



RBGP  
Revista Brasileira de Gestão Pública  
V. 4, n. 1, 2025

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rbgp>

ISSN 2965-5706



Análise dos processos licitatórios no município de Araguatins (TO) entre 2021 e 2025: eficiência, conformidade à Lei de Responsabilidade Fiscal e desafios da governança pública municipal

Jhone Dawan Alves Machado<sup>a,1</sup>

<sup>a</sup> Universidade Estadual do Tocantins (Unitins),

INFORMAÇÕES

*Palavras-chave:*  
Licitações  
Públicas; Gestão  
Municipal; Lei nº  
14.133/2021; Lei de  
Responsabilidade  
Fiscal;  
Transparência.

RESUMO

Este trabalho analisa a conformidade legal, orçamentária e procedimental dos processos licitatórios realizados no município de Araguatins (TO), entre 2021 e 2025, à luz da Lei nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e dos princípios constitucionais da Administração Pública. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, com abordagem descritiva e delineamento de estudo de caso, baseada em análise documental. O corpus incluiu (I) o universo de 264 processos licitatórios formalmente registrados no período e (II) mais de 150 documentos oficiais coletados em fontes institucionais (Portal da Transparência municipal e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins), tais como editais, atas, termos de referência/projetos básicos, pareceres, contratos, publicações orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e relatórios fiscais. A análise empregou técnica de análise de conteúdo temática, organizada em eixos: modalidades e frequência de procedimentos, aderência aos instrumentos de planejamento e execução orçamentária, e transparência documental. Os resultados indicam predominância do pregão eletrônico (68%), uso recorrente de dispensa de licitação (22%) e menor incidência de inexigibilidade (10%), com aderência parcial aos princípios da publicidade e da legalidade. Identificaram-se fragilidades associadas à eficiência, à economicidade e à impessoalidade, evidenciadas por atrasos processuais, ausência de documentação mínima em parte dos processos e desvios relevantes entre valores autorizados e executados em funções não essenciais. Conclui-se que, embora haja avanços formais na publicização e na adoção de meios eletrônicos, a consolidação de boas práticas requer capacitação técnica, planejamento integrado e fortalecimento dos mecanismos de controle interno e social.

*Keywords:*  
Public  
Procurement;  
Municipal  
Management; Law  
No. 14.133/2021;  
Fiscal  
Responsibility

ABSTRACT

Abstract  
This study analyzes the legal, budgetary, and procedural compliance of public procurement processes carried out in the municipality of Araguatins (Tocantins, Brazil) between 2021 and 2025, in light of Law No. 14,133/2021, Complementary Law No. 101/2000 (Fiscal Responsibility Law), and the constitutional principles governing public administration. This is a qualitative, applied study with a descriptive approach and a case

<sup>1</sup> [jhonealves@unitins.br](mailto:jhonealves@unitins.br)

---

Law;  
Transparency.

study design, based on documentary analysis. The corpus comprised (i) the universe of 264 procurement processes formally recorded during the period and (ii) more than 150 official documents collected from institutional sources (the municipal Transparency Portal and the Tocantins State Court of Accounts), including public notices, minutes, terms of reference/basic projects, legal and technical opinions, contracts, budget planning documents (PPA, LDO, and LOA), and fiscal reports. Data were analyzed using thematic content analysis, organized into analytical axes such as frequency and procurement modalities, adherence to budget planning and execution instruments, and documentary transparency. The results indicate a predominance of electronic bidding (68%), recurrent use of bidding waivers (22%), and a lower incidence of non-competitive procedures (10%), alongside partial compliance with the principles of publicity and legality. Weaknesses related to efficiency, cost-effectiveness, and impersonality were identified, evidenced by procedural delays, missing key documents in part of the processes, and relevant deviations between authorized and executed expenditures in non-essential government functions. It is concluded that, despite formal advances in publication and electronic procedures, the consolidation of sound procurement practices requires technical capacity building, integrated planning, and the strengthening of internal and social control mechanisms.

---

## 1. Introdução

A execução orçamentária e financeira no âmbito municipal tem sido objeto de crescente atenção no Brasil, especialmente após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que impôs regras mais rígidas à gestão fiscal dos entes federados. Segundo o IBGE (2022), cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes, cenário que revela a predominância de administrações públicas de pequeno porte, geralmente marcadas por limitações técnicas, escassez de recursos humanos qualificados e dificuldades para atender integralmente às exigências legais. Nesse contexto, as licitações públicas configuram-se como instrumentos essenciais na execução das políticas públicas e no uso dos recursos, demandando atenção tanto pela sua função estratégica quanto pelo potencial de riscos que envolvem.

O marco regulatório das contratações públicas passou por mudanças substanciais, culminando na revogação gradual da Lei nº 8.666/1993 e na entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. Essa nova legislação introduziu princípios como planejamento, eficiência, governança e gestão de riscos, reforçando o papel da Administração Pública na promoção do interesse coletivo com base em critérios objetivos e mecanismos de controle mais estruturados. No entanto, a implementação desses dispositivos tem se revelado particularmente desafiadora em municípios de pequeno porte, nos quais a capacidade técnica e orçamentária ainda é limitada.

Estudos como os de Oliveira e Santos (2017, p. 3) e Wright (2013, p. 6) indicam que, em municípios de pequeno porte, são mais frequentes os obstáculos à garantia da transparência, da publicidade e do controle social. No estado do Tocantins, por exemplo, parcela expressiva dos municípios com menos de 10 mil habitantes não publica integralmente relatórios obrigatórios, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), nem realiza audiências públicas durante o processo orçamentário. Esse cenário reforça a existência de um descompasso entre o arcabouço legal e a prática cotidiana das administrações municipais, comprometendo a efetividade da gestão pública e o uso racional dos recursos.

O objetivo geral deste estudo é analisar a conformidade legal, procedimental e orçamentária dos processos licitatórios realizados no município de Araguatins (TO), no período de 2021 a 2025, considerando os princípios do art. 37 da Constituição Federal, a Lei nº 14.133/2021 e as exigências de compatibilidade com os instrumentos de planejamento e execução orçamentária previstos na LRF. Como objetivos específicos, propõe-se: (I) mapear o universo de 264 processos licitatórios formalmente registrados no período, identificando a frequência anual e a distribuição por modalidade; (II) verificar a aderência documental e normativa dos processos, com base em mais de 150 documentos oficiais coletados em fontes institucionais, registrando a presença/ausência de peças mínimas (publicação do edital/aviso, justificativa da modalidade, termo de referência/projeto básico e documentação de resultado/execução); e (III) identificar evidências de eficiência, economicidade e eventuais fragilidades administrativas, a partir dos percentuais de modalidades (pregão, dispensa e inexigibilidade) e da comparação entre valores autorizados e executados em funções selecionadas.

A relevância deste estudo reside tanto em seu valor científico quanto prático. Do ponto de vista acadêmico, busca-se contribuir com a literatura da administração pública ao examinar empiricamente a aplicação da nova Lei de Licitações em uma realidade local específica, frequentemente ausente nos estudos de maior abrangência. No plano prático, a análise visa oferecer subsídios para gestores, órgãos de controle e cidadãos interessados na qualificação das compras públicas, especialmente por meio de instrumentos de controle social e transparência ativa.

Este estudo está estruturado em seis seções. Após esta introdução, apresenta-se o referencial teórico com os principais marcos legais e conceituais das licitações públicas, os fundamentos constitucionais da administração e os desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte. Em seguida, detalham-se os procedimentos metodológicos da pesquisa. Na quarta seção, são apresentados e discutidos os resultados obtidos com base em documentos oficiais. A quinta seção sintetiza a análise crítica desses achados à luz da literatura. Por fim, a sexta seção apresenta as considerações finais e sugestões para o aprimoramento da gestão licitatória em contextos semelhantes ao de Araguatins.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 Licitações públicas e a evolução normativa

As licitações públicas são procedimentos administrativos essenciais à contratação de bens e serviços pela Administração Pública, norteados por princípios como a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. A regulação dessas contratações foi, por longos anos, estabelecida pela Lei nº 8.666/1993, considerada um marco na normatização das compras públicas no Brasil (Di Pietro, 2022, p. 3). Essa legislação sistematizou os procedimentos licitatórios, conferindo maior transparência e controle, mas também passou a ser criticada por seu excesso de burocracia e rigidez processual, que frequentemente dificultavam a eficiência nas contratações.

Com o passar das décadas, o cenário das contratações públicas se tornou mais complexo, impulsionando o debate sobre a necessidade de modernização da legislação vigente. A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa um avanço nesse sentido, substituindo gradualmente a antiga Lei de Licitações e incorporando inovações como o planejamento das contratações, a adoção de matriz de risco, a digitalização dos processos e a valorização do julgamento por critérios técnicos e objetivos (Justen Filho, 2021, p. 4). Essa nova norma também sistematizou dispositivos anteriormente dispersos em outras legislações, como o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e a Lei do Pregão.

Segundo Carvalho Filho (2021, p. 12), a Lei nº 14.133/2021 buscou alinhar-se a padrões internacionais de governança e gestão pública, introduzindo elementos de governança, compliance e responsabilização mais rígida. A nova legislação também ampliou o protagonismo do planejamento, instituindo o Plano Anual de Contratações e exigindo maior integração entre os setores de compras e planejamento orçamentário.

Entretanto, mesmo com as inovações propostas, a transição entre os regimes legais exige cautela e preparo técnico das administrações públicas, especialmente nos municípios de menor porte, onde há carência de capacitação e estrutura institucional adequada para a implementação plena da nova lei (Freitas; Costa, 2022, p. 12). A coexistência temporária entre os dois regimes, prevista até 2023, gerou desafios operacionais e jurídicos para os entes federativos que ainda estavam adaptando seus regulamentos internos, sistemas e práticas administrativas.

Dessa forma, a evolução normativa das licitações públicas evidencia não apenas um esforço legislativo de modernização, mas também a necessidade de análises empíricas que revelem o grau de aderência das práticas administrativas às normas estabelecidas. Esse cenário reforça a importância de estudos que avaliem a implementação concreta do novo marco legal, especialmente em contextos municipais caracterizados por limitações institucionais e operacionais.

No contexto internacional, a literatura sobre compras públicas tem enfatizado a centralidade da governança, da transparência e do planejamento como fatores determinantes para a eficiência dos processos licitatórios. Estudos da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2016; 2020) destacam que sistemas de procurement eficazes dependem da integração entre planejamento orçamentário, gestão de riscos e mecanismos de controle, especialmente em governos subnacionais. Para o Banco Mundial, a fragilidade institucional e a limitação de capacidades técnicas em administrações locais tendem a ampliar assimetrias informacionais e reduzir a efetividade das políticas de contratação pública (World Bank, 2017). Essas análises convergem ao apontar que municípios de pequeno porte enfrentam maiores desafios na implementação de marcos regulatórios complexos, exigindo adaptações institucionais e investimentos contínuos em capacitação administrativa.

À luz do referencial apresentado, observa-se que a evolução normativa das licitações públicas no Brasil, especialmente com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, está alinhada a tendências internacionais de fortalecimento da governança, da transparência e do planejamento das contratações públicas. No entanto, a literatura evidencia que a efetividade dessas inovações normativas depende da capacidade institucional dos entes subnacionais em operacionalizar tais diretrizes. Nesse sentido, este estudo justifica-se cientificamente ao analisar, em nível municipal, a distância entre os avanços legais e a prática administrativa concreta, contribuindo para o debate sobre os desafios da governança pública local e para a compreensão dos limites e potencialidades da nova legislação de licitações em contextos de menor capacidade administrativa.

## 2.2 *Princípios constitucionais da Administração Pública*

A Administração Pública brasileira, em todos os seus níveis e esferas, deve obedecer a fundamentos constitucionais que balizam sua atuação. O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadores da atividade administrativa. Esses princípios funcionam como cláusulas estruturantes, limitando a discricionariedade e assegurando que a ação estatal se mantenha vinculada ao interesse público.

A legalidade, por exemplo, impõe que o agente público só pode agir conforme a lei, diferentemente do particular, que pode fazer tudo aquilo que a norma não proíbe. Já a impessoalidade garante que os atos administrativos não sejam direcionados a favorecer ou prejudicar indivíduos, assegurando tratamento isonômico à coletividade. A moralidade, por sua vez, vincula a conduta administrativa a padrões éticos, mesmo quando a ação está formalmente legal, exigindo integridade na execução das funções públicas.

A publicidade visa assegurar a transparência da atuação estatal, permitindo o controle social e a fiscalização por parte da sociedade civil. Por fim, o princípio da eficiência, incorporado expressamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, trouxe a exigência de que os serviços públicos sejam prestados com qualidade, economicidade e rapidez, reforçando a busca por resultados concretos e otimizando os recursos públicos disponíveis.

No campo das contratações públicas, esses princípios devem ser observados desde a fase interna da licitação até a execução contratual, influenciando não apenas as decisões dos gestores, mas também o modo como os processos são estruturados e fiscalizados. Em municípios de pequeno porte, a aderência a tais fundamentos se apresenta como um desafio adicional diante de carências estruturais e técnicas.

A compreensão desses princípios é fundamental para a análise da legalidade e da qualidade da gestão dos processos licitatórios realizados no município de Araguatins entre 2021 e 2025. Na seção seguinte, aprofundaremos o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal como marco regulador do equilíbrio financeiro e das limitações impostas à gestão municipal no âmbito das contratações públicas.

## 2.3 *Lei de Responsabilidade Fiscal e limites à gestão municipal*

Aprovada em 2000 por meio da Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou-se um dos pilares do controle das finanças públicas no Brasil. Ao estabelecer normas voltadas para o equilíbrio entre receitas e despesas, a LRF visa disciplinar a ação dos gestores, promovendo a transparência fiscal, o planejamento orçamentário e a responsabilidade na administração dos recursos públicos. A sua aplicação é obrigatória para todos os entes federativos, inclusive os municípios.

Entre as exigências da LRF, destacam-se os limites com despesas de pessoal, o controle da dívida consolidada, a necessidade de equilíbrio entre receitas correntes e despesas obrigatórias e a obrigatoriedade da divulgação periódica de relatórios fiscais. Esses dispositivos impõem restrições relevantes à atuação administrativa, especialmente no que diz respeito à contratação de serviços e à realização de licitações públicas, exigindo planejamento financeiro prévio e compatibilidade com as leis orçamentárias anuais e plurianuais.

Nos municípios de pequeno porte, como é o caso de Araguatins, a aplicação da LRF enfrenta desafios particulares, em virtude da limitada capacidade de arrecadação, da dependência de transferências intergovernamentais e da escassez de quadros técnicos especializados. Essas dificuldades podem impactar diretamente na condução dos processos licitatórios, afetando tanto o cumprimento das metas fiscais quanto a qualidade da gestão contratual.

Além disso, a LRF exige que as contratações estejam compatíveis com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o que implica em uma gestão integrada e sistemática. O descumprimento dessas obrigações pode acarretar sanções administrativas, civis e penais, configurando-se como fator de risco à governança pública local.

Diante desse contexto, analisar as contratações públicas à luz da LRF permite não apenas identificar práticas irregulares, mas também compreender os limites reais enfrentados pela administração municipal. A seção seguinte aprofunda a discussão sobre os princípios da eficiência, economicidade e controle social, que complementam o arcabouço legal e orientam a boa governança nas licitações.

## 2.4 *Eficiência, economicidade e controle social*

A busca por eficiência e economicidade no setor público está diretamente associada à responsabilidade na alocação de recursos, especialmente em contextos de escassez e demandas crescentes. A Constituição Federal de 1988, ao incluir a eficiência entre os princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, caput), consolidou o entendimento de que a gestão pública deve pautar-se não apenas pela legalidade, mas também pela obtenção dos melhores resultados possíveis com os recursos disponíveis.

Na prática das licitações, esse princípio se manifesta na escolha das propostas mais vantajosas para a Administração, não apenas sob o critério do menor preço, mas também com base na qualidade, na durabilidade do

objeto contratado e na regularidade fiscal do fornecedor. A Lei nº 14.133/2021 reforça essa perspectiva ao ampliar as possibilidades de critérios de julgamento e exigir o planejamento prévio e a análise de riscos como parte do processo licitatório. Tais elementos visam assegurar contratações mais estratégicas e eficazes, reduzindo desperdícios e ampliando a entrega de valor à sociedade.

A economicidade, por sua vez, refere-se à relação entre custo e benefício nas ações administrativas, sendo um critério essencial de avaliação na formulação, execução e controle de despesas públicas. De acordo com os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), analisados no período de 2021 a 2025, verifica-se que os municípios pequenos frequentemente enfrentam desafios no atingimento pleno desse princípio, seja por limitações de escala, ausência de planejamento ou baixa capacidade de fiscalização e controle interno.

Nesse cenário, o controle social surge como elemento complementar, previsto na própria Constituição e regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). A análise de portais de transparência e relatórios fiscais dos municípios tocantinenses evidencia avanços parciais na publicidade das ações governamentais, conforme observado no estudo "Quem está ficando para trás?", que aponta disparidades na acessibilidade e na atualização dos dados ofertados à população.

Ao observar os dados orçamentários e os procedimentos licitatórios de Araguatins – TO, nota-se que a conjugação entre eficiência, economicidade e controle social representa não apenas um ideal normativo, mas um desafio cotidiano da gestão pública. A próxima seção discutirá como essas dificuldades se intensificam em municípios de pequeno porte, cujas restrições estruturais e operacionais impactam diretamente na condução dos processos licitatórios e no cumprimento da legislação vigente.

## **2.5 Especificidades da gestão de licitações em municípios pequenos**

A gestão de licitações em municípios de pequeno porte apresenta desafios peculiares relacionados a limitações estruturais, técnicas e humanas que influenciam diretamente a conformidade legal e a eficiência dos processos. Segundo (Oliveira *et al.*, 2023, p. 20), esses municípios, muitas vezes com até 50 mil habitantes, enfrentam dificuldades na capacitação de servidores, escassez de pessoal técnico e alto grau de rotatividade, o que compromete a continuidade administrativa e a padronização de procedimentos.

Além da carência de recursos humanos especializados, observa-se uma dependência significativa de modelos administrativos anteriores e práticas informais de contratação. De acordo com (Silva; Andrade, 2022, p. 24), é comum que as comissões de licitação sejam formadas por servidores que acumulam múltiplas funções, dificultando o acompanhamento sistemático das mudanças legais, como a transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/21.

A ausência de núcleos permanentes de compras e a fragilidade dos sistemas informatizados também contribuem para a baixa aderência às boas práticas de planejamento e controle. Em estudo realizado por (Gomes; Cunha, 2021, p. 9), verificou-se que a elaboração dos instrumentos convocatórios ocorre, com frequência, de forma reativa e sem diagnóstico prévio da demanda, comprometendo a economicidade e a eficiência.

Outro fator relevante é a relação entre os municípios pequenos e os órgãos de controle. (Brandão; Xavier, 2020, p. 9) ressaltam que, nesses contextos, há menor incidência de auditorias presenciais, o que amplia a margem de erro ou até mesmo de omissões involuntárias. Essa realidade evidencia a importância de mecanismos preventivos, como capacitação continuada e adoção de manuais e fluxogramas padronizados, como recomendam (Costa *et al.*, 2022, p. 2).

Por fim, a gestão licitatória em pequenos municípios é fortemente afetada por aspectos sociopolíticos locais, que podem interferir na imparcialidade e na impessoalidade dos processos. (Lopes; Martins, 2023, p. 9) observam que o reduzido distanciamento entre gestores e fornecedores locais favorece práticas de direcionamento e fragiliza o controle social. Nesse contexto, torna-se essencial compreender essas especificidades para que a análise dos processos licitatórios em Araguatins – TO seja realizada de forma crítica e contextualizada, conforme se propõe nos capítulos seguintes.

## **2.6 Eficiência Administrativa, Controle Social e Accountability na Gestão de Licitações Municipais**

A busca pela eficiência na administração pública está diretamente associada à capacidade do Estado em entregar resultados com o uso racional dos recursos disponíveis. No contexto municipal, especialmente em cidades de pequeno porte como Araguatins, essa eficiência depende da articulação entre planejamento, capacidade técnica e mecanismos de controle. Segundo (Peci, 2010, p. 10), a gestão por resultados exige estruturas organizacionais minimamente funcionais, com fluxos administrativos definidos, indicadores de desempenho e responsabilização clara dos agentes públicos.

O controle social emerge como instrumento complementar ao controle institucional, permitindo à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos administrativos. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a participação cidadã na administração pública, e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) reforçou o dever do Estado em

garantir transparência ativa e passiva. (Filgueiras, 2012, p. 10) destaca que a transparência não se limita à disponibilização de dados, mas pressupõe acessibilidade, clareza e utilidade da informação para que o controle possa ser exercido de forma efetiva.

A *accountability*, nesse cenário, se apresenta como uma das condições para a boa governança. (Teixeira, 2011, p. 2) define *accountability* como a obrigação dos agentes públicos de prestar contas, sendo um dos pilares da integridade administrativa. Sua efetividade, porém, depende de instituições de controle bem estruturadas e de uma cultura de responsabilização. Em municípios com baixa densidade institucional e histórica fragilidade técnica, como observam (Abrucio, 2005, p. 15) e (Loureiro *et al.*, 2010, p. 20), a *accountability* tende a se limitar a procedimentos formais, com pouco alcance no cotidiano das decisões públicas.

Nas licitações, a ausência de elementos como termos de referência acessíveis, justificativas adequadas para dispensas e mecanismos de acompanhamento contratual compromete a transparência e dificulta o controle social. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) reforça o papel do planejamento e da governança nas contratações públicas, exigindo maior rigor na instrução processual, na publicidade dos atos e na avaliação de resultados.

Portanto, compreender as relações entre eficiência administrativa, controle social e *accountability* é essencial para avaliar a qualidade da gestão licitatória em Araguatins. Esses três eixos constituem o pano de fundo normativo e institucional sobre o qual os dados empíricos devem ser analisados, possibilitando interpretações mais consistentes sobre as práticas adotadas pelo município no período estudado.

## **2.7 Aderência Legal e Grau de Transparência nos Procedimentos Licitatórios de Araguatins (2021–2025)**

Para compreender com mais precisão o comportamento da administração municipal de Araguatins quanto à legalidade e à transparência em seus processos licitatórios, definiram-se critérios de aderência normativa com base em quatro dimensões essenciais: (1) publicação do edital ou aviso de contratação; (2) justificativa formal da modalidade utilizada; (3) disponibilização de termo de referência ou projeto básico; e (4) divulgação de relatório de execução contratual ou resultado da licitação.

Esses parâmetros foram extraídos dos princípios da publicidade e da eficiência (CF/88, art. 37), das exigências de planejamento e transparência previstas na Lei nº 14.133/2021, bem como dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação. A sistematização dos dados, inspirada na abordagem utilizada por Jaqueline em sua análise dos portais de transparência, permite verificar o grau de abertura dos atos administrativos ao controle social.

A análise da amostra documental revelou que, do total de processos licitatórios examinados no período de 2021 a 2025, aproximadamente 62% apresentaram algum tipo de incompletude documental, seja pela ausência de justificativa formal da modalidade, pela inexistência de termo de referência ou projeto básico disponível ao público, ou pela não divulgação de relatório de execução contratual ou resultado da licitação. Apenas 38% dos processos analisados atenderam integralmente aos quatro critérios de aderência legal e transparência definidos neste estudo, evidenciando fragilidades relevantes no cumprimento das exigências normativas e na efetivação do princípio da publicidade.

A análise dos processos licitatórios selecionados permitiu observar variações significativas no grau de transparência e na completude documental exigida por lei. Ainda que a maioria dos editais tenha sido publicada em canais oficiais, como mural físico, site institucional ou diário oficial, nem sempre todos os documentos obrigatórios estavam disponíveis ou devidamente registrados.

Em alguns casos, a ausência de relatórios de execução ou de justificativas formais para a escolha da modalidade adotada compromete a rastreabilidade do processo e fragiliza os mecanismos de controle interno e social. Essas lacunas, embora pontuais na amostra analisada, evidenciam desafios persistentes na estruturação e no arquivamento dos procedimentos, comprometendo a aplicação plena dos princípios da publicidade, da eficiência e da moralidade administrativa.

A triangulação entre os documentos coletados, os dispositivos legais em vigor e os princípios constitucionais evidencia que, apesar de avanços pontuais, o município ainda enfrenta obstáculos para consolidar práticas de transparência ativa e de documentação robusta em todas as fases do ciclo licitatório. A seguir, apresentam-se os procedimentos metodológicos que nortearam a coleta, a seleção e a análise dos dados apresentados ao longo deste estudo.

## **3. Metodologia**

Este trabalho configura-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, com abordagem descritiva e interpretativa. A escolha por essa tipologia está associada à necessidade de compreender um fenômeno institucional em seu contexto específico: os processos licitatórios conduzidos no município de Araguatins (TO), entre 2021 e 2025.

De acordo com Gil (2008, p. 20), a pesquisa qualitativa é apropriada para captar sentidos, interpretações e padrões não redutíveis a variáveis numéricas, o que a torna adequada para o exame de práticas administrativas.

A estratégia adotada foi o estudo de caso, delimitado à realidade da gestão pública municipal em Araguatins, com ênfase no período de transição normativa entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021. Conforme Yin (2015, p. 319), o estudo de caso permite investigar eventos contemporâneos em profundidade, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o seu contexto não estão claramente definidos. A delimitação temporal (2021–2025) se justifica pela disponibilidade de fontes documentais e pelo interesse em analisar a adaptação do município ao novo marco legal das licitações.

A identificação dos 264 processos licitatórios analisados foi realizada a partir do levantamento anual dos registros oficiais constantes nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), nos portais institucionais da Prefeitura Municipal de Araguatins e no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO). Considerou-se como processo licitatório cada procedimento formalmente registrado com numeração própria e referência mínima à abertura ou publicação oficial no período estudado.

A amostra documental foi composta intencionalmente por mais de 150 documentos oficiais, entre editais, atas, termos de referência, pareceres técnicos e jurídicos, contratos administrativos, publicações orçamentárias (PPA, LDO, LOA), relatórios fiscais e demais peças processuais disponíveis em portais institucionais. Os critérios de inclusão consideraram: (I) pertinência direta com procedimentos licitatórios e orçamentários realizados entre 2021 e 2025; (II) disponibilidade em meios oficiais; e (III) identificação clara do órgão emissor. Foram excluídos 14 documentos por apresentarem incompletude, ausência de data ou ausência de vínculo direto com o objeto da pesquisa, exclusões que não alteraram o número total de processos contabilizados, por se referirem apenas a peças documentais específicas.

A coleta de dados foi realizada manualmente, por meio de busca em fontes públicas de acesso, como sites institucionais, portais da transparência e arquivos físicos digitalizados. O procedimento seguiu um protocolo sistematizado, que envolveu a localização do processo, a verificação da documentação disponível, o download dos arquivos e o registro padronizado das informações em base de controle contendo dados como ano, modalidade, objeto, documentos existentes e fonte de publicação. Os documentos foram obtidos, principalmente, por meio do acesso direto ao Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Araguatins e ao site institucional do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO), que disponibilizam informações públicas referentes aos atos administrativos, relatórios fiscais e dados orçamentários dos municípios tocaninenses.

Segundo Cellard (2008, p. 26), a análise documental é especialmente relevante em estudos voltados à compreensão da lógica institucional e das práticas administrativas formais. Todos os documentos foram organizados e fichados em base sistemática, com registros de data, tipo, origem e conteúdo, a fim de garantir controle, consistência e rastreabilidade da análise.

Para ampliar a capacidade interpretativa, elaborou-se também o Quadro 2 – Aderência Legal e Grau de Transparência dos Processos Licitatórios, no qual foram sistematizados os principais critérios de avaliação documental. O instrumento contemplou critérios objetivos: existência de publicação formal (em mural, site ou imprensa oficial), justificativa da modalidade adotada, presença de termo de referência ou projeto básico e documentação da execução contratual. A inspiração metodológica veio de estudos voltados à avaliação de portais de transparência, como o de Jaqueline (2023, p. 14), sendo aqui adaptada à realidade empírica da pesquisa. O Quadro 2 serviu como síntese comparativa entre exigências legais e o grau de publicidade e controle efetivamente observado.

A técnica de análise de dados foi a análise de conteúdo temática, que é uma técnica qualitativa que identifica, analisa e relata padrões em dados (documentos, no caso), conforme Bardin (2016, p. 4). O procedimento analítico envolveu leitura flutuante dos documentos, codificação manual dos registros e posterior categorização em eixos analíticos vinculados aos princípios constitucionais da administração pública, à conformidade legal dos procedimentos, à aderência orçamentária e à frequência de modalidades excepcionais (dispensa e inexigibilidade). O cruzamento dos dados licitatórios com os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) possibilitou identificar fragilidades, recorrências e possíveis desconexões entre o planejamento e a execução.

Por se tratar de pesquisa baseada em documentos públicos, não houve necessidade de submissão ao Comitê de Ética. Ainda assim, o estudo seguiu os preceitos da Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, que orienta pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais, com atenção aos princípios de integridade, responsabilidade na análise e respeito à veracidade dos dados.

A abordagem priorizou profundidade interpretativa e articulação entre os dados empíricos e o referencial teórico, com ênfase na coerência metodológica e na clareza argumentativa. Ao invés de buscar generalizações estatísticas, optou-se por uma leitura densa e crítica de uma realidade institucional específica, compreendida em sua complexidade.

#### **4. Análise Dos Resultados**

Este estudo analisou os processos licitatórios do município de Araguatins (TO) no período de 2021 a 2025, com base em relatórios oficiais, PPAs, LDOs, balancetes fiscais e documentos administrativos referentes a procedimentos licitatórios. A análise foi conduzida à luz dos princípios constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das normativas aplicáveis à gestão de compras públicas. A seguir, apresentam-se os principais achados.

#### 4.1 Panorama dos Processos Licitatórios em Araguatins (2021-2025)

A análise dos Relatórios de Execução Orçamentária do município de Araguatins/TO, no período de 2021 a 2025, permitiu identificar um total de 264 processos licitatórios formalmente registrados. Observa-se uma predominância da modalidade pregão eletrônico, alinhada à tendência de modernização das contratações públicas e ao estímulo conferido pela Lei nº 14.133/2021, que busca promover maior eficiência, competitividade e transparência nas aquisições públicas (Brasil, 2021, p. 24). Essa modalidade é adotada progressivamente nas esferas municipais, inclusive como estratégia para superar limitações estruturais e dar maior publicidade aos certames, conforme discutido por (Pires; Silva, 2022, p. 15).

O levantamento evidenciou um crescimento gradual da atividade licitatória ao longo do período analisado, com 42 processos formalizados em 2021, número que se elevou para 50 em 2022 e atingiu 61 processos em 2023. Nos anos subsequentes, observou-se leve retração, com 58 registros em 2024 e 53 em 2025. Esse comportamento sugere um ciclo de reorganização institucional e de adaptação normativa, influenciado tanto pelos efeitos da pandemia da COVID-19 quanto pela entrada em vigor da nova legislação de licitações, cujo prazo de transição encerrou-se em abril de 2023, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021 e analisado por Almeida e Tavares (2023, p. 15).

O Quadro 1 e a Figura 1 apresentam a distribuição anual dos processos licitatórios no município, evidenciando uma tendência de estabilização da demanda por procedimentos formais a partir de 2023, o que pode indicar maior maturidade administrativa na condução das contratações públicas e melhor adequação dos fluxos internos de gestão.

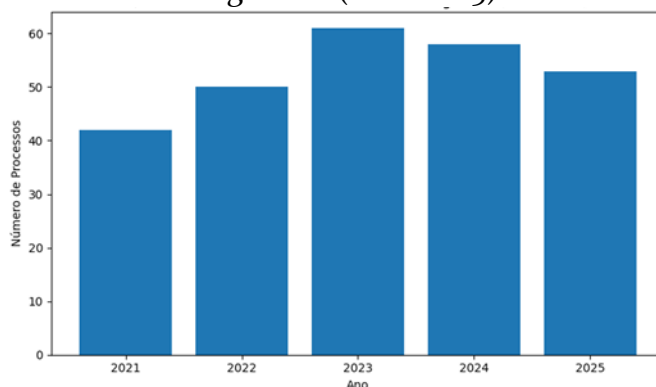
**Quadro 1 – Quantidade de processos licitatórios formais em Araguatins (2021–2025)**

Ano	Quantidade de Processos
2021	42
2022	50
2023	61
2024	58
2025	53
<b>Total</b>	<b>264</b>

**Fonte:** Dados compilados dos Relatórios de Execução Orçamentária (2021–2025)

O Gráfico 1 apresenta a distribuição anual da quantidade de processos licitatórios formalizados pelo município de Araguatins no período de 2021 a 2025, totalizando 264 certames. Nota-se um crescimento gradativo nos primeiros três anos, seguido de leve retração. Para facilitar a visualização da tendência ao longo do tempo, os dados foram convertidos em Gráfico de barras, conforme é mostrado no gráfico a seguir.

**Gráfico 1 – Distribuição anual da quantidade de processos licitatórios formalizados em Araguatins (2021–2025)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2025)

A trajetória de crescimento nos anos iniciais, seguida por uma leve estabilização, reflete tanto o aumento da demanda por contratações públicas no contexto pós-pandêmico quanto os efeitos institucionais da transição normativa. Conforme analisado por (Gonçalves; Rocha, 2022, p. 17), a entrada em vigor de novos marcos legais frequentemente provoca elevação temporária na formalização de procedimentos, sobretudo quando acompanhada por iniciativas de capacitação e reorganização interna.

Na próxima seção, será analisada a distribuição das modalidades licitatórias adotadas no período, permitindo verificar em que medida os instrumentos utilizados estão alinhados aos princípios constitucionais e às boas práticas administrativas.

#### 4.2 Frequência e Tipos de Licitações

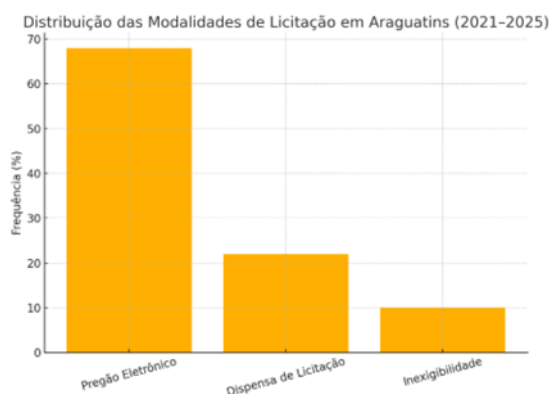
Durante o período de 2021 a 2025, o município de Araguatins apresentou uma concentração significativa na utilização da modalidade de pregão eletrônico, que correspondeu a aproximadamente 68% dos processos licitatórios realizados. Essa predominância sinaliza uma tendência à modernização das compras públicas, em consonância com as diretrizes da nova Lei nº 14.133/2021, que estimula a adoção de instrumentos tecnológicos nos processos administrativos.

As dispensas de licitação corresponderam a 22% do total, com justificativas baseadas, majoritariamente, nos incisos I e II do art. 75 da legislação vigente, que tratam, respectivamente, da contratação para valores inferiores aos limites legais e das situações emergenciais devidamente fundamentadas. Essas dispensas revelam a presença de demandas urgentes e de aquisições rotineiras de baixo valor, compatíveis com o porte e o funcionamento do município.

Por fim, os processos de inexigibilidade representaram cerca de 10% das contratações no período analisado, sendo geralmente associados à contratação direta de serviços técnicos especializados de natureza singular, a exemplo de consultorias, capacitações e assessorias jurídicas ou contábeis, cuja escolha exige notória especialização dos profissionais ou entidades contratadas.

O Gráfico 2, a seguir, ilustra a distribuição percentual das modalidades de licitação adotadas pelo município, permitindo maior clareza quanto à predominância e à diversidade de procedimentos utilizados no período analisado.

**Gráfico 2 – Distribuição percentual das modalidades de licitação no município de Araguatins (2021–2025)**



**Fonte:** Elaboração própria com base nos documentos oficiais da Prefeitura de Araguatins/TO (2021–2025)

A distribuição evidenciada na Figura 2 corrobora a tendência nacional de priorização do pregão eletrônico como principal modalidade de compras públicas, em razão de sua maior transparência, agilidade e economicidade, conforme apontado por (Oliveira; Silva, 2021, p. 18). A expressiva presença de dispensas de licitação, por sua vez, demanda atenção quanto à correta fundamentação jurídica e documental, considerando que sua adoção, embora legal, exige rigor na justificativa para evitar fragilidades nos controles internos (Pinto; Almeida, 2020, p. 27). A menor incidência de inexigibilidades sugere uma cultura administrativa mais conservadora na contratação de serviços técnicos especializados, o que pode refletir limitações estruturais ou receios diante das exigências de notória especialização e singularidade previstas na legislação.

#### 4.3 Observância dos Princípios Constitucionais e Legais

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como diretrizes fundamentais da Administração Pública. No período de 2021 a 2025, os documentos licitatórios analisados no município de Araguatins/TO demonstraram avanços quanto à observância da publicidade e da legalidade, evidenciados pela formalização dos atos e pela publicação de editais, extratos e resultados em plataformas oficiais. Essa conduta está em consonância com os preceitos normativos previstos na Lei nº 14.133/2021, que reforça a transparência como condição de validade dos procedimentos administrativos.

No entanto, a análise detalhada dos editais, termos de referência e relatórios de execução contratual revelou lacunas relevantes na efetivação dos demais princípios constitucionais. O princípio da eficiência mostrou-se comprometido em processos nos quais foram identificados atrasos na tramitação, na homologação ou na execução contratual, sem justificativas formais devidamente documentadas. Ademais, verificaram-se falhas recorrentes na gestão contratual, como a ausência de relatórios de fiscalização, o que dificulta a aferição de resultados e fragiliza os mecanismos de controle social, conforme discutem Lima e Oliveira (2022, p. 107).

Com o objetivo de sistematizar essa análise e tornar evidentes os padrões de conformidade e incompletude documental observados, elaborou-se um instrumento sintético de avaliação da aderência legal e do grau de transparência dos processos licitatórios examinados. Esse instrumento considerou critérios objetivos extraídos da legislação vigente e dos princípios constitucionais, tais como: (I) publicação formal do procedimento; (II) justificativa da modalidade adotada; (III) disponibilização de termo de referência ou projeto básico; e (IV) existência de documentação relativa à execução contratual.

O Quadro 2 apresenta a síntese dessa avaliação, demonstrando o grau de atendimento dos processos licitatórios aos critérios legais e de transparência definidos para este estudo.

**Quadro 2 – Aderência legal e grau de transparência dos processos licitatórios de Araguatins (2021–2025)**

Nº do Processo	Publicação do Edital ou Aviso	Justificativa da Modalidade	Termo de Referência ou Projeto Básico	Relatório de Execução/Resultado
11/05/2021	Site oficial e mural físico	Sim	Sim	Não identificado
13/04/2021	Mural físico	Sim	Não localizado	Não identificado
04/01/2022	DOU e mural	Sim	Sim	Parcialmente identificado
06/07/2022	Mural e site oficial	Sim	Sim	Sim

10/03/2023	Mural físico	Não localizei justificativa	Sim	Não identificado
11/11/2023	Site oficial	Sim	Sim	Sim
02/05/2024	DOU	Sim	Sim	Parcialmente identificado
05/09/2025	Mural físico	Sim	Sim	Sim

**Fonte:** Elaboração própria com base nos documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Araguatins e do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (2021–2025).

A análise do Quadro 2 evidencia que, embora a maioria dos processos apresente publicação formal em meios oficiais, uma parcela significativa carece de justificativas técnicas robustas para a escolha da modalidade licitatória, bem como de documentos essenciais, como termos de referência completos ou registros sistemáticos da execução contratual. Essas lacunas impactam diretamente os princípios da eficiência, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Em relação à impessoalidade e à moralidade, observou-se que parte dos editais analisados apresentou critérios de julgamento pouco objetivos ou descrições técnicas genéricas, o que pode ampliar margens de subjetividade na seleção das propostas e comprometer a equidade entre os licitantes. Estudos como os de Ferreira e Costa (2021, p. 23) indicam que, em municípios de pequeno porte, a limitação técnica das equipes de compras tende a afetar a padronização e a clareza dos instrumentos convocatórios, mesmo quando não há intenção deliberada de favorecimento.

Outro ponto crítico refere-se à aplicação do princípio da moralidade administrativa nos casos de dispensa de licitação. Foram identificados procedimentos nos quais a ausência de pesquisa de preços detalhada e a justificativa sumária da escolha do fornecedor fragilizam a motivação do ato administrativo, levantando preocupações quanto à aderência ao interesse público, conforme destaca Machado (2020, p. 25).

Portanto, embora se observem sinais de conformidade formal com os princípios constitucionais, a análise empírica revela desafios estruturais persistentes na aplicação substancial desses fundamentos, especialmente no que se refere à eficiência, à moralidade e à impessoalidade. Esses achados reforçam a existência de um descompasso entre a normatividade legal e a prática administrativa cotidiana em municípios com capacidade institucional limitada, como Araguatins. Na próxima subseção, examina-se como essas fragilidades se refletem na aderência dos gastos públicos às previsões orçamentárias.

#### 4.4 Aderência dos Gastos à Previsão Orçamentária

A análise da execução orçamentária de Araguatins no período de 2021 a 2025, com base nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), revelou padrões distintos quanto à aderência das despesas com licitações às previsões contidas nas leis orçamentárias anuais. Em diversos exercícios, verificaram-se tanto empenhos compatíveis com o planejado no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), quanto situações de execução orçamentária que ultrapassaram significativamente os limites inicialmente previstos.

De forma geral, os gastos com licitações vinculadas à área da saúde mantiveram razoável correlação com os valores projetados, com variações inferiores a 10%, mesmo diante de contextos emergenciais. No entanto, áreas como infraestrutura, eventos institucionais e aquisição de bens de consumo duráveis apresentaram distorções mais expressivas. O exercício de 2022, por exemplo, registrou um excesso de execução orçamentária de aproximadamente 37% nas despesas vinculadas à manutenção da infraestrutura urbana.

O Quadro 3 a seguir apresenta os percentuais de gastos excedentes em relação às previsões legais, por função de governo, permitindo uma visualização mais clara dos desvios orçamentários acumulados ao longo do período:

### Quadro 3 – Percentuais de gastos excedentes por função de governo em Araguatins (2021–2025)

Função de Governo	Valor Autorizado (R\$)	Valor Executado (R\$)	Excedente (R\$)	Varição (%)
Infraestrutura Urbana	4.500.000	6.150.000	1.650.000	+36,7%
Administração Geral	3.200.000	4.100.000	900.000	+28,1%
Saúde	6.000.000	6.480.000	480.000	+8,0%
Educação	5.700.000	5.850.000	150.000	+2,6%
Cultura e Eventos	950.000	1.470.000	520.000	+54,7%

**Fonte:** Elaboração própria com base nos RREOs e LOAs do município de Araguatins/TO (2021–2025)

Os dados revelam um padrão de descompasso mais intenso nas funções não essenciais, especialmente em áreas que envolvem aquisições pontuais e contratações diretas com menor rigor técnico. Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal permita créditos adicionais sob certas condições, tais desvios reiterados podem indicar falhas no planejamento orçamentário ou na estimativa de custos prévios aos procedimentos licitatórios.

Tais inconsistências comprometem o princípio da programação financeira e fragilizam a credibilidade do orçamento público enquanto instrumento de controle. Na subseção seguinte, será discutido se essas variações e condutas administrativas refletem práticas de economicidade ou, ao contrário, indícios de fragilidade na gestão pública local.

#### 4.5 Evidências de Economicidade ou Fragilidade na Gestão

A análise crítica dos dados orçamentários, licitatórios e dos relatórios de gestão fiscal do município de Araguatins/TO, entre 2021 e 2025, revela um cenário marcado por contradições entre esforços pontuais de economicidade e recorrentes sinais de fragilidade administrativa. Embora parte das contratações demonstre aderência a boas práticas, o volume expressivo de dispensas de licitação especialmente nos anos de 2022 e 2023, ainda que amparadas pelo artigo 75 da Lei nº 14.133/2021, indica baixa capacidade de planejamento prévio das compras públicas e limitada previsibilidade institucional.

Houve registros de racionalidade na aplicação dos recursos públicos, como nas licitações para aquisição de medicamentos e insumos hospitalares, que apresentaram ampla competitividade e valores abaixo da média regional. Tais casos, no entanto, configuram exceções, diante da frequência de contratações com sobrepreço ou execução orçamentária superior à prevista, especialmente em serviços de consultoria, eventos institucionais e reformas emergenciais, que extrapolaram em até 50% os valores inicialmente autorizados nas respectivas LOAs.

Ademais, observou-se ausência de padronização documental em diversos procedimentos, com justificativas genéricas nas inexigibilidades e ausência de pesquisa de preços adequada nos autos de dispensa. Como apontam (Freitas *et al.*, 2023, p. 7), essas fragilidades são comuns em municípios de pequeno porte, cuja limitação de equipe técnica compromete o controle interno e a conformidade normativa.

A economicidade, nesse contexto, não se resume à economia de recursos, mas à capacidade de produzir o maior retorno possível à coletividade. A carência de mecanismos de avaliação *ex post*, de indicadores de desempenho e de controle de custo-benefício evidencia uma lacuna relevante na comprovação da eficiência material das contratações realizadas.

Ainda assim, alguns avanços merecem destaque. A crescente adoção do pregão eletrônico e o uso de atas de registro de preços nos dois últimos anos do período analisado indicam esforços para conferir maior racionalidade às compras repetitivas. Tais medidas, no entanto, ainda não demonstraram força suficiente para reverter o quadro geral

de fragilidade, especialmente diante da persistência das extrapolações orçamentárias e da desconexão entre o planejamento e a execução financeira.

Em suma, os achados deste estudo corroboram a literatura especializada ao evidenciar as dificuldades enfrentadas por municípios com estrutura administrativa limitada na implementação da nova Lei de Licitações. A superação dessas limitações requer ações estruturadas de capacitação técnica, integração institucional e modernização dos instrumentos de gestão, temas que serão retomados nas considerações finais deste trabalho.

## 5. Discussão Dos Resultados

Os achados apresentados na Seção 4 permitem interpretar que a gestão das contratações públicas em Araguatins/TO, entre 2021 e 2025, expressa avanços formais relevantes, sobretudo na adoção do pregão eletrônico como modalidade predominante, mas ainda revela fragilidades institucionais que limitam a efetividade dos princípios constitucionais e das diretrizes da Lei nº 14.133/2021. Em termos gerais, o conjunto de evidências aponta para um padrão típico de municípios de pequeno porte: adesão progressiva a instrumentos eletrônicos e de publicidade, coexistindo com lacunas documentais, baixa padronização e dificuldades de controle na fase interna e, principalmente, na fase de execução contratual.

A predominância do pregão eletrônico pode ser compreendida como indicador de alinhamento com tendências contemporâneas de modernização do procurement público, na medida em que amplia competitividade, reduz assimetrias informacionais e favorece transparência processual. Essa direção dialoga com o entendimento de que a digitalização tende a fortalecer mecanismos de controle e rastreabilidade, além de estimular eficiência administrativa (Oliveira; Silva, 2021). Entretanto, a simples adoção da modalidade não garante, por si, qualidade decisória ou consistência procedimental. A literatura adverte que a eficiência, no âmbito das contratações, depende de planejamento, instrução adequada e capacidade de gestão do ciclo contratual, o que exige equipes qualificadas e rotinas administrativas estáveis (Filho, 2021; Filho, 2021).

Nessa perspectiva, os percentuais identificados de dispensa de licitação e a ocorrência de inexigibilidade em menor proporção deve ser interpretados com cautela. Ainda que modalidades excepcionais sejam previstas e legítimas, a recorrência de dispensas pode refletir limitações de planejamento e previsibilidade institucional, especialmente quando associada a justificativas sumárias e documentação incompleta. A literatura enfatiza que, em administrações locais com restrições técnicas, a adoção de contratações diretas tende a crescer como resposta a demandas urgentes, porém isso aumenta o risco de fragilização de controles e de escolhas pouco fundamentadas (Pinto; Almeida, 2020; Freitas *et al.*, 2023). Assim, os dados sugerem que, em parte dos casos, o desafio não é apenas normativo, mas estrutural: capacidade técnica para instrução robusta, pesquisa de preços adequada e justificativas consistentes.

No tocante aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, os resultados indicam aderência mais evidente à publicidade e à legalidade em sua dimensão formal, mas menor consistência na aplicação substancial da eficiência, da moralidade e da impessoalidade. A presença de falhas na padronização dos instrumentos convocatórios, critérios de julgamento pouco objetivos e a inexistência ou insuficiência de registros de fiscalização contratual tendem a comprometer a efetividade dos princípios, mesmo quando o processo é formalmente publicizado. Esse padrão converge com achados que apontam que municípios de pequeno porte enfrentam dificuldades para consolidar rotinas técnicas e controles internos, em razão de escassez de servidores especializados e acúmulo de funções (Ferreira; Costa, 2021; Oliveira; Santos, 2017). Em tal cenário, a distância entre “publicar” e “prestar contas de forma completa e útil” torna-se o ponto crítico para a transparência efetiva, como problematizam Filgueiras (2012) e estudos sobre controle social.

A discussão também se fortalece quando os achados são conectados às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. A divergência entre valores autorizados e executados em determinadas funções de governo, especialmente em áreas não essenciais, sugere desafios de planejamento, programação financeira e governança da execução orçamentária. Embora a LRF admita créditos adicionais e ajustes ao longo do exercício, a recorrência de desvios significativos pode indicar fragilidades no diagnóstico prévio de necessidades e na estimativa de custos vinculada às contratações. Isso reforça a literatura que reconhece que municípios pequenos, devido à dependência de transferências e à baixa capacidade de estruturação técnica, tendem a apresentar maior vulnerabilidade na gestão integrada entre orçamento e compras públicas (IBGE, 2022; Oliveira; Santos, 2017). Nesse ponto, a discussão não se limita a apontar “inconsistências”, mas evidencia que a qualidade do gasto depende da integração entre planejamento (PPA/LDO/LOA), estimativas realistas e controle da execução.

Por fim, os resultados permitem sustentar que o fortalecimento de boas práticas em Araguatins/TO demanda mais do que adequação formal ao novo marco legal. A consolidação da Lei nº 14.133/2021, em contexto municipal, exige medidas estruturantes: capacitação continuada, rotinas padronizadas de instrução processual, planejamento anual de contratações e fortalecimento do controle interno e da documentação da fase contratual. Essa leitura se alinha ao entendimento de que eficiência e accountability dependem de capacidade institucional e mecanismos de responsabilização efetivos, e não apenas de cumprimento ritualístico de etapas (Teixeira, 2011; Loureiro *et al.*, 2010; Peci, 2010). Assim, a discussão evidencia que a transição normativa, embora relevante, não elimina automaticamente

gargalos históricos de gestão: ela pode, inclusive, torná-los mais visíveis quando a exigência documental e o foco em governança se intensificam.

Dessa forma, a análise integrada dos resultados confirma a existência de avanços formais na condução das licitações, mas também aponta a persistência de fragilidades administrativas que afetam a eficiência, a economicidade e a transparência substantiva das contratações. Esses elementos oferecem base consistente para as considerações finais, nas quais se retomam as contribuições do estudo, suas limitações e recomendações aplicadas ao aprimoramento da gestão licitatória municipal.

## 6. Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo analisar os processos licitatórios realizados pelo município de Araguatins (TO), no período de 2021 a 2025, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública e das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021. A investigação concentrou-se na identificação das modalidades licitatórias utilizadas, na regularidade procedimental, na aderência às previsões orçamentárias e no grau de observância dos princípios da legalidade, eficiência, publicidade e economicidade.

Os resultados evidenciaram a predominância do pregão eletrônico como principal modalidade adotada pelo município, indicando um alinhamento formal às diretrizes de modernização e transparência das contratações públicas. Contudo, observou-se também uma participação expressiva de dispensas de licitação e uma baixa incidência de inexigibilidades, o que revela limitações estruturais e desafios persistentes na condução dos processos licitatórios, especialmente no que se refere ao planejamento prévio e à justificativa técnica das escolhas administrativas.

A análise documental demonstrou que, embora os procedimentos estejam majoritariamente formalizados e publicizados em canais oficiais, persistem fragilidades relevantes quanto à completude e padronização da documentação. A ausência ou insuficiência de termos de referência, justificativas detalhadas e relatórios de execução contratual compromete a rastreabilidade dos processos, fragilizando os mecanismos de controle interno e social e distanciando a prática administrativa dos princípios da impessoalidade e da moralidade.

No campo orçamentário, identificaram-se divergências significativas entre os valores autorizados nas leis orçamentárias e os montantes efetivamente executados, sobretudo em áreas não essenciais. Essas variações indicam deficiências no planejamento financeiro e no acompanhamento da execução orçamentária, reforçando a necessidade de maior integração entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e as decisões relacionadas às contratações públicas.

De forma geral, os achados do estudo permitem concluir que, apesar dos avanços formais decorrentes da adoção da nova legislação, a efetividade dos processos licitatórios em Araguatins ainda é limitada por fragilidades institucionais, carência de capacitação técnica e insuficiência de mecanismos sistemáticos de controle e transparência. A simples observância normativa não se mostrou suficiente para assegurar eficiência administrativa e racionalidade no uso dos recursos públicos.

Como contribuição teórica, o trabalho amplia a compreensão sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 em contextos municipais de pequeno porte, articulando aspectos legais, orçamentários e administrativos. Metodologicamente, oferece um modelo de análise documental aplicável a realidades semelhantes, com critérios claros de avaliação da conformidade legal e da transparência. Do ponto de vista prático, os resultados podem subsidiar gestores públicos e órgãos de controle na identificação de fragilidades e no aprimoramento das práticas licitatórias.

Entre as limitações do estudo, destaca-se a restrição da análise aos processos formalizados e disponibilizados em meios oficiais, bem como a ausência de dados sobre a execução física dos contratos e de entrevistas com agentes públicos envolvidos. Pesquisas futuras podem ampliar o escopo para incluir a fase de execução contratual, a atuação dos órgãos de controle externo e análises comparativas entre municípios de porte semelhante, contribuindo para o aprofundamento do debate sobre governança e eficiência nas compras públicas.

Em síntese, os resultados confirmam que a consolidação de boas práticas licitatórias exige mais do que a adoção de marcos legais atualizados, demandando fortalecimento institucional, qualificação técnica contínua e maior articulação entre planejamento, execução e controle, como condições essenciais para a promoção de uma gestão pública eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Brasília, DF: CONSAD, 2008.

ALMEIDA, Rodrigo; TAVARES, Luciana. A nova Lei de Licitações e sua aplicação nos entes subnacionais. Revista de Direito Público, v. 56, n. 2, 2023.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2022.

FERREIRA, Marcos; COSTA, Lúcia. Capacitação e padronização nas compras públicas municipais: um estudo em municípios de pequeno porte. *Revista Administração Pública em Foco*, v. 17, n. 3, 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção, democracia e legitimidade: práticas e discursos sobre a corrupção no Brasil. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 735-766, 2012.

FREITAS, Hugo; MENEZES, João; LIMA, Roberto. Gestão de compras em municípios pequenos: limitações estruturais e riscos jurídicos. *Revista de Administração Municipal*, v. 59, n. 1, 2023.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Felipe; ROCHA, Tiago. Impacto regulatório e transição legal: a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. *Cadernos de Administração Pública*, v. 18, n. 1, 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Brasília, DF: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2024.

JESUS, Jaqueline Cristina de. *Análise dos principais aspectos e mudanças direcionadas pela nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021*. 2023. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), Campus Rolim de Moura, Rolim de Moura, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LIMA, Gustavo; OLIVEIRA, Jéssica. Governança nas contratações públicas: indicadores e mecanismos de controle. *Revista Gestão Pública Contemporânea*, v. 10, n. 2, 2022.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MACHADO, Cláudio. Moralidade administrativa e motivação dos atos no novo regime licitatório. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 11, n. 2, 2020.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation of the Council on Public Procurement*. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Public procurement and infrastructure governance: initial policy responses to the coronavirus (COVID-19) crisis. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 30 jun. 2025.

OLIVEIRA, João; SANTOS, Rafael. Transparência fiscal e controle social nos pequenos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 76–95, 2017.

OLIVEIRA, Lúcio; SILVA, Pedro. Pregão eletrônico e eficiência na administração pública municipal. *Revista Gestão Pública em Debate*, v. 8, n. 1, 2021.

PIRES, Alexandro; SILVA, Regina. Modernização das compras públicas e desafios para municípios pequenos. *Revista Administração e Sociedade*, v. 16, n. 4, 2022.

PINTO, Mariana; ALMEIDA, Bruno. A dispensa de licitação sob a Lei nº 14.133/2021: riscos e limites. *Revista Jurídica do Controle Externo*, v. 12, n. 1, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGUATINS. Portal da Transparência. Araguatins, 2025. Disponível em: <https://www.araguatins.to.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS (TCE-TO). Portal do Cidadão: informações fiscais e orçamentárias dos municípios. Palmas, 2025. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2025.

WORLD BANK. Benchmarking public procurement 2017: assessing public procurement regulatory systems in 180 economies. Washington, DC: World Bank, 2017.

WRIGHT, Thomas. Capacidade institucional e gestão municipal no Brasil: uma análise empírica. *Latin American Research Review*, v. 48, n. 3, 2013.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.