A definição do objeto nas contratações públicas após a Lei nº 14.133/2021: mecanismos institucionais para qualificação da fase preparatória e prevenção de restrições à competitividade.

Defining the subject matter in public procurement following Law No. 14,133/2021: institutional mechanisms for enhancing the preparatory phase and preventing restrictions on competitiveness.

Evilim Reis Cedraz[1]

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021 reforçou o planejamento e a governança como elementos centrais das contratações públicas, atribuindo particular relevância às decisões adotadas na fase preparatória. Nesse contexto, a definição do objeto assume função estratégica, pois condiciona tanto a adequação da solução às necessidades administrativas quanto a extensão da competição. O presente artigo investiga quais mecanismos institucionais podem qualificar tecnicamente a definição do objeto em contratações de maior complexidade e reduzir riscos de especificações indevidamente restritivas. São examinados o levantamento de mercado, o uso estratégico do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), os mecanismos de interação com o mercado, a atuação multidisciplinar e, subsidiariamente, o apoio técnico especializado. Como recorte aplicado, examina-se a contratação de livros e materiais didáticos, cuja complexidade evidencia a necessidade de compatibilizar critérios pedagógicos, soluções mercadológicas e limites jurídico-licitatórios. Conclui-se que a qualidade da definição do objeto depende menos da multiplicação de documentos e mais da capacidade institucional de estruturar decisões tecnicamente fundamentadas, motivadas e adequadas com a competitividade.

Palavras-chave: Contratações públicas; Planejamento; Definição do objeto; Governança; Competitividade.

[1] Advogada – Graduada pela Universidade AGES em 2022. Pós-graduada em Direito Educacional e Direito Público pela Faculdade Gran Centro Universitário em 2026. Cursando Pós-graduação em Licitações e Contratos na Faculdade Baiana de Direito, com previsão de conclusão para Dezembro de 2026. Advogada integrante do Núcleo de Contratações Públicas do Município de Cansanção/BA.

ABSTRACT

Law No. 14.133/2021 reinforced planning and governance as central elements of public procurement, placing particular importance on decisions made during the preparatory phase. In this context, defining the subject matter of the contract plays a strategic role, as it determines both the solution's suitability for administrative needs and the scope of competition. This article investigates institutional mechanisms capable of technically enhancing the definition of the subject matter in highly complex procurements and mitigating the risk of unduly restrictive specifications. It examines market research, the strategic use of the National Public Procurement Portal (PNCP), market engagement mechanisms, multidisciplinary approaches, and—as a supplementary measure—specialized technical support. As a practical case study, the article analyzes the procurement of books and educational materials, a process whose complexity highlights the need to reconcile pedagogical criteria, market solutions, and legal-procurement constraints. The study concludes that the quality of the subject matter definition depends less on a proliferation of documents and more on the institutional capacity to structure decisions that are technically sound, well-reasoned, and conducive to competition.

Keywords: Public procurement; Planning; Definition of the subject matter; Governance; Competitiveness.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 atribuiu nova centralidade à fase preparatória das contratações públicas, reforçando o planejamento, a governança, a motivação e a gestão por competências como elementos necessários à qualidade da decisão administrativa. A lógica do novo regime evidencia que a obtenção da proposta mais vantajosa não depende apenas da regularidade da disputa, mas da adequada identificação da necessidade pública e da construção da solução antes da publicação do edital.

Nesse contexto, a definição do objeto assume posição estratégica. Ao distinguir a pretensão contratual do objeto da licitação, Torres (2025) sustenta que a necessidade administrativa se materializa por meio do planejamento, enquanto o objeto corresponde à solução que será submetida à disputa entre fornecedores. A especificação do objeto, portanto, não constitui mera descrição de um bem ou serviço, mas resultado de um processo decisório que condiciona a competitividade, a eficiência e a própria legitimidade da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa sequência ao conceituar o Estudo Técnico Preliminar como a primeira etapa do planejamento, destinada a caracterizar o interesse público e sua melhor solução, e o Termo de Referência como documento que posteriormente define o objeto e descreve a solução como um todo. Niebuhr (2021) igualmente reconhece a fase preparatória como elemento determinante das etapas posteriores da contratação, destacando a relevância atribuída ao planejamento pelo novo regime.

O desafio, contudo, não se resume à existência desses instrumentos. Contratações de maior complexidade exigem que a Administração converta necessidades finalísticas em requisitos técnicos juridicamente justificáveis e compatíveis com as soluções disponíveis no mercado. Ainda que a unidade demandante disponha de conhecimento especializado sobre a política pública, esse conhecimento nem sempre reúne, isoladamente, todas as informações jurídicas, tecnológicas, mercadológicas e concorrenciais necessárias à modelagem da contratação.

É dessa constatação que surge o problema de pesquisa: quais mecanismos institucionais podem qualificar a definição do objeto em contratações de maior complexidade técnica, reduzindo o risco de especificações inadequadas ou restritivas à competição? Parte-se da hipótese de que a efetividade da fase preparatória depende não apenas dos artefatos previstos pela legislação, mas da capacidade da Administração de obter, confrontar e utilizar informações qualificadas antes de consolidar a solução contratual.

Para responder à questão, analisam-se o levantamento de mercado e o uso estratégico do PNCP, os mecanismos estruturados de interação com agentes econômicos, a atuação multidisciplinar e, quando necessária, a obtenção de apoio técnico especializado. Como recorte aplicado da investigação, examinam-se as contratações de livros e materiais didáticos, objeto no qual necessidades pedagógicas convivem com características editoriais, recursos tecnológicos e particularidades do mercado fornecedor. A pesquisa adota abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica e análise legislativa e documental, buscando demonstrar que a qualidade do objeto é, fundamentalmente, consequência da qualidade do processo decisório que o antecede.

DESENVOLVIMENTO

1. A DEFINIÇÃO DO OBJETO COMO ELEMENTO CENTRAL DA FASE PREPARATÓRIA NA LEI Nº 14.133/2021

1.1. Evolução do planejamento das contratações públicas

A evolução do regime jurídico das contratações públicas revela progressivo deslocamento da atenção predominantemente dirigida ao procedimento competitivo para as decisões que antecedem a publicação do edital. A Lei nº 8.666/1993 desempenhou papel fundamental na estruturação do sistema licitatório brasileiro, mas o regime por ela estruturado conferia forte relevo à disciplina procedimental da licitação, de modo que a regularidade formal da disputa nem sempre era acompanhada da mesma atenção à qualidade do planejamento.

Esse movimento foi progressivamente reforçado por diplomas posteriores, entre os quais o Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Lei nº 13.303/2016, até receber tratamento mais sistemático na Lei nº 14.133/2021. O novo regime incluiu expressamente o planejamento entre os princípios aplicáveis às contratações públicas e passou a disciplinar de maneira mais sistemática a fase preparatória. O art. 5º relaciona planejamento, eficiência, motivação, competitividade, proporcionalidade e segregação de funções entre os princípios da Lei, evidenciando uma conformação em que a licitação não se resume à disputa entre interessados, mas integra uma pretensão contratual anteriormente construída pela Administração.

Essa valorização do planejamento encontra fundamento em uma concepção mais ampla da atividade administrativa. Oliveira (2026) compreende o planejamento como dever estatal orientado à escolha racional de objetivos e dos meios necessários à sua realização, estruturando-o a partir do diagnóstico das necessidades e do prognóstico das ações destinadas à satisfação da finalidade pública. Aplicada às contratações, essa lógica reforça que a definição da solução não deve anteceder a compreensão do problema, mas resultar da investigação das alternativas capazes de atendê-lo.

Também Niebuhr (2021) identifica o planejamento como um dos pilares da Lei nº 14.133/2021 e atribui à fase preparatória função determinante sobre as etapas subsequentes da licitação e da contratação. Essa leitura evidencia que as escolhas realizadas antes da abertura da disputa condicionam a estrutura do procedimento e os resultados que dele podem ser obtidos.

Nessa mesma linha, Torres (2025) destaca que a consagração do planejamento como princípio, reforça a importância da etapa anterior à disputa e exige que essa atividade produza efeitos concretos sobre a contratação. Para o autor, não se deve prestigiar um planejamento meramente formal, incapaz de aperfeiçoar a pretensão contratual ou a definição do objeto. O

planejamento somente cumpre sua função, portanto, quando contribui efetivamente para evitar configurações inadequadas e qualificar a solução construída pela Administração.

Essa racionalidade encontra expressão no §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que inclui entre os elementos do Estudo Técnico Preliminar a descrição da necessidade, os requisitos da contratação, o levantamento de mercado, a justificativa técnica e econômica da solução escolhida e os resultados pretendidos. A fase preparatória assume, assim, caráter investigativo: parte da necessidade, confronta alternativas e somente depois conduz à especificação definitiva do objeto.

Desse modo, a principal mudança de perspectiva consiste em reconhecer que o resultado da contratação é fortemente condicionado pela consistência das decisões adotadas na fase preparatória. Se é nesse momento que a solução e os contornos do objeto são definidos, torna-se necessário examinar como essa decisão se relaciona com os princípios da competitividade, da eficiência e da motivação.

1.2. A definição do objeto e sua relação com a competitividade, eficiência e motivação

A definição do objeto constitui uma das decisões mais relevantes da fase preparatória, porque estabelece os limites dentro dos quais se desenvolverá a competição. Ao especificar o que pretende contratar, a Administração determina quais soluções poderão atender à necessidade identificada e quais agentes econômicos estarão aptos a participar da disputa.

A própria lei fornece os parâmetros dessa atividade. O art. 5º contempla eficiência, igualdade, motivação, razoabilidade, competitividade e proporcionalidade, enquanto o art. 18 exige consideração de fatores técnicos, mercadológicos e de gestão. A descrição do objeto deve, portanto, ser precisa o suficiente para assegurar o resultado pretendido, sem incorporar exigências que ultrapassem aquilo que efetivamente se mostra necessário.

A compatibilização entre qualidade e abertura concorrencial decorre da própria estrutura finalística da licitação. Di Pietro (2026) observa que a Lei nº 14.133/2021 articula, entre os objetivos do procedimento, a obtenção do resultado de contratação mais vantajoso com a garantia de tratamento isonômico e da justa competição. Não há, portanto, oposição necessária entre eficiência e competitividade: o desafio jurídico consiste em construir requisitos suficientes para assegurar o resultado pretendido, sem excluir alternativas aptas por características que não sejam efetivamente indispensáveis.

É nesse ponto que surge uma tensão inerente ao planejamento. Uma especificação demasiadamente genérica pode ampliar formalmente o universo de fornecedores e, ainda assim, permitir a aquisição de solução inadequada. Em sentido contrário, o detalhamento excessivo pode excluir alternativas equivalentes e reduzir artificialmente a competição. O objetivo não é maximizar indiscriminadamente o número de participantes, mas assegurar a maior competição possível entre soluções efetivamente aptas a atender à necessidade pública.

Sob a mesma perspectiva, Mazza (2026) associa a competitividade à obtenção da proposta mais vantajosa e ressalta que as condições impostas aos interessados devem permanecer estritamente vinculadas ao objeto, sem exigências exageradas ou desproporcionais capazes de reduzir indevidamente o universo de participantes. A observação é igualmente aplicável à conformação material do objeto: quanto mais específica for determinada exigência, mais clara deve ser sua relação funcional com a necessidade administrativa que se pretende atender.

Nesse processo, a motivação desempenha função de controle. Quanto maior o potencial de uma característica técnica para reduzir o universo de soluções ou fornecedores, maior deve ser a capacidade administrativa de demonstrar sua necessidade e proporcionalidade. A ausência dessa demonstração transforma uma escolha aparentemente técnica em restrição concorrencial juridicamente vulnerável. A dificuldade reside justamente em obter informações suficientes para realizar esse juízo, o que conduz à análise dos limites da atuação isolada do órgão demandante.

1.3. A insuficiência da atuação isolada do órgão demandante

A adequada definição do objeto pressupõe conhecimento não apenas da necessidade administrativa, mas também das alternativas disponíveis, da dinâmica do mercado e dos efeitos concorrenciais produzidos pelas especificações. Em contratações complexas, o conhecimento técnico da unidade demandante, embora indispensável, pode não ser suficiente para estruturar isoladamente a solução.

A dificuldade assume maior relevância diante da densidade técnica exigida pela própria fase preparatória. Niebuhr (2021) adverte que os diversos levantamentos, investigações e definições impostos pelo novo regime podem ser especialmente difíceis para órgãos menos estruturados, cuja realidade administrativa nem sempre dispõe dos recursos e do pessoal qualificado necessários ao cumprimento material dessas exigências. A observação reforça que

a sofisticação normativa do planejamento não produz, por si só, maior qualidade decisória: sua efetividade permanece condicionada às capacidades concretamente disponíveis na organização pública.

Essa constatação não traduz deficiência individual dos agentes públicos. Fernandes (2016) demonstra a estreita vinculação existente entre capacidade institucional e capacidade de planejamento e gestão das políticas públicas. O conceito, portanto, ultrapassa a qualificação de determinado servidor e alcança as condições organizacionais disponíveis para produzir decisões adequadas.

Aplicada às contratações públicas, essa perspectiva permite distinguir identificação da necessidade e definição da solução contratual. A primeira pertence legitimamente ao órgão responsável pela política pública. A segunda exige transformar essa necessidade em requisitos objetivos, proporcionais e compatíveis com o mercado. Em uma Secretaria de Educação, por exemplo, professores e equipes pedagógicas detêm competência para definir objetivos educacionais e resultados pretendidos, a conversão desses objetivos em especificações licitatórias pode, entretanto, depender de informações editoriais, tecnológicas, jurídicas e concorrenciais adicionais.

O problema possui também dimensão informacional. Nóbrega e Jurubeba (2020) analisam as assimetrias de informação presentes nas contratações e evidenciam sua relevância para a eficiência das escolhas públicas. Quanto mais especializado o mercado, maior pode ser a distância entre aquilo que o órgão conhece internamente e o conjunto de soluções efetivamente disponíveis.

A disponibilidade de informação, contudo, não se confunde com capacidade de utilizá-la. Ripoli, Martello e Bussadori (2022) destacam que a gestão do conhecimento contribui para a solução de problemas e a tomada de decisões, mas encontra, no setor público, obstáculos relacionados a recursos, cultura organizacional e tratamento da informação. No planejamento das contratações, essa distinção é decisiva: ampliar o acesso a dados não basta se a estrutura administrativa não for capaz de transformá-los em conhecimento útil à decisão.

A insuficiência da atuação isolada deve, portanto, ser compreendida como limite institucional e informacional, e não como incapacidade técnica do órgão demandante. Se a definição adequada depende de conhecimentos que não se concentram em uma única unidade, torna-se necessário examinar os mecanismos pelos quais a Administração pode ampliar e qualificar a base informacional da fase preparatória.

2. MECANISMOS DE QUALIFICAÇÃO DA DEFINIÇÃO DO OBJETO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

2.1. Pesquisa e inteligência de mercado: o uso estratégico do PNCP

O primeiro movimento para qualificar a definição da solução consiste em compreender o mercado ao qual a Administração pretende recorrer. O art. 18, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021 inclui expressamente no Estudo Técnico Preliminar o levantamento de mercado, entendido como análise das alternativas possíveis acompanhada da justificativa técnica e econômica do tipo de solução escolhido.

Esse levantamento não deve ser confundido com mera coleta de preços. Seu objeto é anterior: identificar alternativas, estruturas de fornecimento, características disponíveis e condições capazes de interferir na escolha da solução. Sem esse conhecimento, há maior risco de que o planejamento se limite à solução que o órgão já conhece, reduzindo artificialmente o campo das possibilidades consideradas.

Nesse contexto, o Portal Nacional de Contratações Públicas pode desempenhar função relevante. O art. 174 o institui como sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada dos atos exigidos pela Lei e prevê, entre suas informações e funcionalidades, planos de contratação, editais, atas, contratos, painéis de preços e instrumentos de planejamento e gerenciamento.

Nunes, Santos e Pessoa (2024) destacam que a centralização promovida pelo PNCP favorece transparência, acesso às informações e eficiência das contratações. Essa infraestrutura permite avançar para uma utilização adicional: o emprego das informações disponíveis como subsídio ao planejamento de novas contratações.

Sob essa perspectiva, o PNCP pode ser compreendido como um repositório nacional de experiências administrativas. Não se atribui às contratações nele registradas natureza de precedente vinculante. O que se reconhece é que experiências anteriores podem oferecer referências para comparar soluções, examinar especificações, verificar comportamento do mercado e identificar problemas já enfrentados por outras Administrações.

Essa utilização deve ser crítica. A existência de um Termo de Referência ou edital publicado não significa que suas especificações sejam adequadas ou reproduzíveis em outra realidade. Copiar documentos substitui uma deficiência de informação por outra. A função do Portal é permitir comparação, não dispensar a motivação própria de cada processo. Assim, o

PNCP fornece infraestrutura informacional, cabendo aos agentes identificar o que é comparável, confrontar experiências e avaliar sua pertinência diante da necessidade concreta.

No entanto, apenas conhecer aquilo que a Administração já contratou, não basta em alguns casos. Objetos complexos também exigem compreender aquilo que o mercado atualmente é capaz de oferecer, o que torna relevantes os mecanismos estruturados de interação com os agentes econômicos.

2.2. Mecanismos de interação com o mercado

A interação com o mercado exerce função complementar ao levantamento de experiências administrativas. Se o PNCP permite examinar aquilo que já foi contratado, o diálogo estruturado com agentes econômicos pode ampliar o conhecimento sobre tecnologias, soluções e modelos de fornecimento existentes no momento do planejamento. Essa aproximação não transfere ao particular a competência para definir a necessidade pública. Cabe à Administração estabelecer o problema, os resultados pretendidos e a decisão final. O diálogo serve para ampliar a informação disponível, desde que observados transparência, impessoalidade e isonomia.

A própria Lei prevê instrumentos distintos para essa interação. O art. 21 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a convocar audiência pública, presencial ou a distância, e a submeter previamente a licitação a consulta pública, possibilitando a manifestação dos interessados sobre os elementos da futura contratação. Tais instrumentos podem revelar alternativas e impactos não identificados durante o planejamento interno.

O art. 81, por sua vez, disciplina o Procedimento de Manifestação de Interesse, permitindo que a Administração solicite à iniciativa privada estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras mediante chamamento público. Mourão e Monteiro (2022) analisam o PMI como mecanismo de colaboração capaz de fornecer informações úteis à estruturação de futuras soluções, especialmente em contextos nos quais o conhecimento técnico disponível internamente é insuficiente para modelar satisfatoriamente a contratação.

Há ainda o diálogo competitivo, modalidade restrita às hipóteses do art. 32, entre elas inovação tecnológica ou técnica, necessidade de adaptação das soluções existentes e impossibilidade de definição suficientemente precisa das especificações pela própria Administração. Não se trata, portanto, de instrumento intercambiável com audiência, consulta ou PMI, mas de modalidade licitatória com pressupostos legais próprios. Cabral e Melo (2023) observam que o diálogo competitivo se insere em contexto de transformação do Direito

Administrativo e busca permitir maior conhecimento de soluções em situações nas quais o modelo tradicional de definição unilateral se mostra insuficiente diante da complexidade do objeto.

O valor desses instrumentos está na ampliação racional da base informacional. O risco, contudo, é igualmente evidente: uma Administração sem capacidade para avaliar criticamente as contribuições recebidas pode simplesmente transferir sua dependência informacional para o mercado. Por isso, interação não significa submissão. As informações externas devem ser confrontadas, comparadas e submetidas à decisão autônoma e motivada do Poder Público.

2.3. Governança, atuação multidisciplinar e apoio técnico especializado

Informações qualificadas somente produzem decisões melhores quando a Administração dispõe de estrutura capaz de processá-las. É nesse ponto que governança e gestão por competências se conectam diretamente à definição do objeto.

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 atribui à autoridade competente a responsabilidade pela gestão por competências e pela designação de agentes cujas atribuições e formação sejam compatíveis com as funções essenciais à execução da Lei. A segregação de funções, por sua vez, integra os princípios expressamente estabelecidos no art. 5º.

Essa organização interna não constitui preocupação meramente gerencial. Di Pietro (2026) relaciona a segregação de funções à gestão por competências prevista no art. 7º da Lei nº 14.133/2021, destacando sua função de distribuir responsabilidades ao longo das diferentes etapas da contratação e evitar a concentração de atribuições suscetíveis a riscos em um mesmo agente. A lógica reforça a compreensão de que contratações complexas demandam estruturas decisórias capazes de combinar competências sem confundir responsabilidades.

A atuação multidisciplinar não significa que toda contratação deva envolver equipes numerosas. A estrutura deve ser proporcional à complexidade da decisão. Quando o objeto demanda simultaneamente conhecimento técnico, jurídico, orçamentário, tecnológico ou mercadológico, a integração dessas competências reduz a dependência de percepções individuais e permite questionar se cada requisito é realmente indispensável.

Irineu e Lima (2025) identificam na Lei nº 14.133/2021 mecanismos de governança associados a planejamento, segregação de funções, capacitação e gestão de riscos, reforçando

que a qualidade das contratações depende das estruturas que orientam as decisões dos diferentes níveis administrativos.

Essa questão é especialmente sensível no âmbito municipal. Ao analisarem a gestão da educação básica, Martins *et al.* (2013) demonstram que a capacidade institucional dos municípios está relacionada à estrutura e funcionamento dos sistemas, à gestão de pessoas e à gestão pedagógica. A existência de bons profissionais em uma política setorial não assegura, por si só, disponibilidade interna de todas as especialidades necessárias à modelagem de objetos complexos.

Quando determinada lacuna técnica não puder ser suprida adequadamente pela estrutura existente, a obtenção de apoio especializado externo pode funcionar como mecanismo subsidiário de fortalecimento institucional. Di Pietro (2026) evidencia que a própria Lei nº 14.133/2021 admite a atuação articulada de equipe de apoio, assessoramento jurídico e controle interno e, para determinados bens ou serviços especiais não rotineiramente contratados, possibilita assessoramento por empresa ou profissional especializado. O desenho normativo confirma que o apoio externo pode complementar a capacidade administrativa, sem deslocar para o particular a responsabilidade pela decisão.

Esse apoio, contudo, não pode significar terceirização da decisão administrativa. O consultor pode produzir estudos comparativos, análises de mercado e avaliações técnicas; cabe à Administração compreender esses elementos, confrontá-los e motivar a decisão final. Tampouco a natureza especializada do serviço torna automática eventual contratação por inexigibilidade: a forma de seleção deve observar os pressupostos jurídicos aplicáveis ao caso concreto.

O apoio externo deve, portanto, ser subsidiário, tecnicamente justificado e submetido à supervisão pública. Sua legitimidade reside em ampliar a capacidade decisória da Administração, não em substituí-la.

3. RECORTE APLICADO: A CONTRATAÇÃO DE LIVROS E MATERIAIS DIDÁTICOS

A contratação de livros e materiais didáticos evidencia, de forma particularmente clara, os desafios da definição do objeto em contratações de elevada complexidade. Trata-se de solução diretamente vinculada à política educacional, cuja escolha envolve simultaneamente critérios pedagógicos, editoriais, tecnológicos, mercadológicos e jurídicos. O material deve ser

adequado ao currículo, à etapa de ensino, aos objetivos de aprendizagem e à realidade da rede, mas também precisa ser descrito de forma objetiva e compatível com a competição.

A própria experiência do Programa Nacional do Livro e do Material Didático demonstra que a escolha pedagógica não é atividade simples. Os Guias do PNLD são estruturados justamente para subsidiar professores e gestores com informações sobre conteúdo, metodologia, organização das obras e alinhamento à BNCC, reconhecendo o papel dos profissionais da educação na escolha dos materiais mais adequados à realidade escolar. Estudos empíricos, entretanto, demonstram que essa escolha pode ser influenciada por fatores que extrapolam critérios previamente estruturados. Turin e Aires (2016) identificaram pouca utilização do Guia PNLD, interferência das editoras e aspectos relacionados à formação docente entre os fatores que influenciam a seleção das obras. Em sentido semelhante, Basso e Terrazzan (2015) verificaram influência de determinada editora e utilização de critérios próprios pelos professores na escolha de livros didáticos.

Ressalta-se, contudo, que o PNLD é utilizado neste artigo como referência empírica acerca da complexidade da escolha pedagógica dos materiais, e não como modelo jurídico automaticamente transponível às licitações municipais, que possuem regime e procedimentos próprios.

Esses achados não diminuem a legitimidade da participação pedagógica, ao contrário, demonstram por que ela precisa ser integrada a um processo institucional mais amplo quando a escolha se converte em contratação pública. O professor ou coordenador conhece a necessidade educacional, mas a descrição do objeto produz efeitos sobre o mercado. Características como estrutura dos volumes, sequência de conteúdos, metodologia, recursos complementares, plataforma digital, materiais de apoio, forma de avaliação e especificações gráficas podem, quando reproduzidas com excessivo detalhamento, aproximar o Termo de Referência de uma coleção específica.

O problema jurídico, portanto, não está na existência de preferências pedagógicas, mas em sua transposição automática para a especificação licitatória. A Administração deve distinguir aquilo que constitui resultado educacional indispensável daquilo que representa apenas característica particular de determinada solução editorial. Essa distinção é essencial porque a Lei nº 14.133/2021 exige, no art. 5º, observância à igualdade, competitividade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, enquanto o art. 18 determina que a fase preparatória considere aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão.

A dificuldade é ainda ampliada pela própria configuração contemporânea dos materiais didáticos. Obras impressas podem estar integradas a plataformas digitais, ambientes virtuais, bancos de questões, aplicativos, conteúdos complementares e sistemas de acompanhamento pedagógico, podendo formar ecossistemas tecnológicos próprios de determinados fornecedores ou editoras. Quanto mais integrada for essa solução, maior o risco de que uma especificação aparentemente pedagógica contenha elementos que apenas determinado fornecedor seja capaz de reproduzir.

Nesse cenário, a definição do objeto deve privilegiar requisitos funcionais e de desempenho, sempre que tecnicamente possível, em vez de reproduzir a arquitetura de um produto previamente escolhido. O ponto de equilíbrio consiste em exigir qualidade suficiente para garantir os resultados pedagógicos pretendidos, sem transformar elementos contingentes de determinada coleção em condições obrigatórias de participação.

É justamente nesse ponto que os mecanismos analisados anteriormente ganham aplicação prática. A pesquisa de mercado permite verificar quais soluções efetivamente existem e quais características são comuns ou exclusivas. O PNCP possibilita comparar experiências e especificações adotadas por outros órgãos, enquanto a interação estruturada com o mercado amplia o conhecimento sobre alternativas disponíveis. As equipes multidisciplinares confrontam a necessidade pedagógica com aspectos jurídicos e concorrenciais, e, em situações de maior complexidade, o apoio técnico especializado pode complementar lacunas de conhecimento sem transferir à iniciativa privada a decisão administrativa.

A análise desse recorte confirma, assim, a hipótese central do artigo: o risco de restrição à competitividade não decorre necessariamente de má-fé ou de ausência de conhecimento técnico, mas pode resultar da utilização isolada de um conhecimento setorial para definir um objeto que possui múltiplas dimensões. Nas contratações de materiais didáticos, a qualidade da decisão depende de preservar a competência pedagógica da Secretaria de Educação e, simultaneamente, submetê-la a mecanismos institucionais de pesquisa, comparação, validação e motivação. O desafio não é escolher entre qualidade pedagógica e competição, mas construir especificações capazes de assegurar ambas.

4. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste artigo permite concluir que a definição do objeto constitui uma das decisões mais relevantes da fase preparatória das contratações públicas, não apenas

porque delimita aquilo que será adquirido, mas porque condiciona a própria estrutura competitiva da licitação. É nesse momento que a Administração estabelece quais características considera necessárias para satisfazer o interesse público e, simultaneamente, quais soluções estarão aptas a participar da disputa. Por essa razão, a precisão da especificação não pode ser dissociada dos efeitos concorrenciais que dela resultam.

A Lei nº 14.133/2021 oferece bases jurídicas mais consistentes para enfrentar esse desafio ao conferir maior relevância ao planejamento, à motivação, à governança e à avaliação das alternativas disponíveis antes da abertura do certame. O avanço normativo, contudo, não deve ser interpretado como simples aumento das obrigações documentais impostas aos agentes públicos. A mudança mais relevante está na exigência de que as escolhas realizadas na fase preparatória sejam demonstráveis, justificáveis e coerentes com a necessidade que originou a contratação.

Nesse sentido, o problema de pesquisa proposto — identificar mecanismos institucionais capazes de qualificar a definição de objetos de maior complexidade técnica — conduz a uma conclusão que ultrapassa a análise individual dos instrumentos examinados: a qualidade da especificação depende da qualidade do processo decisório que a antecede. Nenhum mecanismo, isoladamente, é suficiente para assegurar uma contratação adequada. O que confere consistência à decisão administrativa é a existência de um percurso metodológico que permita testar premissas, confrontar alternativas e justificar por que determinadas características são necessárias e outras não.

Essa constatação também permite estabelecer uma distinção importante entre especificar com precisão e especificar em excesso. A competitividade não exige objetos genéricos, assim como a busca pela qualidade não legitima qualquer nível de detalhamento. O ponto juridicamente adequado encontra-se na demonstração da necessidade de cada requisito relevante. Quanto maior o potencial de determinada característica técnica para reduzir o universo de soluções ou fornecedores, maior deve ser o ônus argumentativo da Administração para demonstrar sua pertinência. A motivação, nessa perspectiva, funciona como elemento de controle da própria conformação do objeto.

O estudo das aquisições de livros e materiais didáticos serviu precisamente para testar essa premissa em um objeto no qual critérios qualitativos possuem peso significativo. A análise demonstrou que preservar a competitividade não significa retirar da Administração a possibilidade de exigir qualidade, metodologia adequada ou resultados pedagógicos específicos. Por isso, antes de descrever o que pretende contratar, a Administração precisa

compreender suficientemente o problema que pretende resolver e justificar o caminho escolhido para solucioná-lo. A consistência do objeto é, portanto, reflexo da racionalidade dessa construção prévia.

A contribuição que se pretende oferecer com este artigo está justamente nessa perspectiva. A discussão sobre a definição do objeto não deve permanecer restrita à pergunta sobre como redigir corretamente um Termo de Referência, mas avançar para uma questão anterior e mais relevante de como estruturar a decisão administrativa que produzirá esse Termo de Referência. Essa mudança de enfoque permite compreender os instrumentos da Lei nº 14.133/2021 não como etapas autônomas de um rito burocrático, mas como recursos destinados a conferir racionalidade, verificação e consistência às escolhas realizadas pela Administração.

Por conseguinte, a prevenção de restrições indevidas à competitividade não depende da redução da autonomia técnica do gestor, mas de seu exercício qualificado. A Administração continua competente para estabelecer o padrão de qualidade necessário à satisfação do interesse público e pode formular exigências técnicas rigorosas sempre que pertinentes. O que o novo regime jurídico exige é que seja possível demonstrar por que cada restrição é necessária, qual relação mantém com o resultado pretendido e por que não representa mera reprodução de uma solução previamente escolhida.

Portanto, a maturidade do novo regime não será aferida pela quantidade ou extensão dos documentos produzidos na fase preparatória, mas pela capacidade desses documentos revelarem decisões efetivamente planejadas. Planejar não é documentar uma escolha já realizada, é construir, testar e justificar a escolha antes de realizá-la. Quando essa lógica orienta a definição do objeto, planejamento, competitividade e eficiência deixam de representar exigências paralelas e passam a integrar uma mesma racionalidade: contratar aquilo que efetivamente atende à necessidade pública, com a qualidade necessária e sem fechar injustificadamente o mercado capaz de fornecê-lo.

Na elaboração deste artigo, utilizou-se a ferramenta de inteligência artificial generativa ChatGPT, desenvolvida pela OpenAI, como recurso auxiliar para revisão e aprimoramento textual, organização estrutural e sistematização preliminar de ideias, sem substituição da atividade intelectual da autora. A seleção das fontes, a conferência da legislação e das referências, a análise jurídica, a construção da argumentação e a formulação das conclusões foram desenvolvidas pela pesquisadora, que assume integral responsabilidade pelo conteúdo final do trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASSO, Lucimara Del Pozzo; TERRAZZAN, Eduardo Adolfo. **Estudo sobre o processo de escolha de livros didáticos de Ciências recomendados pelo PNLD 2013 em escolas de educação básica.** Cadernos de Educação, n. 50, p. 1-11, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/caduc/article/view/5829/4253. Acesso em: 11 Ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 27 Jul. 2026.

CABRAL, Flávio Garcia; MELO, Liana Antero de. **O diálogo competitivo e os desafios para sua plena eficácia.** Revista Digital de Direito Administrativo, v. 10, n. 2, 2023. p. 348-367. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/pt_BR/article/view/211596/198209. Acesso em: 09 Ago. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p. 971, 1003, 1019-1020.

FERNANDES, Fabiana Silva. **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública**. Cadernos EBAPE.BR, v. 14, n. 3, p. 695-704, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/4MLpGjhvDYbjzKXXhjzGgPB/abstract/?lang=pt&. Acesso em: 10 Ago. 2026.

IRINEU, Oseias Luis; LIMA, Marcos Antonio Barbosa de. **Os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas: uma análise comparativa com o referencial básico de governança do TCU.** Revista Controle - Doutrina e Artigos, Fortaleza, CE, Brasil, v. 24, n. 1, p. 478–513, 2025. DOI: 10.32586/rcda.v24i1.1033. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/1033. Acesso em: 10 ago. 2026.

MARTINS, Angela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; FERNANDES, Fabiana Silva; NOVAES, Gláucia Torres Franco; LOPES, Valéria Virgínia. **A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica**. Cadernos de Pesquisa, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/nB5RQZ7qjSNTtSHLjhgkfgS/?format=html&lang=pt. Acesso em: 13 Ago. 2026.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026. p. 624.

MOURÃO, Carolina Mota; MONTEIRO, Vera. **Procedimento de Manifestação de Interesse como instrumento de fomento à inovação: o artigo 81 da Lei nº 14.133, de 2021.** In: RAUEN, André Tortato (org.). Compras públicas para inovação no Brasil: novas possibilidades legais. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/4c96dc18-861e-46cf-b5f3-aba312952e2d/content. Acesso em: 13 Ago. 2026.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 80-83.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. **Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa.** Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 18, n. 69, abr./jun. 2020. Disponível em: https://s3-site.irbcontas.org.br/irbcontas/2021/09/Artigo-MN-e-PD-Direito-e-Desenv.-GP.pdf. Acesso em: 11 ago. 2026.

NUNES, Arthemizia Ferreira; SANTOS, Geovana Carvalho; PESSOA, Andréia Nádia Lima de Sousa. **Nova lei de licitação e contratações públicas: uma análise do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) à luz dos princípios da transparência e eficiência.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 10, n. 5, p. 4590-4607, 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i5.14252. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14252/7113. Acesso em 13 Ago. 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2026. p. 1016.

RIPOLI, Simone Cristina Ceron; MARTELLO, Marcelo Ricardo; BUSSADORI, Meiriellen Cristina Faria. **Aspectos relevantes para o desenvolvimento de um programa de gestão do conhecimento para a administração pública.** AtoZ: Novas Práticas em Informação e Conhecimento, v. 11, p. 1-15, 2022. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/82825?. Acesso em: 09 Ago. 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas** – 16. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 89, 106.

TURIN, Jussara; AIRES, Joanez Aparecida. **Programa Nacional do Livro Didático: um estudo sobre a escolha do livro didático de química por professores da rede pública de ensino de Curitiba.** Série-Estudos, Campo Grande, v. 21, n. 41, p. 128-152, 2016. Disponível em: https://serieucdb.emnuvens.com.br/serie-estudos/article/view/948/751. Acesso em: 12 Ago. 2026.