

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÕES E IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

THE NEW LAW ON BIDDING AND CONTRACTS: IMPLEMENTATION CHALLENGES AND IMPACTS ON MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT

LA NUEVA LEY DE LICITACIONES Y CONTRATACIONES: RETOS DE IMPLEMENTACIÓN E IMPACTOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Gabriela Pereira da Silva¹
André Henrique Oliveira Leite²

RESUMO: A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) cria regras para União, estados, Distrito Federal e municípios e prevê cinco modalidades de licitação: concorrência, concurso, leilão, pregão e diálogo competitivo. Em relação a essa última modalidade, ela se caracteriza por permitir negociações com potenciais competidores previamente selecionados por critérios objetivos. Já em relação aos critérios de julgamento, o normativo prevê, além de menor preço ou maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior lance. Frente a esse cenário, esse estudo teve o objetivo de analisar os impactos e desafios enfrentados pelos municípios na implementação da Lei nº 14.133/2021. Baseou-se em uma revisão bibliográfica, com fundamento em artigos científicos, livros, periódicos e na legislação atual sobre o respectivo tema. A coleta de dados foi realizada por meio de banco de dados tais como CAPES, Scielo, Google Acadêmico, dentre outros, no período de 2020 a 2025. Nos resultados, foi possível constatar que a implementação da nova lei traz um conjunto de exigências que representam um avanço na modernização da administração pública, mas exige um esforço significativo de adaptação dos gestores municipais. Sem o devido preparo, os desafios acima podem resultar em atrasos, ineficiências, ilegalidades e até em sanções por órgãos de controle, como tribunais de contas. O investimento em capacitação, tecnologia, regulamentação e planejamento estratégico é essencial para assegurar a correta aplicação da nova lei. Observou-se ainda que a norma atual, valoriza princípios como planejamento, gestão por competências e governança, o que exige uma mudança de postura na gestão pública. Municípios que não se adaptarem podem continuar com contratações mal planejadas, gerando ineficiência, superfaturamento ou obras inacabadas.

1384

Palavras-chave: Licitação. Legislação. Direito Administrativo. Impacto. Resultados.

ABSTRACT: The new Public Procurement Law (Law nº. 14,133/2021) establishes rules for the Union, states, the Federal District, and municipalities and provides for five bidding modalities: competitive bidding, contest, auction, auction, and competitive dialogue. The latter modality allows negotiations with potential competitors previously selected based on objective criteria. Regarding the judging criteria, the regulation provides, in addition to the lowest price or largest discount, best technique or artistic content, technique and price, highest economic return, and highest bid. Given this scenario, this study aimed to analyze the impacts and challenges faced by municipalities in implementing Law No. 14,133/2021. It was based on a literature review, based on scientific articles, books, periodicals, and current legislation on the respective topic. Data collection was conducted using databases such as CAPES, Scielo, Google Scholar, and others, from 2020 to 2025. The results revealed that the implementation of the new law brings a set of requirements that represent a step forward in the modernization of public administration, but requires significant adaptation efforts from municipal managers. Without proper preparation, the above challenges can result in delays, inefficiencies, illegalities, and even sanctions from oversight bodies, such as audit courts. Investment in training, technology, regulation, and strategic planning is essential to ensure the correct application of the new law. It was also observed that the current law emphasizes principles such as planning, competency-based management, and governance, which requires a change in public management. Municipalities that fail to adapt may continue with poorly planned hiring processes, generating inefficiencies, overbilling, or unfinished projects.

Keywords: Bidding. Legislation. Administrative Law. Impact. Results.

¹ Acadêmica do curso de Direito, Universidade de Gurupi- UnirG.

² Orientador do curso de Direito, Universidade de Gurupi- UnirG. Promotor de Justiça.

RESUMEN: La nueva Ley de Contrataciones Públicas (Ley n.º 14.133/2021) establece normas para la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, y prevé cinco modalidades de licitación: licitación pública, concurso, subasta, subasta y diálogo competitivo. Esta última modalidad permite la negociación con posibles competidores previamente seleccionados con base en criterios objetivos. En cuanto a los criterios de evaluación, el reglamento establece, además del precio más bajo o el mayor descuento, la mejor técnica o contenido artístico, la técnica y el precio, el mayor retorno económico y la mejor oferta. Ante este escenario, este estudio tuvo como objetivo analizar los impactos y desafíos que enfrentan los municipios en la implementación de la Ley N.º 14.133/2021. Se basó en una revisión bibliográfica, basada en artículos científicos, libros, publicaciones periódicas y la legislación vigente sobre el tema respectivo. La recopilación de datos se realizó utilizando bases de datos como CAPES, Scielo, Google Scholar y otras, de 2020 a 2025. Los resultados revelaron que la implementación de la nueva ley trae un conjunto de requisitos que representan un paso adelante en la modernización de la administración pública, pero requiere esfuerzos de adaptación significativos de los gestores municipales. Sin una preparación adecuada, los desafíos anteriores pueden resultar en retrasos, ineficiencias, ilegalidades e incluso sanciones de los órganos de control, como los tribunales de cuentas. La inversión en capacitación, tecnología, regulación y planificación estratégica es esencial para garantizar la correcta aplicación de la nueva ley. También se observó que la ley actual enfatiza principios como la planificación, la gestión basada en competencias y la gobernanza, lo que requiere un cambio en la gestión pública. Los municipios que no se adapten pueden continuar con procesos de contratación mal planificados, generando ineficiencias, sobrefacturación o proyectos inconclusos.

Palabras clave: Licitación. Legislación. Derecho Administrativo. Impacto. Resultados.

I. INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representou um marco significativo na administração pública brasileira. Essa legislação substitui gradualmente a antiga Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e parte do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), com o propósito de modernizar, simplificar e tornar mais eficiente o processo de contratações públicas no país.

1385

De acordo com Gasparini (2022), a nova norma busca consolidar práticas de governança, transparência e eficiência, em consonância com os princípios constitucionais da administração pública, especialmente a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A justificativa para o estudo da Nova Lei de Licitações e Contratos se apoia na necessidade de compreender as transformações que ela impõe à gestão pública, sobretudo no âmbito municipal, onde os desafios de adaptação são mais evidentes. Os municípios, em sua maioria, possuem estruturas administrativas mais limitadas, com equipes técnicas reduzidas e menor capacidade tecnológica, o que torna o processo de adequação às novas exigências legais um grande desafio (NASCIMENTO, 2022).

Além disso, a mudança normativa exige uma profunda reestruturação de rotinas, sistemas e práticas de controle interno, além de demandar capacitação contínua dos servidores públicos responsáveis pelas licitações e contratações (CUNHA, 2022).

Outro aspecto relevante é o impacto direto da nova lei na eficiência e na transparência da gestão pública. Segundo Silva (2024), a legislação introduz mecanismos de planejamento mais rigorosos, amplia o uso de ferramentas digitais e estabelece uma cultura de gestão

orientada a resultados. Tais mudanças visam reduzir a corrupção, aumentar a competitividade entre fornecedores e promover o melhor uso dos recursos públicos, fatores essenciais para o fortalecimento da governança municipal e para o alcance de políticas públicas mais eficazes.

Diante disso, esse estudo se baseou na seguinte questão problemática: Quais são os principais desafios enfrentados pelos gestores públicos municipais na implementação da nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, e de que forma tais desafios afetam a eficiência e a legalidade dos processos licitatórios?

Dessa forma, a presente pesquisa possui a finalidade de analisar os impactos e desafios enfrentados pelos municípios na implementação da Lei nº 14.133/2021.

2. PROCESSO DE LICITAÇÃO: ASPECTOS GERAIS

A licitação parte do pressuposto de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de modo a atender com eficiência e economicidade as necessidades dos serviços administrativos de determinado órgão estatal. Historicamente, esse instituto tem suas origens na Europa Medieval, período em que o Estado “distribuía avisos com coordenadas para aqueles que se interessassem em realizar negócios beneficiando ambas as partes” (SILVA, 2024, p. 10). Esse modelo primitivo já refletia a intenção de estabelecer negociações pautadas pela transparência e pela concorrência, ainda que de forma incipiente.

1386

Etimologicamente, o termo licitação deriva do latim *licitationem* ou *licitatio*, que significa “venda por lances”. Conforme López-Elías (1999 apud MELLO, 2024, p. 52), “pela origem gramatical, licitação consiste na ação de licitar, que significa oferecer preço por uma coisa vendida em hasta pública”. Tal conceito remete às práticas de leilões públicos e disputas formais, onde prevalecia a oferta mais vantajosa, o que reforça o caráter competitivo desse procedimento desde suas raízes linguísticas e históricas.

Foi no Direito Romano que a licitação pública adquiriu seus primeiros contornos jurídicos mais definidos. Nesse contexto, o Estado realizava aquisições e alienações — como a venda de espólios de guerra e bens públicos — por meio de vendas públicas aos melhores ofertantes, institucionalizando o princípio da concorrência (NASCIMENTO, 2022). Essa prática marcou o início da compreensão da licitação como um mecanismo de seleção objetiva e justa, com vistas à obtenção de melhores resultados para o poder público.

Já no século XIX, sob a influência do Estado Liberal e do surgimento da Administração Pública Burocrática, o instituto da licitação passou a ser aprimorado. O Estado buscava maior proteção contra práticas de corrupção, empreguismo e nepotismo, o que levou ao desenvolvimento de normas e procedimentos mais rígidos e impessoais. Essa evolução resultou

no aperfeiçoamento dos processos licitatórios, conferindo-lhes caráter mais técnico, formal e normatizado (NASCIMENTO, 2022).

Do ponto de vista conceitual, Santos (2021, p. 09) define a licitação como um procedimento destinado a “um fim, qual seja, a seleção de propostas em face de um contrato pretendido pela Administração Pública. Este procedimento variará, em regra, de acordo com a natureza do negócio desejado ou do valor estimado da contratação”. Assim, a licitação se configura como um instrumento essencial de gestão pública, orientado pela busca da proposta mais adequada, observando critérios de legalidade, transparência e eficiência administrativa.

Em um conceito mais amplo, tem-se:

A licitação pode ser compreendida como um instrumento essencial de gestão e controle da Administração Pública, cujo objetivo é garantir que os contratos e aquisições realizadas pelo Estado ocorram de forma transparente, competitiva e eficiente, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa, não apenas sob o aspecto econômico, mas também sob critérios de qualidade, eficiência e interesse público. Trata-se de um procedimento administrativo formal e vinculado, que visa resguardar os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, evitando favorecimentos indevidos e promovendo o uso racional dos recursos públicos (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2021, p. 33).

De acordo com Gasparini (2022), a licitação é um mecanismo de concretização do princípio da supremacia do interesse público, uma vez que permite à Administração escolher, dentre as propostas apresentadas pelos licitantes, aquela que melhor atende às necessidades coletivas, sempre observando as normas e procedimentos previamente estabelecidos. Assim, o processo licitatório não deve ser visto apenas como uma exigência legal, mas como um instrumento de governança e gestão responsável, que contribui para o fortalecimento da credibilidade das instituições públicas e para a efetividade das políticas públicas.

1387

Sob essa perspectiva, Di Pietro (2023) afirma que a licitação transcende a mera formalidade burocrática e assume uma função estratégica dentro da administração pública contemporânea, atuando como um meio de promover a competitividade, a inovação e a economicidade nas contratações. A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), mais adiante comentada, reforça essa visão moderna, ao integrar princípios de planejamento, sustentabilidade e eficiência, aproximando o processo licitatório das boas práticas de governança adotadas no setor privado e nos organismos internacionais (BRASIL, 2021).

No Brasil, a licitação está devidamente incorporada ao ordenamento jurídico e constitui um instrumento essencial de gestão e controle da Administração Pública. É utilizada em todas as esferas de governo — Federal, Estadual e Municipal — e abrange tanto a Administração Direta quanto a Indireta, sendo indispensável para a aquisição de bens, a contratação de serviços, a execução de obras e a manutenção das atividades que garantem o funcionamento da máquina administrativa (DI PIETRO, 2023).

O fundamento constitucional da licitação encontra-se no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a obrigatoriedade de sua utilização como instrumento para a celebração de contratos pela Administração Pública, assegurando a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Nos dizeres de Justen Filho (2022), esse dispositivo reforça que as contratações públicas devem ser realizadas mediante processo formal que garanta a igualdade de condições entre os concorrentes e atenda às necessidades da coletividade nas diversas áreas de atuação estatal, como educação, saúde, segurança pública, transporte, infraestrutura e desenvolvimento regional.

O objetivo primordial da licitação é “permitir que a Administração Pública obtenha, junto ao setor privado, a melhor proposta possível em termos de qualidade, eficiência e economicidade, assegurando sempre o uso racional dos recursos públicos” (OLIVEIRA, 2023, p. 15). Conforme observa Mello (2022), não se trata de buscar o menor preço a qualquer custo, mas de alcançar uma contratação justa, pautada em preços compatíveis com o mercado e em condições que garantam a execução adequada do objeto contratado, evitando propostas inexequíveis que comprometam o interesse público.

De todo modo, a licitação é um procedimento administrativo formal, onde a Administração Pública sobre a luz da Lei 8.666/93 tem a autonomia de convocar, mediante condições propostas em ato próprio (edital ou convite), empresas que se interessem no ganho de uma licitação de um determinado Órgão Público. Todavia para que haja essa disputa as empresas concorrentes deverão demonstrar por competitividade as melhores propostas para o oferecimento de bens e serviços (MELLO, 2022).

1388

A ideia é que a competição, a ser travada, isonomicamente, entre as empresas que disputam a licitação preencham os atributos e aptidões necessárias para que haja o bom cumprimento das obrigações que se propõem assim que assumirem o compromisso que precisa ser cumprido para o bom andamento do processo (MELLO, 2022).

2.1 DA LEI Nº 8.666/93

De acordo com Cunha (2022), a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representou um marco histórico no ordenamento jurídico brasileiro ao sistematizar e padronizar os procedimentos licitatórios e contratuais no âmbito da Administração Pública.

Antes de sua promulgação, havia uma grande dispersão normativa e ausência de critérios uniformes para as contratações públicas, o que gerava insegurança jurídica e favorecia

práticas de corrupção e ineficiência. A lei surgiu, portanto, com o objetivo de garantir transparência, impessoalidade e controle nos gastos públicos, consolidando um importante instrumento de governança administrativa (CUNHA, 2022).

Oliveira (2023) aponta que um dos principais aspectos da Lei nº 8.666/93 é o seu caráter normativo abrangente, aplicável a todos os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — e às entidades da administração direta e indireta. Ela regulamenta desde o processo de licitação até a celebração e execução dos contratos administrativos, estabelecendo as modalidades, critérios de julgamento, fases procedimentais e hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Essa abrangência contribuiu para uniformizar os procedimentos e reduzir as margens de subjetividade nas decisões administrativas.

Outro ponto fundamental é a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, expressos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Lei nº 8.666/93 concretiza esses princípios por meio de regras que impõem à Administração o dever de selecionar a proposta mais vantajosa para o interesse público, garantindo igualdade de condições entre os licitantes e evitando favorecimentos pessoais ou políticos (OLIVEIRA, 2023).

A lei também define de forma clara as modalidades de licitação, que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e, posteriormente, o pregão. Cada modalidade é adequada a diferentes valores e tipos de contratação, proporcionando flexibilidade ao gestor público e adequação à natureza do objeto contratado (OLIVEIRA, 2023).

1389

Entre seus avanços, destaca-se a formalização rigorosa do procedimento licitatório, dividido em fases distintas, como a abertura do processo, a habilitação dos concorrentes, a análise das propostas, a adjudicação e a homologação. Essa estrutura tem como propósito assegurar transparência e controle externo e interno sobre as decisões da Administração, permitindo que qualquer cidadão ou órgão de fiscalização acompanhe e conteste irregularidades (SANTOS, 2021).

Outro aspecto relevante é a previsão das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, que permitem a contratação direta em situações excepcionais. Mello (2022) nos explica que a dispensa ocorre quando a realização do certame é inviável ou desnecessária, como em casos de emergência ou pequeno valor, enquanto a inexigibilidade se aplica quando há inviabilidade de competição, como na contratação de profissional de notória especialização. Essas hipóteses, embora necessárias, sempre exigem motivação detalhada para evitar abusos.

Mello (2022) cita ainda que a Lei nº 8.666/93 também trata da execução e fiscalização dos contratos administrativos, impondo cláusulas obrigatórias que garantem o equilíbrio

econômico-financeiro e a possibilidade de alterações unilaterais pela Administração, sempre com base no interesse público. Esse regime jurídico diferenciado reflete a supremacia do interesse coletivo sobre o particular, princípio basilar do direito público.

Um dos pontos frequentemente criticados na aplicação da lei foi o seu excesso de burocracia. Nesse sentido, Cunha (2022) destaca que a busca pela segurança jurídica resultou, muitas vezes, em lentidão e complexidade nos processos, dificultando a agilidade das contratações públicas. Essa rigidez acabou gerando dificuldades práticas, especialmente em situações que exigiam respostas rápidas, como emergências ou obras de infraestrutura.

Ainda assim, a Lei nº 8.666/93 foi fundamental para consolidar uma cultura de controle e transparência na administração pública brasileira. Na visão de Nascimento (2022), ela institucionalizou a ideia de que a gestão dos recursos públicos deve ser regida por normas claras, auditáveis e acessíveis, o que fortaleceu os mecanismos de controle interno, externo e social, além de contribuir para a prevenção da corrupção e do desperdício.

Por fim, é importante destacar que, embora tenha cumprido papel relevante por quase três décadas, a Lei nº 8.666/93 mostrou-se insuficiente diante das novas demandas tecnológicas e de gestão pública moderna, o que motivou a criação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Esta nova legislação buscou integrar e atualizar os avanços da antiga lei, do Pregão e do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), incorporando conceitos de planejamento, governança e sustentabilidade que refletem uma administração pública mais eficiente, transparente e alinhada às boas práticas internacionais.

A respeito desta lei, apresenta-se o tópico seguinte.

3. DA LEI Nº 14.133/2021: SÍNTESE GERAL

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa um marco histórico na evolução das contratações públicas brasileiras. Seu surgimento ocorreu após quase três décadas de vigência da antiga Lei nº 8.666/1993, além da coexistência com outras normas como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/2011). (NASCIMENTO, 2022).

Zago (2023) acentua que a fragmentação normativa gerava dificuldades práticas para os gestores públicos, criando insegurança jurídica e diferentes interpretações. Assim, a nova legislação veio com o objetivo de unificar, modernizar e simplificar o regime jurídico das licitações e contratos, tornando-o mais eficiente e transparente.

Segundo explicam Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2021), o processo histórico de

construção da Lei nº 14.133/2021 foi resultado de amplo debate entre órgãos públicos, entidades da sociedade civil e especialistas em direito administrativo. O texto buscou consolidar os avanços tecnológicos e conceituais ocorridos nas últimas décadas, incorporando práticas modernas de governança pública, planejamento estratégico e controle de resultados. Além disso, procurou harmonizar as normas nacionais com padrões internacionais de contratação pública, aproximando o Brasil de diretrizes adotadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Entre as principais inovações trazidas pela nova lei, destaca-se a integração e substituição das legislações anteriores, reunindo em um único diploma jurídico as regras da antiga Lei nº 8.666/1993, da Lei do Pregão e do RDC. De acordo com Oliveira (2023), essa consolidação reduz a dispersão normativa e facilita a aplicação prática pelos gestores públicos. A Nova Lei de Licitações também reforça os princípios da transparência, eficiência, planejamento e sustentabilidade, que passam a orientar todas as fases do processo licitatório e contratual.

Um dos aspectos centrais da Lei nº 14.133/2021 é o fortalecimento do planejamento prévio (arts. 18 a 22), que passa a ser considerado etapa indispensável do processo licitatório. Agora, a Administração deve elaborar estudos técnicos preliminares, projetos básicos e termos de referência com critérios objetivos e detalhados, assegurando que as contratações sejam pautadas em diagnósticos reais e metas claras. Esse planejamento prévio visa evitar falhas comuns em gestões passadas, como obras inacabadas, contratos superfaturados e compras desnecessárias (OLIVEIRA, 2023).

1391

Outro avanço importante está na ampliação dos instrumentos auxiliares (arts. 78 a 84).

No seu texto, cita-os:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

II - pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.
(BRASIL, 2021)

De acordo com Oliveira (2023), esses mecanismos visam otimizar o processo de compras públicas, reduzir custos operacionais e aumentar a competitividade, tornando as licitações mais céleres e menos burocráticas.

No **credenciamento**, tem-se uma situação em que não há competição, mas sim o cadastramento de vários licitantes interessados (PÉRCIO, 2022). O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

1. *paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;*
 2. *com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;*
 3. *em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.*
- (BRASIL, 2021)

O credenciamento é uma forma efetiva de se operacionalizar uma contratação nas hipóteses de inexigibilidade de licitação. Caracteriza-se pela ausência de limitação ao número de credenciados, pelo tratamento isonômico entre estes e por ser publicizado pelo instrumento de chamamento público (TORRES, 2021).

A pré-qualificação e o registro cadastral são similares. Segundo Péricio (2022), o registro cadastral funciona como banco de dados para cadastrar possíveis fornecedores, enquanto na pré-qualificação pode haver tanto o cadastro de fornecedores quanto de bens.

Em relação ao **registro cadastral** os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas, para cadastro unificado de licitantes (PÉRCIO, 2022).

1392

O sistema de registro cadastral unificado será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente aberto aos interessados. Será obrigatória a realização de chamamento público pela internet, no mínimo anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados (TORRES, 2021).

A **pré-qualificação** é o procedimento que seleciona previamente licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração (TORRES, 2021).

Oliveira e Marçal (2021) acentuam que a Lei prevê a possibilidade de pré-qualificar, em procedimento próprio, licitantes e bens. Para os autores, esta norma comete o equívoco de tratar, rápida e indistintamente, de ambas as hipóteses, fazendo parecer que são similares, mas não são: uma avalia condições de habilitação, outra, de classificação, o que produz uma diferença abissal.

Conforme explica os supracitados autores, a pré-qualificação de licitantes, ou subjetiva, já existia na Lei 8.666/93, como forma de realização, em apartado da licitação, de uma análise mais acurada de requisitos de capacidade técnica. A nova Lei, todavia, não restringe os aspectos de avaliação, fazendo menção a “condições de habilitação para participar de futura

licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos” (BRASIL, 2021).

A vinculação a uma licitação “no radar” é evidente, sob pena de confundir seus objetivos com os objetivos do registro cadastral. Assim, o procedimento de pré-qualificação avaliará capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, considerando as exigências do objeto da futura licitação, podendo se voltar também, para outros aspectos da habilitação, valendo-se, para tanto, dos documentos constantes do registro cadastral (OLIVEIRA; MARÇAL, 2021).

A pré-qualificação de bens, ou objetiva, destina-se a selecionar “bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração”. O procedimento se assemelha à já conhecida exigência de amostras na licitação, ou seja, tem a finalidade de comprovar a compatibilidade de produtos disponíveis no mercado com especificações necessárias ao atendimento de uma necessidade administrativa e/ou a sua qualidade, realizando uma análise objetiva de produtividade, rendimento, durabilidade, entre outros quesitos. Tanto é possível uma pré-qualificação com vistas a uma licitação específica, quanto um procedimento que vise a pré-qualificação “permanente”, ou seja, que sirva a mais de uma contratação enquanto houver interesse da Administração (OLIVEIRA; MARÇAL, 2021).

Em ambos os casos, os produtos pré-qualificados integrarão o catálogo de bens e serviços da Administração, atualizado sempre que necessário.

1393

O **procedimento de manifestação de interesse** ocorre quando uma licitação é interessante para vários órgãos públicos, de forma que eles manifestam o interesse em fazer a licitação em conjunto (GUIMARÃES et al., 2021).

Em outras palavras:

O procedimento de manifestação de interesse é um entre os instrumentos que da Lei 14.133/21 que visam reduzir a assimetria de informações entre a Administração Pública e o mercado fornecedor. Assim como o diálogo competitivo, a audiência pública e a consulta pública, o procedimento de manifestação de interesse possibilita uma interação controlada com agentes externos antes da contratação, com o intuito de aperfeiçoar, ou até mesmo identificar, a solução para o problema público que precisa ser resolvido (GUIMARÃES et al., 2021, p. 34).

O procedimento poderá ser restrito a startups, que se dedicuem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto (FORTINI et al., 2022).

O **sistema de registro de preços** de produtos será utilizado quando não se sabe exatamente a quantidade que vai precisar contratar. Dessa maneira, garante-se o congelamento do valor ao longo de certo período de tempo.

Em uma ótica mais completa sobre esse sistema, cita-se:

[...] a Lei inovou em alguns aspectos importantes, como a legalização da adesão ou carona, exceto de atas municipais; o aumento do prazo de validade da ata para até dois anos; a possibilidade de alteração dos preços registrados e a implementação do registro de preços a partir de processos de contratação direta. Tal como ocorria com a Lei 8.666/93, a Lei 14.133/21 preferiu dar apenas a ampla autorização para sua utilização, inclusive para obras, sem indicar as hipóteses específicas de cabimento. Assim, em tese, o sistema de registro de preços, conceituado genericamente como o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”, ressalvada a restrição explícita para o caso de obras[36], se prestaria a auxiliar qualquer contratação, bastando identificar a vantagem, lato sensu, na sua utilização (FORTINI et al., 2022, p. 22).

Ademais, o sistema de registro de preços pode ser utilizado não somente na modalidade pregão, mas também na concorrência e em contratações diretas.

A nova legislação também promoveu mudanças significativas nas modalidades de licitação (art. 28). Zago (2023) explica que permanecem o pregão, a concorrência, o concurso e o leilão, e foi criada uma nova modalidade, denominada diálogo competitivo, inspirada no direito europeu. Essa modalidade é voltada para contratações de grande complexidade, em que a Administração pode dialogar com os licitantes para definir soluções técnicas e jurídicas antes da apresentação das propostas finais, promovendo maior flexibilidade e inovação.

O critério de julgamento das propostas também foi aperfeiçoado (art. 33), permitindo uma avaliação mais ampla, que vai além do menor preço. A lei prevê critérios como maior desconto, melhor técnica, técnica e preço, maior lance e maior retorno econômico, possibilitando contratações mais adequadas à natureza do objeto e aos objetivos da política pública envolvida. Assim, busca-se equilibrar o custo e a qualidade, reforçando a eficiência e a sustentabilidade das contratações (ZAGO, 2023).

Outra mudança relevante refere-se à gestão e fiscalização contratual (arts. 117 a 121). Silva (2024, p. 16) ao abordar essa questão explica:

A nova lei impõe maior responsabilidade aos gestores e cria instrumentos de controle, como o gestor e o fiscal do contrato, que devem acompanhar sua execução, atestar o cumprimento das obrigações e registrar eventuais irregularidades. Além disso, reforça-se a importância da matriz de riscos (art. 22, inciso III), ferramenta que distribui de forma clara as responsabilidades entre contratante e contratado, prevenindo litígios e promovendo maior equilíbrio contratual.

A Lei nº 14.133/2021 também inova ao prever sanções administrativas mais proporcionais e eficazes (arts. 155 a 167), substituindo o regime anterior por um sistema de punições graduais, que inclui advertência, multa, impedimento de licitar e declaração de inidoneidade. Tais medidas visam coibir práticas irregulares sem inviabilizar a participação de empresas idôneas, estimulando um ambiente concorrencial mais justo e responsável (SILVA, 2024).

Por fim, destaca-se a ênfase na governança e no controle social (arts. 11 e 12), pilares da nova lei. Santos e Barbosa (2023) acentuam que a gestão pública passa a ser orientada por planos de integridade, transparência e responsabilização, incentivando o uso de plataformas digitais para a divulgação dos processos e resultados das contratações. Isso amplia o acesso da sociedade às informações e fortalece o combate à corrupção.

Em síntese, a Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo na modernização das contratações públicas brasileiras. Ela busca equilibrar eficiência e controle, reduzir a burocracia e fortalecer a cultura da transparência, planejamento e responsabilidade. Ao consolidar as normas anteriores e incorporar práticas de gestão modernas, a nova lei inaugura uma nova era na administração pública, mais alinhada à governança contemporânea e aos princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito (SANTOS; BARBOSA, 2023).

4. APLICABILIDADE DA LEI Nº 14.133/2021: DA EFICÁCIA E DOS DESAFIOS

A Lei nº 14.133/2021, ao instituir um novo regime jurídico para licitações e contratos administrativos, trouxe mudanças estruturais significativas que impactam diretamente a gestão pública municipal. Justen Filho (2023) aduz que a sua aplicação prática exige não apenas a substituição de procedimentos antigos, mas uma verdadeira transformação na cultura administrativa, exigindo dos municípios a adoção de práticas de planejamento, transparência, capacitação técnica e controle interno mais sofisticados. A eficácia da nova lei, portanto, depende de um processo de adaptação que envolve desafios institucionais, tecnológicos e humanos.

1395

Em primeiro lugar, nos dizeres de Souza e Lima (2025), a eficácia da Lei nº 14.133/2021 no âmbito municipal está diretamente ligada à capacidade dos entes locais de implementar seus dispositivos de forma adequada. Municípios de grande porte, com estrutura administrativa mais robusta, tendem a adaptar-se com maior facilidade. No entanto, os municípios de pequeno e médio porte, que representam a maioria no Brasil, enfrentam limitações orçamentárias e carência de pessoal qualificado, o que dificulta a implementação plena da nova legislação.

Um dos principais desafios, segundo os supracitados autores, é o planejamento das contratações públicas, previsto nos artigos 18 a 22 da nova lei. Diferentemente do modelo anterior, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que nenhuma licitação pode ser iniciada sem um planejamento detalhado, incluindo estudo técnico preliminar, gestão de riscos, termo de referência e estimativas orçamentárias precisas. Essa exigência eleva o nível de profissionalização do processo, mas também impõe uma carga técnica que muitas prefeituras ainda não estão preparadas para cumprir integralmente (SOUZA; LIMA, 2025).

Outro ponto crucial diz respeito à capacitação dos servidores públicos. Segundo Silva (2024), a aplicação da nova lei requer profissionais qualificados em áreas como gestão de compras públicas, tecnologia da informação, controle interno e direito administrativo. No entanto, em grande parte dos municípios, os servidores acumulam múltiplas funções, o que prejudica a especialização necessária. A ausência de treinamento adequado pode gerar erros processuais, ineficiência e até nulidades nos certames licitatórios.

A transição normativa também constitui um desafio. Novamente Silva (2024) afirma que o artigo 193 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu um período de convivência entre a nova lei e as legislações anteriores (Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011) até o final de 2023. Durante esse período, a Administração pôde escolher qual legislação adotar, desde que não houvesse mistura de regimes. Muitos municípios, por falta de preparo técnico e jurídico, optaram por manter temporariamente o uso da antiga Lei nº 8.666/93, adiando a adaptação ao novo modelo.

No que se refere à governança pública, a Lei nº 14.133/2021 introduziu novos instrumentos e princípios, como o da transparência, integridade, planejamento e eficiência (art. 5º). Esses princípios exigem que “a gestão municipal adote mecanismos de controle interno, compliance e auditoria contínua, além de promover a publicidade ativa de todos os atos licitatórios em plataformas eletrônicas oficiais” (BRASIL, 2021). Com isso, Zago (2023) salienta que a criação de portais de transparência e sistemas integrados ainda é um obstáculo para cidades com baixo investimento em tecnologia da informação.

1396

A implantação de sistemas eletrônicos para licitações e contratos é outro desafio considerável. Tristão (2024, p. 60) ao abordar essa questão, cita:

A nova lei prioriza o uso de meios digitais, como o Portal Nacional de Contratações PÚBLICAS (PNCP), previsto no artigo 174, que reúne editais, contratos, atas e registros de preços. Contudo, a adesão plena a essa plataforma demanda infraestrutura tecnológica e conectividade, o que ainda é deficiente em muitos municípios brasileiros, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

Além dos desafios técnicos, há também dificuldades culturais e institucionais. Santos e Barbosa (2023) acentuam que a nova lei requer uma mudança de mentalidade entre gestores e servidores, que devem compreender a licitação não apenas como um procedimento burocrático, mas como um instrumento estratégico de governança. Essa mudança de paradigma envolve adotar práticas preventivas de gestão de riscos, planejamento de resultados e avaliação de desempenho contratual — algo ainda distante da realidade de muitas administrações municipais.

Outro aspecto relevante é a gestão e fiscalização contratual, prevista nos artigos 117 a 121. Sobre isso, Nascimento e Alves (2022) destacam que a nova lei impõe a designação formal de

gestores e fiscais de contratos, com responsabilidades definidas e necessidade de registros documentais contínuos. Essa inovação busca garantir maior controle e eficiência na execução dos contratos, mas exige equipes preparadas e acompanhamento sistemático, o que ainda é raro nas prefeituras de pequeno porte.

A responsabilidade administrativa também foi ampliada. Os gestores municipais agora respondem não apenas por irregularidades formais, mas também por falhas de planejamento e controle. As sanções previstas nos artigos 155 a 167 da Lei nº 14.133/2021 são mais rigorosas e proporcionais, incluindo advertências, multas, impedimento de licitar e declaração de inidoneidade. Para Santos e Barbosa (2023, p. 125), “isso reforça a necessidade de condutas éticas e prudência na tomada de decisões administrativas”.

No campo da transparência e controle social, a nova lei fortaleceu os mecanismos de acesso à informação e participação popular. Mello (2024) explica que a obrigatoriedade de divulgação dos atos licitatórios em meio eletrônico permite que cidadãos, conselhos municipais e órgãos de controle externo acompanhem as contratações em tempo real, ampliando a fiscalização social. Contudo, o autor reforça que a efetividade desse controle depende da capacidade da população e da imprensa local de interpretar corretamente as informações disponibilizadas.

A adoção de critérios de sustentabilidade e inovação (art. 25) é outro aspecto positivo da nova lei. No entendimento de Zago (2023, p. 85) “ela estimula as contratações sustentáveis, priorizando produtos e serviços que reduzam impactos ambientais, além de fomentar a inovação tecnológica no setor público”. Entretanto, a aplicação prática dessas diretrizes enfrenta entraves, uma vez que muitos municípios ainda não possuem políticas públicas ou parâmetros técnicos claros para compras sustentáveis.

Em termos de impacto econômico, Silva (2024) pontua que a Lei nº 14.133/2021 tem potencial para reduzir custos e aumentar a competitividade nas licitações municipais. Ao simplificar procedimentos, ampliar o uso de ferramentas digitais e adotar critérios de julgamento mais flexíveis, a lei permite maior participação de micro e pequenas empresas locais. Isso pode estimular o desenvolvimento regional e fortalecer a economia municipal, desde que haja um ambiente de negócios transparente e previsível.

No entanto, a implementação efetiva da nova lei depende de investimentos em capacitação, tecnologia e modernização administrativa. Para Gasparini (2022) é necessário que as prefeituras busquem parcerias com órgãos estaduais, universidades e tribunais de contas para capacitar servidores e desenvolver sistemas integrados. O apoio técnico e financeiro da União,

por meio de programas de cooperação, também é fundamental para viabilizar a aplicação equitativa da norma em todo o território nacional.

Apesar dos desafios, a Lei nº 14.133/2021 representa um avanço na profissionalização da gestão pública municipal. Sua eficácia, entretanto, não será alcançada apenas pela mudança normativa, mas pela internalização de uma nova cultura administrativa, pautada em planejamento, ética, transparência e eficiência. Corroborando com Cunha (2022), somente com comprometimento institucional e investimento em qualificação será possível concretizar os objetivos dessa legislação e transformar a forma como os municípios brasileiros realizam suas contratações públicas.

Em síntese, a aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 nos municípios depende de um processo contínuo de adaptação e aprendizado. Trata-se de uma norma moderna e abrangente, que pode promover uma verdadeira revolução na gestão pública local, desde que seus dispositivos sejam implementados com responsabilidade, planejamento e compromisso com o interesse público. O êxito dessa lei, portanto, está nas mãos dos gestores municipais, que devem enxergar a licitação como um instrumento de desenvolvimento e governança, e não apenas como um procedimento legal obrigatório.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1398

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece o novo marco legal das licitações e contratos administrativos, representa uma das mais amplas reformas já realizadas no âmbito da administração pública brasileira. Sua promulgação teve como objetivo principal modernizar e unificar procedimentos, substituindo legislações fragmentadas e, muitas vezes, ultrapassadas, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Nesse sentido, a nova lei busca promover maior eficiência, transparência, competitividade e planejamento, tornando o processo licitatório mais dinâmico e compatível com as exigências contemporâneas da gestão pública.

Entretanto, a simples existência de uma nova legislação não garante, por si só, a eficácia esperada. A efetiva aplicação da Lei nº 14.133/2021 depende de mudanças estruturais e culturais na administração pública, especialmente no âmbito municipal. Muitos municípios brasileiros ainda enfrentam dificuldades técnicas, orçamentárias e operacionais que limitam a implementação adequada das novas exigências legais, como o uso de plataformas eletrônicas, o planejamento detalhado das contratações e o fortalecimento dos controles internos.

A capacitação dos servidores públicos é um fator determinante para o sucesso dessa transição. A lei exige um nível elevado de conhecimento técnico e jurídico, o que impõe aos

municípios a necessidade de investir em formação continuada, treinamentos e criação de equipes especializadas em licitações e contratos. A ausência dessa qualificação pode comprometer a legalidade e a eficiência dos processos, perpetuando práticas antigas e aumentando os riscos de falhas ou irregularidades.

Além disso, a adoção de tecnologias e ferramentas digitais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), representa um avanço inegável em termos de transparência e controle social. Contudo, sua utilização plena ainda é um desafio, sobretudo em regiões com infraestrutura tecnológica precária. Para que a lei alcance seu propósito, é essencial que os municípios invistam em modernização administrativa e inclusão digital, garantindo que todos os procedimentos sejam realizados de forma segura, ágil e acessível à sociedade.

Outro aspecto fundamental diz respeito à mudança de mentalidade dos gestores públicos. A nova lei não deve ser vista apenas como um conjunto de regras procedimentais, mas como um instrumento estratégico de governança pública, voltado ao planejamento, à integridade e à sustentabilidade das contratações. Essa visão mais ampla da licitação, como ferramenta de gestão e desenvolvimento, pode contribuir significativamente para o uso racional dos recursos públicos e para o fortalecimento da confiança entre Estado e sociedade.

Apesar dos inúmeros desafios, a Lei nº 14.133/2021 oferece grandes oportunidades para a construção de uma administração pública mais moderna e eficiente. Ao introduzir princípios como a eficiência, a transparência e o planejamento, a lei incentiva a profissionalização dos gestores e a busca por resultados concretos, capazes de atender melhor às demandas sociais. No âmbito municipal, sua plena aplicação pode representar um divisor de águas na forma como o poder público conduz suas contratações e executa políticas públicas.

1399

Portanto, as considerações finais sobre a aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 apontam para um processo gradual e desafiador, mas essencial para o fortalecimento da gestão pública brasileira. A nova legislação deve ser entendida como um convite à transformação — não apenas normativa, mas cultural e institucional. Somente com planejamento, capacitação e compromisso ético será possível consolidar um modelo de licitação mais justo, transparente e eficiente, capaz de promover o desenvolvimento local e garantir o uso adequado dos recursos públicos em benefício da coletividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

CUNHA, Carolina Martins da. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: inovações, desafios e perspectivas. **Revista de Administração Pública e Gestão Governamental**, v. 12, n. 2, p. 45–63, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, v. 02.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

GUIMARÃES, Edgar et al. **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133/21**. Coordenação Maria Sylvia Zanella. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestro; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Licitação e Contrato Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

1400

NASCIMENTO, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro; ALVES, Ana Cláudia Santano. **Gestão Pública e a Nova Lei de Licitações: Governança, Compliance e Eficiência**. Curitiba: Juruá, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Comentários à Lei nº 14.133/2021**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; MARÇAL, Thaís. **Estudos sobre a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

PÉRCIO, Gabriela. **Lei 14.133/21: um olhar pragmático sobre os Procedimentos Auxiliares**. 2022. Disponível em: <https://www.novaleilitacao.com.br/2022/06/17/lei-14-133-21-um-olhar-pragmatico-sobre-os-procedimentos-auxiliares/>. Acesso em: 12 out. 2025.

SANTOS, Gustavo Justino de Oliveira dos; BARBOSA, Rafaela. A Nova Lei de Licitações e a Governança Pública: desafios e oportunidades. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 20, n. 3, p. 111–132, 2023.

SILVA, Rafael Oliveira. **Licitações e Contratos Administrativos: comentários à Lei nº 14.133/2021**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

SOUZA, Ricardo C. de; LIMA, Tatiane P. Os impactos da Lei 14.133/2021 na gestão pública municipal: um estudo sobre a adaptação administrativa. **Revista de Direito e Gestão Pública**, v. 10, n. 1, p. 89–105, 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas comentadas – Lei 14.133/2021 e Lei Complementar 123/2006**. 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

TRISTÃO, Antônio Carlos. Eficiência e Planejamento na Nova Lei de Licitações. **Revista Jurídica da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**, v. 5, n. 1, p. 55–72, 2024.

ZAGO, Márcia da Silva. A Nova Lei de Licitações e os desafios de sua implementação nos municípios brasileiros. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, v. 18, n. 2, p. 77–98, 2023.