

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 13/02/2026

Aprovação em: 20/02/2026

Publicado em: 20/02/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/ciclo-orcamentario-e-o-planejamento-dos-gastos-publicos-o-papel-da-licitacao/>

Ciclo orçamentário e o planejamento dos gastos públicos: o papel da licitação.

Carlos Alves da Costa

Graduação em Direito pela UFJF, campus Governador Valadares/MG, Pós graduação em Direito Público. Ex auditor fiscal do Município de Baixo Guandu/ES, atualmente exerço o cargo de analista do executivo do Estado do Espírito Santo, lotado na assessoria jurídica do Incaper e sou Advogado.

Resumo

Este artigo analisou a relação entre o ciclo orçamentário e o planejamento dos gastos públicos, com ênfase no papel da licitação como instrumento de execução das escolhas orçamentárias. Evidenciou-se que o orçamento público orienta a atuação administrativa e condiciona a realização das contratações. Destacou-se o planejamento como elemento estruturante das licitações à luz da legislação vigente. Demonstrou-se que a ausência de planejamento compromete a eficiência e a legalidade do gasto público. Concluiu-se que a licitação corretamente planejada assegura a observância dos princípios administrativos. Por fim, ressaltou-se sua importância para a execução adequada do ciclo orçamentário e para a efetivação do interesse público.

Palavras-Chave: Contratações Públicas. Planejamento estatal. Ciclo Orçamentário. Licitações Públicas

Abstract

This article analyzed the relationship between the budget cycle and public spending planning, emphasizing the role of bidding as an instrument for executing budgetary choices. It showed that the public budget guides administrative action and conditions the execution of contracts. Planning was highlighted as a structuring element of bidding processes in light of current legislation. It demonstrated that the absence of planning compromises the efficiency and legality of public spending. It concluded that a correctly planned bidding process ensures compliance with administrative principles. Finally, its importance for the proper execution of the budget cycle and for the realization of the public interest was emphasized.

Keywords: Public Procurement. State Planning. Budget Cycle. Public Bidding

1- Introdução?

? A execução dos processos licitatórios, na condição de mecanismo de suprimento da Administração financiado pelo erário, pode ser compreendida sob uma perspectiva funcional como o instrumento para efetivar as diretrizes previamente estabelecidas no planejamento orçamentário. Sob esse prisma, o procedimento de seleção deixa de figurar como um ato autônomo e assume o encargo de transpor, de forma sistêmica e organizada, as escolhas delineadas na esfera da programação governamental.

? Nesse cenário, é vital que o rito procedimental mantenha total sintonia com as balizas financeiras e os programas em vigor, sob risco de desvirtuar o propósito da gestão pública. A Lei nº 14.133/2021 consolida essa visão ao elevar a fase preparatória à categoria de pilar central dos ajustes estatais. Por conseguinte, a convergência entre orçamento, estratégia e licitação revela-se peça-chave para a materialização do interesse social e para o alcance de benefícios tangíveis à coletividade.

2- Do Ciclo Orçamentário

À luz da Constituição de 1988, o ciclo orçamentário dentro do ordenamento brasileiro deve se dar por meio da tríade LOA, LDO e PPA, nas quais são definidas todo o planejamento do gestor em uma perspectiva de curto e médio prazo.

A edição do orçamento público perpassa algumas funções, dentre as quais se destacam: a “Função Política”, a “Função Administrativa/econômica” e a “Função jurídica”.

A função política do orçamento público revela-se no fato de que sua elaboração decorre, essencialmente, de escolhas políticas feitas pelos agentes democraticamente legitimados. Por meio do orçamento, são traduzidas em números e programas as prioridades do governo eleito, refletindo seus compromissos, projetos e diretrizes de atuação. Trata-se, portanto, de instrumento que materializa o plano de governo ao longo do mandato. Nesse sentido, o orçamento expressa a orientação ideológica e estratégica da gestão pública. É, ainda, mecanismo de diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. Assim, evidencia-se seu papel central no processo decisório estatal.

Já a função administrativa ou econômica do orçamento público relaciona-se à racionalização e à gestão eficiente dos recursos financeiros disponíveis. O orçamento constitui instrumento de planejamento e execução das políticas públicas, permitindo ao gestor alocar receitas e despesas de forma organizada e coerente. Por meio dele, busca-se otimizar a utilização dos recursos escassos em face das múltiplas demandas sociais. Ademais, orienta a atuação administrativa, vinculando a execução financeira às metas previamente definidas. Trata-se, portanto, de ferramenta essencial de controle e eficiência da ação estatal. Sua finalidade é assegurar equilíbrio e efetividade na gestão pública.

A função jurídica, por sua vez, decorre de sua natureza normativa e de sua submissão ao princípio da legalidade. A elaboração orçamentária não é faculdade discricionária, mas dever imposto pelo ordenamento jurídico, observando procedimentos e limites constitucionais e legais. O orçamento deve ser formalizado por meio de lei, conferindo-lhe validade e eficácia jurídica. Além disso, suas normas vinculam a atuação da Administração Pública durante o exercício financeiro. A juridicidade permeia todas as fases do ciclo orçamentário. Assim, o orçamento assume relevância como instrumento normativo de controle da ação estatal^[1].

O planejamento em médio prazo é realizado por meio do Plano Plurianual – PPA -, o qual deve conter em seu teor todas as diretrizes e metas a serem perseguidas pela administração, ou seja, em tal peça orçamentária deve-se estabelecer os macro objetivos a serem alcançados, ressaltando a política que deve ser adotada pela administração para tanto, bem como deve-se discriminar os resultados que se visam atingir, de modo a facilitar um monitoramento desse ao longo da sua execução, bem como as suas consequências ao seu término. A perspectiva de médio prazo decorrente do Plano Plurianual, se dá pelo fato desse possuir vigência de 4 anos, abarcando 3 anos do mandato daquele que lhe propôs e 1 do mandato subsequente. A periodicidade da referida lei, se dá com o intuito de evitar arbitrariedades por parte do novo gestor, caso contrário, por motivos pessoais transpassados de “políticos” esse poderia extinguir ou ignorar metas e objetivos traçados por aquele. O PPA deverá nortear a edição da LDO e da LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias por sua vez possui duração de 18 meses, atingindo a vigência de um exercício financeiro inteiro e metade do subsequente. Tal peça deve compreender as metas e prioridade da administração, fixando os parâmetros a serem observados por essa na elaboração da Lei Orçamentária Anual. Em tal legislação temporária deve-se estabelecer as alterações tributárias que por ventura venham ocorrer no ente federado que ela tenha sido editada – não há criação ou majoração de nenhum tributo, mas tão somente a disposição de suas alterações -.

Já a Lei Orçamentária Anual – LOA – deve discriminar a estimativa das receitas e despesas para o respectivo ano, de modo a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, em observância aos princípios da universalidade e anualidade, tal qual preconiza o art. 2º da Lei 4.320/64. Partindo desse pressuposto, a LOA pode ser vista enquanto o instrumento orçamentário mais concreto, tendo em vista que há uma maior probabilidade de similitude entre os valores estimados para receitas e despesas do que nas outras peças orçamentárias, que devido ao seu prazo de vigência mais extenso, acabam se sujeitando a uma maior incidência de entropias^[2].

Cumprir destacar, que para uma melhor destinação dos recursos públicos e, por conseguinte efetividade do planejamento previamente estabelecido seja alcançada, é necessário que haja uma consonância entre a tríade orçamentária disposta supra, uma vez que, essa correlação entre os planejamentos a curto e médio prazo é essencial para o contorno das entropias. Entretanto, que vem

ocorrendo na facticidade é um esvaziamento do planejamento, visto que esses vem sendo realizado de forma isolada, sem analisar os demais planos estabelecidos para a respectiva gestão.

3 – O papel das licitações no âmbito da execução orçamentária

Toda essa digressão realizada acerca das peças orçamentárias e a obrigatoriedade de sua elaboração foi necessária para adentrar de forma mais madura na temática das licitações públicas, tendo em vista, que assim como esboçado anteriormente, esse é o instrumento utilizado pelo Estado para contratar com o particular, e a remuneração do respectivo contrato a ser firmado entre ambos advém do orçamento público. Nesse sentido, depreende-se que as possíveis contrações a serem realizadas mediante licitação devem ser previamente planejadas e dispostas nas peças orçamentárias. Sendo assim, a consubstanciação das licitações pode ser enxergada enquanto fase da própria execução orçamentária.

Na medida que as licitações públicas e os contratos administrativos que por ventura venham a ser pactuados mediante aquelas, se consubstanciam por meio dinheiro público, Lobato (2012) sustenta tais instrumentos devem ser procedidos de forma mais democrática possível. Nessa esteira, Di Pietro (2012) define as licitações públicas da seguinte forma:

“(...) pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente pra a celebração de contrato.” (DI PIETRO, 2012, p. 368)

A definição propugnada por Di Pietro (2012) encontra substrato legal no art. 11º da Lei 14.133/2021^[3], o qual estabelece os objetivos a serem alcançados por meio das licitações públicas, dentre os quais se destacam a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Na medida em que se trata de recursos públicos a licitação deve ser procedida com vistas ao interesse público primário ali envolvido.

O tramite licitatório é composto por duas fases, a interna e a externa. A fase interna se inicia com o planejamento da respectiva contração e se encerra com a publicação do instrumento convocatório – seja a entrega da carta convite na modalidade convite ou publicação do edital para as demais modalidades licitatórias -.

Dentro da fase interna que o gestor público deve estabelecer o objeto da contratação com todas as suas especificidades, de modo a atender ao interesse público da melhor forma possível, em tal fase também se faz necessário a definição do respectivo código de dotação orçamentária disposto na Lei Orçamentária Anual, de modo a garantir uma maior segurança aos licitantes, visto que a partir da disposição da rubrica, haverá uma maior previsibilidade acerca da sua remuneração.

Entretanto, o que se percebia ao analisar de forma pormenorizada os procedimentos licitatórios realizados pelos entes federados era uma espécie de “desídia do gestor público brasileiro” em face de tal prerrogativa legal, uma vez que, esse acabava dando abertura ao procedimento licitatório sem saber se haveria a devida dotação orçamentária para arcar com os gastos ali estabelecidos.

Diante de tal sistemática, o tramite licitatório passou a ser analisado e enxergado pela doutrina administrativista de forma crítica e sistemática, tendo em mente não somente as disposições da Lei Orçamentária Anual, mas também aquelas diretrizes e metas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Plano Plurianual, trabalhando com uma perspectiva de médio e longo prazo lastreada em um planejamento previamente delineado pelo gestor público e a sua equipe técnica.

Sob a ótica da Lei nº 8.666/1993, a repartição entre as modalidades de licitação era fortemente condicionada ao valor estimado do objeto ou do serviço a ser contratado, adotando-se critérios monetários rígidos como elemento central para a escolha entre concorrência, tomada de preços ou convite (CARVALHO FILHO, 2016). Essa lógica priorizava o aspecto quantitativo da contratação, muitas vezes em detrimento da complexidade ou da natureza do objeto.

Conforme aduz Justen Filho (2015), sob a égide da Lei nº 8.666/91 a elaboração do edital ou da carta convite podia ser vistas enquanto o apse da fase interna das licitações, e nesses instrumentos convocatórios deve-se estabelecer o objeto a ser contratado ou comprado por meio do certame, a modalidade licitatório a ser utilizada – seja ela, a concorrência[4], tomada de preço[5], convite[6], leilão ou o pregão[7] -; o tipo de licitação apto a atender melhor o interesse público, desde que estejam dispostos no rol do §1º do art. 45 da Lei 8.666/93 – menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço e maior lance ou oferta -; a estimativa da despesa; as condições no qual o contrato deve ser executado, bem como a descrição da dotação orçamentária.

?Partindo desse pressuposto, pode-se afirmar que sob a ótica da Lei nº 8.666/1993, o planejamento não era compreendido como uma fase fundamental e formalmente integrada ao ciclo de contratação, sendo visto apenas como uma tarefa prévia e secundária da gestão pública. O antigo diploma legal voltava-se majoritariamente para a etapa externa do certame, priorizando a competitividade e a escolha da oferta mais proveitosa, sem metodizar ferramentas específicas de organização.

?Dessa forma, inexistia a determinação explícita de realizar estudos técnicos iniciais ou a administração de riscos como ritos mandatórios do processo. Esse arcabouço normativo acabava por relegar a estratégia a uma conduta facultativa e, em muitos casos, implícita. Como resultado, a delimitação do objeto e das cláusulas contratuais era, frequentemente, delineada de maneira precária. Tal cenário ratificava o papel periférico conferido ao planejamento no regime jurídico da Lei nº 8.666/1993.

Em contraposição, a Lei nº 14.133/2021 promoveu uma mudança estrutural ao desvincular a escolha da modalidade do valor da contratação, passando a privilegiar a análise do objeto em si, suas características e o contexto da contratação. Além disso, a nova sistemática reduziu o número de modalidades licitatórias, racionalizando o procedimento e ampliando a flexibilidade administrativa. Destaca-se, ainda, o fortalecimento da fase de planejamento prévio, com centralidade no estudo técnico preliminar e no termo de referência, evidenciando uma licitação orientada à eficiência e à governança.

Já a fase externa do procedimento licitatório é dá início a abertura do procedimento licitatório aos futuros licitantes, portanto tal fase tem início com a publicação do instrumento convocatório, ou com a entrega da carta convite. Nesse segundo momento a administração passa a dar executoriedade ao que foi anteriormente planejado.

Uma vez publicado o edital de abertura do certame passa-se a fase de habilitação, onde os interessados devem comprovar sua aptidão jurídica, técnica e fática para participar do certame, em ato contínuo a administração passará ao julgamento da melhor proposta e estabelecimento da lista de classificados, em seguida homologará o resultado, e pro fim desembocará na adjudicação do vencedor do certame – que deverá ser necessariamente o primeiro, que poderá vir a ser adjudicado ou não pelo gestor, sob o julgamento de oportunidade e conveniência daquele -. Em face do Princípio da vinculação ao instrumento convocatório, todas essas sucessivas fases devem ser perpassadas em observância ao instrumento que lhe deu origem.

Tendo por base essas premissas, pode-se afirmar que a condução do certame licitatório, na qualidade de ferramenta de aquisição estatal custeada pelo erário, pode ser interpretada sob uma ótica objetiva como o caminho para materializar as estratégias fixadas previamente nos instrumentos de orçamento. Nessa perspectiva, o processo de contratação deixa de ser um objetivo isolado e assume o papel de implementar, de maneira lógica e metódica, as definições já estabelecidas na esfera da programação pública.

Para que isso ocorra, é fundamental que o rito administrativo guarde estrita congruência com as normas orçamentárias e os planos vigentes, sob risco de comprometer a própria essência da organização administrativa. A Lei nº 14.133/2021 ratifica esse entendimento ao alçar a etapa preparatória ao patamar de diretriz basilar dos ajustes públicos. Logo, a harmonia entre finanças, estratégia e licitação revela-se indispensável para o cumprimento da finalidade pública e para a entrega de resultados efetivos à sociedade.

4 – Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do presente artigo evidencia que a licitação, quando compreendida como etapa integrada ao ciclo orçamentário, assume papel decisivo na racionalização dos gastos públicos. A observância do planejamento prévio revela-se condição indispensável para a coerência entre as escolhas orçamentárias e a execução das políticas públicas.

A Lei nº 14.133/2021 ratificou esse entendimento ao posicionar a estratégia prévia no patamar de diretriz basilar das contratações públicas. Promover licitações sem a devida estruturação acarreta o desrespeito à sistemática orçamentária e prejudica a qualidade do gasto público.

? Em contrapartida, a condução de procedimentos pautados nos preceitos da legalidade, eficiência e finalidade pública amplia o alcance social da peça orçamentária. Nesse cenário, o gasto público passa a ser instrumento efetivo de concretização de direitos fundamentais.

Diante do exposto, pode-se concluir que uma licitação planejada contribui para uma Administração Pública mais responsável e transparente. Em última análise, reforça-se o papel da contratação pública como meio de promoção do bem-estar coletivo.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei 8.666**, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: Vade Mecum saraiva. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Lei nº 14.133/2021, de 01 de Abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília: Senado Federal, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas. 30. Ed. rev., 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas. 25ª ed., 2012

LOBATO, Marcelo Costa e Silva. **Licitações e Contratos Administrativos como vetores do interesse público primário**. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.40742&seo=1>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

[1] As leis que denotam o planejamento estatal, qual sejam, LDO, LOA e PPA serão de iniciativa do Chefe do Executivo, independente do plano de sua incidência, seja municipal, estadual ou federal. Apesar de ser de iniciativa do chefe do executivo, as referidas legislações são passíveis de emendas parlamentares, denotando uma maior comunicabilidade entre os poderes em prol do interesse público ali debatido.

[2] Entropias aqui trabalhadas em sua acepção de situações superveniente que acabam por interferir no planejamento estatal, podendo ser classificadas enquanto: Força maior, aquelas decorrentes de fatos da natureza que acabam fazendo com que a administração utilize os recursos públicos de formas distintas daquela previamente estabelecida; Caso fortuito, fatos provenientes de atuação humana, porém de baixa previsibilidade pelo gestor, tal como uma greve de servidores públicos; e Fato do príncipe, atuação de outra esfera administrativa que acaba por intervir no planejamento, tal como uma majoração de tributo federal que interfere em gestão orçamentária das esferas estaduais e municipais.

[3] Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

[4] Modalidade licitatório obrigatória nas contratações de serviços de engenharia que excedam o montante de R\$ 1.500.000,00, nas de compras e demais serviços que ultrapassem R\$ 650.000,00.

[5] Modalidade que era aplicável na contratação de obras de engenharia superiores a R\$ 150.000,00 e inferiores a R\$ 1.500.000,00, bem como na compra de outros bens e serviços que excedam o montante de R\$ 80.000 reais e seja inferior a R\$ 650.000,00, tipificada na Lei nº 8.666/93 (já revogada).

[6] Utilizada para contratação de serviços de engenharia até R\$ 150.000,00 reais e para compra e contratação de demais serviços até o montante de R\$ 80.000,00, cujo instrumento convocatório é a carta convite, tipificada na Lei nº 8.666/93 (já revogada).

[7] Para compra de bens e serviços comuns.