou-se amostragem estratificada por Secretaria, para população finita, com nível de confiança de 95% e margem de erro de aproximadamente 6,5%, mediante sorteio aleatório simples por numeração no sistema eletrônico de informações (SEI). A amostra resultou em 124 processos distribuídos entre as Secretarias de Saúde (30), Educação (34), Serviços Públicos (26), Cultura e Turismo (10), Infraestrutura (10), Esportes e Lazer (8) e Desenvolvimento e Assistência Social (6), sendo que três Secretarias (Serviços Públicos, Saúde e Educação) respondem por 72,6% da quantidade analisada (90 de 124 processos).

Para cada processo foram observados indicadores temporais (abertura, envio ao órgão central de compras, entrada e saída na análise jurídica no órgão de assessoramento jurídico (unidade da Procuradoria-Geral do Município

especializada em licitações), publicação do edital e homologação) e indicadores qualitativos (número de diligências pré-publicação, versões do Termo de Referência, pedidos de esclarecimento e impugnações, republicação do edital, suspensão cautelar pelo Tribunal de Contas estadual e múltiplas análises jurídicas).

O desconto dos períodos em que os autos retornaram às Secretarias de origem para atendimento de diligências permite identificar com precisão os pontos de retenção temporal que mais contribuem para a tramitação prolongada, separando o tempo efetivamente despendido pelo órgão central de compras do tempo consumido em correções pelas Secretarias demandantes.

As métricas estatísticas centrais são a média e a mediana de tempo transcorrido. A base empírica provém de relatório técnico interno de unidade de controle de riscos (Município Alfa, 2025), com dados extraídos de processos administrativos públicos. O relatório apresenta ambas as métricas e utiliza a comparação entre elas como ferramenta para diagnosticar a presença ou ausência de *outliers* e a consistência temporal dos resultados.

Dos 124 processos sorteados, 110 haviam completado o ciclo (da abertura à homologação) até a data de extração dos dados, e 14 permaneciam em tramitação. Estes últimos foram excluídos da análise temporal porque a mensuração do tempo total pressupõe termo final. Essa exclusão pode configurar viés de sobrevivência: processos com instrução gravemente deficiente, que tenham sido abandonados ou que sigam pendentes por tempo indeterminado, não integram a amostra. Se incluídos, tenderiam a reforçar os achados, por representarem, em tese, os casos de instrução mais problemática.

Os dados foram extraídos de processos administrativos públicos, acessíveis no sistema eletrônico de informações do Município Alfa. O relatório técnico que serve de base empírica poderá ser disponibilizado ao corpo editorial da Revista, mediante solicitação pelo sistema OJS ou pelo endereço eletrônico

dos autores, para fins de verificação dos dados, resguardada a identidade do ente estudado.

O desenho descritivo-exploratório adotado permite identificar associações e padrões, mas não estabelecer relações causais em sentido estrito. O estudo examina processos administrativos concluídos, sem grupo de controle e sem possibilidade de manipulação de variáveis, o que limita a inferência causal. As proposições de nexo causal formuladas ao longo do trabalho apoiam-se na convergência entre o padrão empírico observado e o referencial teórico, devendo ser lidas como hipóteses analíticas. No Município Alfa, o ETP e o TR são elaborados pela mesma equipe, em fluxo integrado: concluído o estudo técnico, o Termo de Referência é produzido na sequência imediata, com frequência a partir de modelos padronizados, de modo que ambos tendem a ser formalizados em intervalo próximo. Essa prática institucional inviabiliza a desagregação do tempo de elaboração de cada documento e limita a replicabilidade direta do achado de Maciel *et al.* (2024), cuja metodologia pressupõe etapas com marcos temporais distintos. A relação ali identificada é invocada neste estudo como hipótese explicativa compatível com o padrão observado.

Por fim, cabe registrar uma limitação relevante à interpretação dos resultados: os dados obtidos estão ancorados no modelo institucional vigente no Município Alfa, com Secretarias demandantes responsáveis pela instrução e um órgão central de compras responsável pelo processamento, o que condiciona seu alcance analítico. Embora os achados não se restrinjam integralmente a essa configuração, sua extrapolação para municípios de menor porte ou com arranjos administrativos distintos requer cautela e a realização de estudos comparativos adicionais.

5. Os três paradoxos da licitação municipal

Os dados empíricos coletados revelam três achados contraintuitivos que, em conjunto, redesenham a compreensão convencional sobre onde reside a

morosidade das licitações municipais. Cada um deles é aqui tratado como um paradoxo, isto é, uma conclusão empiricamente sustentada que contraria a expectativa corrente: seja por revelar que a causa percebida não é a causa real, seja por demonstrar que um mecanismo individualmente correto produz, por acumulação, resultado oposto ao pretendido.

5.1. Primeiro paradoxo: a licitação não demora por causa da licitação

Se há uma convicção difusa no debate sobre contratações públicas, é a de que a licitação é lenta. Pereira (2025), em artigo doutrinário, observa que os gargalos das contratações residem na fase preparatória, e não na fase de certame, o que confirma o descompasso entre a crítica corrente, dirigida ao procedimento, e a origem efetiva do problema. A crítica habitual dirige-se ao órgão licitador (no caso do Município Alfa, o órgão central de compras), como se a etapa de elaboração do edital e condução do certame fosse o gargalo predominante. A evidência empírica, contudo, desloca esse diagnóstico, configurando um paradoxo de percepção causal: a causa presumida não se confirma quando confrontada com os dados.

O tempo total de tramitação dos processos licitatórios do Município Alfa, compreendido entre o protocolo inicial no sistema eletrônico SEI e a homologação, apresentou média de 383 dias e mediana de 321 dias, considerados os 110 processos que completaram o ciclo. A diferença de 62 dias entre as duas métricas indica distribuição assimétrica, com presença de *outliers* que inflacionam a média.

Quando se desagrega esse tempo total, o que se evidencia é que o tempo de permanência dos processos no órgão central de compras corresponde, em grande parte dos casos, a cerca de 10% do total de tramitação e, no máximo, a aproximadamente 24%. O restante do tempo (entre 76% e 90%) é consumido nas Secretarias demandantes, na fase de planejamento e instrução processual.

Tabela 1: Tempo de tramitação por Secretaria (processos concluídos)

Secretaria	n	Média (dias)	Mediana (dias)	Dif. (dias)	% Secretaria	% Órgão central
Educação	34	371	378	7	83%	17%
Saúde	30	326	310	16	87,7%	12,3%
Serviços Públicos	26	344	195	149	80,2%	19,8%
Cultura e Turismo	10	516	262	254	90,5%	9,5%
Infraestrutura	10	611	667	56	91,2%	8,8%
Esportes e Lazer	8	269	155	114	85,1%	14,9%
Desenv. e Assist. Social	6	524	572	47	83%	17%
Total	**110**	**383**	**321**	**62**	**76-90%**	**10-24%**

Dif. = diferença em dias entre média e mediana. Fonte: Relatório Técnico interno (Município Alfa, 2025).

Os dados desagregados por Secretaria conferem maior robustez a essa conclusão. Na Secretaria de Educação, cuja média e mediana são praticamente idênticas (371 e 378 dias, diferença de apenas 1,8%), a morosidade se revela uniforme e estrutural, não atribuível a casos pontuais. Isso porque a demora verificada não é provocada por alguns poucos processos particularmente longos que inflacionam a média; se assim fosse, a mediana seria significativamente menor, uma vez que ela, por definição, desconsidera esses extremos. Como ambas apontam para o mesmo patamar, a morosidade permeia a generalidade dos processos da Secretaria. O tempo efetivamente dedicado pelo órgão central de compras à elaboração dos editais da Secretaria de Educação representou apenas 17% do tempo total, sendo os restantes 83% consumidos na fase de instrução e nas diligências corretivas.

Por outro lado, a Secretaria de Saúde, que opera em ambiente de alta complexidade regulatória (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; mercado fornecedor volátil), apresentou mediana de 310 dias (68 dias a menos que a Secretaria de Educação), com tempo no órgão central de compras representando apenas 12,3% do total. Esses dados sugerem que *a capacidade institucional de planejamento é mais determinante para a celeridade do que a complexidade intrínseca do objeto*.

O paradoxo pode ser assim formulado: o edital demora pouco; o que demora é deixar o processo pronto para ter um edital. A licitação não demora porque o setor de licitação é lento, mas porque o processo não chega suficientemente maduro. O modelo não é intrinsecamente lento, mas se torna moroso quando sustentado por instruções frágeis.

Ademais, os dados demonstram que, quando o processo chega bem elaborado, isto é, sem necessidade de diligências para correções ou ajustes, o tempo total de tramitação diminui consideravelmente. Processos sem diligências tramitaram em média 226 dias entre abertura e homologação; com 1 a 2 diligências, 309 dias; com 3 a 4, 497 dias; e com 5 a 8 diligências, 601 dias. A correlação entre qualidade da instrução e celeridade processual é, assim, empiricamente demonstrada.

5.2. Segundo paradoxo: a licitação não demora por causa da análise jurídica

A percepção de que etapas jurídicas são sinônimo de lentidão possui, no contexto brasileiro, lastro empírico considerável. Castelliano e Guimarães (2023), em estudo comparativo publicado na Revista Direito GV, demonstraram que o tempo de tramitação de processos judiciais cíveis no Brasil é significativamente superior ao europeu: 600 dias em primeira instância contra 232 na Europa, e 320 dias em segunda instância contra 215, diferença da ordem de três vezes na primeira instância. O Conselho Nacional de Justiça (2011), em estudo comparado internacional, apontou que o Brasil possuía a maior taxa de congestionamento (70%) entre todos os países analisados e a segunda maior carga de trabalho por magistrado (4.616 processos).

Esse cenário de morosidade sistêmica do Poder Judiciário parece contaminar, por contágio perceptivo, a avaliação de qualquer etapa que envolva exame jurídico, inclusive a análise de editais de licitação pela Procuradoria-Geral do Município. A associação entre “jurídico” e “demora” tornou-se quase automática no imaginário administrativo, mas os dados empíricos desta pesquisa refutam integralmente essa transposição no campo das contratações públicas do

Município Alfa. Também aqui se configura um paradoxo de percepção causal: a fase apontada como responsável pela morosidade não é, à luz dos dados, aquela que efetivamente a produz.

Dos 110 processos efetivamente concluídos, 59 (53,6%) sequer demandaram análise jurídica individual, por utilizarem minutas padronizadas previamente aprovadas pela Procuradoria-Geral do Município, conforme hipótese de dispensa prevista em regulamento municipal, com amparo no art. 53, §5º, da Lei nº 14.133/2021, que admite dispensar a análise jurídica quando utilizadas minutas de editais e instrumentos de contrato previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico. Para os 51 processos restantes (46,4%), que exigiram análise jurídica específica, o tempo médio de tramitação na Procuradoria foi de 7 dias, menos de 2% do tempo total médio de tramitação.

Mesmo nos casos em que o processo retornou mais de uma vez à Procuradoria-Geral do Município (19 casos, cerca de 37% dos processos com análise jurídica individual), o tempo médio de reanálise foi de 3,84 dias, com mediana de 3 dias, indicando revisões rápidas e pontuais, sem impacto relevante na tramitação.

Revela-se aqui, conforme assinalado, um paradoxo de consequências práticas relevantes: a análise jurídica, frequentemente apontada como o principal gargalo do ciclo licitatório, figura, na realidade, entre as etapas mais céleres do processo. Suprimi-la ou flexibilizá-la não resolveria a demora estrutural das contratações: apenas incrementaria o risco jurídico a que estão sujeitas. Propostas de simplificação que se concentrem na redução do controle jurídico prévio, sem enfrentar as causas reais da morosidade, operam sobre uma variável que representa fração ínfima do problema, ao custo de enfraquecer uma salvaguarda essencial de legalidade.

5.3. Terceiro paradoxo: a correção aprimora, mas também paralisa

Se os dois primeiros paradoxos indicam onde a demora não se encontra, contrariando as suspeitas sobre sua localização presumida, o terceiro,

inversamente, revela o ponto insuspeito em que ela se materializa documentalmente. Este é um paradoxo de natureza funcional, em que a acumulação de um mecanismo legítimo finda por produzir resultados contrários ao seu objetivo.

Conforme previsto no regulamento municipal de tramitação, o agente de contratação do órgão central de compras devolve o processo à Secretaria demandante para regularização de deficiência que impede a elaboração do edital, seja por ausência de documentos, inconsistência de especificações, insuficiência da pesquisa de preços ou qualquer outro ponto cuja correção é indispensável para que o órgão central de compras possa prosseguir.

Cada devolução constitui uma sinalização formal de que o processo ainda não reúne condições para licitar. A quantidade de diligências é utilizada neste estudo como indicador indireto (*proxy*) da maturidade da instrução no momento do encaminhamento ao órgão central de compras. Reconhece-se que esse indicador não capta integralmente a qualidade do planejamento, pois pode refletir também a complexidade do objeto, alterações supervenientes de necessidade ou dificuldades de comunicação institucional. Ainda assim, sua recorrência é compatível com a hipótese de instrução insuficientemente amadurecida, especialmente quando acompanhada de múltiplas versões do Termo de Referência e de republicações do edital. Contudo, quando se torna recorrente, em razão de deficiências oriundas de um planejamento insuficiente, passa a operar de modo paradoxal: o expediente destinado a assegurar a qualidade converte-se em fator de entrave à tramitação. À medida que essas devoluções se acumulam, o mecanismo de correção deixa de qualificar o processo e passa a prolongá-lo, comprometendo, pelo atraso que impõe, a própria qualidade que pretendia resguardar.

A análise dos dados revela uma correlação direta e expressiva entre o número de diligências e o tempo total de tramitação. Processos sem diligências (10,9% do total) tramitaram em média 226 dias e demandaram apenas 38 dias para publicação do edital após o envio ao órgão central de compras. Processos com

1 a 2 diligências (52,8%) levaram em média 309 dias, com 60 dias no órgão central de compras, dos quais 23 dias foram consumidos no atendimento de diligências pelas Secretarias demandantes. Processos com 3 a 4 diligências (22,7%) saltaram para 497 dias de tramitação total e 178 dias no órgão central de compras, sendo 105 dias dedicados a ajustes nas Secretarias. Na faixa mais extrema, processos com 5 a 8 diligências (13,6%) atingiram média de 601 dias, com 299 dias entre o primeiro envio e a publicação do edital, dos quais 178 dias foram consumidos pelas Secretarias demandantes em atendimento de diligências.

Tabela 2: Tempo de tramitação por faixa de diligências corretivas

Faixa de diligências	% da amostra	n	Média total (dias)	Abertura → 1º envio	Dias até edital (SMA)	Dias em diligências (Secretarias)
Nenhuma	10,9%	12	226	90	38	0
1 a 2	52,8%	58	309	140	60	23
3 a 4	22,7%	25	497	193	178	105
5 a 8	13,6%	15	601	187	299	178

Fonte: Relatório Técnico interno (Município Alfa, 2025).

O dado mais eloquente é a progressão geométrica do impacto temporal: processos com 5 a 8 diligências levam, em média, 2,66 vezes mais tempo do que processos sem nenhuma diligência (601 contra 226 dias). E o tempo gasto fora do órgão central de compras, isto é, nas Secretarias demandantes atendendo às correções solicitadas, salta de zero dias (processos sem diligências) para 178 dias (processos com 5 a 8 diligências). São quase seis meses adicionais consumidos exclusivamente em retificações que poderiam ter sido evitadas mediante planejamento mais rigoroso.

Além da quantidade de diligências corretivas para exame da qualidade instrucional, outro expediente indicador da qualidade da definição da contratação é o exame da quantidade de Termos de Referência do objeto. Dos 117 processos com edital publicado, 72 (61%) tiveram pelo menos uma alteração do TR, dos quais 20 demandaram quatro ou mais versões.

Além disso, o número de republicações do edital pode ser um indicador relevante da qualidade do processo. Dos casos analisados, em 22 processos (20% da amostra que atingiu o termo final) demandou-se essa medida, com concentração nas Secretarias de Educação (9 republicações em 34 processos, ou 26,5%), Saúde (6 em 30, ou 20%) e Serviços Públicos (5 em 26, ou 19,2%). A republicação é, em si mesma, indicador de que deficiências que deveriam ter sido identificadas e corrigidas na fase de planejamento atravessaram toda a fase interna sem detecção.

O quadro é agravado pela concentração, na Secretaria de Educação, das suspensões cautelares determinadas pelo Tribunal de Contas estadual: de 2021 até novembro de 2025, essa Secretaria concentrou 11 das 18 paralisações (61%) de processos licitatórios do Município. Os dados sobre suspensões cautelares abrangem o período de 2021 a 2025, mais amplo que o recorte temporal da amostra, e são apresentados como informação complementar de contexto institucional. Esses dados não foram utilizados como variável da amostra nem fundamentam inferência causal; sua finalidade é indicar a recorrência de intervenções do controle externo no período.

6. Análise de resultados

Os três paradoxos identificados neste artigo convergem para a identificação da fase instrucional, conduzida pelas Secretarias demandantes, como principal fator promotor da morosidade dos processos licitatórios do Município Alfa, contrariando a expectativa de que decorreria da fase licitatória em sentido estrito: elaboração do edital, análise jurídica e condução do certame.

Essa constatação inverte as bases da narrativa predominante. Se o senso comum culpa o procedimento, os dados apontam para a preparação. Se o senso comum aponta o jurídico como gargalo, os dados relativizam o peso atribuído à análise jurídica no tempo total. Se o senso comum trata cada diligência como incidente pontual, os dados demonstram que seu acúmulo é o

principal vetor de atraso, e que esse acúmulo é sintoma de planejamento deficiente.

Propostas intuitivamente atraentes, como a redução de exigências documentais, a flexibilização do controle jurídico ou a aceleração de prazos formais, revelam-se, à luz dos dados, traiçoeiras: operam sobre a fração minoritária do tempo total, com potencial limitado de resultado e risco elevado de comprometimento da legalidade. Em contrapartida, investimentos na qualidade da fase de planejamento (arts. 18 e seguintes da Lei nº 14.133/2021), que não são intuitivos nem de apelo político imediato (capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração de ETPs e TRs, gestão por competências, fortalecimento do Plano de Contratações Anual e supervisão efetiva pelos Diretores de Departamento), atuam sobre a causa real do problema.

Nesse sentido, as evidências indicam que é no âmbito do planejamento e da governança em compras públicas, e não na reforma do rito licitatório, que o Município Alfa colheria os melhores resultados: (i) capacitação contínua dos agentes públicos envolvidos na fase de planejamento, com enfoque prático na elaboração de ETPs, análise de riscos e pesquisa de preços, em atenção aos arts. 7º, II, e 8º da Lei nº 14.133/2021; (ii) gestão por competências que privilegie a designação de servidores com formação compatível para as funções estratégicas do ciclo de contratações, em observância ao art. 7º, II, da Lei Federal nº 14.133/2021; (iii) fortalecimento do Plano de Contratações Anual (art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021), com cronograma realista e sincronizado com as necessidades administrativas; e (iv) validação efetiva do ETP pelo Diretor de Departamento, nos termos do regulamento municipal de estudos técnicos preliminares, assegurando que essa etapa constitua ato de leitura crítica e análise de mérito, e não mera formalidade. Essas medidas convergem para a diretriz do art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que orienta a governança das contratações à eficiência e ao resultado.

7. Considerações Finais

Os resultados indicam que o principal desafio da transição para a Lei nº 14.133/2021, ao menos no plano municipal, não é normativo, mas institucional: a lei deslocou o centro de gravidade da contratação para a fase preparatória, e é nessa fase que a Administração ainda encontra suas maiores dificuldades. Os três paradoxos identificados neste estudo convergem para a conclusão de que a fase de planejamento, e não a fase de certame, é o elo do ciclo de contratações sobre o qual incidem as maiores parcelas de tempo e as deficiências mais recorrentes.

Essa constatação, porém, não se limita a um "problema de prazos". A instrução deficiente está associada a dois efeitos concomitantes: o prolongamento da tramitação e a desestabilização da documentação processual. Um processo que acumula múltiplas versões de Termo de Referência, pesquisas de preços refeitas e diligências corretivas em diferentes estágios de atendimento não é apenas um processo lento: é um processo difícil de acompanhar, de fiscalizar e de compreender. E é essa opacidade, gerada pelo retrabalho, que fragiliza a transparência, dificulta o controle social e, ao fim, debilita a confiança da população na capacidade do Estado de converter recursos públicos em serviços entregues.

Os achados deste estudo corroboram empiricamente o elo inicial da cadeia teórica delineada na fundamentação: a instrução deficiente está associada, de forma concomitante, à morosidade e à instabilidade documental. Os elos seguintes da cadeia (comprometimento da transparência, fragilização do controle social e erosão da confiança) permanecem como hipótese analítica sustentada pela literatura, a ser verificada por pesquisas com desenho adequado à mensuração dessas variáveis.

A ênfase na capacitação dos agentes envolvidos na fase de planejamento, na gestão por competências, no fortalecimento do Plano de Contratações Anual e na supervisão efetiva do Estudo Técnico Preliminar não se restringe à

promoção de aceleração procedimental, mas, ao fortalecer o planejamento, tende a produzir efeitos em cadeia: processos mais céleres, documentação mais estável, acompanhamento externo mais viável e, em última instância, maior confiança da população na efetiva conversão do recurso público em bens e serviços disponibilizados.

Um Estado que licita com qualidade, celeridade e inteligibilidade torna legível o percurso que vai do recurso público à provisão de bens e serviços; é nessa inteligibilidade, que converte a ação administrativa em algo verificável e partilhável, que se funda a confiança nas instituições.

Referências

ALMEIDA, D. M. S. *et al.* Governança nas contratações públicas: um mapeamento sistemático de literatura. **Revista Estudos e Pesquisas em Administração (Repad)**, v. 9, n. 3, p. 66-80, 2025. DOI: 10.30781/vk110h50.

BALDISSERA, J. F.; WALTER, S. A.; FIIRST, C. A percepção dos Observatórios Sociais sobre a qualidade, utilidade e suficiência da transparência pública dos municípios brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-134, jan./abr. 2019.

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: 21 set. 2026.

CASTELLIANO, C.; GUIMARÃES, T. A. Court disposition time in Brazil and in European countries. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade**: a prestação jurisdicional no contexto internacional. Brasília: CNJ, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2011.

DESORDI, D.; BONA, C. O princípio da eficiência na administração pública. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 6, n. 1, 2020.

GUIMARÃES, E. Inovações no planejamento da fase interna das contratações. In: DI PIETRO, M. S. Z. (coord.). **Licitações e contratos administrativos**: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 82.

MACIEL, G. H. C. P. *et al.* A eficiência e celeridade nas compras públicas: um estudo sobre os principais fatores de influência. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 22, n. 2, p. 159-193, jul./dez. 2024.

MIOTTO, M. V. J.; COSTA, L. F. F.; PIRES, A. Governança e controle das contratações públicas: perspectivas e desafios da implementação da segregação de funções nas licitações. **Conpedi Law Review**, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2024.v10i1.10705.

MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime — o caso do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42, jun. 2008.

MUNICÍPIO ALFA. **Decreto municipal que dispõe sobre competências em licitações, contratações diretas, contratos, convênios e ajustes**. 2024. Identificação omitida para preservar o anonimato do ente estudado.

MUNICÍPIO ALFA. **Decreto municipal que disciplina a instrução e a tramitação dos processos licitatórios**. 2022. Identificação omitida para preservar o anonimato do ente estudado.

MUNICÍPIO ALFA. **Decreto municipal que regulamenta a pesquisa de preços**. 2022. Identificação omitida para preservar o anonimato do ente estudado.

MUNICÍPIO ALFA. **Decreto municipal que regulamenta os estudos técnicos preliminares**. 2022. Identificação omitida para preservar o anonimato do ente estudado.

MUNICÍPIO ALFA. **Lei complementar municipal que dispõe sobre a estrutura administrativa da secretaria responsável pela gestão das compras**. 2022. Identificação omitida para preservar o anonimato do ente estudado.

MUNICÍPIO ALFA. **Tempo de tramitação e características gerais das licitações do Município Alfa**: relatório técnico interno de unidade de controle de riscos. 2025. Não publicado. Dados extraídos de processos administrativos públicos. Identificação omitida para preservar o anonimato do ente estudado.

NESTER, A. W.; SAVARIS, M. R.; WONTROBA, A. G. O estudo técnico preliminar no planejamento adequado das contratações públicas segundo o Tribunal de Contas da União. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, n. 205, mar. 2024.

PEREIRA, G. S. C. Os gargalos ocultos das licitações e contratações públicas. **Migalhas**, 13 maio 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/430069/os-gargalos-ocultos-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas. Acesso em: 12 nov. 2026.

RODRIGUES, E. A. O princípio do planejamento na Lei 14.133/2021 e a fase preparatória das contratações públicas. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 11-39, jan./abr. 2023.

RODRIGUES, R. R.; RODRIGUES, E. D. O problema da transparência administrativa na licitação à luz da Lei n.º 13.303/2016: perspectivas para os órgãos de controle e o controle social. **Âmbito Jurídico**, v. 195, abr. 2020. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/?p=9023020. Acesso em: 21 set. 2026.

SILVA, M. A. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista do TCU**, Brasília, n. 113, p. 71-80, set./dez. 2008.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

Nota sobre o uso de inteligência artificial na elaboração deste artigo: Os autores utilizaram a ferramenta Claude (Anthropic) para apoio à revisão linguística, à adequação formal do manuscrito e à sugestão de ajustes de título, resumo e palavras-chave. A coleta, o tratamento e a análise dos dados foram realizados pelos autores, que revisaram criticamente todo o conteúdo e assumem integral responsabilidade por ele.