

Rafael Costa Santos

Planejamento das Contratações Públicas na Lei 14.133/21

**Licitação, Contratação Direta e Plataformas
Digitais de Contratação (Contrata+Brasil e Sicx)**

2026

CAPÍTULO 15

O ESTABELECIMENTO DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO

Se este estudo se volta ao planejamento das contratações públicas, especialmente à fase interna da licitação, é legítimo questionar: por que tratar também do procedimento licitatório como um todo?

A resposta está no caráter intrinsecamente comunicativo entre as etapas do processo. É justamente na fase de planejamento que se define o método de escolha do fornecedor: se haverá contratação direta ou licitação; e, no caso de licitação, qual modalidade será utilizada, qual critério de julgamento será adotado, se convém ou não antecipar a fase de habilitação, entre outras decisões estruturantes.

Ao disciplinar os procedimentos, a Lei nº 14.133/2021 incorporou diversos elementos do regime anteriormente estabelecido pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Essa evolução legislativa, contudo, não se deu sem contradições.

Na Lei nº 8.666/1993, vigorava o sistema de modalidades de licitação, cada uma funcionando como um rito pré-configurado, ajustado ao grau de complexidade do objeto. A concorrência, por exemplo, era o procedimento mais robusto e seguro, exigido em contratações de maior vulto. Já a tomada de preços e o convite, mais céleres e simplificados, eram reservados a contratações de menor valor e risco, ainda que com menor garantia de controle e transparência.

Posteriormente, o pregão consolidou-se como rito otimizado e célere, progressivamente expandido a diversos tipos de objeto, ao ponto de gerar a percepção de que as demais modalidades haviam perdido relevância.

O RDC e a Lei das Estatais avançaram ainda mais ao abandonarem a lógica das modalidades. Em seu lugar, instituíram um rito único, baseado principalmente no procedimento do pregão, mas flexível e estruturado em módulos – habilitação, julgamento e modo de disputa – que podem ser combinados

conforme as peculiaridades do objeto. Assim, cabia ao gestor ajustar o procedimento de forma sob medida, sem necessidade de recorrer às modalidades tradicionais.

Aparentemente, a Lei nº 14.133/2021 seguiria a mesma linha. De fato, trouxe consigo a concepção de um rito único, modular e adaptável, o que permitiria adequar o processo licitatório às especificidades de cada contratação. Entretanto, de forma paradoxal, manteve a figura das modalidades de licitação.

Essa opção legislativa gera um impasse conceitual: se as modalidades nasceram para pré-configurar ritos distintos, qual o sentido de preservá-las quando a própria lei unificou o procedimento sob um único rito? O fato de pregão e concorrência – as modalidades centrais – estarem hoje submetidas ao mesmo rito expõe a inconsistência.

Na prática, essa dualidade pode confundir gestores e licitantes, obscurecendo a real lógica do sistema e exigindo interpretações cautelosas para que não se comprometam a eficiência e a segurança jurídica.

Não se pode negar, porém, que o novo modelo confere maior flexibilidade e adaptabilidade. Ele permite moldar o rito licitatório às demandas específicas de cada objeto, ajustando módulos como julgamento, habilitação e disputa. Mas esse ganho vem acompanhado de uma exigência: a maior capacitação dos agentes públicos. É necessário que os responsáveis pela condução dos certames compreendam em profundidade o funcionamento de cada módulo e os impactos de suas escolhas, para que os princípios da legalidade, da isonomia e da eficiência não sejam sacrificados.

O objetivo deste capítulo é justamente esclarecer as decisões que devem ser tomadas na fase de planejamento quanto ao procedimento licitatório, as quais serão examinadas nos itens subsequentes.

15.1. AS FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A licitação pública se configura como um procedimento administrativo composto por uma sequência ordenada de atos, cada qual com uma função específica, todos convergindo para um objetivo comum. Este encadeamento meticuloso revela que cada etapa do processo licitatório possui uma utilidade própria. No final, todas essas etapas convergem para a escolha do contratante e a definição das condições mais vantajosas para o contrato a ser celebrado pela Administração.

Na clássica divisão do rito de uma licitação, encontramos a distinção entre a fase interna e a fase externa. A fase interna, também conhecida como

preparatória, é voltada para o planejamento do processo licitatório. Ela é chamada de interna porque, como o próprio nome sugere, ocorre antes da publicação do certame pela Administração Pública. Nessa fase, não há repercussão externa, pois se trata apenas de preparação.

Essa etapa preparatória é especialmente relevante sob a vigência da Lei nº 14.133/2021, que enfatiza a necessidade de um planejamento mais robusto e detalhado. A elaboração dos estudos técnicos preliminares, a construção do mapa de riscos e a preparação do termo de referência e do edital são exemplos de atividades críticas realizadas nessa fase. A falta de uma estruturação adequada nesse momento pode comprometer todo o processo licitatório, tornando a fase interna um verdadeiro alicerce para o êxito da contratação.

Por outro lado, a fase externa tem início com a divulgação do edital e dos elementos descritivos do objeto, como o termo de referência, anteprojeto ou projeto básico. A partir desse momento, estabelece-se uma vinculação jurídica com o que foi afirmado nos atos publicizados, iniciando-se, assim, a interação com os interessados no processo licitatório.

Essa etapa externa compreende todas as atividades que envolvem a participação dos licitantes, desde a divulgação do edital até a homologação do resultado da licitação.

O artigo 17 da Lei Geral de Licitações (Lei 14.133/21) estabelece as fases que devem ser observadas no processo licitatório, proporcionando um guia para a condução desses procedimentos.

- **Fase Preparatória:** Esta é a fase inicial do processo licitatório, onde são realizados os estudos e análises necessários para a definição do conteúdo do Termo de referência e das cláusulas do edital.
- **Fase de Divulgação do Edital de Licitação:** Nesta fase, o edital contendo todas as informações pertinentes ao processo licitatório é divulgado publicamente para que os interessados possam ter acesso e participar do certame.
- **Fase de Apresentação de Propostas e Lances:** nesta fase os licitantes apresentam suas propostas e/ou realizam lances para competir pela contratação.
- **Fase de Julgamento:** Nessa etapa, ocorre a avaliação das propostas e dos lances, com o objetivo de verificar a conformidade das propostas com as exigências editalícias e com o Termo de Referência.
- **Fase de Habilitação:** O licitante selecionado na fase anterior é submetido à análise de sua capacidade técnica, jurídica, e econômico-financeira para verificar se está apto a celebrar o contrato.

- **Fase Recursal única:** Caso algum licitante discorde do resultado do processo licitatório, ele tem o direito de interpor recursos para contestar eventuais irregularidades ou injustiças.
- **Fase de Homologação:** Após a conclusão de todas as etapas anteriores, a autoridade competente homologa o resultado da licitação, tornando-o oficial.

A grande novidade trazida pela Lei 14.133/21 é, de fato, a inversão de fases no processo licitatório. Enquanto na Lei 8.666/93 a habilitação era realizada antes da fase de julgamento das propostas, na nova legislação há uma preferência pela habilitação ser exigida apenas após a fase de julgamento.

Essa abordagem já havia sido adotada em outras legislações, como na Lei do Pregão, nas normas aplicáveis às estatais e no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Essas leis já estabeleciam a habilitação apenas do participante vencedor após a fase do julgamento. Essa sistemática, amplamente utilizada nos pregões, demonstra-se eficaz em agilizar o procedimento e simplificar as etapas, conferindo maior celeridade e eficiência ao processo licitatório. Ao focar primeiro na qualidade das propostas, a lei busca garantir que a contratação seja baseada nas melhores condições oferecidas, antes de verificar os requisitos formais do licitante, o que contribui para uma contratação pública mais dinâmica e objetiva.

Essa mudança de paradigma traz algumas vantagens significativas. A mais evidente é eliminar a necessidade de análise prévia dos documentos de habilitação de todos os participantes. Isso agiliza o processo e permite que a Administração concentre seus esforços na avaliação das propostas apresentadas.

Contudo não podemos avaliar a fase de habilitação prévia prevista na revogada Lei 8.666/93 de forma anacrônica. Na época, havia uma lógica clara: primeiro, verificar se os licitantes tinham condições de cumprir o objeto da licitação (habilitação), para só então julgar as propostas. Contudo, com o tempo, essa sistemática revelou-se ineficaz.

A exigência de habilitação prévia acabou impondo uma carga processual significativa à administração. Era necessário analisar um volume considerável de documentos, conceder prazos para manifestações dos licitantes sobre as habilitações de seus concorrentes, e, se a administração considerasse um licitante inabilitado, era preciso abrir prazo para a defesa dele. Esse processo, além de moroso, frequentemente resultava em recursos judiciais que, ao serem deferidos, suspendiam a licitação, causando atrasos e incertezas. Portanto, embora a lógica inicial fosse válida, na prática, essa etapa anterior ao julgamento das propostas se mostrou um entrave à eficiência do processo licitatório.

Diante dessa realidade, tornou-se uma tendência que as legislações deslocassem a fase de habilitação para após a fase de julgamento, pelo menos como regra. Esse movimento pode ser claramente observado na evolução normativa, como na Lei do Pregão, no Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, na Lei das Estatais, e na atual Lei Geral de Licitações (Lei 14.133/21). Tal mudança visa otimizar o processo, reduzindo a burocracia e os entraves, permitindo que a Administração concentre seus esforços, inicialmente, na análise das propostas, priorizando a seleção da melhor oferta antes de verificar a habilitação do licitante, o que confere maior celeridade e eficiência às contratações públicas.

Observe-se que destacamos, de forma deliberada, que a regra ordinária é a realização da fase de habilitação após o julgamento das propostas. Isso porque a Lei nº 14.133/2021, em sua disciplina geral, estabelece a habilitação como etapa inicial do procedimento. Contudo, a depender da natureza do objeto licitado – especialmente em contratações que envolvam bens ou serviços não padronizados –, é juridicamente possível (conforme dispõe o §1º do art. 17) inverter a ordem, desde que a Administração apresente motivação técnica idônea que justifique a antecipação da habilitação.

Um exemplo em que faria sentido a antecipação da habilitação seria na modalidade do diálogo competitivo. Nessa modalidade, a Administração Pública não sabe, de início, como resolver o problema ou mesmo como confectionar um projeto básico ou termo de referência para realizar a licitação. Dessa forma, antes da fase competitiva, é aberta uma etapa de diálogos com os participantes, apresentando o problema e verificando se eles oferecem soluções satisfatórias. Apenas após a definição da solução e a elaboração do projeto básico ou do termo de referência é que se passa para a fase competitiva do certame. Esse diálogo seria inviável se o certame fosse tumultuado por centenas de empresas que não pudessem contribuir para a solução do problema, justificando, assim, a antecipação da fase de habilitação.

A opção pela antecipação da fase de habilitação deve ser motivada, demonstrando as vantagens da escolha para a contratação específica.

Atente-se, ainda, para o fato de que, quando a habilitação é realizada ao final do procedimento, existe apenas uma fase recursal, que abrange tanto as discussões relativas ao julgamento das propostas quanto à análise dos documentos de habilitação. A adoção de uma fase recursal única torna o procedimento mais enxuto, aumentando sua eficiência. Por outro lado, se a fase de habilitação for antecipada, inevitavelmente haverá a necessidade de duas fases recursais: uma para a habilitação e outra para o julgamento das propostas.

A ordem sequencial dos certames com habilitação antecipada restaria assim estabelecida:

- Fase Preparatória;
- Fase de Divulgação do Edital de Licitação;
- **Fase de Habilitação;**
- **interposição de recursos (1º prazo);**
- Fase de Apresentação de Propostas e Lances;
- Fase de Julgamento;
- **interposição de recursos (2º prazo);**
- homologação.

Em síntese, a nova sistemática de fases prevista na Lei nº 14.133/2021 reflete um movimento de modernização e racionalização do procedimento licitatório. A possibilidade de inversão entre as etapas de julgamento e habilitação traduz-se em instrumento de eficiência, capaz de reduzir custos administrativos e acelerar a obtenção do resultado útil da licitação, sem descuidar das garantias de isonomia, legalidade e ampla concorrência. Ao mesmo tempo, a lei preserva a flexibilidade necessária para que a Administração adeque a ordem procedimental à complexidade e às especificidades de cada contratação, sempre mediante fundamentação idônea. Assim, o desenho procedimental deixa de ser um esquema rígido e passa a constituir um verdadeiro arranjo de governança, voltado a conciliar celeridade, segurança jurídica e atendimento ao interesse público.

15.2. PROCEDIMENTO PREFERENCIALMENTE ELETRÔNICO

O parágrafo 2º do art. 17 da Lei 14.133/21 estabelece a preferência pela realização das licitações de forma eletrônica, embora admita a forma presencial se devidamente justificada. A preferência pela realização eletrônica das licitações reflete não apenas uma busca por maior celeridade e eficiência, mas também a adequação aos avanços tecnológicos e a possibilidade de ampliar a transparência e a competitividade nos processos licitatórios.

É digno notar que «preferência» não deve ser confundida com uma escolha discricionária do gestor. Preferência implica uma hierarquia de aplicação: a forma eletrônica deve ser utilizada como regra, exceto quando as condições fáticas não permitirem, o que justificaria o recurso à forma presencial.

A adoção de um procedimento eletrônico abrange todas as fases do procedimento, desde a preparação até a homologação, anulação ou revogação do resultado, salvo justificativa técnica ou econômica em contrário. Tal maneira não apenas moderniza o processo, mas também reforça, em certa medida, o

princípio da isonomia sob a ótica do particular, ao reduzir custos associados à participação em licitações, como a contratação de representantes, deslocamentos e despesas com envio de documentos.

Além disso, ao ampliar o alcance da disputa para um número maior de interessados em diferentes localidades e ao evitar a necessidade de reuniões presenciais, reduz-se, em tese, o risco de conluíus entre os participantes. Dessa forma, a preferência pelo meio eletrônico não só torna o processo mais acessível e econômico, mas também mais transparente e competitivo.

O Acórdão 1079/2017-Plenário do TCU, relatado por Marcos Bemquerer, ratifica a interpretação de que a preferência pelo meio eletrônico deve ser a norma, com a adoção de procedimentos presenciais exigindo uma justificativa técnica e econômica apropriada. De forma análoga, o Acórdão 2438/2015-Plenário do TCU, também sob a relatoria de Marcos Bemquerer, confirma a necessidade de justificativas substanciais para optar por métodos presenciais em vez de eletrônicos.

Embora esses acórdãos se refiram ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, e não diretamente à Lei Geral de Licitações, eles fornecem um referencial importante para a compreensão da preferência pelo procedimento eletrônico. Isto é especialmente relevante, pois o art. 13 da Lei do RDC apresenta uma redação que é bastante semelhante ao §2º do art. 17 da Lei Geral de licitações

Ainda na Lei 14.133/21, o art. 17 § 4º dispõe que “Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.”

No caso excepcional de licitação sob a forma presencial é estabelecido pelo § 5º que a sessão pública de apresentação de propostas deve ser gravada em áudio e vídeo. Essa gravação deve ser juntada aos autos do processo licitatório após o encerramento da sessão. Essa medida visa garantir a transparência e a integridade do processo licitatório, permitindo a documentação e eventual verificação das etapas e dos procedimentos realizados durante a sessão pública.

É importante ressaltar que, de acordo com o artigo 176 da Lei nº 14.133/2021, os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contados a partir da data de publicação da Lei – 10 de junho de 2021 – para cumprir a obrigatoriedade de realizar licitações em formato eletrônico, conforme disposto no § 2º do artigo 17.

Assim, a data máxima para adaptação é 10 de junho de 2027. Essa previsão busca assegurar um período adequado para que os municípios de menor

porte possam se ajustar às exigências tecnológicas e administrativas necessárias à implementação efetiva do procedimento eletrônico e à utilização plena do PNCP.

15.3. ASPECTOS GERAIS DO PROCEDIMENTO

Esse trecho dessa obra tem por objetivo examinar os aspectos gerais que estruturam o procedimento licitatório propriamente dito, desde a divulgação do edital até a condução do certame pelos agentes responsáveis. Busca-se apresentar as etapas que compõem essa dinâmica procedimental, abordando temas como a publicidade do edital e de seus elementos instrutórios, o direito de impugnação pelos interessados, a correção de eventuais erros ou alterações nos documentos preparatórios, os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, bem como a atuação da comissão de licitação, do pregoeiro ou do agente de contratação. Trata-se, portanto, de uma visão panorâmica dos principais instrumentos que conferem forma e juridicidade à disputa pública.

15.3.1. Publicidade do edital e demais elementos instrutores

O planejamento das contratações públicas não se encerra nas etapas internas de estudo técnico preliminar, estimativa de preços e elaboração do termo de referência. Ao contrário, o planejamento projeta seus efeitos sobre todas as fases da licitação, inclusive na forma pela qual o procedimento é publicizado e levado ao conhecimento dos interessados. Afinal, não se pode falar em contratação eficiente sem garantir a ampla competitividade, que, por sua vez, depende de uma adequada divulgação do certame.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 promove uma importante inflexão quanto aos meios de publicidade dos atos convocatórios. Embora ainda preveja a publicação de extrato do edital em diários oficiais e jornais de grande circulação, a nova legislação elege como meio prioritário – e obrigatório – de divulgação o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 54, caput.

Criado pelo art. 174 da nova Lei, o PNCP é o sítio eletrônico oficial destinado à centralização e transparência dos atos exigidos pela legislação de contratações. Seu escopo vai muito além da simples divulgação de editais: o portal pretende consolidar, em uma única plataforma, informações sobre planos anuais de contratação, atas de registro de preços, contratos, termos aditivos, notas fiscais, sistemas de planejamento e execução contratual, entre outros elementos essenciais para o controle institucional e social da atividade contratual do Estado.

Essa centralização tem profunda relevância prática. Enquanto a antiga Lei nº 8.666/93 foi concebida em um contexto em que jornais impressos e diários oficiais eram os canais mais eficazes para atingir o público-alvo, a realidade contemporânea é distinta. A digitalização transformou profundamente os hábitos informacionais dos fornecedores. Hoje, é mais provável que um interessado acompanhe diretamente os sites oficiais da Administração ou plataformas digitais como o PNCP, do que que consulte jornais de grande circulação.

Ao priorizar o PNCP, a Lei nº 14.133/2021 busca responder a esse novo cenário tecnológico e comunicacional, promovendo um modelo de publicidade mais acessível, menos oneroso e funcionalmente mais eficiente. Trata-se, portanto, de uma ferramenta que não apenas viabiliza a ampla divulgação dos certames, mas também reforça o compromisso com a transparência e a gestão baseada em dados abertos, conforme impõe o § 4º do art. 174.

Importa notar que, nos termos do art. 54, § 3º, a disponibilização dos documentos da fase preparatória que não tenham integrado o edital será feita após a homologação da licitação, o que revela uma distinção deliberada entre os elementos instrutores que devem compor, desde logo, o instrumento convocatório e aqueles cuja publicidade pode ser diferida no tempo.

Essa distinção é coerente com a lógica do planejamento: o edital (com as regras do certame), o termo de referência, projeto básico, ou anteprojeto (que descrevem o objeto a ser contratado) e a minuta do contrato (que estabelece as regras jurídicas da futura relação contratual) devem ser publicados em conjunto, pois são os documentos que orientam diretamente a formulação das propostas pelos licitantes. São, portanto, essenciais à isonomia e à competitividade do certame.

Por outro lado, instrumentos como o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), ainda que igualmente relevantes no ciclo do planejamento, têm natureza distinta: são documentos voltados à investigação interna da Administração e refletem etapas analíticas anteriores à decisão final de contratar. A publicação irrestrita desses elementos pode gerar ruídos ou interpretações equivocadas por parte dos licitantes, especialmente quando o ETP explora alternativas de solução que, ao fim, foram descartadas no termo de referência.

Por isso, a recomendação prudencial é que DFD e ETP sejam publicados junto com o edital apenas quando contribuírem de forma efetiva para esclarecer o objeto ou facilitar o entendimento dos licitantes. Caso contrário – se os documentos contiverem discussões superadas, elementos colaterais ou hipóteses alternativas que não compõem o objeto efetivamente licitado –, sua publicação pode mais confundir do que informar. Nessas hipóteses, é mais

apropriado que tais documentos sejam disponibilizados apenas após a homologação, conforme autoriza o § 3º do art. 54.

Essa orientação é corroborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, no Acórdão 2273/2024-Plenário, expressamente reconheceu que a Lei nº 14.133/2021 não obriga a inclusão do ETP como anexo do instrumento convocatório. De acordo com o relator, Ministro Benjamin Zymler, não há óbice à divulgação do ETP quando isso puder embasar melhor a participação dos licitantes, desde que se mitigem previamente os riscos de informações conflitantes com o termo de referência.

Além disso, o § 2º do art. 54 da lei geral de Licitações faculta a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no sítio eletrônico oficial do ente federativo responsável pela licitação. Trata-se de uma medida complementar ao PNCP que visa respeitar a autonomia administrativa e reforçar a estratégia de comunicação institucional dos órgãos e entidades públicas.

Ainda nesse parágrafo, destaca-se a possibilidade de divulgação direta do edital a interessados previamente cadastrados, o que representa um importante instrumento de publicidade dirigida e eficiente. Essa previsão dialoga diretamente com o sistema de registro cadastral unificado no âmbito do PNCP, previsto no art. 87 da Lei, o qual os entes públicos deverão manter cadastros permanentemente abertos, públicos e amplamente divulgados. Esses registros não apenas viabilizam a simplificação da habilitação, mas também permitem que a Administração construa canais proativos de comunicação com os fornecedores – especialmente por meio do envio automatizado de notificações sobre novos certames.

Assim, a divulgação direta aos cadastrados é uma estratégia sofisticada de planejamento comunicacional, que amplia a transparência, reduz custos de transação e contribui para atrair fornecedores qualificados. A Administração, nesse modelo, deixa de ser uma estrutura meramente reativa para assumir uma postura ativa na geração de concorrência.

Apesar disso, a legislação não ousou romper por completo com o modelo anterior. O § 1º do art. 54 – fruto de veto derrubado pelo Congresso – ainda exige a publicação de extratos do edital nos diários oficiais e em jornais de grande circulação. Essa duplicidade de meios revela uma hesitação normativa em abandonar práticas tradicionais, mesmo diante de sua eficácia cada vez mais duvidosa. Perdeu-se, aí, uma oportunidade de modernização mais radical, que concentrasse os esforços na consolidação do PNCP (ou até mesmo outros meios digitais) como verdadeiro hub nacional das contratações públicas, poupando recursos públicos com publicações onerosas e, muitas vezes, ineficazes.

É bem verdade que a manutenção desses meios impressos pode servir como salvaguarda transitória para pequenos fornecedores ou municípios que ainda não se adaptaram à nova lógica digital. Mas, em termos de efetividade prática e alcance real, os meios digitais tendem a superar com folga os canais tradicionais – sobretudo por permitir buscas centralizadas, notificações eletrônicas, padronização dos dados e integração com demais sistemas públicos.

Assim, mais do que um instrumento de transparência, o PNCP representa uma aposta estratégica da nova lei na racionalização e modernização das contratações públicas. E nesse cenário, o planejamento, mais uma vez, desempenha papel central: cabe à Administração pensar desde o início em como garantir a efetiva publicidade do certame, escolhendo, sempre que possível, os meios que maximizem o acesso à informação e atraiam o maior número possível de licitantes qualificados.

15.3.2. Impugnação do Edital

A impugnação ao edital revela-se como um instrumento relevante de controle preventivo da legalidade nas contratações públicas. Ao conferir legitimidade a qualquer pessoa para questionar os termos do edital ou solicitar esclarecimentos, o legislador amplia o alcance da fiscalização social e descentraliza o controle, transformando o procedimento licitatório em espaço de diálogo democrático e de participação coletiva.¹ A norma rompe, assim, com uma concepção restritiva de legitimidade, que limitaria a iniciativa apenas aos potenciais licitantes, e consagra a noção de que o interesse público, enquanto bem difuso, pode e deve ser protegido por todos.

Esse mecanismo apresenta uma dupla função. De um lado, atua como salvaguarda dos princípios que regem a contratação pública, como a isonomia, a publicidade e a vinculação ao instrumento convocatório, permitindo que falhas ou ambiguidades sejam corrigidas antes de comprometer a competitividade do certame. De outro, promove a transparência e a *accountability* administrativa, pois obriga a Administração a responder publicamente, em

1. O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 confere legitimidade ampla para a impugnação do edital de licitação ou para a formulação de pedidos de esclarecimento, ao dispor que qualquer pessoa pode questionar irregularidades na aplicação da Lei ou suscitar dúvidas quanto aos termos do instrumento convocatório, desde que o pedido seja protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. O parágrafo único do dispositivo estabelece que a resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento deverá ser divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data de abertura do certame.

prazo exíguo, às críticas ou dúvidas levantadas, criando um registro oficial que fortalece a segurança jurídica do procedimento.

A dinâmica temporal prevista no art. 164 também merece reflexão.² O prazo de três dias úteis antes da abertura do certame, embora garanta celeridade, pode ser visto como excessivamente restrito em licitações de grande complexidade, nas quais a identificação e a análise crítica de irregularidades demandam tempo considerável. Surge, então, uma tensão entre a necessidade de estabilidade do procedimento, evitando atrasos sucessivos, e a exigência de efetividade do controle, que pode restar esvaziado se a janela temporal for demasiadamente curta.

Outro ponto problemático diz respeito ao alcance da resposta da Administração. O dispositivo legal impõe sua divulgação em sítio eletrônico oficial, mas não estabelece critérios de profundidade ou de fundamentação dessa resposta. Isso pode levar, em certos casos, a manifestações meramente formais, que não enfrentam de modo consistente as irregularidades suscitadas, gerando um paradoxo: ainda que cumprida a exigência de publicidade, a resposta pode ser insuficiente para sanar dúvidas ou corrigir vícios, comprometendo o próprio objetivo da impugnação.

Nesse cenário, ganha relevo a disciplina infralegal da matéria. Embora a lei tenha fixado o prazo mínimo de três dias úteis para apresentação da impugnação, nada impede que regulamentos ou mesmo o próprio edital prevejam prazos mais dilatados, especialmente em certames de grande vulto ou elevada complexidade técnica, em que a análise criteriosa de cláusulas editalícias demanda mais tempo. A regulamentação também pode especificar a forma de apresentação das impugnações, as condições de sua admissibilidade e, sobretudo, o conteúdo mínimo das respostas da Administração. Estas não podem se restringir a manifestações meramente formais, devendo explicitar fundamentos fáticos e jurídicos de modo a garantir efetiva prestação de contas, transparência e segurança jurídica para todos os participantes.

Assim, a impugnação ao edital deve ser compreendida não apenas como ato procedimental, mas como verdadeiro canal de participação cidadã e de aperfeiçoamento do processo licitatório. Seu valor não reside apenas no potencial de corrigir falhas pontuais, mas sobretudo em sua capacidade de tensionar a Administração, exigindo dela um compromisso contínuo com a legalidade, a clareza e a transparência.

2. Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

O Tribunal de Contas da União tem enfrentado questões de ordem procedimental que afetam a própria efetividade da impugnação. No Acórdão 969/2022-Plenário (Rel. Bruno Dantas), assentou-se que não se mostra legítima a limitação do prazo de impugnação ao horário de funcionamento do órgão promotor, quando a lei prevê a utilização de meios eletrônicos para o protocolo. Considerou-se que, tratando-se de licitação eletrônica, deve ser admitida a apresentação da impugnação até as 23h59 do último dia do prazo legal, de modo a evitar formalismos excessivos que, em última análise, apenas restringem o exercício do direito de participação e controle.

Um último aspecto relevante refere-se à análise das impugnações intempestivas. Ainda que a Lei nº 14.133/2021 fixe prazo mínimo para sua apresentação, a intempestividade não exonera a Administração do dever de, ao menos, verificar se os fundamentos ali indicados revelam vícios graves ou evidentes no instrumento convocatório. Trata-se de decorrência direta do dever de autotutela – consagrado no art. 53 da Lei nº 9.784/1999 – segundo o qual a Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, independentemente de provocação tempestiva.

Esse entendimento é coerente com a própria lógica da impugnação ao edital: se o objetivo maior do instituto é assegurar a higidez do procedimento e resguardar a competitividade do certame, não faria sentido que a Administração, ciente de um vício potencialmente invalidante, optasse por prosseguir com a licitação apenas porque a provocação ocorreu fora do prazo legal. A manutenção consciente de cláusulas ilegais – ainda que detectadas por meio de análise tardia – compromete não apenas o resultado do certame, mas a própria legitimidade do processo.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem contribuído de forma decisiva para delinear o alcance e a efetividade da impugnação ao edital. Em diversos precedentes, o TCU afirma que a Administração não pode se furtar ao exame crítico das alegações trazidas, mesmo quando a impugnação não seja formalmente conhecida. O Acórdão 1414/2023-Plenário (Rel. Jorge Oliveira) e o Acórdão 7289/2022-Primeira Câmara (Rel. Vital do Rêgo) reforçam essa compreensão ao destacar que, diante da notícia de cláusulas restritivas ou de potenciais ilegalidades, incide sobre o agente público o dever de autotutela e de correção de ofício, sob pena de violação dos princípios da competitividade e da legalidade. Isso significa que a Administração não se encontra diante de uma mera faculdade, mas de um encargo jurídico-constitucional de zelar pela higidez do instrumento convocatório.

É claro, porém, que essa verificação não exige que a Administração produza resposta extensa ou detalhada quando o conteúdo da impugnação não revelar elementos minimamente plausíveis. Em tais casos, basta consignar a

intempestividade e registrar, de forma sintética, que os apontamentos não demonstram indícios de irregularidade capazes de justificar a revisão do edital

Outro aspecto relevante encontra-se no Acórdão 709/2007-Plenário (Rel. Raimundo Carreiro), no qual o TCU enfatizou a necessidade de que a Administração comunique adequadamente aos interessados a decisão sobre recursos ou impugnações, indicando de forma clara os fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram a deliberação. A ausência de motivação adequada não apenas compromete a transparência, mas também dificulta o controle ulterior por parte dos órgãos de controle e do próprio Poder Judiciário.

Esse entendimento dialoga com a orientação já consolidada em precedentes mais antigos, como o Acórdão 34/2004-Plenário (Rel. Marcos Bemquerer), segundo o qual a Administração está obrigada a exercer o controle de legalidade do edital sempre que provocada por qualquer pessoa, desde que observado o prazo legal. O julgado reafirma a natureza objetiva da tutela buscada: não se trata de proteger apenas o interesse do impugnante, mas de preservar a integridade do certame como um todo, assegurando que ele se desenvolva em conformidade com a ordem jurídica.

A impugnação ao edital deve ser compreendida não como um gesto burocrático de menor importância, mas como uma instância de controle efetivo e de reforço da legalidade, cuja força é continuamente reafirmada pelo TCU em sua jurisprudência.

15.3.3. Modificação ou erro nos elementos instrutores

A fase externa da licitação deve refletir, de forma fiel e coerente, os elementos que a fundamentam, notadamente o Termo de Referência ou Projeto Básico, e o edital. Esses documentos formam o conjunto dos elementos instrutores do procedimento, cuja consistência é essencial para garantir a clareza das regras, a isonomia entre os participantes e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Não raras vezes, contudo, ocorrem divergências entre o conteúdo do edital e os demais elementos instrutivos, especialmente o Termo de Referência. Um exemplo comum está na incompatibilidade entre a descrição do objeto constante do edital e aquela detalhada no Termo de Referência.

A regra do §1º do art. 55 da Lei nº 14.133/2021 determina que eventuais modificações no edital devem ser republicadas na mesma forma de sua divulgação original, e, em regra, deve-se respeitar novamente os prazos mínimos previstos para apresentação de propostas ou lances. A única exceção admitida pela norma é quando a alteração não comprometer a formulação das propostas – por exemplo, um ajuste redacional sem impacto sobre as condições de participação ou os critérios de julgamento.

É importante lembrar que nem toda falha formal conduz, automaticamente, à nulidade do certame. Em situações específicas, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem admitido a convalidação de editais com vícios formais, desde que demonstrado que não houve prejuízo à competitividade nem à obtenção da proposta mais vantajosa. É o caso do Acórdão 1259/2012 – Segunda Câmara/TCU, no qual se reconheceu que falhas na divulgação do edital, por si só, não implicam a anulação da licitação quando se comprova a ausência de prejuízos à Administração ou aos licitantes.

Todavia, essa compreensão jurisprudencial não pode ser tomada como um salvo-conduto para a negligência no planejamento. A compatibilização cuidadosa entre os documentos constitui medida indispensável para a preservação da integridade e da legitimidade da licitação. A conferência criteriosa da coerência entre os elementos instrutivos deve integrar as etapas de revisão técnica, precisamente para evitar ajustes posteriores que retardem o procedimento e exponham a Administração a riscos de diversa ordem.

15.3.4. Prazos mínimos para apresentação de propostas e lances

O art. 55 da Lei 14.133/21 disciplina os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances: ao contrário do modelo anterior, que fixava prazos segundo as modalidades de licitação (pregão, concorrência, convite etc.), o novo regime legal avança ao vincular os prazos à complexidade do objeto e à natureza do critério de julgamento, o que confere maior racionalidade e coerência ao sistema.

Em síntese: quanto maior a complexidade da contratação, maior deve ser o tempo destinado à elaboração das propostas, justamente para permitir que os particulares compreendam os termos do edital, analisem seus riscos e elaborem soluções técnicas e comerciais adequadas.

A lei estabelece uma matriz escalonada de prazos, que podem ser sistematizados da seguinte forma:

Objeto da Licitação	Critério de Julgamento/ Regime	Prazo Mínimo
Bens	Menor preço ou Maior desconto	8 dias úteis
Bens	Outros critérios (ex: Técnica e Preço)	15 dias úteis
Serviços Comuns / Obras Comuns de Engenharia	Menor preço ou Maior desconto	10 dias úteis
Serviços Especiais / Obras Especiais de Engenharia	Menor preço ou Maior desconto	25 dias úteis

Objeto da Licitação	Critério de Julgamento/ Regime	Prazo Mínimo
Serviços e Obras	Contratação Semi-integrada (ou outros casos)	35 dias úteis
Serviços e Obras	Contratação Integrada	60 dias úteis
Alienação (Leilão)	Maior lance	15 dias úteis
Qualquer objeto	Técnica e Preço / Melhor Técnica / Conteúdo Artístico	35 dias úteis

Além disso, a legislação contempla exceção específica no §2º do art. 55, permitindo a redução dos prazos pela metade, mediante decisão fundamentada, nas licitações promovidas pelo Ministério da Saúde no âmbito do SUS. Essa flexibilização visa atender situações em que a celeridade é condição essencial para o atendimento das políticas públicas de saúde, desde que respeitados os princípios da motivação e da proporcionalidade.

A contagem dos prazos mínimos para apresentação de propostas ou lances, conforme estabelecido no art. 55 da Lei nº 14.133/2021, deve observar as regras gerais previstas no art. 183 da mesma lei. Assim, os prazos devem ser contados com exclusão do dia do início da contagem e inclusão do dia do vencimento. Como os prazos do art. 55 são todos expressos em dias úteis, serão considerados apenas os dias em que houver expediente administrativo no órgão ou entidade responsável pela licitação (inciso III do art. 183). A contagem tem início no primeiro dia útil seguinte à data da disponibilização do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou outro meio legalmente admitido. Por exemplo, se um edital é publicado em uma quarta-feira, o primeiro dia do prazo conta-se a partir de quinta-feira, desde que seja dia útil e haja expediente no órgão responsável. Se o prazo for de 8 dias úteis, o oitavo dia útil a partir dessa data será o dia limite para envio das propostas.

Por fim, é importante lembrar que, embora a lei estabeleça prazos mínimos, nada impede que, em função das peculiaridades da contratação, o edital preveja prazos mais extensos, sempre que o planejamento indicar que o tempo adicional é necessário para fomentar a concorrência e garantir propostas mais robustas.

15.3.5. Condução da licitação por comissão, pregoeiro ou Agente de Contratação

A Lei nº 14.133/2021 não apenas redesenhou o rito das licitações públicas, como também redefiniu os papéis dos agentes responsáveis por sua