

EVOLUÇÕES E INOVAÇÕES DAS NORMAS GERAIS DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

***Thiago Queiroz Heleno Vilares¹; Alder Thiago Bastos² e Paulo Antonio Rufino de
Andrade³***

RESUMO: Verifica-se que a trajetória normativa das compras e contratações públicas no Brasil tem passado por significativas transformações, impulsionadas pela necessidade de modernizar a gestão administrativa e torná-la mais eficiente e transparente. Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar, a distância entre os avanços previstos na legislação especialmente com a transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 e os resultados efetivamente observados na rotina da Administração Pública. Para tanto, a referida pesquisa é amparada na metodologia de revisão bibliográfica e qualitativa, trazendo como problema central o distanciamento entre o que é previsto nas normas legais e o que se concretiza na prática cotidiana. A investigação aponta que, embora a nova legislação introduza mecanismos modernos como o planejamento estratégico das contratações, o uso de tecnologia e a flexibilização de modalidades licitatórias, persistem barreiras estruturais, culturais e operacionais que dificultam sua plena implementação. A partir deste panorama, o estudo busca identificar práticas bem-sucedidas de aplicação da nova lei e refletir sobre o papel do Estado e da sociedade na construção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e inovadora.

PALAVRAS-CHAVE: Legislações, compras, contratações, efetividade, inovações.

EVOLUTIONS AND INNOVATIONS IN GENERAL PROCUREMENT AND CONTRACTING STANDARDS FOR PUBLIC ADMINISTRATION

¹ Graduando do 10º Semestre de Direito da Faculdade Bertogã – FABE.

² Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-doutor em direitos humanos pela *Mediterranea International Centre for Human Rights Research* - Università “Mediterranea” di Reggio Calabria. Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS. Tese selecionada para o programa de Bolsa CAPES (2023). Mestre em Direito pela Universidade Santa Cecília (UNISANTA) – Santos/SP (2018). Membro da *International Association of Artificial Intelligence* – I2AI. Membro da Associação Nacional das Advogadas e Advogados de Direito Digital – ANADD. Pesquisador junto ao Grupo de Pesquisa - Direito Ambiental, Estado e Sociedade da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Compõe os Núcleos de Desenvolvimento Estruturantes da FABE e Faculdades Integradas Campos Salles. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6878-3986> (Orientador).

³ Pós-Doutor em Educação pela Universidade do Estado De São Paulo – UNESP. Doutor em Direito pela Universidade de Católica de Santos, Mestre em Direito pela Universidade Metropolitana de Santos (UNIMES) – Santos/SP. Especialista em Violência doméstica contra crianças e adolescentes, pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo –IPUSP –São Paulo/SP. Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos –UNISANTOS. Servidor Público do Município de Bertogã. Coordenador do Curso de Direito e Diretor da Faculdade Bertogã (Coorientador).

ABSTRACT: It is evident that the regulatory trajectory of public procurement in Brazil has undergone significant transformations, driven by the need to modernize administrative management and make it more efficient and transparent. In this context, this article aims to analyze the discrepancy between the advances foreseen in the legislation, especially in the transition from Law No. 8,666/1993 to Law No. 14,133/2021, and the results obtained in the routine of Public Administration. To this end, the research is based on a bibliographic and qualitative review methodology, focusing on the central problem of the discrepancy between what is foreseen in the legal norms and what is realized in daily practice. The investigation indicates that, although the new legislation introduces modern mechanisms such as strategic procurement planning, the use of technology, and the flexibilization of bidding modalities, structural, cultural, and operational barriers persist that hinder its full implementation. From this panorama, the study seeks to identify successful practices in the application of the new law and reflects on the role of the State and society in building a more efficient, transparent, and innovative public administration.

KEYWORDS: Legislations, purchases, hiring, effectiveness, innovations.

1. Introdução

Insta consignar que, tal como os cidadãos comuns e as pessoas jurídicas de direito privado precisam adquirir bens e serviços para satisfações pessoais ou para melhorar o desempenho nas suas atividades desenvolvidas, decerto que os entes públicos também precisam, por vezes, pactuar os mesmos contratos com a ideia de desenvolver políticas públicas, melhorar o desempenho da máquina estatal ou dar guarida às necessidades de trabalho dos servidores públicos para uma conjunção que preconiza, na sua finalidade máxima, o bem comum da população.

Nesse contexto, diferentemente nos ditames particulares em que a livre oferta e procura regem as aquisições de pessoas naturais e jurídicas de direito privado, os entes públicos, por movimentar dinheiro que é advindo de impostos, taxas e contribuições, com o objetivo de custeio da máquina pública, todos os gastos devem ser justificados e devidamente comprovados, além de passar pelo crivo de um menor preço possível para que, nessa hipótese, traga efetivo benefício ao ente público.

É desse raciocínio que exsurge a lei de licitações, como meio de regulamentar as diversas formas de contratação pública, buscando, como princípio indisponível, o melhor custo-

benefício aos contratantes públicos, em prol do interesse social alinhavado daquela necessidade de pactuação da administração pública com outros entes (públicos ou particulares), em busca de um menor preço para aquisições de produtos e/ou serviços.

O presente artigo tem por objetivo geral analisar as evoluções e inovações das normas gerais que regem as compras e contratações públicas no Brasil destacando os principais marcos legais e os impactos práticos na gestão administrativa a modernização desses processos e o próprio controle fiscalizatório exercido, em regra, pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público.

É de se lembrar que as transações públicas dessa natureza visam garantir maior eficiência, transparência e economia ao ente público, sem perder de vista a qualidade e a necessidade inerente àquela contratação.

Dito isso, a problemática central deste estudo reside na distância entre o que é previsto nas normas legais e o que se concretiza na prática cotidiana da Administração Pública onde apesar dos avanços legislativos muitos órgãos ainda enfrentam dificuldades para adaptar seus processos às exigências da nova lei seja pela ausência de capacitação técnica pela resistência à mudança ou pelas limitações tecnológicas que persistem essa lacuna compromete diretamente a efetividade das contratações públicas refletindo negativamente na qualidade dos serviços oferecidos à população e evidenciando a necessidade de ações estruturantes que aproximem a norma da realidade administrativa.

A pesquisa desenvolvida neste artigo adota a metodologia de revisão bibliográfica e qualitativa examinando dispositivos legais, relatórios de órgãos de controle e estudos acadêmicos sobre o tema. A abordagem dedutiva permite compreender como as inovações propostas pela Lei nº 14.133/2021 têm sido incorporadas à realidade administrativa, revelando os principais entraves e oportunidades para a transformação da gestão pública.

Na presente investigação parte-se da premissa de que embora a nova Lei nº 14.133/2021 represente um avanço normativo significativo em relação à antiga Lei nº 8.666/1993 sua efetividade ainda depende de fatores estruturais culturais e operacionais que vão além da simples publicação da norma supõe-se que a combinação entre políticas públicas bem estruturadas capacitação técnica dos agentes públicos investimentos em tecnologia e

fortalecimento da governança pode contribuir de forma decisiva para transformar as diretrizes legais em práticas administrativas concretas e funcionais.

4

O propósito deste estudo é avaliar os desafios e limitações enfrentados pela Administração Pública na implementação das inovações trazidas pela nova legislação de compras e contratações busca-se compreender em que medida essas mudanças têm sido incorporadas à rotina dos órgãos públicos identificar os principais entraves à sua aplicação e propor caminhos que aproximem a realidade administrativa daquilo que a norma estabelece ao fazer isso o artigo pretende contribuir para o debate sobre a modernização da gestão pública e o papel das normas jurídicas como instrumentos de transformação institucional.

Como principal conclusão o artigo destaca que a efetividade das normas jurídicas não depende apenas de sua redação ou de sua publicação mas da capacidade institucional de transformar diretrizes legais em práticas administrativas concretas a Lei nº 14.133/2021 representa uma oportunidade histórica de reconfigurar a forma como o Estado contrata mas seu sucesso exige esforços conjuntos entre gestores públicos sociedade civil e órgãos de controle em prol de uma Administração Pública mais eficiente íntegra e orientada para resultados.

1. Conceito e A Evolução Normativa das Contratações Públicas no Brasil

A legislação brasileira traz, desde os Decretos-Leis nºs 2.926/1862, 200/1967 e 2300/1986, antes da vigência da Constituição Federal Brasileira de 1988, um modelo, ainda que genérico, de imposição de que os contratos públicos de aquisição de bens ou serviços pela administração pública adivinhassem de uma espécie de leilão inverso, consagrando-se o vencedor àquele que pratica o menor preço na celebração do contrato objetivado pelo ente público.

Posteriormente aos decretos supramencionados foi promulgada a Constituição Federal de 1988 em que fixou, em seu bojo, a necessidade de princípios atinentes à administração pública com ênfase a amparar a ideia de que: “A Administração Pública é todo o aparato do Estado para realizar o mister para o qual foi criado, designa tanto a estruturação do órgão a

serviço do Estado, a sua integração por agentes, como a gestão por eles, ou seja, a sua atividade” (Morais, 100, 2009).

5

Nesse sentido, é de se lembrar que as contratações públicas representam um conjunto de procedimentos administrativos por meio dos quais os Entes Públicos adquirem bens, serviços e obras necessários ao cumprimento de suas funções institucionais e de prestação de serviços e retorno através de políticas públicas à toda a sociedade, dentro da sua esfera de atuação.

Todavia, até como forma de atender aos princípios constitucionais regentes à administração pública, os procedimentos licitatórios deveriam ficar mais claros, específicos e de fácil identificação/fiscalização, sem perder a necessidade a própria ideia de supremacia do interesse público como força motriz dos atos licitatórios.

Desse modo, os decretos mencionados anteriormente começaram a ficar defasados, pois, em primeiro lugar, aquele que vigorava no período imperial (Decreto Lei nº 2.926/1862) não traduzia mais a realidade brasileira e o último criado no final do regime militar não se coadunavam, com precisão, aos interesses daquela contemporaneidade que estava prestes a passar por uma nova constituinte e adotar um regime democrático de direito. Verifica-se que, na prática, desde o Brasil Império, até o Brasil República, transpassando pela democratização, Regime Militar e a redemocratização de 1988 diversos fatores corresponderam as evoluções sociais que refletiram na adequação legislativas durante esse período.

Em segundo momento, todos os atos administrativos – especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – deveriam estar em consonância com os princípios explícitos em seu artigo 37, Caput; sem perder de vista os princípios implícitos anotados por Botelho (2006) e a necessidade de manter a hígidez da máquina pública em prol dos interesses inerentes aos seus respectivos funcionamentos, seja para aquisição de produtos ou serviços, buscando manter a engrenagem da administração pública, em todos os seus níveis, funcionando, mas que tal funcionamento não seja um escárnio ou gastos desnecessários que propositam a fiscalização ampla e contínua da própria população.

Por isso, conceituar e compreender as fases legislativas que buscaram organizar e tornar mais transparente o processo de aquisição pública não são tarefas fáceis, pois, de um lado, o procedimento (processo) licitatório garante uma eficácia na convalidação e na

observância dos princípios garantidores da administração pública, sem que isso possa trazer, em uma análise mais detida.

6

De início, há que se compreender que a conceituação do processo legislativo não é tarefa fácil adotado pela doutrina brasileira, porquanto eles se desenvolvem através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos" (Meirelles, 2016, p. 310).

Para José dos Santos Carvalho Filho:

O procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (2020, p.465).

Nessa mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021), explica se tratar de:

[...] procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato (2021. p. 533).

Desse modo, entende-se como licitação a ideia de custo-benefício à administração pública, pelo qual, através dos princípios norteadores da administração pública, se regulariza um procedimento próprio para aquisição de bens ou contratação de prestações de serviços, sempre visando, sobremaneira, o menor preço possível em prol do interesse público, sem perder de vista as garantias e qualidades exigidas que são inerentes a quaisquer contratações.

Nesse sentido, não fazia mais sentido manter-se um modelo regulamentado à ideia de licitações que não utilizem as modernas concepções que se desenhava e se desenvolvia a partir de dos mandamentos constitucionais de 1988, quando da promulgação da Constituição Federal brasileira.

Portanto, do Decreto-Lei nº 2.300/1986, que sistematizou os procedimentos licitatórios, serviu de base para a promulgação da Lei nº 8.666/1993, considerada por muitos como a “espinha dorsal” das contratações públicas brasileiras por mais de duas décadas, possibilitou compreender a importância do processo licitatório, não apenas no que diz respeito a economia de valores em prol do erário, mas também a ideia de que a economia deve estar

atrelada à eficácia e eficiência das respectivas contratações para evitar o gasto desnecessário com resserviços e recompras.

7

Desse marco transitório, especialmente com as determinações anotadas pela Constituição Federal de 1988, proveio a lei de licitações e de contratos públicos que foi consolidada pela Lei nº 8.666/1993, tendo por décadas orientado os procedimentos administrativos de aquisições de bens e serviços públicos, não sofrendo alterações, mesmo diante da Emenda Constitucional 19/1998 que se focou na reforma administrativa e modernização da gestão pública.

A mencionada legislação de licitação que vigorou de 1993 a 2020 trouxe avanços significativos ao estabelecer regras claras para as licitações e contratos administrativos, promovendo maior controle e previsibilidade nos processos, no entanto, com o passar do tempo, essa legislação passou a ser criticada por seu excesso de formalismo, baixa flexibilidade e dificuldade de adaptação às novas demandas da gestão pública contemporânea. Assim, a antiga Lei nº 8.666/1993, embora importante, “mostrou-se insuficiente para acompanhar a complexidade das contratações contemporâneas.” (Bonoso; Vanalli, 2023, p. 5).

A princípio acreditou-se que a Lei 8.666/93, por si só, inibiria a prática de atos de corrupção, assim como dificultaria a participação de empresas idôneas e que não estavam adaptadas às novas exigências. Contudo, referida questão foi superada quando se verificou, na prática, que houve adaptações dos entes públicos e das empresas que concorriam às licitações, como acontece em qualquer ramo de atividade, propositando uma melhor adequação das empresas às regras licitatórias mais rígidas⁴.

E, diante dessas limitações, surgiram em resposta, normas complementares, como a Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de pregão, e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), criado pela Lei nº 12.462/2011, voltado inicialmente para grandes eventos e obras públicas.

⁴ Forte Jr. Anota que, em que pese os avanços legislativos, eles não foram capazes de brevar atos de corrupção, havendo uma igual modernização dos atos corruptivos em desfavor dos entes públicos e do interesse da administração pública (2017)

No entanto, com o passar do tempo tornou-se evidente a necessidade de atualização do arcabouço normativo a fim de acompanhar as transformações tecnológicas e os novos modelos de gestões públicas que exsurgiam, bem como, de igual forma, alinhar as exigências sociais por maior eficiência e integridade na atuação estatal, impondo-se, até pela modernização que a administração igualmente sofrera, um processo contemporâneo de operacionalizar os conceitos clássicos trazidos, especialmente, pela legislação de 1990.

Desse modo, em 2021, proveio a promulgação da Lei nº 14.133/2021 que, dentro do anseio alhures anotados representa um novo marco legal para as contratações públicas propondo uma abordagem mais estratégica flexível e orientada por resultados de acordo com as necessidades públicas, sem perder de vista a ideia do custo-benefício à administração contratante em prol da economia e da melhor qualidade dos produtos contratados.

Isso porque, a instituição da nova legislação não pode vir divorciada das normas jurídicas constitucionais da administração pública que visam assegurar a legalidade (estrita), a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (essa introduzida pela E.C. 19/1998), conforme os princípios constitucionais, mantendo-se como arcabouço principiológico a ideia de se garantir a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público, promovendo a isonomia entre os licitantes e o uso racional dos recursos públicos.

Atualmente pela regência da Lei nº 14.133/2021 verifica-se que a referida legislação introduziu importantes inovações, como o planejamento das contratações, a gestão por competências, o uso de ferramentas digitais, a ampliação das modalidades licitatórias e o fortalecimento da governança pública, sendo que, essas mudanças visam não apenas simplificar os procedimentos, mas também promover maior controle, previsibilidade e qualidade nas entregas contratadas. Contudo, a implementação dessas diretrizes enfrenta obstáculos que vão além da letra da lei, exigindo mudanças estruturais e culturais dentro das instituições públicas.

Segundo Bonoso e Vanalli (2023), a Lei nº 14.133/2021 representa não apenas uma substituição normativa da antiga Lei nº 8.666/1993, mas uma mudança de paradigma na forma como o Estado brasileiro planeja e executa suas contratações, com foco em resultados e eficiência administrativa.

Portanto, depreende-se que o marco evolutivo da legislação se traduz na harmonização manter conceitos caros à administração pública, enquanto gestora do erário público, especialmente pelos princípios explícitos anotados pelo art. 37, Caput, da Constituição Federal, sem perder de vista a ideia de utilização das ferramentas tecnológicas contemporâneas, promovendo a maior eficácia e transparência das contratações dos entes públicos, bem como a manutenção das diretrizes indissociáveis a serem seguidas (Botelho, 2006).

A necessidade de uma legislação mais moderna, eficiente e alinhada às boas práticas internacionais levou à criação da Lei nº 14.133/2021, que revogou gradualmente os diplomas anteriores e passou a ser considerada o novo marco legal das contratações públicas no Brasil. Dessa forma, a licitação eletrônica, com destaque para o pregão eletrônico, constitui um importante avanço em comparação às modalidades presenciais (Brito, 2024).

Nas contratações, imagina-se que as plataformas eletrônicas podem facilitar a comunicação entre os órgãos públicos e a comunicação com as empresas (Nóbrega, 2020). Essa nova lei introduziu uma abordagem mais estratégica e orientada por resultados, incorporando elementos como o planejamento das contratações, a gestão por competências, o uso de tecnologia da informação, a ampliação das modalidades licitatórias e o fortalecimento da governança pública, ressaltando-se a relevância em “conferir maior atenção às políticas e ações de Inovação no setor público, com destaque para o uso e ampliação de novas tecnologias” (Oliveira, 2018, p. 9)

Além disso, a Lei nº 14.133/2021 busca promover maior integração entre os setores envolvidos, estimular a inovação e garantir maior eficiência na execução dos contratos administrativos e ela também reforça o papel dos controles internos e externos, ampliando a responsabilização dos agentes públicos e a transparência dos processos. Com isso, pretende-se superar os entraves históricos que dificultam a efetividade das contratações e transformar a gestão pública em um instrumento mais dinâmico, responsivo e voltado para resultados concretos.

Tendo em vista que o Pregão ainda pode ser feito de forma eletrônica, essa modalidade vem sendo utilizada com ótimos resultados, pois dá maior autonomia à Administração Pública, conferindo redução de gastos e maior celeridade no processo licitatório” (Alves, 2020, p. 10).

Portanto, compreender o conceito e a evolução normativa das contratações públicas é essencial para analisar os avanços e os desafios que ainda persistem na implementação da legislação promulgada em 2021 e revela a trajetória histórica que, embora as normas tenham se modernizado, sua efetiva aplicação depende de fatores estruturais, culturais e operacionais que precisam ser enfrentados para que o Estado cumpra com eficiência sua função de servir à sociedade.

2. Desafios Práticos na Implementação da Nova Legislação

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representou um marco importante na tentativa de modernizar as contratações públicas no Brasil, no entanto, sua implementação prática tem revelado uma série de desafios que comprometem a efetividade das inovações propostas. A transição entre o modelo tradicional da Lei nº 8.666/1993 e o novo regime exige não apenas mudanças normativas, mas também transformações profundas na estrutura e na cultura administrativa dos órgãos públicos.

Apesar dos inúmeros méritos que esta nova legislação carrega, como a unificação das legislações que antes eram dispersas e seu adequado tratamento para diversos assuntos, há de se destacar alguns problemas relevantes, como por exemplo, o vício de inconstitucionalidade, que antes já era questionado na Lei 8.666/93, conforme expõe Adilson Abreu Dallari (2006):

Entendemos que normas gerais na Lei 8.666/93, aplicáveis igualmente à Administração Federal, aos Estados e aos Municípios, são apenas os princípios elencados nos arts. 1º. a 5º, e mais algumas outras disposições amplas e genéricas que comportam aplicação uniforme em todo o território nacional, assim como também, ao mesmo tempo, uma complementação, um detalhamento, uma integração pela legislação específica de cada pessoa jurídica de capacidade política. Entre essas normas gerais estão aquelas que definem as espécies de licitação, por se enquadrarem nos critérios acima referidos e, também, especialmente, porque o inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal, em sua redação original, ao atribuir competência à União para expedir normas gerais, referia-se, expressamente, a “todas as modalidades” de licitação, para a Administração Pública direta e indireta. (2006, p. 29-30).

Um dos principais obstáculos enfrentados é a falta de capacitação técnica dos servidores responsáveis pelas contratações, sendo que muitos profissionais ainda não dominam os novos conceitos, procedimentos e ferramentas exigidos pela nova legislação, o que gera insegurança jurídica, retrabalho além do risco de responsabilização, e a ausência de programas

de formação continuada e de apoio técnico especializado dificulta a assimilação das mudanças e compromete a qualidade dos processos licitatórios. Mesmo endurecendo regras e tendo a obrigação em seguir princípios, depois de alguns anos já havia indícios de corrupção nos processos licitatórios da Administração Pública Brasileira (Alves, 2020).

Sem a qualificação contínua dos agentes públicos, a Lei nº 14.133/2021 corre o risco de se tornar um texto normativo moderno em teoria, mas inefetivo na prática (Almeida, 2024). Essas questões, por si só, já apresentam o grande contexto da necessidade de abordagem dessas legislações, a resistência à inovação e o apego a rotinas antigas são obstáculos recorrentes, tornando o processo de adaptação à nova lei lento e desigual entre os entes federativos.

Além disso, há uma resistência cultural à mudança, especialmente em órgãos que operam há décadas sob o modelo da antiga legislação e a nova lei exige uma postura mais proativa, estratégica e orientada por resultados, o que contrasta com práticas burocráticas enraizadas.

Essa resistência se manifesta na manutenção de rotinas ultrapassadas, na relutância em adotar novas tecnologias e na dificuldade de integrar setores internos para o planejamento das contratações. Para Silva, Almeida e Lima “A implementação da Lei nº 14.133/2021 exige não apenas conhecimento técnico, mas também mudança cultural nas organizações públicas, que ainda operam com mentalidade burocrática e aversão ao risco (2023, p. 120).

As limitações estruturais também representam um entrave significativo. Muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, não possuem infraestrutura adequada para implementar os sistemas de gestão exigidos pela nova legislação e a falta de recursos financeiros, tecnológicos e humanos impede a adoção de ferramentas digitais, a integração de dados e a automatização de processos, tornando a aplicação da lei desigual entre os entes federativos.

Outro desafio é a ausência de planejamento nas contratações públicas. A nova legislação enfatiza a importância do planejamento como etapa essencial para garantir contratações eficientes e alinhadas às necessidades reais da administração., no entanto, muitos órgãos ainda realizam licitações de forma reativa, sem diagnóstico prévio, estudo técnico ou

análise de viabilidade, o que compromete a qualidade dos resultados e aumenta o risco de desperdício de recursos.

A fragmentação das informações entre os setores envolvidos no processo licitatório também dificulta a implementação da nova lei. A falta de comunicação entre áreas como planejamento, jurídico, financeiro e controle interno gera inconsistências, atrasos e falhas na execução dos contratos e a ausência de fluxos integrados e de sistemas compartilhados compromete a transparência e a rastreabilidade das decisões administrativas.

Os órgãos de controle, por sua vez, enfrentam o desafio de acompanhar e fiscalizar a aplicação da nova legislação em um cenário de transição normativa. Para MILLA (2022, p. 9) os princípios da nova lei não são apenas enunciados normativos, mas instrumentos de governança, assim a eficácia da nova lei depende da maturidade institucional dos órgãos públicos e do equilíbrio entre o controle e a autonomia decisória dos gestores.

A coexistência de diferentes regimes jurídicos, a complexidade dos novos dispositivos e a diversidade de interpretações dificultam a atuação dos tribunais de contas e das controladorias, exigindo atualização constante e diálogo institucional com os gestores públicos.

Por fim, a falta de indicadores de desempenho e de mecanismos de avaliação dos resultados das contratações públicas impede a mensuração da efetividade da nova legislação. Sem dados confiáveis e análises sistemáticas, torna-se difícil identificar boas práticas, corrigir falhas e promover melhorias contínuas.

A implementação da Lei nº 14.133/2021 exige, portanto, não apenas mudanças legais, mas uma transformação profunda na forma como o Estado planeja, executa e avalia suas contratações.

3. Perspectivas, Impactos e Caminhos para a Efetivação das Inovações

Diante dos desafios enfrentados na implementação da nova legislação, é necessário refletir sobre as perspectivas e os caminhos possíveis para tornar efetivas as inovações propostas pela Lei nº 14.133/2021. A hipótese central deste estudo sugere que a efetividade da norma depende de uma combinação de fatores estruturantes, como capacitação técnica, investimentos em tecnologia, fortalecimento da governança e articulação institucional. A Lei

nº 14.133/2021, precisa ser complementada por medidas que incentivem a capacitação e ofereçam a infraestrutura adequada para que os órgãos públicos possam atuar de maneira eficiente no novo cenário digital." (Brito, 2024, p. 41).

Primeiramente, observa-se que o legislador buscou assegurar a transparência e a regularidade dos atos que serão realizados por meio de uma padronização dos procedimentos (Brito, 2024, p. 29). Essa abordagem, por sua vez, aumenta a segurança jurídica do processo e das contratações em geral. Com exigências mais rigorosas e um planejamento mais detalhado, haverá uma maior concretização dos objetivos e um melhor atendimento ao interesse público (Alves, 2020, p. 152).

Segundo Valle, Transmontano e Gómez a nova legislação introduz a governança das contratações como uma norma geral, estabelecendo, assim, um padrão federal para o processo de contratações públicas, posto que todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, federal, estadual, distrital ou municipal, devem seguir obrigatoriamente esta diretriz, nos termos do artigo 1º (2023, p. 5 e 17).

A capacitação dos agentes públicos é um dos pilares para a consolidação das mudanças, sendo fundamental que os servidores compreendam os princípios, objetivos e procedimentos da nova legislação, desenvolvendo competências técnicas e gerenciais que permitam a aplicação eficaz das normas, além dos programas de formação continuada, oficinas práticas e materiais didáticos acessíveis são estratégias essenciais para promover essa qualificação.

O investimento em tecnologia da informação também é decisivo para a efetivação das inovações. Sistemas digitais integrados permitem maior transparência, agilidade e controle nos processos licitatórios, e as ferramentas como portais de compras, plataformas de gestão contratual e sistemas de monitoramento de desempenho contribuem para a automação de rotinas, a redução de erros e o fortalecimento da fiscalização.

Nessa linha, anota Silva, Carvalho que: "Percebe-se que planejar é não ficar estático a esperar o resultado, mas sim buscar informações junto a outros setores, ser dinâmico e quando for necessário intervir e agir para que o resultado do planejamento atinja o objetivo" (2017, p. 171).

A governança pública precisa ser fortalecida com estruturas organizacionais claras, definição de responsabilidades, fluxos de trabalho bem estabelecidos e mecanismos de controle interno eficientes. Percebe-se, apesar de ser fundamental o planejamento de compras no setor público que ainda existem problemas. Segundo Pereira (2012, p. 12) devido ao setor ter uma estrutura pesada, burocrática e centralizada não tem conseguido responder como organização às expectativas de demandas e desafios da modernização (Silva; Carvalho, 2017).

A nova legislação exige uma atuação coordenada entre os diversos setores da administração, o que demanda uma cultura institucional voltada para o planejamento, a colaboração e a busca por resultados.

A articulação entre os entes federativos é outro caminho importante para a efetivação das inovações, e sua criação de consórcios públicos, redes de cooperação e fóruns de discussão pode facilitar o compartilhamento de boas práticas, a padronização de procedimentos e a superação de limitações locais. A atuação conjunta entre municípios, estados e União fortalece a capacidade institucional e promove maior equidade na aplicação da lei.

Os órgãos de controle também desempenham papel estratégico nesse processo. Ao orientar os gestores, promover capacitações e desenvolver metodologias de fiscalização compatíveis com a nova legislação, essas instituições contribuem para a segurança jurídica e para a melhoria da qualidade das contratações, sendo que, o diálogo entre controle e gestão é essencial para construir soluções equilibradas e eficazes.

A sociedade civil, por sua vez, pode atuar como agente de controle social, acompanhando os processos licitatórios, fiscalizando a execução dos contratos e exigindo transparência nas decisões administrativas, além disso, a participação cidadã fortalece a legitimidade das contratações públicas e estimula a responsabilização dos gestores, contribuindo para a construção de uma administração mais íntegra e eficiente.

Conforme observa Joel de Menezes Niebuhr (2021, p. 8), a nova lei "promove uma verdadeira mudança de paradigma, abandonando a rigidez formalista em prol de uma maior flexibilidade e de uma visão mais estratégica das contratações". A implementação de indicadores de desempenho e de mecanismos de avaliação dos resultados das contratações é fundamental para medir o impacto das inovações e a análise de dados permite identificar

gargalos, corrigir falhas e promover melhorias contínuas, transformando a gestão pública em um processo dinâmico e orientado por evidências.

15

Em síntese, a efetivação das inovações propostas pela Lei nº 14.133/2021 exige um esforço conjunto entre Estado, sociedade e instituições de controle. Mais do que uma mudança normativa, trata-se de uma transformação institucional que demanda planejamento, capacitação, tecnologia e compromisso com a melhoria dos serviços públicos.

As perspectivas são promissoras, desde que acompanhadas de ações concretas e sustentáveis e que se observem as necessidades de harmonização dos interesses públicos e a métrica regente disposta no arquétipo constitucional e na própria legislação que modernizou o meio licitatório, sem deixar de lado a compreensão de melhoramento dos mecanismos para adoção de eficiência na gestão de recursos públicos.

4. Considerações finais

A evolução normativa das contratações públicas no Brasil revela um percurso de aperfeiçoamento institucional que acompanha as transformações do próprio Estado e da sociedade.

Da rigidez formalista da Lei nº 8.666/1993 à racionalidade sistêmica e principiológica da Lei nº 14.133/2021, nota-se um movimento de superação do modelo meramente procedimental, centrado na burocracia e na estrita observância de regras, em direção a um regime de governança orientado por resultados, transparência, eficiência e integridade. A nova lei não é apenas um marco jurídico, mas uma tentativa de redefinir o papel do gestor público e de inserir o Brasil em um paradigma contemporâneo de administração contratual, mais dinâmico, estratégico e sustentável.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 simboliza um avanço normativo substancial, ao consolidar princípios antes dispersos e ao promover inovações estruturais que buscam conferir maior racionalidade e flexibilidade ao processo de contratação pública. Institutos como o planejamento prévio obrigatório, a matriz de riscos, o diálogo competitivo e o fortalecimento

do controle preventivo refletem a influência de práticas internacionais e a incorporação de conceitos de gestão pública moderna.

16

A lei, ao privilegiar a fase preparatória e valorizar a eficiência administrativa, rompe com a tradição de um sistema voltado apenas à formalidade procedimental, aproximando-se de um modelo de gestão pública voltado à entrega de valor público.

Todavia, a pesquisa evidencia que a efetividade dessas inovações ainda enfrenta desafios expressivos e a mera promulgação da norma não assegura a concretização de seus objetivos. Persistem entraves como a carência de capacitação técnica dos agentes públicos, a resistência cultural à inovação, a desigualdade estrutural entre os entes federativos e a dificuldade de implementação de sistemas integrados de gestão.

Em muitos casos, observa-se a permanência de práticas anacrônicas que dificultam a internalização dos novos conceitos de governança e gestão por resultados, além do que, o hiato entre o plano normativo e a prática administrativa evidencia a necessidade de investimentos contínuos em capacitação, tecnologia e cultura organizacional, sob pena de a nova legislação se tornar apenas uma reforma formal, desprovida de impacto transformador.

Assim, a consolidação do novo regime jurídico das contratações públicas depende de uma mudança de mentalidade que ultrapasse o plano jurídico e alcance o campo da gestão pública. Exige-se um Estado capaz de planejar estrategicamente, gerir riscos, avaliar desempenho e promover contratações sustentáveis, com base em evidências e critérios técnicos.

A integração entre órgãos e poderes, o fortalecimento da *accountability* e a atuação colaborativa dos tribunais de contas e das controladorias são elementos imprescindíveis para que as inovações da Lei nº 14.133/2021 se convertam em práticas efetivas e duradouras.

Em síntese, a nova Lei de Licitações e Contratos não é apenas um instrumento jurídico, mas um vetor de transformação institucional e sua implementação plena poderá redefinir o paradigma da contratação pública brasileira, elevando o padrão de eficiência, transparência e legitimidade da gestão estatal.

Contudo, sua efetividade depende de um compromisso coletivo entre gestores, controladores e sociedade civil, em prol de uma Administração Pública mais moderna, ética e orientada à realização do interesse público. A evolução normativa, portanto, deve ser

acompanhada de evolução cultural somente assim o Direito Administrativo cumprirá sua função essencial de promover o desenvolvimento sustentável e o aprimoramento da governança pública no Brasil.

17

Referências

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Lei nº 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190-207, 2024. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126>. Acesso em: 11 out. 2025.

ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 40-60, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em: 11 out. 2025.

BOECHAT, Gabriela. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, 2022-23. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i25.493>. Acesso em: 11 out. 2025.

BONOSO, Vanessa Vertuan; VANALLI, Leandro. Análise da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021. **Revista Técnico-Científica (CREA-PR)**, 2023. Disponível em: <https://revistatecie.crea-pr.org.br/index.php/revista/article/view/912>. Acesso em: 11 out. 2025.

BOTELHO, Heber Niemeyer. Princípios da administração pública: moralidade e eficiência. 2006. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/10921>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Lei No 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em 12 de outubro de 2025.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 de outubro de 2025.

BRITO, Thiago Lucas Carneiro. **A virtualização do processo de licitação na Lei Nº 14.133/2021: análise da eficiência administrativa e modernização das compras públicas**. 2024. 44 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Fortaleza, 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34°. ed. São Paulo: Editora Atlas, v. 1, 2020.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34°. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda, v. 1, 2021

FORTES Jr., Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil>. Acesso em 12 de outubro de 2025.

IRINEU, Oseias Luis; DE LIMA, Marcos Antonio Barbosa. OS IMPACTOS DA LEI Nº 14.133/2021 NA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 5, p. 2794-2821, 2025.

MORAIS, Janaina Jacolina. Princípio da eficiência na Administração Pública. **ETHOS JUS: revista acadêmica de ciências jurídicas**, v. 3, p. 99-105, 2009. Disponível em: https://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf. Acesso em: 11 out. 2025.

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

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A nova Lei de Licitações e o controle das contratações públicas. **Revista da AGU**, v. 20, n. 04, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.20.n.04.2021.2987>. Acesso em: 11 out. 2025.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A Nova Lei de Licitações, Credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas. 2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/01/A-nova-leide-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compraspublicas.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

MILLA, Lorenzo Caser. Notas sobre a Lei 14.133/2021: “novos” princípios, alterações no processo de contratação direta e ressignificação do critério de julgamento por menor preço. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 16, n. 2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.58766/rpgbcb.v16i2.1140>. Acesso em: 11 out. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A nova Lei de Licitações: um museu de novidades? **Conjur**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades/>. Acesso em: 12 de out. 2025.

REGINATO, Alexandre Orion et al. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES EM FOCO: UMA ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS À SUA EFETIVIDADE NA GESTÃO PÚBLICA. **Revista Aracê**, São José dos Pinhais, v.7,n.8, p.1-24, 2025. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/7393/9663>. Acesso em: 11 out. 2025.

SILVA, Amanda Souza; ALMEIDA, Elton J. C. R. de; LIMA, Jordão H. da S. Os desafios da implementação da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) nos municípios de pequeno porte no Brasil. **Revista Raízes no Direito**, v. 12, n. 2, p. 111-134, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.37951/2318-2288.2023v12i2.p111-134>. Acesso em: 11 out. 2025.

CELESTINO, Wilton Teixeira; FAUSTINO, Ádamo de Araújo; ARAÚJO, Marcelo Carlos de; SILVA, Napiê Galvê Araújo. Perspectivas e desafios: a implantação da nova Lei de Licitações e Contratos nas Universidades Federais Brasileiras. **Revista Gestão Organizacional**, v. 18, n. 1, 2023. DOI: 10.22277/rgo.v18i1.7801. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/7801>. Acesso em: 11 out. 2025.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; TRANSMONTANO, João Pedro Teixeira; GÓMEZ, Rodolfo Cancino. Governança de contratos públicos: a materialização dos princípios da eficiência e do planejamento na Lei nº 14.133/2021. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 94, p. 1–36, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2023.e96943. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/96943>. Acesso em: 20 abr. 2026. Acesso em: 11 out. 2025.