

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, NEGÓCIOS E SAÚDE DE SERGIPE -  
FANESE  
CURSO DE DIREITO**

**JOSÉ EDUARDO DIAS NASCIMENTO**

**DA LEI 8.666/1993 À LEI 14.133/2021: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS PRINCIPAIS  
MUDANÇAS NO REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS**

**ARACAJU  
2026**

N244I NASCIMENTO, José Eduardo Dias

Da lei 8.666/1993 à lei 14.133/2021 : uma análise crítica das principais mudanças no regime jurídico das licitações públicas / José Eduardo Dias Nascimento. - Aracaju, 2026.

25f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)  
Faculdade de Administração, Negócios e Saúde de  
Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a): Prof. Esp. Anderson Teinassis Correia  
Santos Santana

1. Direito 2. Licitações públicas - Planejamento  
contratual. 3. Gestão de riscos I.Título

CDU 34 (045)

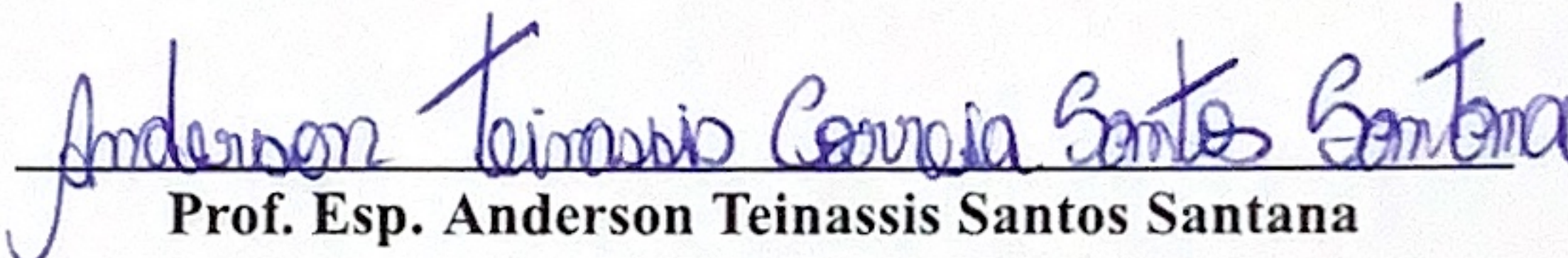
**JOSÉ EDUARDO NASCIMENTO**

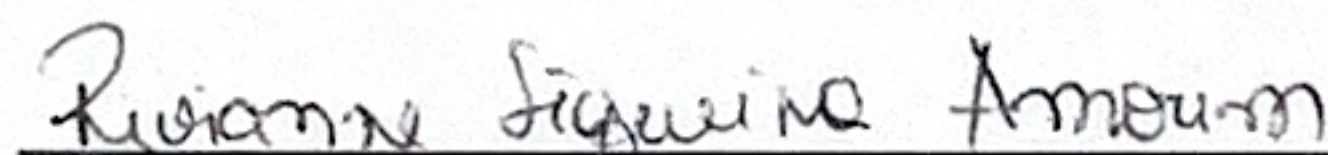
**DA LEI 8.666/1933 À LEI 14.133/2021: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS PRINCIPAIS  
MUDANÇAS NO REGIME JURÍDICO DE LICITAÇÕES**

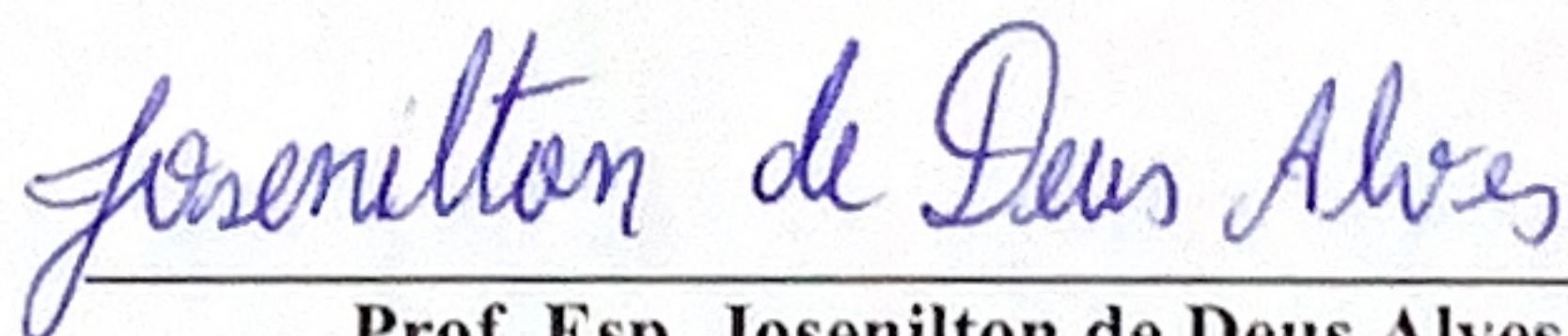
Artigo Científico apresentado à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE,  
como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau bacharel em Direito no  
período de 2026.1.

Aprovado (a) com média:

10,0

  
Prof. Esp. Anderson Teinassis Santos Santana  
1º Examinador (Orientador)

  
Profª. Me. Rivianne Siqueira Amorim  
2º Examinadora

  
Prof. Esp. Josenilton de Deus Alves  
3º Examinador

Aracaju, 16 de Junho de 2026

# **DA LEI 8.666/1993 À LEI 14.133/2021: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS NO REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES PÚBLICA.<sup>1\*</sup>**

---

JOSÉ EDUARDO DIAS NASCIMENTO

## **RESUMO**

O presente trabalho analisa a transição normativa entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, investigando em que medida as inovações da nova legislação são capazes de superar as limitações estruturais do regime anterior de licitações e contratações públicas no Brasil. A pergunta que orienta a pesquisa é: de que forma essas inovações contribuem efetivamente para maior eficiência e transparência nas contratações? O objetivo geral é analisar criticamente essa transição, com ênfase nos impactos normativos e institucionais das principais mudanças introduzidas. Os objetivos específicos são descrever a evolução histórica do sistema licitatório e as limitações da Lei nº 8.666/1993; examinar os instrumentos de planejamento, gestão de riscos e transparência trazidos pela Lei nº 14.133/2021; e avaliar seus avanços, desafios práticos e limites estruturais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, descritiva e explicativa, com revisão bibliográfica de doutrina especializada — Di Pietro, Bandeira de Mello, Niebuhr, Justen Filho, Spitzcovsky e Marrara —, análise comparativa dos dois diplomas legais, jurisprudência do Tribunal de Contas da União e artigos científicos da área. Os resultados demonstram que a Lei nº 8.666/1993, embora tenha representado avanço relevante no controle das contratações públicas após a Constituição Federal de 1988, tornou-se, ao longo do tempo, excessivamente burocrática e formalista, gerando morosidade, fragmentação normativa e ausência de planejamento contratual. A Lei nº 14.133/2021 responde a esse diagnóstico ao incorporar instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar, o Plano de Contratações Anual, a matriz de riscos, o Portal Nacional de Contratações Públicas e as exigências de integridade, além de reorganizar as modalidades licitatórias e sistematizar o regime sancionatório. A análise crítica evidencia, contudo, que a nova lei deslocou as exigências formais para a fase de planejamento, o que pode agravar as assimetrias institucionais entre os entes federados, especialmente os municípios de menor porte. Conclui-se que a hipótese de pesquisa é parcialmente confirmada: a Lei nº 14.133/2021 representa avanço normativo substancial, mas sua efetividade depende de transformações institucionais e culturais na Administração Pública que vão além do texto da lei.

Palavras-chave: Licitações públicas. Lei nº 8.666/1993. Lei nº 14.133/2021. Eficiência administrativa. Transparência. Governança pública. Planejamento contratual. Gestão de riscos.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração, Negócios e Saúde de Sergipe, em junho de 2026, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Dr. Anderson Teinassis Correia Santos Santana.

## 1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas ocupam posição central na dinâmica do Estado brasileiro. É por meio delas que a Administração Pública adquire bens, contrata serviços e executa obras sem as quais as políticas públicas voltadas ao bem-estar coletivo simplesmente não chegam à população. Não se trata, portanto, de matéria de interesse estritamente técnico ou jurídico: o modo como o Estado compra e contrata repercute diretamente na qualidade dos serviços prestados, na eficiência do gasto público e na confiança da sociedade nas instituições.

Durante quase três décadas, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, foi o principal diploma normativo a reger esse universo de relações. Promulgada em um ambiente de grave crise institucional — marcado pelas investigações que culminaram no impeachment do presidente Fernando Collor de Mello —, a lei nasceu com o propósito declarado de conter abusos e impor controles rigorosos às contratações. Esse propósito, contudo, foi alcançado a um custo considerável: a lógica do controle formal tornou-se tão predominante que, com o tempo, o procedimento passou a ser um fim em si mesmo, sobrepondo-se à eficiência e à qualidade do resultado obtido para a coletividade.

O acúmulo de críticas ao modelo da Lei nº 8.666/1993 foi gradualmente gerando soluções normativas paralelas: a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC (Lei nº 12.462/2011) introduziram mecanismos mais ágeis e orientados ao resultado, mas não resolveram o problema de fundo — ao contrário, aprofundaram a fragmentação normativa e tornaram o ambiente regulatório das contratações públicas ainda mais complexo para gestores e fornecedores.

Foi nesse cenário que a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 — a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — foi promulgada após longo processo legislativo. O novo diploma consolidou em texto único os distintos regimes anteriores e introduziu mudanças estruturais: a obrigatoriedade do planejamento prévio das contratações, instrumentos de gestão de riscos, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a reorganização das modalidades licitatórias com o diálogo competitivo, e a sistematização do regime sancionatório com parâmetros objetivos de dosimetria.

Diante desse panorama, a pergunta de pesquisa que orienta este estudo é: de que forma, e em que medida, as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 são capazes de superar as limitações estruturais da Lei nº 8.666/1993, contribuindo efetivamente para maior

eficiência e transparência nas contratações públicas? O recorte analítico adotado é normativo e institucional, abrangendo tanto a comparação entre os textos legais quanto os desafios práticos de implementação identificados pela doutrina e pelos órgãos de controle.

O objetivo geral deste trabalho é analisar criticamente a transição do regime jurídico entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, com ênfase nos impactos normativos e institucionais das principais inovações introduzidas pela nova legislação. Em termos de objetivos específicos, pretende-se: (i) descrever a evolução histórica do sistema licitatório brasileiro, situando o surgimento e as limitações estruturais da Lei nº 8.666/1993 em seu contexto histórico e normativo; (ii) identificar e examinar os instrumentos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021 voltados ao planejamento, à gestão de riscos e à transparência das contratações públicas, com análise de seus fundamentos jurídicos e aplicabilidade prática; e (iii) avaliar criticamente os avanços concretos, os desafios de implementação e os limites estruturais da nova legislação para a efetivação de contratações públicas mais eficientes, transparentes e orientadas ao resultado.

A justificativa para a realização desta pesquisa assenta-se em três dimensões complementares. Do ponto de vista acadêmico, a Lei nº 14.133/2021 encontra-se em fase de consolidação interpretativa, com escassez de estudos críticos sistemáticos sobre seus impactos práticos concretos, tornando oportuna a análise aqui proposta. Do ponto de vista jurídico, a transição entre dois regimes normativos distintos — que coexistiram por período prolongado — gera insegurança interpretativa que precisa ser examinada de forma organizada, com vista a orientar gestores públicos, controladores e operadores do direito. Do ponto de vista social, as contratações públicas movimentam parcela expressiva do Produto Interno Bruto nacional, de modo que a eficiência e a integridade desse sistema impactam diretamente a qualidade dos serviços prestados à população e o uso responsável dos recursos estatais. Soma-se a isso a atualidade da transição normativa, ainda em curso, e a existência de lacunas na literatura jurídica quanto aos efeitos práticos dos novos instrumentos de planejamento e governança introduzidos pela lei.

A hipótese de pesquisa sustenta que a Lei nº 14.133/2021, ao incorporar instrumentos de planejamento, gestão de riscos e transparência, apresenta o potencial de superar as limitações estruturais do modelo anterior. Tal superação, contudo, não é automática: ela depende de mudanças institucionais e culturais no âmbito da Administração Pública que transcendem o texto normativo.

Do ponto de vista metodológico, esta pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza descritiva e explicativa. O procedimento central é a revisão bibliográfica, conduzida

com base em critérios seletivos de relevância: foram priorizadas obras de doutrinadores com reconhecida inserção no campo do Direito Administrativo brasileiro, com ênfase naquelas publicadas ou substancialmente atualizada após a promulgação da Lei nº 14.133/2021. A seleção das fontes considerou, ainda, sua representatividade nos principais debates doutrinários sobre o tema, abrangendo tanto posições favoráveis às inovações da nova lei quanto posições críticas a seus limites. Além da doutrina, o trabalho se apoia em análise normativa direta dos dois diplomas legais, na jurisprudência sistematizada do Tribunal de Contas da União e em artigos científicos publicados em periódicos especializados em Direito Administrativo e gestão pública. O método comparativo é empregado como eixo transversal da análise, permitindo identificar, de forma sistematizada, os pontos de continuidade e de ruptura entre os dois regimes legais estudados, tanto nas dimensões procedimentais quanto nas dimensões axiológica e institucional.

O trabalho está organizado em três seções de desenvolvimento. A primeira apresenta a evolução histórica do regime jurídico das licitações, do surgimento da Lei nº 8.666/1993 à necessidade de reforma normativa. A segunda examina as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. A terceira desenvolve análise crítica dessas mudanças, confrontando avanços, desafios e limites, antes de apresentar as considerações finais.

## **2 EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS: DA LEI 8.666/1993 À NECESSIDADE DE REFORMA**

### **2.1 Contexto histórico de criação da Lei nº 8.666/1993**

Para compreender a Lei nº 8.666/1993 em seus fundamentos mais profundos, é indispensável situá-la no tempo. O Brasil dos primeiros anos da década de 1990 era um país em processo de consolidação democrática, marcado pelo otimismo da Constituição Federal de 1988, mas também pelas cicatrizes deixadas por anos de autoritarismo e por uma cultura institucional na qual o patrimonialismo e a falta de controle sobre o gasto público eram traços arraigados. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, determinou a obrigatoriedade da licitação para as contratações públicas — uma diretriz constitucional que precisava de regulamentação infraconstitucional para ganhar efetividade.

O contexto político que apressou essa regulamentação foi, sobretudo, o escândalo que levou ao impeachment do presidente Fernando Collor de Mello. As investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito expuseram ao país um padrão sistemático de corrupção nas contratações públicas, incluindo superfaturamento de obras e favorecimento ilícito de fornecedores. O legislador respondeu a esse cenário com uma lei minuciosa, que tentou cercar

de controles formais cada etapa do processo licitatório, deixando ao administrador o mínimo possível de liberdade discricionária. A intenção era legítima; o resultado, porém, produziu, ao longo dos anos, um sistema em que o cumprimento dos rituais procedimentais tornou-se mais importante do que a qualidade do que era efetivamente contratado.

Di Pietro (2023, p. 431) reconhece que a Lei nº 8.666/1993 representou avanço regulatório relevante para o controle das contratações públicas, ao impor procedimentos transparentes e isonômicos. Ao mesmo tempo, a autora aponta que o excesso de detalhamento normativo gerou dificuldades práticas de implementação, transformando progressivamente o processo licitatório em um fim em si mesmo, em detrimento da finalidade pública que lhe deveria ser subjacente. Essa tensão entre controle formal e eficiência administrativa é, em última análise, o fio condutor que percorre três décadas de debate doutrinário sobre o modelo criado pela lei e que sustenta, em bases sólidas, a necessidade da reforma que veio em 2021.

## **2.2 Fundamentos e princípios do regime licitatório na Lei nº 8.666/1993**

A Lei nº 8.666/1993 estruturou o regime das licitações públicas em torno de um conjunto de princípios expressamente enunciados em seu art. 3º: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Esses princípios não eram meramente programáticos — sua violação acarreta consequências jurídicas concretas, desde a anulação do procedimento até a responsabilização penal e administrativa dos agentes envolvidos.

A definição clássica de licitação, tal como formulada por Di Pietro (2023, p. 431), ilustra bem a filosofia do regime:

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Nessa perspectiva, a autora registra que, na Lei nº 14.133/2021, os objetivos da licitação foram ampliados pelo art. 11, que acresce ao rol anterior o dever de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, evitar sobrepreço ou preços manifestamente inexequíveis e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Essa ampliação é emblemática da mudança de paradigma que a nova lei busca promover: se antes a licitação era definida predominantemente por sua estrutura procedimental, passa a ser definida pelos resultados que deve produzir.

Bandeira de Mello (2021, p. 541), ao definir a licitação como certame no qual a Administração abre disputa entre os interessados para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, estriba-a na ideia de competição travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos necessários ao bom cumprimento das obrigações assumidas. Essa formulação ressalta os dois eixos fundamentais do regime: a isonomia entre os concorrentes e a vantajosidade da proposta para o interesse público. O equilíbrio entre esses dois objetivos é, justamente, o ponto de tensão mais frequente na aplicação das regras licitatórias — e foi essa tensão que a Lei nº 14.133/2021 procurou, com êxito parcial, reequilibrar.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 41 da Lei nº 8.666/1993, tornou-se, com o tempo, um dos vetores mais evidentes do formalismo excessivo. Ao determinar que tanto a Administração quanto os licitantes estavam rigorosamente vinculados às regras do edital, o dispositivo criou um ambiente em que qualquer irregularidade documental — mesmo irrelevante para o mérito da contratação — podia acarretar a inabilitação do licitante. Di Pietro (2023) observa, nesse sentido, que a Lei nº 14.133/2021 incorporou o princípio do formalismo moderado, pelo qual o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante não importará seu afastamento da licitação (art. 12, inciso III). Essa mudança, aparentemente técnica, representa um avanço axiológico importante: o edital deixa de ser uma armadilha procedimental para se tornar, de fato, o instrumento de seleção da proposta mais vantajosa.

### **2.3 Estrutura procedimental da Lei nº 8.666/1993**

A lei de 1993 estruturou o procedimento licitatório em cinco modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A diferenciação entre as três primeiras era determinada, preponderantemente, pelo valor estimado do contrato, nos termos do art. 23. Esse critério revelou-se, na prática, fonte de distorções relevantes: o chamado fracionamento indevido de despesas — pelo qual contratos de maior valor eram artificialmente divididos para se enquadrarem em modalidades menos rigorosas — foi identificado como prática recorrente nos relatórios de fiscalização do Tribunal de Contas da União, configurando desvio de finalidade passível de nulidade e responsabilização dos agentes envolvidos.

A organização procedimental adotava a habilitação prévia ao julgamento das propostas. Todos os licitantes tinham seus documentos analisados antes de qualquer verificação das propostas comerciais, o que multiplicava o trabalho administrativo e elevava o tempo de tramitação dos processos licitatórios de forma desproporcional aos resultados obtidos. A inversão dessa lógica — verificar primeiro quem oferece a melhor proposta, para

só então analisar os documentos do vencedor — é uma das inovações mais simples e ao mesmo tempo mais impactantes introduzidas pelo modelo do pregão e consolidadas como regra geral pela Lei nº 14.133/2021.

No que diz respeito aos critérios de julgamento, a predominância histórica do menor preço como tipo de licitação privilegiado para obras e serviços foi amplamente associada a ciclos viciosos de aditamentos contratuais e rescisões. Quando o vencedor do certame precisava oferecer o menor preço possível para ganhar, frequentemente o fazia a um custo que inviabilizava a execução nos termos propostos — resultando em obras paralisadas, serviços mal executados e contratos rescindidos, com os prejuízos recaindo invariavelmente sobre o Erário e sobre a população que deixava de receber o bem ou serviço contratado.

## **2.4 Limitações práticas do modelo da Lei nº 8.666/1993**

Ao longo de quase três décadas de vigência, as limitações estruturais da Lei nº 8.666/1993 tornaram-se cada vez mais visíveis e difíceis de ignorar. A crítica mais consistente, partilhada por doutrinadores, gestores públicos e órgãos de controle, era a do formalismo excessivo: a lei priorizava o cumprimento de ritos formais em detrimento do resultado concreto das contratações, gerando morosidade e elevando os custos de transação para todos os envolvidos.

Niebuhr (2021, p. 5-6) sintetizou esse diagnóstico com precisão cirúrgica ao descrever a Lei nº 8.666/1993 como:

excessivamente burocrática, excessivamente formalista, excessivamente engessada e excessivamente desconfiada [...] a nova Lei reproduz a mesma gênese excessivamente burocrática, excessivamente formalista, excessivamente engessada e excessivamente desconfiada da Lei n. 8.666/1993. Esse é o maior pecado de uma Lei que caiu na armadilha burocrática de tratar tudo em pormenor, de amarrar, de exigir punhados de justificativas para qualquer coisa, documentos e mais documentos, até para compras simples e usuais.

A observação de Niebuhr é duplamente importante: de um lado, sintetiza as mazelas da lei revogada; de outro, antecipa uma das críticas mais relevantes à nova legislação — a de que ela teria, em parte, perpetuado a lógica burocrática que se propunha a superar. Esse diagnóstico será retomado na análise crítica desta pesquisa.

Outra limitação estrutural relevante era a ausência de mecanismos efetivos de planejamento prévio das contratações. A Lei nº 8.666/1993 iniciava o processo licitatório sem exigir que o órgão contratante demonstrasse, de forma sistematizada, a viabilidade técnica e econômica da contratação pretendida, os riscos envolvidos ou o resultado esperado. O Tribunal de Contas da União identificou, reiteradamente em seus acórdãos de fiscalização,

que parcela expressiva das irregularidades nas contratações públicas tinha origem em deficiências de planejamento — objeto mal definido, estimativas de preços equivocadas e ausência de análise de viabilidade — o que tornava a ênfase normativa no planejamento uma das reformas mais necessárias e urgentes.

A estrutura sancionatória da Lei nº 8.666/1993 também apresentava fragilidades conhecidas. A ausência de critérios objetivos de dosimetria das penalidades gerava insegurança jurídica, favorecendo tanto a impunidade quanto a desproporcionalidade. Empresa declarada inidônea por determinado ente federado podia livremente contratar com outros, esvaziando completamente o efeito inibitório da sanção mais grave prevista na lei — distorção que somente seria corrigida pela abrangência nacional conferida à declaração de inidoneidade pela Lei nº 14.133/2021.

## **2.5 Fragmentação do regime: pregão e RDC como antecedentes da reforma**

A acumulação de críticas ao modelo da Lei nº 8.666/1993 foi produzindo, a partir dos anos 2000, soluções normativas setoriais que, sem revogar o regime geral, criaram procedimentos diferenciados para hipóteses específicas. O primeiro e mais impactante foi o pregão, instituído pela Medida Provisória nº 2.026/2000 e consolidado pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. A inversão das fases de habilitação e julgamento, a possibilidade de lances em sessão pública ou eletrônica e a simplificação procedimental do pregão produziram ganhos concretos de eficiência que foram rapidamente reconhecidos pela prática administrativa e confirmados pelos dados de economicidade do Comprasnet.

Spitzcovsky (2024) destaca que essa experiência exitosa do pregão eletrônico demonstrou empiricamente que a simplificação procedimental era não apenas possível, mas desejável, sem que fossem sacrificadas as garantias de isonomia e publicidade. A fase recursal única, o aproveitamento de atos anteriores e a possibilidade de negociação com o licitante vencedor foram inovações que, consolidadas no regime do pregão, seriam depois incorporadas como diretrizes gerais da Lei nº 14.133/2021.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/2011 inicialmente para obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas, foi além do pregão ao introduzir a contratação integrada — na qual o contratado é responsável pela elaboração do projeto básico e executivo —, a remuneração variável vinculada ao desempenho e a inversão de fases como regra geral. A expansão progressiva do alcance do RDC, que passou a abranger obras do PAC, estabelecimentos penais e ações de segurança pública, entre outros, consolidou esse regime como verdadeiro laboratório normativo para a futura reforma geral do sistema licitatório.

A coexistência de múltiplos regimes — Lei nº 8.666/1993, Lei do Pregão, RDC e Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) — criou, ao longo dos anos, um ambiente de fragmentação normativa que tornava o direito das contratações públicas de difícil compreensão para gestores, fornecedores e operadores do direito. Spitzcovsky (2024) registra que a Lei nº 14.133/2021 cumpre, nesse sentido, a função de consolidar em texto único os distintos regimes anteriores, conferindo maior organicidade e coerência ao sistema.

## **2.6 A construção da Lei nº 14.133/2021 e o período de transição**

A elaboração da Lei nº 14.133/2021 foi um processo longo, marcado por ampla participação de especialistas, órgãos de controle, entidades representativas do setor privado e consultas públicas. Após anos de tramitação no Congresso Nacional, o diploma foi promulgado em 1º de abril de 2021. Diferentemente da Lei nº 8.666/1993 — que entrou em vigor sem *vacatio legis* —, a nova lei estabeleceu, no art. 193, um inédito período de dois anos de coexistência com os diplomas anteriores, durante o qual os órgãos e entidades podiam optar por qual regime aplicar, desde que essa escolha fosse registrada no processo.

Esse período de transição, embora justificado pela magnitude das mudanças introduzidas, gerou insegurança jurídica expressiva. Spitzcovsky (2024) registra que, na véspera do término desse período, a Presidência da República editou, em 31 de março de 2023, a Medida Provisória nº 1.167/2023, prorrogando o prazo de convivência normativa até 30 de dezembro de 2023, convertida posteriormente em lei por meio da Lei Complementar nº 198/2023. O episódio revela, com clareza, a escala dos desafios de implementação enfrentados especialmente pelos municípios de menor porte, que pressionaram pela extensão do prazo diante da dificuldade de adaptar suas estruturas administrativas ao novo regime.

Justen Filho (2021, p. 5) situa a nova lei como uma mudança de paradigma nas contratações públicas, ao substituir, ao menos em seu propósito declarado, a lógica do controle formal pela lógica do resultado. Niebuhr (2021, p. 6), por outro lado, pondera que a Lei nº 14.133/2021 representa, em sua maior parte, uma consolidação de leis, decretos, portarias e acórdãos do TCU, sem inaugurar, de fato, um novo modelo de contratação. Essa tensão interpretativa entre visões mais otimistas e mais críticas sobre o alcance real da reforma é o terreno fértil em que se desenvolve a análise proposta neste trabalho.

## **3 PRINCIPAIS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.133/2021**

### **3.1 A nova lógica do planejamento das contratações**

Uma das mudanças mais estruturais introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 é a elevação do planejamento à condição de fase essencial e obrigatória do processo de contratação pública. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 não exigia nenhum instrumento específico de

planejamento prévio — bastando que o órgão dispusesse de projeto básico ou termo de referência para determinadas modalidades —, a nova lei dedica o Título II integralmente à fase preparatória, estabelecendo um conjunto articulado de instrumentos que obrigam a Administração a pensar, antes de licitar, nos fins que pretende alcançar e nos riscos que precisará enfrentar.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 institui o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumento obrigatório para demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação pretendida, subsidiando a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico. O ETP deve conter, entre outros elementos, a descrição da necessidade da contratação, a estimativa das quantidades, a análise dos riscos identificados e a indicação dos resultados esperados. Trata-se de uma exigência com potencial de transformar a cultura de planejamento da Administração: ao obrigar o gestor a documentar e justificar suas escolhas antes de abrir o procedimento licitatório, o ETP cria um filtro de racionalidade administrativa que o modelo anterior simplesmente não previa.

A articulação entre a gestão de riscos e o planejamento das contratações é outro elemento central da nova lei. O art. 169 e os arts. 103 a 108 determinam que as contratações públicas se submetam a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controles internos, implementadas em todo o macroprocesso de contratação — e não apenas na estrutura orgânica de controle interno. Essa orientação é reforçada pela jurisprudência do TCU: no Acórdão nº 1.299/2022-TCU-Primeira Câmara, o Tribunal consignou que a implementação de controles internos, gestão de riscos e governança das organizações é responsabilidade da alta administração, podendo levar ao julgamento pela irregularidade das contas dos administradores omissos. No Acórdão nº 471/2019-TCU-Plenário, o Tribunal determinou a organismos públicos que comprovassem, na prestação de contas, a implementação, manutenção e revisão dos controles internos dos processos licitatórios com base na identificação, avaliação e gerenciamento de riscos.

O Plano de Contratações Anual (PCA), previsto no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, completa esse conjunto de instrumentos de planejamento. Ao consolidar, anualmente, as intenções de contratação do exercício seguinte, o PCA favorece o planejamento orçamentário, a padronização de objetos e a identificação de oportunidades de contratações compartilhadas. A publicidade das intenções de contratação da Administração beneficia também o mercado fornecedor, permitindo que as empresas se preparem com antecedência para participar de futuros certames, ampliando a competitividade e a qualidade das propostas.

### **3.2 Mudanças no procedimento licitatório e o princípio do formalismo moderado**

A Lei nº 14.133/2021 promoveu mudanças expressivas na estrutura procedimental do certame licitatório. A inversão de fases — pelo qual o julgamento das propostas precede a verificação dos documentos de habilitação — passa a ser a regra geral nas modalidades concorrência e pregão, corrigindo uma das principais ineficiências do modelo anterior. Como registra Spitzcovsky (2024), essa mudança assegura maior celeridade ao certame, reduzindo substancialmente o número de licitantes que precisam ter seus documentos analisados antes da identificação do vencedor.

O saneamento de falhas formais, disciplinado no art. 64, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, representa outro avanço procedimental importante. A lei assegura à Administração o dever — e não mera faculdade — de sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos, mediante despacho fundamentado. Conforme analisam os artigos que compõem a base bibliográfica deste trabalho, há uma gradação entre erros formais (sanáveis), erros materiais (sanáveis) e erros substanciais (insanáveis), cabendo ao agente de contratação identificar essa natureza antes de adotar qualquer decisão. A diligência saneadora representa, portanto, um poder-dever da Administração, e não uma discricionariedade ampla — o que é coerente com o princípio constitucional da eficiência e com o dever de obter a proposta mais vantajosa para o interesse público.

A nova lei introduz, ainda, o princípio da segregação de funções no art. 7º, que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes. Esse princípio, que nas organizações privadas é reconhecido como instrumento clássico de controle interno, passa a ter previsão expressa no direito das contratações públicas, reforçando a governança dos processos licitatórios. A vedação se estende aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, que não podem acumular funções decisórias no mesmo processo em que exercem controle.

### **3.3 Modalidades licitatórias e critérios de julgamento**

A Lei nº 14.133/2021 promoveu reestruturação significativa das modalidades licitatórias, reduzindo-as a seis: concorrência, pregão, concurso, leilão, diálogo competitivo e credenciamento. A extinção das modalidades tomada de preços e convite eliminou a distinção por faixas de valor que se revelou tecnicamente inadequada e suscetível a manipulações. Spitzcovsky (2024) destaca que a concorrência passa a ser a modalidade para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços de engenharia, independentemente de valor, enquanto o leilão fica reservado com exclusividade à alienação de bens.

A principal inovação modal é a introdução do diálogo competitivo, previsto no art. 32 da Lei nº 14.133/2021. Melo e Rezende (2024) registram que essa modalidade permite a interação entre a Administração e os licitantes para o desenvolvimento de soluções inovadoras, sendo especialmente indicada para contratações de alta complexidade técnica em que a Administração ainda não dispõe da melhor solução. Por meio de rodadas de diálogo com candidatos previamente selecionados, a Administração desenvolve colaborativamente as soluções mais adequadas à necessidade identificada, antes de convidar os participantes a apresentar suas propostas finais. Inspirado na Diretiva 2014/24/UE da União Europeia, o diálogo competitivo representa a incorporação de prática consolidada no direito europeu de contratações públicas ao ordenamento jurídico brasileiro.

No plano dos critérios de julgamento, a nova lei amplia as opções disponíveis para além do tradicional menor preço, incluindo maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior oferta de preço e maior retorno econômico. Spitzcovsky (2024) destaca especialmente o critério de maior retorno econômico, que se aplica aos contratos de eficiência nos quais a remuneração do contratado é proporcional às economias efetivamente geradas para a Administração. Essa diversificação rompe com a lógica unidimensional do menor preço e permite que a Administração selecione o critério de julgamento mais adequado à natureza e à complexidade do objeto contratado, valorizando qualidade, inovação e eficiência em lugar de simplesmente o custo unitário mais baixo.

### **3.4 Contratação direta: dispensa e inexigibilidade**

A Lei nº 14.133/2021 preservou a estrutura dual da contratação direta — dispensa e inexigibilidade — com aprimoramentos relevantes em relação ao regime anterior. A inexigibilidade, disciplinada no art. 74, aplica-se quando a competição é inviável em razão da natureza singular do objeto ou da necessidade de contratação de profissional ou empresa de notória especialização. As hipóteses foram precisadas com maior rigor conceitual em comparação ao art. 25 da Lei nº 8.666/1993, reduzindo a margem de interpretações extensivas que ampliavam artificialmente as situações de inviabilidade de competição.

A dispensa de licitação recebeu mudanças importantes, incluindo a atualização dos limites de valor e a criação do procedimento de dispensa eletrônica para contratações de menor expressão financeira. Niebuhr (2021, p. 65-66) analisa detalhadamente a hipótese de dispensa emergencial, destacando que o art. 75, § 6º, exige não apenas a caracterização da urgência, mas também a adoção das providências necessárias para a conclusão do processo licitatório regular e a apuração de responsabilidade dos agentes que tenham dado causa à situação emergencial. Essa previsão representa avanço significativo: ao vincular a dispensa

emergencial à responsabilização funcional dos gestores omissos, a lei cria um desincentivo ao comportamento irresponsável que gerava, sob o regime anterior, situações de emergência artificialmente produzidas para justificar contratações diretas.

A publicidade obrigatória dos atos de dispensa e inexigibilidade no PNCP representa mudança qualitativa de grande relevância. A transparência dessas contratações — historicamente identificadas como espaço de maior vulnerabilidade a irregularidades — facilita o controle social e institucional, reduzindo o risco de utilização dos institutos como mecanismo de burla ao dever constitucional de licitar.

### **3.5 Governança, transparência e o Portal Nacional de Contratações Públicas**

A transparência e a governança das contratações públicas foram substancialmente reforçadas pela Lei nº 14.133/2021. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), criado pelo art. 174, é a plataforma eletrônica centralizada e de acesso público por meio da qual devem ser obrigatoriamente divulgados os planos de contratações anuais, os editais, os resultados dos certames, os contratos e seus aditamentos, os atos de contratação direta e demais informações pertinentes ao macroprocesso de contratação de todos os entes federativos. Melo e Rezende (2024) observam que, embora já existisse o Portal Comprasnet, amplamente utilizado pela Administração federal, o PNCP agrega valor ao centralizar informações de União, estados e municípios em plataforma única, facilitando o controle social, a comparabilidade de preços e o monitoramento sistêmico.

A lei incorpora também o conceito de integridade e compliance nas contratações públicas. O art. 25, § 4º, prevê que, em contratações de maior valor, a empresa contratada deverá implantar ou aperfeiçoar programa de integridade como condição de contratação. Di Pietro (2023) aponta que essa exigência, inspirada na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), representa mudança qualitativa na relação entre o poder público e seus fornecedores, ao introduzir a governança privada como instrumento complementar de redução dos riscos de corrupção — superando a visão tradicional de que a prevenção à corrupção é responsabilidade exclusiva dos agentes públicos. De modo coerente, o art. 156, § 1º, inciso V, prevê que a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade constitui circunstância atenuante na dosimetria das sanções, criando incentivo concreto para a adoção dessas práticas.

O art. 170 da Lei nº 14.133/2021 impõe, ainda, aos órgãos de controle o dever de adotar critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco na fiscalização dos atos da lei, considerando os resultados obtidos com a contratação. Di Pietro (2023) comenta que o dispositivo reforça, no âmbito das contratações, as exigências já estabelecidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as alterações da Lei nº

13.655/2018, que determinam motivação concreta e avaliação das consequências práticas nas decisões dos órgãos de controle — reforçando o princípio da segurança jurídica e desestimulando o controle meramente formal e burocrático.

### **3.6 Execução contratual e gestão do contrato**

A fase de execução contratual recebeu atenção muito mais cuidadosa na Lei nº 14.133/2021 do que no regime anterior. A nova lei exige a nomeação de fiscais técnico e administrativo para contratos de maior complexidade e admite a contratação de serviços especializados de fiscalização externa quando a Administração não disponha de capacidade técnica interna suficiente. Esses mecanismos respondem a uma das causas mais frequentes de irregularidades identificadas pelo TCU: a deficiência na fiscalização contratual, que permitia o pagamento de serviços não prestados, superfaturamentos e descumprimentos contratuais passarem despercebidos durante a execução.

A matriz de riscos, prevista nos arts. 103 a 108, ocupa papel central na fase de execução ao fornecer o parâmetro de alocação de responsabilidades em caso de eventos imprevistos. Ao distribuir os riscos entre a Administração e o contratado de forma transparente e previamente negociada, a matriz reduz a assimetria de informações entre as partes e diminui os conflitos durante a execução, conferindo maior previsibilidade e segurança jurídica à relação contratual. Spitzcovsky (2024) destaca também os regimes de contratação integrada e semi-integrada — incorporados do RDC — nos quais a responsabilidade pela elaboração de projetos é atribuída ao contratado, ampliando o caráter inovador do certame. Menciona ainda o regime de fornecimento e prestação de serviço associado, no qual o contratado, além de fornecer o objeto, responsabiliza-se por sua operação e manutenção por prazo determinado, alinhando os incentivos do contratado à qualidade e à durabilidade dos bens entregues.

### **3.7 Sanções administrativas e responsabilização**

O regime sancionatório das contratações públicas foi profundamente reformulado pela Lei nº 14.133/2021. O art. 156 prevê quatro penalidades — advertência, multa, impedimento de licitar e contratar, e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar — com hipóteses de aplicação e parâmetros de dosimetria expressamente previstos no § 1º. Os critérios de dosimetria incluem a natureza e a gravidade da infração, as peculiaridades do caso concreto, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os danos causados à Administração e a implantação ou aperfeiçoamento de programa de integridade.

Niebuhr (2021, p. 235-236) analisa com profundidade as quatro espécies de sanção, destacando que a declaração de inidoneidade constitui a penalidade mais severa, aplicável

apenas nos casos limítrofes ou coincidentes com a responsabilização criminal, em que sanções mais brandas seriam insuficientes para preservar as finalidades públicas da contratação. O § 5º do art. 156 fixa prazo de vigência de três a seis anos, com abrangência para toda a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos — corrigindo a distorção do regime anterior, pela qual a empresa declarada inidônea por um ente poderia livremente contratar com outros.

Justen Filho (2021, p. 897) observa que a sistematização do regime sancionatório representa avanço significativo, pois confere critérios objetivos para a aplicação das penalidades e reduz o risco de discricionariedade abusiva. A exigência de processo administrativo com contraditório e ampla defesa antes da aplicação de qualquer penalidade — em observância ao art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal — e os prazos de defesa de quinze dias úteis previstos nos arts. 157 e 158 reforçam as garantias dos licitantes e contratados frente ao poder sancionatório da Administração.

#### **4 ANÁLISE CRÍTICA DAS MUDANÇAS: AVANÇOS, DESAFIOS E LIMITES DA NOVA LEI**

##### **4.1 Avanços normativos da Lei nº 14.133/2021**

A edição da Lei nº 14.133/2021 representa um avanço normativo expressivo no regime jurídico das contratações públicas brasileiras. O mérito mais imediato é a unificação: ao consolidar em um único texto os distintos regimes anteriormente dispersos entre a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão, o RDC e a Lei das Estatais, a nova lei confere maior organicidade e coerência ao sistema, tornando o ambiente regulatório mais previsível para gestores, fornecedores e controladores.

Entre os avanços mais substantivos, merece destaque a introdução efetiva da fase de planejamento das contratações. A obrigatoriedade do ETP, do Termo de Referência com especificações precisas, do PCA e da gestão de riscos inverte a lógica da improvisação que marcava muitas contratações sob o regime anterior. O TCU, em acórdãos como o nº 471/2019-Plenário e os Acórdãos nº 2341 a 2350/2016-Plenário, já orientava os órgãos da Administração federal a estabelecer diretrizes para a gestão de riscos nas aquisições e a capacitar os gestores nessa área, antecipando o que a nova lei viria a tornar obrigatório para toda a Administração Pública. Ao positivar essas exigências, a Lei nº 14.133/2021 eleva o padrão mínimo de planejamento exigido de todos os entes federados, criando base normativa para responsabilizações antes dificultadas pela ausência de obrigações explícitas.

Melo e Rezende (2024) identificam, entre as inovações mais relevantes, a contratação integrada — na qual o contratado é responsável pelo projeto básico e executivo —, as

penalidades mais rígidas com critérios objetivos de dosimetria e o PNCP como plataforma de transparência centralizada. A criação do diálogo competitivo como modalidade voltada à inovação e a incorporação de exigências de compliance e integridade completam um quadro de avanços que aproximam o sistema brasileiro das melhores práticas internacionais de governança pública.

#### **4.2 Entre a simplificação e o deslocamento do formalismo**

Um dos pontos mais debatidos sobre a Lei nº 14.133/2021 é se ela efetivamente simplificou as contratações públicas ou apenas reorganizou suas exigências formais, deslocando-as do certame licitatório para a fase preparatória. Há argumentos relevantes em ambos os sentidos, e uma resposta honesta precisa reconhecer essa complexidade.

É fato que a nova lei introduziu mecanismos concretos de simplificação no âmbito do certame: o saneamento obrigatório de falhas formais, a inversão de fases como regra geral, a fase recursal concentrada e a possibilidade de negociação com o licitante vencedor reduzem, objetivamente, o tempo e o trabalho administrativo despendidos na condução dos procedimentos licitatórios. Em contrapartida, a fase preparatória tornou-se mais exigente: o ETP, a matriz de riscos, o PCA e o programa de integridade requerem competências técnicas especializadas que muitos entes públicos — especialmente municípios de menor porte — simplesmente não possuem.

Niebuhr (2021, p. 5-6) formula esse diagnóstico com clareza ao afirmar que, embora a lei pudesse ser considerada exequível para a Esplanada dos Ministérios, ela é distante da realidade da Administração Pública nacional, notadamente dos milhares de pequenos e médios municípios brasileiros, que não contam com receita, estrutura adequada e braços qualificados. Esse ponto é crítico: se o formalismo excessivo da Lei nº 8.666/1993 recaía sobre o certame — exigindo análise documental de todos os licitantes, recursos em múltiplas fases e procedimentos rígidos —, o formalismo da Lei nº 14.133/2021 recai sobre o planejamento, exigindo do gestor público capacidades técnicas que são, em média, mais especializadas e menos universalmente disponíveis.

Bandeira de Mello (2021, p. 549) já alertava que o formalismo não é um valor em si mesmo, mas um instrumento a serviço das finalidades públicas, devendo ser calibrado de acordo com a complexidade e o valor do objeto contratado. Essa lição ilumina a avaliação da nova lei: a proliferação de instrumentos formais de planejamento somente produzirá os resultados esperados se vier acompanhada de investimento substantivo na capacitação dos gestores públicos e na construção de estruturas organizacionais adequadas nos entes de menor porte.

### **4.3 Desafios de implementação na Administração Pública**

A implementação efetiva da Lei nº 14.133/2021 enfrenta desafios de ordem estrutural, cultural e operacional que transcendem os limites do texto normativo. O primeiro e mais relevante é a capacidade técnica dos órgãos e entidades públicas para operacionalizar os novos instrumentos. A elaboração do ETP, da matriz de riscos, do PCA e dos demais documentos obrigatórios exige conhecimentos em gestão de projetos, análise de riscos e mercado fornecedor que são frequentemente indisponíveis nas administrações municipais de menor porte.

O princípio da segregação de funções, previsto no art. 7º, § 1º, embora fundamental para a prevenção de fraudes, enfrenta obstáculo semelhante: em administrações com estrutura de recursos humanos reduzida, a distribuição das funções críticas entre agentes distintos pode revelar-se impossível ou antieconômica, entrando em tensão com o próprio princípio da eficiência que a lei busca promover. Como observam os artigos científicos analisados nesta pesquisa, o princípio da segregação deve ser aplicado e verificado em cada caso concreto, de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas de cada órgão ou entidade — o que exige dos gestores e dos órgãos de controle uma postura interpretativa contextualizada, e não mecânica.

A mudança de paradigma proposta pela nova lei — da cultura do controle formal para a cultura do resultado — requer uma transformação nas práticas institucionais da Administração Pública que não se produz por decreto, mas por processos continuados de formação, liderança e criação de incentivos. Di Pietro (2023) observa que a efetividade de qualquer reforma legislativa no campo do Direito Administrativo depende da qualidade das instituições que a aplicam. Sem que os entes públicos incorporem genuinamente a nova lógica de planejamento e gestão orientada ao resultado, os novos instrumentos tendem a ser preenchidos como mera formalidade, reproduzindo, sob nova nomenclatura, as distorções que a reforma se propunha a superar.

Melo e Rezende (2024) identificam desafios específicos na operacionalização de institutos como o credenciamento — cujas hipóteses de incidência são taxativas e limitadas —, a pré-qualificação — cujo alcance para bens e serviços gera controvérsias — e o procedimento de manifestação de interesse (PMI), no qual a ausência de proteção legal ao particular que desenvolve estudos e depois vê a contratação cancelada pode desincentivar a participação dos agentes mais qualificados. Essas lacunas precisarão ser colmatadas por regulamentação infra legal e por jurisprudência consolidada dos órgãos de controle.

### **4.4 O papel dos órgãos de controle na consolidação do novo regime**

Os órgãos de controle, em especial o TCU e a CGU, desempenham papel determinante na consolidação do entendimento sobre as novas regras da Lei nº 14.133/2021. A jurisprudência do TCU exerceu, ao longo das décadas de vigência da Lei nº 8.666/1993, influência decisiva sobre as práticas de contratação pública federal, e o mesmo fenômeno tende a se repetir no período de consolidação do novo regime. Em acórdãos como o nº 1.257/2023-Plenário, o TCU reafirmou que a comissão julgadora de licitações deve fundamentar adequadamente as avaliações das propostas técnicas, registrando-as em relatório circunstanciado nos autos — exigência que se aplica plenamente ao regime da nova lei.

Di Pietro (2023) observa que a Lei nº 14.133/2021 confere aos órgãos de controle orientações importantes sobre como devem exercer sua função de fiscalização: o art. 170 determina que adotem critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco, considerando as razões apresentadas pelos responsáveis e os resultados obtidos com a contratação. A autora pondera, contudo, que o art. 171 da lei contém previsões que parecem atribuir papel ativo demais aos órgãos de controle, fazendo-os avançar sobre o campo da gestão administrativa — o que infringe o próprio princípio da segregação de funções consagrado na lei. Essa tensão revela que a definição dos limites entre controle e gestão ainda precisa ser trabalhada pela doutrina e pela jurisprudência no âmbito do novo regime.

O exercício do controle orientado ao resultado — que avalia não apenas a conformidade formal dos atos, mas a efetividade das contratações na geração de valor para a sociedade — representa mudança de postura que os próprios órgãos de controle precisam incorporar. Se as instâncias de controle continuarem a privilegiar a verificação de requisitos formais sobre a avaliação de resultados, reproduzirão no exercício de suas funções a mesma lógica burocrática que a nova lei buscou superar no campo da gestão.

#### **4.5 Impactos para particulares e competitividade do mercado**

A Lei nº 14.133/2021 produz impactos relevantes para os particulares que participam de licitações e contratos administrativos. A extinção das modalidades de convite e tomada de preços, substituídas por procedimentos mais transparentes e acessíveis, tem o potencial de ampliar o número de participantes nos certames, favorecendo a competição. A dispensa eletrônica para contratações de baixo valor abre novas oportunidades para micro e pequenas empresas, democratizando o acesso ao mercado de compras públicas para um conjunto mais amplo de agentes econômicos.

Por outro lado, as novas exigências de compliance e integridade, embora justificadas pelo interesse público, podem representar barreiras para empresas de menor porte que não dispõem de estrutura para manter programas de integridade formalizados. Esse impacto

assimétrico precisa ser considerado na regulamentação infra legal da matéria, a fim de que as exigências sejam calibradas de forma proporcional ao risco contratual e ao porte das empresas, preservando o princípio constitucional da competitividade.

As penalidades mais severas introduzidas pela nova lei, com critérios de dosimetria objetivos e maior abrangência das sanções mais graves, têm o potencial de desincentivar comportamentos fraudulentos e reforçar a integridade do sistema. Niebuhr (2021, p. 236) observa que a norma irradia orientação para que a lógica de autoridade ceda espaço à ponderação como técnica a ser empregada no sancionamento administrativo, conferindo ao regime sancionatório equilíbrio entre efetividade punitiva e garantias processuais.

#### **4.6 Limites e perspectivas de consolidação**

A análise crítica desenvolvida neste trabalho identifica limites relevantes que precisam ser reconhecidos para uma avaliação equilibrada do impacto da Lei nº 14.133/2021. O primeiro e mais fundamental é que nenhuma lei é capaz, por si só, de resolver o problema da corrupção e da ineficiência nas contratações públicas. A corrupção é um fenômeno multidimensional, condicionado pela qualidade das instituições, pelos incentivos estruturais existentes e pelo grau de amadurecimento democrático. A experiência histórica brasileira demonstra, com frequência, que marcos normativos rigorosos podem ser contornados por agentes dotados de motivação e oportunidade suficientes.

O segundo limite é o da complexidade e extensão do texto legal. Niebuhr (2021) critica o caráter extenso e detalhado da lei, com 193 artigos e numerosos parágrafos, incisos e alíneas, que reproduz a técnica legislativa minuciosa da Lei nº 8.666/1993. Essa extensão exige regulamentação infralegal ampla por parte de cada ente federado — e a ausência dessa regulamentação, especialmente nos municípios de menor porte, pode comprometer a implementação das inovações e perpetuar antigas práticas sob a roupagem normativa do novo regime.

A consolidação bem-sucedida do novo regime dependerá, em última análise, da capacidade do sistema jurídico brasileiro de interpretar a lei de forma coerente e orientada aos seus objetivos: nem um rigorismo formal que reproduza as distorções do modelo anterior, nem um ativismo interpretativo que, a pretexto de buscar eficiência, esvazie garantias fundamentais dos licitantes e contratados. O diálogo permanente entre órgãos de controle, doutrina especializada e prática administrativa é condição indispensável para a construção de uma jurisprudência sólida e verdadeiramente orientada ao interesse público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho percorreu a trajetória do regime jurídico das licitações e contratações públicas no Brasil, desde o contexto histórico e normativo que deu origem à Lei nº 8.666/1993 até as mudanças estruturais introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. O percurso analítico foi guiado por uma pergunta central: em que medida as inovações da nova lei são efetivamente capazes de superar as limitações do regime anterior, contribuindo para contratações públicas mais eficientes e transparentes?

A análise histórica demonstrou que a Lei nº 8.666/1993 nasceu com uma missão essencialmente reativa: conter os abusos identificados nas contratações do período Collor por meio de controles formais rígidos. Esse propósito, legítimo em sua origem, produziu ao longo do tempo um sistema em que o procedimento se sobrepôs à finalidade — o que levou a morosidade, desperdício de recursos e enfraquecimento dos incentivos à qualidade nas contratações. A fragmentação normativa que se foi acumulando ao longo dos anos, com o Pregão, o RDC e a Lei das Estatais coexistindo com a lei geral, agravou a complexidade do ambiente regulatório sem resolver o problema de fundo.

A Lei nº 14.133/2021 respondeu a esse diagnóstico com um conjunto de inovações que, tomadas em seu conjunto, representam avanço normativo substancial. A obrigatoriedade do planejamento prévio — com o ETP, o PCA e a gestão de riscos —, a criação do PNCP como plataforma de transparência centralizada, a sistematização do regime sancionatório com parâmetros objetivos de dosimetria, a incorporação do diálogo competitivo e das exigências de compliance constituem mudanças que aproximam o sistema brasileiro das melhores práticas internacionais de governança pública. A unificação dos diplomas normativos anteriores em texto único é, por si só, um ganho de organicidade e clareza que não deve ser subestimado.

A hipótese de pesquisa é, portanto, parcialmente confirmada. A Lei nº 14.133/2021 apresenta o potencial de superar as limitações estruturais da Lei nº 8.666/1993, mas esse potencial não se realiza automaticamente nem de forma uniforme em todos os entes federados. Como evidenciado pela análise crítica, a nova lei deslocou o peso das exigências formais para a fase de planejamento, exigindo competências técnicas especializadas que estão longe de ser universalmente disponíveis na Administração Pública brasileira — especialmente nos milhares de municípios de menor porte que representam a imensa maioria dos entes públicos do país. Nesse sentido, a reforma normativa corre o risco de aprofundar as

assimetrias já existentes no sistema, caso não venha acompanhada de investimento substantivo em capacitação e fortalecimento institucional dos entes subnacionais.

A efetividade da reforma depende, em última análise, de fatores extrajurídicos que transcendem o texto da lei: a qualidade e o comprometimento dos gestores públicos, a postura dos órgãos de controle frente à nova lei, a capacidade do mercado fornecedor de se adaptar às novas exigências e, sobretudo, o amadurecimento de uma cultura de planejamento e integridade nas contratações públicas que ainda está em construção no Brasil. A lei pode abrir o caminho; percorrê-lo é tarefa das instituições.

Como limites da presente pesquisa, reconhece-se que a natureza bibliográfica e documental do estudo não permite avaliar empiricamente o impacto concreto da nova lei sobre os indicadores de eficiência e transparência das contratações públicas, dado o ainda curto período de vigência plena do novo regime. Estudos futuros de caráter quantitativo ou quanti-qualitativo — que mensurem variáveis como o tempo médio dos processos licitatórios, o número e o valor dos aditamentos contratuais, o nível de competitividade dos certames, a taxa de conformidade dos ETPs com os padrões exigidos e o grau de implementação do PNCP em diferentes perfis de entes federados — poderão contribuir de forma decisiva para uma avaliação mais completa e empiricamente robusta dos impactos da reforma normativa aqui analisada.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 ago. 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 jul. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 198, de 28 de junho de 2023.** Altera o prazo previsto no inciso II do caput do art. 193 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2023.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas:** Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MARRARA, Thiago. **Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos.** 2. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2024.

MELO, João Pedro Reis de Paula; REZENDE, Paulo Izídio da Silva. **A nova lei de licitações e as principais problemáticas enfrentadas pela Administração Pública.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE, São Paulo, v. 10, n. 10, out. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 2. ed. Florianópolis: Zênite, 2021.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo.** 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SPITZCOVSKY, Celso. **Coleção Esquemático: Direito Administrativo.** 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.257/2023** — Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Sessão de 2023. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.299/2022** — Primeira Câmara. Brasília: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 471/2019** — Plenário. Brasília: TCU, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3418/2014** — Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 3 dez. 2014. Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.** 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Instituto Serzedello Corrêa, 2010.