

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ANÁLISE DOS EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º
14.133/2021 NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO
DE UBERABA:** UM ESTUDO SOBRE A EFICIÊNCIA DAS
COMPRAS GOVERNAMENTAIS

RITA DE CÁSSIA LEME VERONEZ

Brasília-DF, 2025

RITA DE CÁSSIA LEME VERONEZ

**ANÁLISE DOS EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI
N.º 14.133/2021 NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO
MUNICÍPIO DE UBERABA:
UM ESTUDO SOBRE A EFICIÊNCIA DAS COMPRAS
GOVERNAMENTAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Paulo Alexandre Batista de Castro

Brasília-DF 2025

RITA DE CÁSSIA LEME VERONEZ

ANÁLISE DOS EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 14.133/2021 NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE UBERABA: UM ESTUDO SOBRE A EFICIÊNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 26 / 06 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro - Orientador

Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim

Prof. Dr. Luiz Augusto Magalhães

Código de catalogação na publicação – CIP

<p>V549a Veronez, Rita de Cássia Leme Análise dos efeitos da implementação da lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do município de Uberaba: um estudo sobre a eficiência das compras governamentais / Rita de Cássia Leme Veronez. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025. 127 f. : il.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro</p> <p>Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.</p> <p>1. Contratação pública. 2. Contratação de obras e serviços. 3. Administração pública - Brasil. I.Título</p> <p>CDD 351.81</p>
--

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

DEDICATÓRIA

À memória do meu irmão, Vinicius Leme Veronez, com a certeza de que há caminhos que seguimos por nós — e por aqueles que, embora tenham começado, não puderam concluí-los. Conquistas também se concretizam por meio de quem permanece. Esta é por nós dois.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida, sopro constante de possibilidades.

À Júlia, minha filha, minha flor, meu amor. A inspiração para todos os dias, o motivo mais bonito — o lugar onde tudo floresce.

Ao Marcos, presença constante e amorosa... o último beijo nas minhas partidas, e o primeiro nas minhas chegadas. Obrigada por acreditar, quando minha confiança vacilava, e pelo apoio incondicional, quando o cansaço se instalava. Sua certeza foi a minha coragem. Obrigada por enxergar além do momento e por estar — sempre.

Aos colegas do curso de mestrado, pela leveza da convivência, pelo aprendizado compartilhado e pela troca contínua. O melhor da vida, sem dúvida, está nas pessoas.

Aos servidores do município de Uberaba, os quais generosamente contribuíram para esta pesquisa, oferecendo não apenas dados, mas também experiência e vivências que enriqueceram cada página deste estudo.

Aos professores do curso de mestrado em Administração Pública do IDP, turma de São Paulo, especialmente ao meu orientador, professor Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro, pela orientação e pelo apoio ao longo da pesquisa.

A todos e a cada um, meu agradecimento.



**Eficiência é fazer as coisas direito; eficácia é
fazer as coisas certas.**

Peter Drucker, 1973

RESUMO

VERONEZ, R.C.L. Análise dos efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do Município de Uberaba: um estudo sobre a eficiência das compras governamentais. 2025. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de ensino, desenvolvimento e pesquisa, São Paulo, 2025.

A presente pesquisa examina os impactos decorrentes da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas efetuadas no município de Uberaba, estado de Minas Gerais, com ênfase na análise da eficiência das aquisições governamentais. Ainda que existam críticas ao novo marco normativo, a referida legislação foi concebida com o intuito de modernizar os procedimentos contratuais da administração pública brasileira, incorporando avanços nas dimensões de planejamento, gestão e controle. O percurso metodológico adotado possui caráter predominantemente quantitativo e foi conduzido a partir da estratégia do estudo de caso. Para tanto, foram utilizados dados secundários coletados no Portal da Transparência e no sistema municipal de contratações, abrangendo o período compreendido entre os anos de 2021 e 2024. Os achados da investigação indicam que, embora a Lei n.º 14.133/2021 represente um importante progresso no ordenamento jurídico, sua implementação enfrenta obstáculos de natureza cultural e operacional — como a insuficiência de estrutura administrativa, a carência de tecnicidade, capacitação e visão gerencial por parte dos gestores e servidores públicos — demandando aprimoramentos em diversos níveis. Apesar desses entraves, a pesquisa identificou avanços significativos em áreas relacionadas ao planejamento das contratações, como a criação da Superintendência de Planejamento de Compras, que tem contribuído para o aperfeiçoamento dos fluxos internos e para a utilização mais eficiente dos recursos públicos. Constata-se, por fim, que o processo de implementação da Lei n.º 14.133/2021 ainda está em curso. Fatores externos — como a mudança de gestão municipal, os efeitos da pandemia da covid-19 em 2021 e a migração do sistema operacional do município entre 2022 e 2023 — impactaram os dados analisados. Além disso, as estruturas criadas não foram plenamente operacionalizadas, como o não provimento de todos os cargos da nova configuração da Superintendência de Compras. Conclui-se que o potencial transformador da nova legislação depende não apenas de sua

aplicação formal, mas também de um contínuo processo de aprendizado institucional, capacitação técnica permanente e consolidação de práticas de governança pública. Este estudo oferece uma contribuição à reflexão sobre os caminhos para a modernização do setor público e a promoção de contratações públicas mais eficientes.

Palavras chave: Lei n.º 14.133/2021; compras governamentais; eficiência.

ABSTRACT

VERONEZ, R.C.L. Análise dos efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do Município de Uberaba: um estudo sobre a eficiência das compras governamentais. 2025. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de ensino, desenvolvimento e pesquisa, São Paulo, 2025.

This research examines the impacts resulting from the implementation of Law No. 14,133/2021 on public procurement processes in the municipality of Uberaba, located in the state of Minas Gerais, with emphasis on analyzing the efficiency of governmental acquisitions. Although the new legal framework has received criticism, the legislation was designed to modernize the contractual procedures of Brazilian public administration by incorporating advances in planning, management, and control. The methodological approach adopted is predominantly quantitative and was conducted through a case study strategy. Secondary data were collected from the Transparency Portal and the municipal procurement system, covering the period between 2021 and 2024. The findings of the investigation indicate that, while Law No. 14,133/2021 represents a significant advancement in the legal framework, its implementation faces cultural and operational challenges. These include insufficient administrative infrastructure, lack of technical expertise, limited training, and a managerial vision that is still under development among public managers and civil servants. These issues demand improvements at various levels of public administration. Despite these obstacles, the research identified meaningful progress in areas related to procurement planning, such as the establishment of the Procurement Planning Superintendency. This new structure has contributed to the enhancement of internal workflows and the more efficient use of public resources. It is also observed that the implementation process of Law No. 14,133/2021 is still ongoing. External factors — including changes in municipal leadership, the effects of the COVID-19 pandemic in 2021, and the migration of the municipality's operating system between 2022 and 2023 — have influenced the analyzed data. Moreover, the newly created structures have not been fully operationalized, as evidenced by the unfilled positions within the Procurement Superintendency. In conclusion, the transformative potential of the new legislation depends not only on its formal application but also on a continuous process of

institutional learning, permanent technical training, and the consolidation of public governance practices. This study contributes to the reflection on pathways toward modernizing the public sector and promoting more efficient public procurement.

Keywords: Law No. 14,133/2021; government procurement; efficiency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Etapas e distribuição de temas por fase	73
Figura 2 Quantidade de processos licitatórios por ano (2021-2024)	87
Figura 3 Quantidade de processos por período (2021-2024/2023-2024)	88
Figura 4 Valor total das contratações por ano (2021-2024)	89
Figura 5 Distribuição dos processos licitatórios por modalidade e ano (2021-2024)	90
Figura 6 Evolução do quantitativo total de contratações diretas (2021-2024)	91
Figura 7 Evolução do quantitativo por tipo de contratação direta (2021-2024)	92
Figura 8 Evolução temporal do quantitativo por tipo de contratação direta (2021-2024)	93
Figura 9 Distribuição de contratações diretas por tipo em 2021	93
Figura 10 Evolução do tempo de tramitação de licitações (2021-2024)	97
Figura 11 Tendência temporal do tempo de tramitação de licitações (2021-2024)	98
Figura 12 Razão entre tempo médio e mediano por ano	99
Figura 13 Distribuição das licitações por situação nos anos de 2023 e 2024	100
Figura 14 Licitações x processos de pagamento por indenização	103
Figura 15 Comparação entre valores de licitação e indenizações por ano	104

Figura 16 Proporção de indenizações x total licitado	105
Figura 17 Valor médio x quantidade de pagamentos por indenização	106
Figura 18 Economia total por ano (em milhões de R\$)	108
Figura 19 Evolução anual do percentual de economia (2021–2024)	108
Figura 20 Custo unitário médio por modalidade (2023–2024)	109
Figura 21 Custo unitário médio x percentual de economia por modalidade (2023–2024)	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Estudos selecionados

.....46

Quadro 2

Conteúdo da base de dados

.....54

Quadro 3

Indicadores

.....55

Quadro 4

Correlação princípios e artigos

.....62

Quadro 5

Tipologia documental do Processo Administrativo n.º 107/176425/2022

.....71

Quadro 6

Principais achados do diagnóstico

.....74

Quadro 7

Propostas estruturantes da Comissão de Implementação

.....74

Quadro 8

Estratégias de diagnóstico do Relatório 3

.....76

Quadro 9

Eixos propositivos do Relatório 4

.....77

Quadro 10

Estrutura do Programa de Capacitação

.....78

Quadro 11

Decretos publicados no âmbito do Programa de Implementação

.....	79
Quadro 12 Instruções normativas publicadas	
.....	79
Quadro 13 Regras de transição estabelecidas pelo Decreto n.º 3.244/2022	
.....	80
Quadro 14 Produtos resultantes da implementação	
.....	82
Quadro 15 Quantidade de processos licitatórios por ano (2021-2024)	
.....	87
Quadro 16 Quantidade de processos por período (2021-2024/2023-2024)	
.....	88
Quadro 17 Valor total das contratações por ano (2021-2024)	
.....	89
Quadro 18 Tempo de tramitação dos processos (2021-2024)	
.....	96
Quadro 19 Quantitativo e valores	
.....	100
Quadro 20 Resultados entre blocos (2021-2022 e 2023-2024)	
.....	101
Quadro 21 Licitações x processos de pagamento por indenização	
.....	102

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 20

2. REFERENCIAL TEÓRICO 30

- 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, BUROCRACIA E GOVERNANÇA..... 30
- 2.2 CONJUNTO NORMATIVO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL E SUA EVOLUÇÃO32
- 2.3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO E SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 34
- 2.4 FINALIDADE DA LEI DE LICITAÇÕES36
- 2.5 MODELO LICITATÓRIO BRASILEIRO: REGIMES JURÍDICOS DOS ANOS DE 1993 E DE 2021.....37
- 2.6 APLICAÇÃO DA NOVA LEI PELOS MUNICÍPIOS..... 41
- 2.7 O PAPEL DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL 43
- 2.8 ESTUDOS DE CASOS — APLICABILIDADE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS..... 45

3. METODOLOGIA52

- 3.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA52
- 3.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS, INSTRUMENTOS DE COLETA E LIMITAÇÕES 53
- 3.3 ANÁLISE DOS DADOS E TESTAGEM DAS HIPÓTESES55
- 3.4 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.....57

4. ANÁLISE DE RESULTADOS..... 60

- 4.1 OBJETIVO 1: ANALISAR A LEI N.º 14.133/2021 À LUZ DE SEUS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES, E IDENTIFICAR AS MUDANÇAS CONCEITUAIS, ESTRUTURAIS E PROCESSUAIS QUE O NOVO MARCO LEGAL INSERIU NO MACROSSISTEMA DAS COMPRAS PÚBLICAS 60
 - 4.1.2 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS NA LEI N.º 14.133/2021..... 61
- 4.2 OBJETIVO 2: IDENTIFICAR OS RESULTADOS PRELIMINARES DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 14.133/2021 PELO MUNICÍPIO DE UBERABA COM BASE EM PARÂMETROS OBJETIVOS DE ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS 69
 - 4.2.1 MAPEAMENTO DAS AÇÕES EXECUTADAS E ESTRUTURAS CRIADAS PELO MUNICÍPIO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 69

SUMÁRIO

4.2.2 ANÁLISE DOCUMENTAL – PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 107/176425/2022.....	70
4.2.1.1 CLASSIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS.....	70
4.2.1.2 FASES DO PROGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO.....	71
4.2.1.3 O DIAGNÓSTICO.....	73
4.2.1.4 PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL.....	74
4.2.1.5 DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS SOBRE A FUNÇÃO DE AGENTE DE CONTRATAÇÃO.....	75
4.2.1.6 DIAGNÓSTICO E PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DOS CONVÊNIOS MUNICIPAIS.....	76
4.2.1.7 PROJETO DE CAPACITAÇÃO EXECUTADO PELA COMISSÃO.....	77
4.2.1.8 ATOS NORMATIVOS EMITIDOS.....	79
4.2.1.9 REGRAS DE TRANSIÇÃO INSTITUÍDAS PELO DECRETO N.º 3.244/2022.....	80
4.2.1.10 ENCERRAMENTO DOS TRABALHOS E RESULTADOS FINALÍSTICOS.....	81
4.3 ANÁLISE COMPARATIVA: DECRETO MUNICIPAL N.º 3.815, DE 2023, E LEI FEDERAL N.º 14.133, DE 2021.....	82
4.3.1 ACHADOS RELEVANTES.....	83
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	86
5.1 PANORAMA GERAL DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (2021-2024).....	86
5.1.1 QUANTIDADE de contratações.....	87
5.1.2 VALOR TOTAL DAS CONTRATAÇÕES.....	89
5.1.3 DISTRIBUIÇÃO POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO.....	90
5.1.4 CONTRATAÇÕES DIRETAS.....	91
5.1.4.1 TENDÊNCIAS OBSERVADAS.....	94
5.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL (H1).....	96
5.2.1 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS.....	96
5.2.2 ANÁLISE DA RAZÃO ENTRE TEMPO MÉDIO E MEDIANO.....	98
5.3 SITUAÇÃO DAS LICITAÇÕES (HOMOLOGADA, REVOGADA, FRACASSADO, SUSPENSO, DESERTO).....	99
5.4 ÍNDICES DE PROCESSOS DE PAGAMENTO POR INDENIZAÇÃO (PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM CONTRATO).....	100

SUMÁRIO

5.4.1 ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE LICITAÇÕES E PROCESSOS PARA PAGAMENTOS POR INDENIZAÇÃO.....	101
5.4.2 COMPARAÇÃO ENTRE VALORES DE LICITAÇÕES E INDENIZAÇÕES POR ANO.....	103
5.4.3 PROPORÇÃO DE INDENIZAÇÕES EM RELAÇÃO AO TOTAL LICITADO.....	104
5.4.4 VALOR MÉDIO E QUANTIDADE DE PAGAMENTOS POR INDENIZAÇÃO.....	105
5.5 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA FINANCEIRA NAS LICITAÇÕES (2021–2024).	107
5.5.1 ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA: VALOR ESTIMADO VS. VALOR HOMOLOGADO.....	107
5.5.2 PRECISÃO DO PLANEJAMENTO DE QUANTIDADE.....	109
5.5.3 CUSTO UNITÁRIO MÉDIO POR MODALIDADE.....	109
5.5.4 EFICIÊNCIA RELATIVA POR MODALIDADE: COMPARANDO CUSTO E ECONOMIA.....	110
5.6 CONCLUSÕES (H2).....	111

6. CONCLUSÃO.....	113
--------------------------	------------

NOTAS EXPLICATIVAS.....	121
--------------------------------	------------

REFERÊNCIAS.....	123
-------------------------	------------



1

INTRODUÇÃO

As compras governamentais representam uma das principais funções administrativas do Estado, constituindo instrumento necessário para a execução de serviços públicos essenciais e estratégico para a implementação de políticas públicas e promoção do desenvolvimento nacional sustentável. No ano de 2024, o Brasil movimentou R\$ 631.694.861.174,50 (seiscentos e trinta e um bilhões, seiscentos e noventa e quatro milhões, oitocentos e sessenta e um mil, cento e setenta e quatro reais e cinquenta centavos) em contratações públicas, distribuídas em 832.801 (oitocentos e trinta e dois mil e oitocentos e um) processos de compras homologados, segundo dados do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP).¹

A administração de recursos públicos de elevada monta, bem como a condução de processos vinculados à aquisição de bens e à contratação de serviços indispensáveis à coletividade, demanda a existência de uma estrutura organizacional complexa, articulada e eficaz, capaz de garantir conformidade legal e entrega efetiva de resultados. A gestão pública moderna exige sistemas de compras orientados por critérios de eficiência, transparência e resultados (Bouckaert; Halligan, 2008). Nesse contexto, a evolução do conjunto normativo que rege as contratações públicas é essencial não apenas para garantir a legalidade, mas também para potencializar resultados positivos na prestação dos serviços públicos.

Após um longo período legislativo, entrou em vigor, no ano de 2021, o novo marco legal de licitações e contratos administrativos, a Lei n.º 14.133/2021 (LLCA). Publicada em 1º de abril de 2021, a nova lei compila três diplomas normativos: a antiga Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93), a Lei do Pregão Eletrônico (Lei n.º 10.520/2002) e, parcialmente, a Lei do RDC – Regime Diferenciando de Contratações Públicas (Lei n.º

¹ BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP: Painel PNCP em Números. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/painel-pncp-em-numeros/pncp-em-numeros-contratacoes/pncp-em-numeros-homologacoes>. Acesso em: 14 abr. 2025.

12.462/2011), além de positivar inúmeros entendimentos do Tribunal de Contas da União e de instruções normativas da União.

O novo instituto manteve o rito e a forma das contratações públicas, conservando elementos da burocracia weberiana, ao mesmo tempo que traz consigo a estrutura do modelo gerencial de Bresser Pereira (1996) expresso, por exemplo, no fortalecimento do planejamento das licitações e na busca por resultados, eficiência e qualidade das compras governamentais. Essa dualidade evidencia a tentativa de transição da lógica meramente procedimental para uma abordagem voltada ao desempenho.

A governança pública surge, nesse cenário, como o grande pilar do novo marco legal. Ela entrelaça as disposições normativas da lei por meio de seus princípios e diretrizes, com o objetivo de promover práticas administrativas voltadas à implementação de políticas públicas, à prestação eficiente de serviços à sociedade, e à garantia da integridade dos atos estatais. A consolidação de mecanismos de liderança e de gestão estratégica será determinante para o êxito das contratações públicas sob a nova legislação (Camarão, 2022). Cabe ao administrador público, nesse contexto, mitigar as insuficiências e as falhas organizacionais, como também eliminar práticas e procedimentos ultrapassados (Justen Filho, 2021).

A natureza metacontratual da Lei n.º 8.666/93 encontra-se ainda mais presente no novo diploma. Além dos mecanismos de fomento econômico e de implementação de políticas públicas já previstas na lei de 1993, novos elementos foram introduzidos, como a inovação, o desenvolvimento das *startups*, contribuição para a inclusão social, para a ressocialização e para a equidade de gênero (Nohara, 2021).

O Estado desempenha papel essencial no fomento econômico e na promoção da inovação no país. Mariana Mazzucato (2014), em sua obra *O Estado empreendedor*, argumenta que os grandes avanços tecnológicos e transformadores têm origem em investimentos públicos. A autora destaca que inovações fundamentais (como as ferrovias, a internet, a nanotecnologia e os avanços modernos na indústria farmacêutica) têm o Estado como principal impulsionador de investimentos audaciosos e visionários.

A conscientização do gestor público dessa macrorrealidade, que transcende os interesses locais, é imprescindível para o aprimoramento e aplicação adequada da Lei 14.133/2021. As ações das autoridades

administrativas assim motivadas conferirão o pretendido caráter dinâmico às regras da nova lei, refinando, via de consequência, a arquitetura do mercado de compras públicas no desafio da boa alocação dos recursos representativos do vultoso poder de compra governamental.

Embora o marco regulatório se mostre bastante extenso, muitos de seus dispositivos necessitam de regulamentação — seja por exigência expressa da nova lei, seja para que se tornem operacionais e facilmente exequíveis. Estima-se que a Lei n.º 14.133/2021 contenha cerca de cinquenta dispositivos que dependem de regulamentação específica para viabilizar sua aplicação prática (Marrara, 2023). Além disso, essa regulamentação costuma exigir a criação de novas estruturas de governança, gerando desafios às organizações.

Esse aspecto marcante da lei de licitações tem causado desconforto às administrações, especialmente aos municípios, suas fundações e autarquias, que têm, em sua grande maioria, modesta estrutura frente às exigências previstas na Lei n.º 14.133, de 2021 (Di Pietro, 2021).

Daí a importância de que a regulamentação da nova lei pelas organizações considere a estrutura burocrática e as limitações do ente público para garantir sua exequibilidade (Binenbojm, 2024). Replicar o regulamento federal, dos estados, ou mesmo de outros municípios tornaria a aplicação da lei impraticável, dado o descompasso entre a capacidade administrativa do órgão e as exigências normativas.

O processo de regulamentação normativa apresenta significativa complexidade. Devido à estrutura hierarquizada do sistema e à natureza de regulamentação de segundo grau, essas normas mantêm uma relação hierárquica direta com os regulamentos primários, não podendo contrariá-los (Amorim, 2022). Dessa forma, os instrumentos normativos complementares tornam-se inaplicáveis quando excedem os limites estabelecidos pela normatização subsidiária. Portanto, a regulamentação deve ser adequada às especificidades de cada ente, garantindo que a aplicação da lei seja compatível com suas estruturas institucionais e coerente com os princípios da lei geral.

É nesse contexto, com toda sua pujança e transcendência político-econômica, que a Lei n.º 14.133/2021 se apresenta para regulamentação e aplicação nas diversas esferas políticas, cabendo às

organizações de médio e pequeno porte o desafio de adequar suas singelas estruturas a essa potência normativa.

Dentro desse panorama, a presente pesquisa tem por finalidade analisar os efeitos decorrentes da implementação da nova Lei de Licitações nas contratações públicas do município de Uberaba, tomando como referência as mudanças promovidas a partir da edição do Decreto Municipal n.º 3.815/2023, que regulamenta a referida norma no âmbito local. O estudo tem como objeto empírico o processo de regulamentação conduzido por grupo de trabalho instituído em março de 2022, as ações administrativas subsequentes à implementação e os dados relativos às contratações efetivadas sob o novo regime jurídico.

A análise se concentrará na comparação entre as licitações realizadas sob a vigência da antiga Lei n.º 8.666/1993 (nos exercícios de 2021 e 2022) e aquelas conduzidas com base na nova lei (em 2023 e 2024). Busca-se, com isso, aferir o desempenho das licitações regidas pela Lei n.º 14.133/2021, com base em indicadores objetivos, especialmente no que se refere à eficiência das contratações públicas.

Para contextualizar os impactos observados, é necessário compreender as inovações trazidas pela nova legislação. O movimento de renovação e de acréscimos normativos introduzidos pela LLCA de 2021 no sistema de compras públicas trouxe conjunto significativo de inovações institucionais, procedimentais e operacionais no regime jurídico das contratações públicas. Essas alterações exigem dos entes federativos, especialmente dos municípios, uma ampla reestruturação administrativa, normativa e técnica para que possam internalizar e operacionalizar os novos dispositivos legais (Marrara, 2023).

Entre as principais mudanças destacam-se: a obrigatoriedade da segregação de funções nos processos de contratação; a ampliação dos objetivos da licitação; a criação do agente de contratação; a formalização do Plano Anual de Contratações (PAC); o fortalecimento da fase preparatória das licitações; a exigência de instrução processual mais robusta para contratações diretas; a vinculação das contratações ao planejamento estratégico e orçamentário; a implementação de estruturas de governança orientadas à integridade, monitoramento e avaliação dos resultados; e a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), instrumento destinado a centralizar a publicidade e a transparência dos processos licitatórios (Di Pietro, 2021).

Tais inovações, conforme argumenta Camarão (2022), visam consolidar um novo paradigma de contratações públicas, alicerçado na eficiência, na integridade e na entrega de valor à sociedade. No entanto, a efetiva implementação dessa nova racionalidade demanda capacidade institucional, técnica e gerencial por parte das administrações públicas. No caso dos municípios brasileiros, tais exigências se deparam com limitações orçamentárias, escassez de pessoal qualificado e deficiências estruturais que podem comprometer a execução das determinações legais.

A construção de um ambiente institucional aderente à nova lei requer não apenas a elaboração de normativos infralegais, como decretos e portarias, mas também a reconfiguração dos processos de trabalho, a qualificação contínua dos servidores públicos e a integração entre os setores responsáveis pelo planejamento, execução, controle e fiscalização das contratações. Conforme destaca Amorim (2022), a adoção de regulamentações eficazes deve ser sensível à realidade de cada ente federativo, evitando a mera reprodução de modelos federais ou estaduais desconectados da capacidade administrativa local e limitadas ao objeto da norma regulamentadora, uma vez que o decreto, como instrumento de execução, não deve ultrapassar os limites legais que o regem.

Nesse cenário, e diante da complexidade da aplicação da Lei n.º 14.133/2021 em realidades organizacionais desiguais, surge a necessidade de se avaliar empiricamente os efeitos dessa transição normativa, com vistas a identificar avanços, limitações e pontos de atenção.

Dessa forma, considerando a magnitude das alterações introduzidas pela nova legislação, a necessidade de readequação institucional e os desafios enfrentados por entes subnacionais para sua implementação, este trabalho tem como objetivo investigar, por meio de um estudo de caso, os efeitos percebidos da aplicação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do município de Uberaba. A pergunta que orienta a pesquisa é: quais os efeitos percebidos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do município de Uberaba, especialmente no que se refere à eficiência das compras governamentais e à racionalização do gasto público?

Assim, a fim de alcançar uma resposta aproximada, considera-se relevante analisar a Lei n.º 14.133/2021 à luz de seus princípios, objetivos

e diretrizes, identificando as mudanças conceituais, estruturais e processuais que introduziu no sistema de compras públicas. Também se busca identificar os resultados preliminares de sua implementação no município de Uberaba, com base em parâmetros objetivos extraídos dos dados coletados. Além disso, será desenvolvido um diagnóstico comparativo entre as licitações regidas pelos dois marcos legais — Lei n.º 8.666/1993 e Lei n.º 14.133/2021 — no período entre 2021 e 2024. Por fim, pretende-se propor mecanismos que possam aprimorar o processo de implementação da nova legislação, com base nos achados empíricos da pesquisa.

A investigação foi estruturada a partir da seguinte finalidade: verificar o desempenho das licitações regidas pela Lei n.º 14.133/2021, com base em dados secundários extraídos dos sistemas utilizados pelo município para o processamento das contratações, e na análise de conteúdo dos documentos oficiais do ente. Nesse percurso, foram testadas duas hipóteses centrais: a primeira (**H1**) considera que a nova legislação promove melhoria na eficiência dos processos de contratação; a segunda (**H2**) propõe que sua aplicação contribui para a racionalização do orçamento público.

Essas hipóteses decorrem da concepção teórica de que a Lei n.º 14.133/2021, em comparação com a Lei n.º 8.666/1993, favorece práticas contratuais mais eficazes e gera economia aos cofres públicos, em razão dos princípios que incorpora, dos seus objetivos estratégicos, dos mecanismos de governança que estabelece e dos institutos que fundamentam sua aplicação. Como se observa no referencial teórico (Seção 2), o novo marco legal das licitações reflete, no campo normativo, uma reconfiguração do modelo de gestão pública no Brasil — marcada por valorização de resultados, inovação, eficiência, governança, planejamento e integridade. Essa mudança de paradigma alinha-se aos objetivos constitucionais estruturantes do Estado Democrático de Direito, como o desenvolvimento nacional sustentável, a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar comum.

Teoricamente, portanto, a nova legislação conduz a licitações mais eficientes e à racionalização do gasto público. No entanto, para que esse potencial seja concretizado, é necessário que seus institutos sejam devidamente implementados pelos entes federativos e órgãos públicos. As medidas adotadas, bem como as escolhas normativas, devem ser compatíveis com as necessidades e peculiaridades locais, especialmente no que diz respeito à gestão financeira, patrimonial e de

recursos humanos (Binenbojm, 2024). Inserido nesse contexto, o estudo de caso realizado concentrou-se em duas ações fundamentais: o mapeamento das estruturas criadas pelo município de Uberaba para aplicação da Lei n.º 14.133/2021 e o levantamento de dados relativos ao período de 2021 a 2024, voltado à testagem empírica das hipóteses formuladas.

Nesse cenário, a análise proposta ganha relevância particular, não apenas pelos efeitos práticos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas, mas também por seu papel estratégico no fortalecimento da administração pública como instrumento de desenvolvimento. A lei de licitações e contratos administrativos traz um conjunto de regras e procedimentos que conferem forma e legalidade ao processo de compras governamentais. Embora seu objetivo principal seja selecionar parceiros comerciais que ofereçam propostas vantajosas à Administração, sua finalidade transcende a dimensão burocrática: trata-se de um mecanismo essencial para a execução de políticas públicas, para a prestação de serviços, para a realização de obras e para o fornecimento de bens à coletividade. Além disso, as compras públicas têm impacto direto no desenvolvimento sustentável do país, funcionando como vetor da economia local, da geração de emprego e renda e da indução de setores estratégicos para o crescimento econômico, social e ambiental.

Uma fatia expressiva do orçamento público é executada por meio das licitações, tornando o Estado-comprador um agente central de fomento econômico. Nesse contexto, a legislação também incorpora mecanismos voltados à inovação, ao fortalecimento de startups, à inclusão social, à ressocialização e à equidade de gênero. Considerando que é no município que as políticas públicas se concretizam em bens e serviços entregues ao cidadão, as contratações municipais assumem papel protagonista na superação de problemas regionais e no atendimento às demandas locais. Ainda que o governo federal seja o maior comprador institucional — com cerca de R\$ 69,46 bilhões aplicados em 2023 e R\$ 51,35 bilhões em 2021 — são os municípios que operam a ponta da cadeia de execução, conferindo à análise dos seus processos licitatórios uma importância estratégica à compreensão da eficácia da nova legislação.

O município de Uberaba foi escolhido como objeto empírico da pesquisa por seu expressivo desempenho econômico e pelo pioneirismo na adoção da Lei n.º 14.133/2021. Localizada no Triângulo

Mineiro, com população estimada em 354.142 habitantes (IBGE, 2024), Uberaba figura como uma das seis maiores economias de Minas Gerais e ocupa o 65º lugar no PIB nacional. Em 2023, arrecadou R\$ 2,27 bilhões em receitas e empenhou R\$ 2,04 bilhões em despesas, destacando-se em setores estratégicos como o agronegócio (5º no PIB nacional), a indústria (7º no PIB estadual) e os serviços (6º no PIB estadual). Paralelamente, o município tem ampliado seus investimentos em sustentabilidade e inovação, como demonstrado pelo reconhecimento internacional recebido em 2024, quando foi chancelado pela UNESCO como Geoparque Mundial — o Geoparque Uberaba – Terra de Gigantes — voltado à preservação ambiental, educação, turismo e desenvolvimento sustentável. Soma-se a isso a implantação de uma planta de hidrogênio e amônia verdes, fruto de parceria entre Brasil e Alemanha, com início das operações previsto para 2027 e investimentos estimados em R\$ 7,8 bilhões, consolidando Uberaba como referência em energia limpa.

Tais iniciativas demonstram o impacto direto das políticas públicas locais sobre o desenvolvimento regional e evidenciam o papel central que o município exerce na gestão de recursos por meio de licitações. A análise da Lei n.º 14.133/2021 sob essa perspectiva revela não apenas uma política normativa, mas também uma política econômica. Como centro regional, Uberaba também é responsável pela execução de serviços essenciais como educação, saúde, segurança alimentar e infraestrutura — áreas que demandam contratações eficientes e bem planejadas. A adoção antecipada da nova lei pelo município reforça essa vocação institucional. Em 2022, foram publicadas instruções normativas e decretos que viabilizaram sua aplicação local; o planejamento foi priorizado na regulamentação, com inclusão do Estudo Técnico Preliminar na fase preparatória e capacitação técnica dos servidores envolvidos. Esse processo culminou, em 31 de março de 2023, na edição do Decreto Municipal n.º 3.815/2023, que institui o Regime Jurídico-Administrativo das Licitações no município — antecipando a obrigatoriedade nacional de aplicação da nova legislação, que entrou em vigor apenas em dezembro do mesmo ano.

Diante do pioneirismo institucional, da pujança econômica e da posição estratégica que Uberaba ocupa no cenário nacional, o município se apresenta como um ambiente particularmente favorável à análise da implementação da nova lei de licitações. A pesquisa realizada permite observar os efeitos concretos da legislação em um



ente federativo com elevado poder de compra, capacidade técnica e papel-chave no desenvolvimento regional.





?

2

REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo reúne o referencial teórico que fundamenta a pesquisa, abordando temas centrais às compras governamentais. São discutidos os principais modelos de administração pública, a evolução normativa das contratações no Brasil, os reflexos da constitucionalização do Direito sobre a gestão pública, as finalidades atribuídas às licitações e os regimes jurídicos das legislações de 1993 e 2021. Também se examinam aspectos da aplicação da nova lei pelos municípios, o papel das compras no desenvolvimento regional e estudos de caso sobre sua implementação em diferentes contextos locais.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, BUROCRACIA E GOVERNANÇA

As reformas do Estado brasileiro a partir da era republicana apresentam gradativo processo de modernização. Numa trajetória marcada por disfuncionalidades, a implementação de padrões de racionalidade administrativa na estrutura do Estado representa uma tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática (Falcão-Martins, 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgem novas aspirações sociais e uma nova ordem legal. As regras de estímulo à profissionalização do serviço público, os instrumentos de participação popular, o concurso público, a universalização dos direitos da cidadania e a ampliação dos deveres do Estado expandiram a burocracia brasileira. Além disso, o fortalecimento dos entes subnacionais tornou o sistema burocrático mais amplo e complexo, o que ensejou a necessidade de aprimoramento das estruturas federais e a reestruturação ou mesmo a criação de burocracias nos estados e nos municípios (Abrucio; Loureiro, 2018).

Nessa esteira, a década de 1990 foi marcada por uma onda de reformas, ganhando destaque a Reforma Gerencial de Bresser-Pereira.

Com o gerencialismo, novos valores são perseguidos, como a redução de gastos, dos abusos corporativos e dos privilégios de setores

do funcionalismo; a reestruturação da organização administrativa e das carreiras de Estado; e a publicização das informações sobre o funcionalismo. Foram incluídas ideias vinculadas à Nova Gestão Pública, como a utilização de indicadores para orientar as políticas públicas, a contratualização de serviços públicos, a montagem de um modelo administrativo mais flexível e com gestores públicos mais autônomos e responsáveis (Abrucio; Loureiro, 2018). A ampliação das redes, da coprodução e da colaboração institucional são estratégia central para enfrentar a complexidade das demandas sociais nesse novo modelo de gestão (Osborne, 2006).

A reforma gerencial do Estado trouxe maior dinamismo e transparência às ações governamentais. A burocracia brasileira apresenta os primeiros traços de amadurecimento desde a República Velha.

A ênfase na mensuração e no desempenho conecta-se à necessidade de superar a visão da eficiência como mera contenção de custos, ampliando seu significado para abarcar critérios como equidade, impacto social e geração de valor coletivo (Bouckaert; Halligan, 2008).

A efetivação dessas reformas, entretanto, demanda a institucionalização de sistemas de avaliação de desempenho, da *accountability* e da governança orientada a resultados. A simples transposição de modelos poderá ser ineficaz se se desconsiderar os contextos culturais, políticos e administrativos locais. A entrega de valor público está atrelada à capacidade de o Estado estabelecer indicadores confiáveis, metas claras e mecanismos de *feedback* que possibilitem um ciclo contínuo de melhoria das políticas públicas (Bouckaert; Pollitt, 2017).

Dentro desse cenário, a legislação referente às compras governamentais sofreu transformações que refletem as mudanças de paradigma do Estado. A transição da administração patrimonialista para a burocrática, e desta para o modelo gerencial, acompanhada da progressiva consolidação dos princípios da governança pública, resultou em reformas normativas que buscaram alinhar as contratações públicas aos valores constitucionais, como a eficiência, a transparência e a função social.

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma nova ordem jurídico-administrativa, posteriormente reforçada pela Reforma

Gerencial da década de 1990, cujos efeitos são perceptíveis nas contratações públicas. A compreensão contemporânea sobre seu papel ultrapassa a concepção tradicional de mera aquisição de bens e serviços, consolidando-se como instrumento essencial para a efetivação do interesse público, alicerçado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social.

Essa evolução normativa e institucional requer, entretanto, suporte técnico adequado para que as práticas de avaliação, controle e planejamento se concretizem nos entes públicos, sobretudo nos municípios. Hatry (1999) reforça a necessidade de sistemas de informação confiáveis, metas claras e comparabilidade temporal para que a avaliação de desempenho se integre de fato à gestão pública. É necessário considerar os contextos organizacionais específicos, a subjetividade dos agentes públicos e a realidade institucional local — elementos particularmente relevantes para a realidade dos pequenos e médios municípios brasileiros, nos quais os desafios de estrutura e capacitação são mais acentuados (Guba; Lincoln, 1989).

Portanto, a análise da Administração Pública brasileira sob a ótica da burocracia, da governança e das reformas gerenciais exige um olhar integrado que considere tanto os marcos legais e institucionais quanto os aspectos socioculturais e operacionais. O referencial da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Pública, em articulação com as abordagens contemporâneas de avaliação, oferece um arcabouço teórico robusto para compreender os limites e as potencialidades do atual modelo de contratações públicas.

2.2 CONJUNTO NORMATIVO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL E SUA EVOLUÇÃO

A trajetória histórica da legislação sobre compras públicas no Brasil revela não apenas a evolução normativa do instituto da licitação, mas, principalmente, sua estreita vinculação com as transformações conceituais e estruturais do Estado brasileiro. Desde o período colonial e imperial até o atual modelo constitucional, a regulamentação das contratações governamentais foi moldada por diferentes paradigmas administrativos, avançando de uma concepção meramente instrumental e burocrática para uma visão estratégica, orientada por princípios como a eficiência, a função social e o desenvolvimento nacional sustentável.

A primeira legislação nacional a tratar diretamente da matéria foi o Decreto n.º 2.926, de 1862, que estabelecia concorrência para execução de obras públicas, consolidando a preferência pela proposta mais vantajosa. Com a promulgação do decreto, voltado especificamente para os serviços do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, surgem traços normativos mais técnicos e delineamentos de princípios ainda hoje presentes no Direito Administrativo, como publicidade, sigilo das propostas e igualdade entre os participantes (Peixoto, 2007).

A consolidação de uma disciplina mais sistemática se dá com o Decreto n.º 4.536, de 1922, que organiza o Código de Contabilidade da União e introduz dispositivos sobre licitações entre os artigos 49 e 58. Embora limitado ao âmbito federal, o decreto representou um marco normativo ao estabelecer condições de validade dos contratos, mecanismos de controle e sanções administrativas. Contudo, conforme observa Rosilho (2013), não se tratava ainda de uma política nacional de contratações, pois havia ampla liberdade para os entes subnacionais definirem seus próprios procedimentos.

Somente com o Decreto-Lei n.º 200, de 1967, que institui diretrizes para a Reforma Administrativa do Estado e organiza a Administração Federal, passa-se a observar uma tentativa efetiva de uniformização nacional dos procedimentos licitatórios. O decreto representa o início da tendência de unificação da disciplina jurídica das compras governamentais, consolidando o modelo legal maximalista que seria aprofundado nas décadas seguintes (Rosilho, 2013).

O ponto de inflexão ocorre com a edição do Decreto-Lei n.º 2.300/1986, que inaugura o Estatuto das Licitações e Contratos da Administração Pública Federal, posteriormente revogado pela Lei n.º 8.666/1993. Esta última, fruto de um contexto político marcado pela necessidade de moralização da gestão estatal após escândalos de corrupção, institui um marco normativo abrangente, de observância obrigatória por todos os entes da Federação, e introduz princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF/88).

Apesar de sua abrangência, a Lei n.º 8.666/1993 foi alvo de críticas por seu formalismo excessivo e sua rigidez procedimental, o que motivou a criação de novos modelos licitatórios mais dinâmicos, como o pregão (Lei n.º 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações

– RDC (Lei n.º 12.462/2011). O pregão, em especial, foi concebido como resposta à necessidade de maior celeridade e economicidade, caracterizando um momento de transição para um modelo mais orientado a resultados (Sundfeld, 2013).

A transformação mais significativa, entretanto, decorre da reinterpretção da licitação não mais como mera atividade instrumental do Estado, mas como ferramenta de política pública. Christianne de Carvalho Stroppa (2013), em *As micro e pequenas empresas (MPE's) e a função social da licitação*,² demonstra como a licitação passou a exercer uma função social, especialmente a partir da edição da Lei Complementar n.º 123/2006, que estabelece tratamento favorecido às micro e pequenas empresas (MPes). Nesse novo contexto, a licitação deixa de ser apenas um meio de aquisição e se torna instrumento de inclusão econômica, fomento à competitividade e desenvolvimento local.

O novo marco regulatório das contratações públicas, Lei n.º 14.133, publicado em 1º de abril de 2021 dialoga com as demandas contemporâneas de governança, inovação e sustentabilidade. A nova lei incorpora princípios da gestão pública moderna, como planejamento, gestão por competências, análise de riscos e controle por resultados, alinhando-se à tendência de uso estratégico do poder de compra estatal para alcançar objetivos econômicos, sociais e ambientais.

A influência da Constituição Federal de 1988 nas instituições burocráticas, bem como no ordenamento jurídico nacional, faz nascer o movimento de constitucionalização do Direito, entendido como a projeção dos princípios e normas constitucionais sobre todo o sistema jurídico, inclusive sobre os ramos tradicionalmente considerados de caráter infraconstitucional (Sarlet, 2012).

2.3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO E SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A constitucionalização do Direito implica a expansão da força normativa da Constituição, que passa a irradiar seus conteúdos axiológicos e materiais por todo o ordenamento jurídico, funcionando

² STROPPIA, Christianne de Carvalho. *As micro e pequenas empresas (MPE's) e Função Social da Licitação*. 2013. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

como parâmetro de validade, interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais (Barroso, 2012). A Constituição, nesse cenário, assume papel central na estruturação do Direito, deixando de ser apenas um conjunto de normas programáticas para tornar-se elemento estruturante da ordem jurídica como um todo.

Esse fenômeno repercute de modo direto sobre a atuação dos três Poderes da República. No âmbito da Administração Pública, a constitucionalização do Direito Administrativo pode ser analisada a partir de três vetores interligados: **i.** a presença expressiva de normas constitucionais que regulam diretamente a atividade administrativa; **ii.** as transformações político-institucionais pelas quais passou o Estado brasileiro nas últimas décadas, sobretudo no processo de redemocratização e modernização administrativa; **iii.** a crescente influência dos princípios constitucionais sobre as categorias dogmáticas do Direito Administrativo.

Esses fatores contribuíram para a conformação de um novo modelo jurídico-administrativo, no qual paradigmas tradicionais foram progressivamente superados por novos conceitos concebidos a partir da centralidade atribuída à dignidade da pessoa humana e à proteção dos direitos fundamentais como mecanismo de promoção do interesse público para a consecução do bem-estar comum.

Entre os reflexos dessa mudança de paradigma, destaca-se a introdução de normas que expressam valores constitucionais voltados à promoção da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento nacional sustentável, da inovação, da igualdade material e da redução das desigualdades sociais e de gênero. A Lei n.º 14.133/2021, ao instituir o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, incorpora essa orientação constitucional em seus institutos, refletindo uma nova racionalidade jurídica.

Nesse contexto, observa-se uma ampliação das finalidades atribuídas à lei de licitações, que deixa de ser apenas um instrumento voltado à seleção da proposta mais vantajosa para tornar-se também um mecanismo de concretização de valores constitucionais e de indução de políticas públicas alinhadas com os objetivos fundamentais da República.

2.4 FINALIDADE DA LEI DE LICITAÇÕES

A finalidade da licitação como instrumento de promoção de política pública foi moldada ao longo do tempo pelo legislador (Niebhur, 2024). Tradicionalmente, licitação é compreendida como conjunto de regras e procedimentos que têm por finalidade selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração de forma isonômica. Este conceito substancialmente normativo, prevaleceu no Direito Administrativo brasileiro e na prática administrativa por décadas.

Segundo essa perspectiva, a finalidade do procedimento licitatório restringia-se à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sem maiores implicações de ordem estratégica, social ou inovadora. Celso Antônio Bandeira de Mello (1980) definiu a licitação como um certame competitivo, fundado na isonomia entre os participantes e destinado à seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público, destacando a função democrática do procedimento. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2021) a conceitua como um processo administrativo formal voltado à obtenção da proposta mais vantajosa, com fundamento no princípio da economicidade. Hely Lopes Meirelles (1980) adotou uma perspectiva mais pragmática, concebendo a licitação como meio de garantir à Administração a celebração do contrato mais vantajoso. Já Diógenes Gasparini enfatizou a objetividade e os critérios previamente estabelecidos, elementos centrais na estrutura procedimental da nova legislação (2011). Assim, observa-se que, na concepção clássica, a licitação cumpre finalidade predominantemente instrumental, voltada à obtenção da proposta mais vantajosa, sem abarcar outras dimensões de interesse público mais amplas.

No entanto, a partir da Constituição de 1988, elementos vinculados a valores constitucionais programáticos como justiça social, desenvolvimento econômico e sustentabilidade, passaram a ser incorporados gradualmente ao texto normativo.

Dentro desse cenário em transformação contínua, em que são refletidos os princípios da redemocratização, intensificados com o amadurecimento dos valores constitucionais, é editada a Lei Federal n.º 8.666/93, substituída, posteriormente, pela Lei Federal n.º 14.133/2021.

A utilização das compras governamentais como instrumento de execução de políticas públicas e de promoção do desenvolvimento

nacional sustentável exige uma avaliação criteriosa de sua extensão. Niebhur (2024) argumenta, com precisão, que o desenvolvimento sustentável é um conceito programático, passível de abranger uma multiplicidade de finalidades. Assim, a aplicação indiscriminada desse princípio pode comprometer a finalidade precípua da licitação, conforme delineada na Constituição: a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Dessa forma, o limite necessário reside na compreensão de que a promoção de políticas públicas não pode suprimir ou comprometer o objetivo central da licitação, que é assegurar a obtenção da melhor proposta para o interesse público.

2.5 MODELO LICITATÓRIO BRASILEIRO: REGIMES JURÍDICOS DOS ANOS DE 1993 E DE 2021

A Lei n.º 8.666, publicada em 21 de junho de 1993, integra o ordenamento jurídico nacional em pleno período de redemocratização e foi concebida para mitigar a corrupção e promover a transparência das compras governamentais.

A estrutura da lei apresenta, de forma muito clara, elementos do modelo burocrático proposto por Max Weber. Nesse sentido, a legislação busca estabelecer uma estrutura organizacional racionalizada, impessoal e hierarquizada para a realização de processos licitatórios e celebração de contratos com a Administração Pública.

Os princípios da legalidade e impessoalidade expressam os valores do *ethos* weberiano. A lei estabelece regras objetivas que devem ser seguidas por todos os órgãos da administração pública, independentemente de quem ocupa os cargos.

O caráter burocrático da lei se apresenta nos procedimentos rigorosos que ela impõe para a realização das licitações. As etapas são bem definidas, com prazos e formalidades específicas, o que contribui para evitar arbitrariedades e favorecimentos. Os processos licitatórios são controlados por uma série de normas e regulamentos, com a participação de uma comissão específica, garantindo a padronização e a objetividade das escolhas.

Além disso, a Lei n.º 8.666/1993 estabelece critérios claros para a seleção dos fornecedores e contratados, com base em méritos técnicos e no menor preço. Dessa forma, o modelo burocrático de Weber,

pautado na racionalidade e na eficiência, é reforçado, já que as decisões são tomadas mediante critérios objetivos e não subjetivos.

Outro aspecto relevante da legislação é a exigência de documentos e prestação de contas detalhadas ao longo de todo o processo licitatório e contratual. Essa transparência é fundamental para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e em benefício da sociedade como um todo, evitando desvios ou despesas desnecessárias.

O conceito ideal de compras públicas, insculpido na Lei de Licitações de 1993, embora inspirado em princípios racional-legais da teoria weberiana, revelou disfunções não da teoria em si, mas de sua aplicação prática no contexto administrativo brasileiro. A ênfase exagerada nos procedimentos formais acabou por transformar o processo licitatório em uma atividade excessivamente burocrática, lenta, pouco efetiva e ineficaz no combate à corrupção.

Sem negar os avanços institucionais e normativos promovidos pela Lei n.º 8.666/93, tornou-se evidente a necessidade de renovação do marco legal. O ordenamento jurídico passou a demandar um modelo mais dinâmico, que preservasse a legalidade e a impessoalidade, mas que também privilegiasse os resultados concretos das contratações públicas — ou seja, a entrega eficaz de bens e serviços à população, conforme as diretrizes das políticas públicas governamentais.

O regime jurídico do novo marco legal, publicado em 1º de abril de 2021, trouxe mudanças importantes no cenário das contratações públicas no Brasil. Aprovada em meio a um contexto de busca por maior eficiência e transparência nos processos licitatórios, a lei representa um esforço para modernizar o sistema e combater as práticas de corrupção.

Ao mesmo tempo que conserva elementos estruturantes da burocracia clássica, institui práticas e instrumentos que têm por finalidade tornar o processo licitatório mais eficiente, bem como promover o desenvolvimento econômico e social sustentável.

Trata-se de instrumento maximalista, assinalado por inúmeros conceitos, redação prolixa, requisitos, procedimentos e pormenores (Di Pietro, 2021). O rito e a forma continuam presentes em clara referência à burocracia weberiana.

Em outros pontos reflete o ideal gerencialista, especialmente em relação à busca por uma administração pública mais ágil e focada na obtenção de resultados. A nova legislação incorpora conceitos como “eficiência”, “inovação” e “governança” em diversos trechos, visando tornar os processos licitatórios mais eficazes.

A quantidade de exigências que impõe ao gestor, especialmente no que se refere ao planejamento licitatório, exige da Administração alto grau de *expertise* para sua aplicação.

A governança é o traço da nova lei de licitações. Neste contexto, a alta administração assume o protagonismo das compras públicas, à medida que por disposição expressa na lei (art. 11), tem o dever jurídico de implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar processos licitatórios e respectivos contratos, visando alcançar seus objetivos, promover ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

A aproximação com o mercado privado é um novo paradigma. A lei estimula a interação entre a administração pública e as empresas interessadas em fornecer bens ou serviços, permitindo um aprimoramento do conjunto das propostas, com base em critérios técnicos predefinidos.

O planejamento ganha espaço e significativa relevância. Deve estar alinhado às políticas públicas do governo e ao orçamento, recomendando, como boa prática, a elaboração do Plano de Contratação Anual.³ Ademais, acrescentou como documento obrigatório o Estudo Técnico Preliminar (ETP).

É importante dizer que o ETP não é novidade trazida pela nova lei. Sua previsão consta na Lei n.º 8.666/93⁴ e no Decreto Federal n.º

³ Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...) VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. § 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

⁴ Art. 6º, IX, da Lei 8.666/93 – aplicação do ETP para obras e serviços de engenharia.

10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico.⁵ Coube à Lei n.º 14.133/2021⁶ disciplinar seu conteúdo e reforçar a obrigatoriedade do documento nos processos de compras públicas.

Quanto ao avanço na desburocratização das compras governamentais, a nova lei traz como característica marcante a digitalização dos processos de compras⁷ nas fases interna e externa, além do uso de tecnologias da informatização como ferramentas de celeridade, planejamento e fiscalização dos serviços públicos.⁸

A base principiológica foi ampliada, incorporou novos valores ao processo licitatório e expandiu a interpretação sobre o Princípio da Legalidade.

Tradicionalmente, a legalidade é aplicada na Administração Pública com reserva de lei (“nada sem lei”) e sem maior reflexão quanto aos resultados práticos desse conceito fechado. Ocorre, como afiança Di Pietro e Marrara, que *legalidade não se esgota nisso!*⁹

O conceito evoluiu para a análise da legalidade integrada ao ordenamento jurídico e em camadas, num conceito de Juridicidade.

A nova lei de licitações contempla esse viés de legalidade mitigando-a, ao dispor, no artigo 147, § único, sobre a possibilidade de manutenção de um processo licitatório ou mesmo um contrato, que contenham vício de legalidade, caso a revogação do processo ou rescisão do contrato violem o interesse público, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Aqui, outra uma mudança de paradigma nas contratações públicas.

Ao submeter a declaração de nulidade de atos manifestamente ilegais ao princípio do interesse público, o legislador altera todo o sistema de nulidades nas contratações públicas e estabelece nova finalidade à lei: o resultado.

⁵ Arts. 3º, IV; 8º I e art. 14, I e II, todos do Decreto n.º 10.024/2019.

⁶ Art. 18 § 1º, Lei 14.133/2021.

⁷ Art. 6º, LI e da Lei 14.133/2021

⁸ Art. 19, III, Lei 14.133/2021

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Licitações e contratos administrativos. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 17.

Para que seja possível a aplicação desse novo viés, o princípio da legalidade dialoga com a LINDB e reconhece o conceito de juridicidade¹⁰ positivado no ordenamento.

Os mecanismos e ações de governança, especialmente quanto ao controle (seja preventivo, seja punitivo), tornam-se indispensáveis nesse novo sistema, a fim de evitar a banalização das ilegalidades dentro da Administração.

Nesse novo contexto, a motivação está interrelacionada com a legalidade e funciona como um dos seus elementos de verificação. Mais do que isso, em situações especiais, têm-se que o fundamento legal para determinados atos decorre apenas da motivação apresentada pelo gestor público nos atos decisórios de sua competência, quando esta é suficiente para demonstrar a adequação da medida, sua imprescindibilidade, bem como as consequências de sua execução e/ou inexecução, conforme determina a LINDB, preservando-se o interesse público e resguardado os interesses da coletividade.

Este breve apanhado em torno da nova lei de licitações revela que, sem romper com a burocracia clássica, a nova lei de licitações introduz nova dinâmica burocrática mesclando características da burocracia weberiana com a visão gerencial que tem por finalidade o desempenho e o valor público.

2.6 APLICAÇÃO DA NOVA LEI PELOS MUNICÍPIOS

Decorre do art. 22, XXVII da Constituição da República a competência da União para legislar sobre licitações e contratos. Por força desse dispositivo, cabe ao legislador federal a edição e aprovação das normas básicas sobre licitações e contratos, para a Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal (Marrara, 2023).

Em que pese a competência da União para editar normas gerais, todos os entes políticos da federação brasileira têm competência para legislar sobre licitação e contratos dentro da esfera própria dos seus

¹⁰ (...) legalidade como Juridicidade: vinculação ao direito posto e aos seus valores fundantes, inclusive os não escritos. A Juridicidade é, pois, a legalidade em sua feição mais abrangente, reconhecadora do direito como bloco complexo, estruturado a partir de fontes legais e infralegais, bem como de norma explícitas e implícitas. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Licitações e contratos administrativos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 18.

interesses locais, naquilo que se denomina normas específicas, como instrumento de autonomia (Humenhuk, 2009).

Ocorre que o legislador não cuidou de distinguir normas gerais e específicas, ponto de crítica na literatura especializada. Para Di Pietro (2021, p. 4), a referida legislação exorbita da competência legislativa federal ao estabelecer normas que se aplicam a todas as esferas do governo:

(...) na realidade ela não deixou praticamente nada para Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarem a matéria. (...) Não foi respeitada a competência dos demais entes federativos para exercerem a sua competência quanto aos aspectos peculiares a cada qual.¹¹

Marrara (2021) a denomina de lei-cartilha, com alto grau de detalhamento e pouco espaço para a acomodação dos contextos das administrações estaduais e municipais. Não obstante o grau de detalhamento da lei, a exigência da regulamentação pelos entes da federação é também um traço do novo marco.

A Lei n.º 14.133/2021 menciona explicitamente a delegação legislativa em 51 passagens. Para os mais otimistas, abriu-se uma *janela de oportunidades* aos entes públicos para a elaboração dos regulamentos próprios (Pedra, 2022).

Nesse cenário, é fundamental que os municípios compreendam a distinção entre normas primárias e secundárias, respeitando a hierarquia normativa do ordenamento jurídico. Como destaca Victor Amorim (2022), os atos normativos primários — como leis ordinárias ou complementares editadas pelo Legislativo local — podem inovar na ordem jurídica, desde que respeitem os limites constitucionais e federais. Já os regulamentos, como atos normativos secundários, têm como finalidade a fiel execução da lei, não podendo criar obrigações autônomas nem restringir direitos além do que foi autorizado pelo legislador. Sua principal função é detalhar procedimentos, esclarecer conceitos jurídicos indeterminados e delimitar o espaço de discricionariedade administrativa.

Dessa forma, a elaboração de regulamentações locais para a aplicação da nova lei deve observar esse equilíbrio. É admissível e

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 4.

necessário que os entes subnacionais editem decretos, portarias ou instruções normativas para operacionalizar a Lei n.º 14.133/2021, mas sempre em estrita obediência ao texto legal, sob pena de invalidade por extrapolação do poder regulamentar. Como enfatiza Amorim, a função normativa dos municípios nesse contexto requer especial atenção quanto ao instrumento jurídico adotado: aspectos organizacionais e de procedimentos podem ser tratados por regulamento (ato do Executivo), enquanto questões que inovem ou restrinjam direitos devem ser objeto de lei em sentido formal, preferencialmente por meio de lei complementar, sobretudo quando se tratar de matérias estruturantes da nova governança contratual.

O resultado desse paradoxo legislativo é que o modelo maximalista da lei, aliado à abertura para regulamentação de pontos específicos, traz uma realidade espinhosa aos entes subnacionais na aplicação da norma. Há flagrante dificuldade, especialmente municípios de pequeno porte, de atenderem as exigências da lei em razão de suas limitações de recursos financeiros, humanos e técnicos. Identificar os canais facilitadores para regulamentação e aplicação da nova lei, numa perspectiva gerencial, é o grande desafio da Administração Pública contemporânea.

2.7 O PAPEL DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

As compras governamentais desempenham papel essencial no funcionamento do setor público, na prestação de bens e serviços à comunidade e na execução de políticas públicas. Além de atender às necessidades da Administração, a forma como os recursos são investidos pode influenciar o desenvolvimento econômico e social local, especialmente nas regiões de maior vulnerabilidade, que apresentam dificuldades estruturais e econômicas.

Esse conceito está alinhado aos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88), que incluem a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais como caminhos a serem percorridos pelo Estado.

Ao promover a aquisição de bens e serviços de empresas locais, o governo fomenta o setor produtivo formal, gera emprego, renda e aumenta a arrecadação de tributos, num círculo virtuoso de crescimento.

Segundo Myrdal (1960), a intervenção do Estado é essencial para corrigir desigualdades regionais, pois, quando as forças de mercado atuam sozinhas, tendem a acentuar as disparidades entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. Essa perspectiva indica que políticas públicas, por meio das compras governamentais, podem atuar como mecanismos de desenvolvimento e mitigação de desigualdades.

Para Nurkse (1953), a demanda governamental atua como fator decisivo na acumulação de capital em regiões menos desenvolvidas. Segundo o economista, a expansão do mercado, estimulada pelo Estado, permite uma produção em escala que potencializa o crescimento econômico local, rompendo o ciclo vicioso de baixa produtividade e limitada capacidade de investimento.

Além da perspectiva econômica, a relação entre compras públicas e desenvolvimento é aprofundada por Rosenstein-Rodan (1943) em sua teoria do *Big Push* (Grande Impulso). Para Rosenstein-Rodan, o desenvolvimento regional demanda um esforço coordenado de investimentos em setores estratégicos da economia, nos quais o Estado atua como o grande indutor. Em seu estudo sobre a Europa Oriental, ele identificou que a formação de capital e o aumento da produtividade demandavam uma industrialização planejada, na qual o governo liderasse a criação de infraestrutura e incentivasse a criação de empresas locais. Esse modelo, ao ser adaptado para o contexto das compras governamentais, sugere que a contratação pública em larga escala, com a inclusão de empresas locais e regionais, pode provocar um impacto significativo no desenvolvimento econômico ao criar um ambiente onde novos negócios possam se estabelecer e expandir.

No Brasil, a Lei n.º 14.133/2021 tem destacada relevância na instrumentalização do objetivo constitucional do desenvolvimento sustentável. Ao introduzir diretrizes como a reserva de mercado para microempresa e empresa de pequeno porte (art. 4º), estímulo à inovação (art. 11, IV), incentivo à contratação de cooperativas, associações e grupos vulneráveis (arts. 75, III, i), previsão para práticas de economia circular e logística reversa (art. 18 §1º, XII) e prioridade na contratação de fornecedores locais (art. 60, §1º, I), a lei fomenta o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

Inserida nesse ordenamento jurídico, a Lei Complementar n.º 123/2006, ao estabelecer benefícios para micro e pequenas empresas nas licitações públicas, reforça a importância das compras

governamentais para o desenvolvimento local. Esse tipo de legislação visa não apenas promover a competitividade dessas empresas frente a grandes corporações, mas também assegurar que os recursos públicos circulem na economia local, aumentando o impacto das compras governamentais no desenvolvimento regional.

Para Marrara (2023), a governança nas contratações públicas é um elemento central da nova legislação, que exige do gestor público não apenas o cumprimento dos aspectos formais e legais, mas também a observância dos objetivos de desenvolvimento econômico e social ao planejar e realizar licitações. Esse enfoque, segundo o autor, alinha-se com o conceito de “juridicidade”, que amplia a noção tradicional de legalidade, incorporando a avaliação de impactos econômicos e sociais na aplicação das normas jurídicas.

Entretanto, para que esse potencial seja evidente, é necessário que o ente supere os desafios na aplicação do marco legal. A transformação das compras públicas em vetor de desenvolvimento local passa pela mudança dos paradigmas institucionais. A nova concepção trazida pela Lei n.º 14.133/2021 convoca o poder público a assumir papel ativo na construção de comunidades mais harmônica, inclusivas e sustentáveis.

2.8 ESTUDOS DE CASOS — APLICABILIDADE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Esta subseção reúne um conjunto de estudos de caso que analisaram a implementação da Lei n.º 14.133/2021 em municípios brasileiros, considerando distintas perspectivas institucionais e realidades locais. O objetivo é trazer elementos empíricos à pesquisa, com base em evidências concretas e análises extraídas de pesquisas acadêmicas e documentos técnicos. A seleção dos estudos foi realizada a partir de buscas em bases científicas nacionais e internacionais, com o apoio da plataforma SciSpace,¹² utilizada para triagem, extração e organização das informações relevantes ao objeto da pesquisa. São eles:

¹² **SCISPACE.** Plataforma de inteligência artificial para análise de textos científicos. Disponível em: <https://www.scispace.com>. Acesso em: 13 maio 2025.

Quadro 1 – Estudos selecionados

Município/região	Desafios	Avanços	Autor e artigo
Municípios com menos de 20 mil habitantes (Brasil)	Falta de estrutura tecnológica; dificuldade de adaptação às exigências técnicas; recursos humanos escassos.	Simplificação de procedimentos; desburocratização; possibilidade de licitar sem comissão; uso do diálogo competitivo.	DINIZ; FRAGOSO; RESGALA JÚNIOR (2023) – Análise das Mudanças e Impactos no Âmbito Municipal
Grande Aracaju (SE)	Desconhecimento técnico da lei; estrutura insuficiente de pessoal; resistência cultural e ausência de processos licitatórios com base na nova lei.	Reconhecimento de necessidade de adaptação; diagnóstico institucional aplicado; análise teórica aprofundada.	FRANÇA et al. (2022) – Dificuldades dos Municípios na Institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos
Nordeste (Tribunais de Contas Estaduais)	Baixa integração de sustentabilidade; disparidade de desempenho entre os estados; necessidade de capacitação contínua.	Ênfase em planejamento, governança e compliance; criação de comissões e planos de ação; papel orientador dos TCs.	GOMES; VASCONCELOS; CABRAL (2024) – A Nova Lei de Licitações e Contratos: Perspectivas dos Tribunais de Contas do Nordeste
Municípios da Bahia	Deficiências de governança, ausência de plano anual de contratações, baixa adesão tecnológica, falta de segregação de funções.	Adoção da nova lei por boa parte dos municípios; edição de normas locais; uso da fiscalização para orientar e capacitar.	TCM-BA (2024) – Relatório de Levantamento sobre a Implementação da Lei n.º 14.133/2021
Municípios do Tocantins	Necessidade de capacitação; ajustes em planejamento; limitação de recursos financeiros.	Redução de burocracia; estímulo à inovação; aumento da eficiência e transparência nas contratações.	FERREIRA, G. (2024) – Impacto da Nova Lei de Licitações e Compras Públicas em Municípios do Tocantins

Pontal do Paraná (PR)	Resistência cultural; baixa adesão a treinamentos; falta de capacitação técnica adequada; complexidade dos novos processos.	Implementação do processo digital; criação do Escritório de Compras Públicas; uso de plataformas eletrônicas; economia de recursos públicos.	SEBASTIÃO DE ABREU et al. (2024) – Desafios à implementação da nova lei de licitações na gestão municipal: o caso de Pontal do Paraná
-----------------------	---	--	---

Fonte: elaborado pela autora.

A análise dos estudos de casos identificou que todos as pesquisas trazem pontos em comum relacionados aos avanços e aos desafios na implementação da nova lei. Dentre os principais entraves foram relatados: **i.** falta de treinamento de pessoal, **ii.** estrutura administrativa inadequada ou insuficiente, **iii.** limitação de recursos humanos para aplicação da segregação de funções, **iv.** ausência de engajamento dos gestores de estrutura governamental contínua, **v.** falta de harmonização entre a norma federal e a cultura local, **vi.** resistência às mudanças com conceituais da lei, **vii.** dificuldade na elaboração dos documentos de planejamento e na implementação dos mecanismos de governança.

Um dos principais entraves apontados nos estudos é a escassez de capacitação técnica dos agentes públicos. Em muitos casos, os profissionais não têm conhecimento suficiente sobre as mudanças introduzidas pela nova legislação, o que compromete a correta aplicação das normas (Sebastião de Abreu *et al.*, 2024).

Além da carência de qualificação técnica, observa-se a existência de limitações estruturais e tecnológicas nos municípios, dificultando a adoção de ferramentas eletrônicas exigidas pela nova legislação, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

A ausência de sistemas informatizados adequados e de internet de qualidade prejudica diretamente o cumprimento das exigências legais, especialmente nas localidades mais afastadas dos grandes centros (Diniz; Fragoso; Resgala Júnior, 2023). Outro ponto crítico apontado nos estudos é a escassez de recursos humanos e financeiros. A quantidade de servidores disponíveis para atuar nos setores de licitação costuma ser insuficiente, e os orçamentos municipais restritos inviabilizam investimentos em treinamento, tecnologia e estrutura

física, essenciais para uma implementação eficaz da nova lei (Ferreira, 2024).

A resistência cultural também se apresenta como um fator limitante, refletindo a dificuldade de setores administrativos em se adaptarem a uma legislação mais moderna e exigente em termos de planejamento, controle e transparência. A cultura organizacional, enraizada em práticas antigas, cria barreiras à mudança e retarda os avanços esperados com a nova norma (Sebastião de Abreu *et al.*, 2024).

No aspecto normativo, muitos municípios ainda não regulamentaram localmente as disposições da Lei n.º 14.133/2021. Isso dificulta a operacionalização de dispositivos fundamentais, como a nomeação de agentes de contratação e a elaboração do plano anual de contratações, criando um cenário de insegurança jurídica e indefinição de responsabilidades (França *et al.*, 2022).

Apesar da importância dos programas de integridade, muitos municípios enfrentam desafios em sua implementação. Esses desafios incluem a falta de recursos, o conhecimento limitado sobre as práticas de conformidade e a ausência de estruturas dedicadas à supervisão desses programas (Marvão *et al.*, 2024; Melo; Hermany, 2021).

A nova lei enfatizou a importância da gestão de riscos nas compras públicas, incluindo a identificação e mitigação dos riscos associados ao processo de aquisição. No entanto, muitos municípios não têm capacidade de implementar estratégias eficazes de gerenciamento de risco (Gomes *et al.*, 2024; Carvalho *et al.*, 2022).

Foi identificada, também, baixa articulação entre os entes federativos, o que agrava a disparidade entre municípios bem estruturados e aqueles que carecem de suporte técnico e institucional. A falta de apoio coordenado de estados e da União contribui para que muitas administrações locais permaneçam inertes ou atrasadas na implementação da nova legislação (Justen Filho, 2021).

Entre os avanços, destacam-se a modernização dos processos licitatórios — com a introdução de procedimentos eletrônicos, a centralização das informações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a ampliação dos critérios de julgamento das propostas, como maior retorno econômico e inovação —, o que proporciona maior eficiência e competitividade nas contratações (Gomes; Vasconcelos; Cabral, 2024).

Outro aspecto relevante é a ênfase no planejamento das contratações, com a obrigatoriedade da elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC), o que contribui para uma administração pública mais estratégica e proativa na gestão de seus recursos (Ferreira, 2024). Isso representa uma mudança de paradigma em relação à legislação anterior, que pouco incentivava o planejamento e o controle prévio dos atos administrativos.

A adoção de sistemas digitais e processos eletrônicos trouxe ganhos importantes em termos de transparência e integridade, especialmente nos municípios que conseguiram implementar plataformas para gestão documental e tramitação de processos. Em Pontal do Paraná, por exemplo, a informatização do protocolo administrativo gerou economia de recursos públicos, redução no uso de papel e maior rastreabilidade das etapas do processo licitatório, tornando as práticas mais seguras e menos suscetíveis a fraudes (Sebastião de Abreu *et al.*, 2024). Outro ponto a ser destacado é a possibilidade de tratamento diferenciado aos municípios de menor porte, que passaram a contar com alternativas legais mais simples para procedimentos de contratação, sem prejuízo à lisura e à finalidade pública. Isso representa um importante ganho de eficiência para localidades com estrutura reduzida (Diniz; Fragoso; Resgala Júnior, 2023).

A criação de novas figuras como o agente de contratação e a maior valorização das funções de planejamento, fiscalização e controle dentro dos contratos públicos também contribuem para o fortalecimento da governança nas contratações públicas. Tais mecanismos permitem uma distribuição mais clara de responsabilidades, promovendo maior profissionalização da gestão pública (França *et al.*, 2022).

Além disso, a nova lei estimula a participação do mercado local, como observado no município de Pontal do Paraná com a criação do Escritório de Compras Públicas, o qual visa apoiar pequenos empresários e simplificar a inserção de micro e pequenas empresas nos processos licitatórios, promovendo o desenvolvimento econômico regional (Sebastião de Abreu *et al.*, 2024).

A Lei n.º 14.133/2021 introduziu mudanças significativas nos processos de compras públicas nos municípios brasileiros, com o potencial de aumentar a transparência, a eficiência e a segurança

jurídica. No entanto, sua implementação enfrentou inúmeros desafios, particularmente em aspectos técnicos, legais, sociais, econômicos, administrativos e de governança. Enfrentar esses desafios exigirá uma combinação de treinamento de pessoal, mudança na cultura organizacional, apoio governamental e adoção de programas de integridade e conformidade. O sucesso da nova lei dependerá da capacidade dos municípios de se adaptarem à nova estrutura legal e de adotar os princípios de transparência, responsabilidade e sustentabilidade nas compras públicas.



3

3

METODOLOGIA

Nesta seção é descrito o método utilizado na condução da pesquisa, com a caracterização do estudo (natureza e abordagem da pesquisa) e os procedimentos de coleta e análise dos dados. Por fim, são apresentados os resultados encontrados.

3.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

A pesquisa foi conduzida por meio de abordagem metodológica mista, com predominância da dimensão quantitativa. Esta está representada pelo tratamento de dados secundários extraídos do Portal da Transparência e do sistema municipal de contratações. A dimensão qualitativa se manifestou no exame sistemático de documentos oficiais da Administração.

A estratégia metodológica adotada é o estudo de caso, delimitado ao município de Uberaba e à sua experiência local de implementação do novo marco legal das licitações e contratos administrativos.

Conforme Gil (2010), as investigações de natureza exploratória envolvem a coleta abrangente de informações. Por sua vez, Gerring (2007) destaca a relevância da abordagem de estudo de caso nas ciências sociais, marcada pela especificidade de local e duração — ou seja, focada em um ambiente particular e um intervalo de tempo definido.

Para verificar os primeiros resultados da aplicação da Lei n.º 14.133/2021, foi necessário diagnosticar e comparar o desempenho das licitações conduzidas sob os regimes da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 14.133/2021, bem como compreender o processo de regulamentação do município, investigando as reformas estruturais e legislativas propostas nesse contexto.

Minayo (2000) sublinha que a abordagem qualitativa é adequada para explorar aspectos específicos, privilegiando interpretações e análises críticas em detrimento de meros cálculos

numéricos, focando-se em elementos que transcendem a quantificação.

Segundo Yin (2005), o estudo de caso permite uma investigação versátil, apoiada em múltiplas fontes de informação, o que facilita uma compreensão qualitativa e integral do tema em análise.

O intervalo temporal analisado compreendeu os anos de 2021 a 2024, abarcando o período de vigência da antiga legislação, o processo de regulamentação municipal e a fase inicial de aplicação do novo regime jurídico.

A adoção de uma abordagem metodológica mista e o recorte do estudo de caso no município de Uberaba permitem analisar, de forma integrada, os impactos da transição normativa nas contratações públicas e captar os resultados iniciais da nova legislação, especialmente quanto à eficiência e à racionalização de despesas no município.

3.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS, INSTRUMENTOS DE COLETA E LIMITAÇÕES

Durante a coleta, foram identificadas inconsistências relevantes nos dados, ocasionadas tanto pela migração de sistemas quanto por falhas em sua alimentação. Em 2022, o município deu início à substituição dos sistemas operacionais, com o propósito de digitalizar integralmente os serviços prestados pela prefeitura em suas diversas áreas, abrangendo desde a tramitação interna de processos até o atendimento ao público. O antigo sistema Suprimentos foi substituído pelo GRPWEB – Sistemas Integrados.

O sistema de compras, denominado GED, atualmente encontra-se em plena operação, com os processos de contratação totalmente digitalizados. No entanto, apresentou limitações quanto à extração e ao armazenamento de informações referentes ao período de 2021 a 2024.

Diante disso, tornou-se necessário consolidar uma base unificada de dados que permitisse a obtenção dos indicadores necessários à testagem das hipóteses. Essa base foi composta por meio do cruzamento das informações disponíveis nas plataformas de consulta — portal da transparência, sistemas internos (Suprimentos e GRPWEB), GED e arquivos digitais — e passou por validação manual,

com correção das divergências identificadas. O processo de consolidação envolveu consultas extensas em múltiplas abas e relatórios, sendo realizado com o apoio de software especializado.

Para os anos de 2021 e 2022, regidos pela Lei n.º 8.666/1993, os dados foram obtidos nas seguintes plataformas:

- a) Sistema Suprimentos (acesso ainda disponível);**
- b) Portal da Transparência (dados anteriores a 2023);**
- c) Sistema de Licitações;**
- d) Arquivo Digital;**
- e) Pastas de Editais e Homologações.**

Para os anos de 2023 e 2024, regidos pela Lei n.º 14.133/2021, foram utilizadas as seguintes plataformas:

- f) GRPWEB – Sistemas Integrados;**
- g) Portal do Cidadão – Processos Licitatórios;**
- h) Sistema de Licitações;**
- i) Arquivo Digital – Pastas de Editais e Homologações.**

As planilhas consolidadas contemplaram os seguintes campos:

Quadro 2 – Conteúdo da base de dados	
Campo da planilha	Descrição
Modalidade licitatória	Tipo de procedimento adotado (pregão, concorrência etc.)
Número da modalidade e o ano de realização	Identificação numérica e o respectivo ano do certame
Situação do processo	Status: homologado, revogado, deserto
Valor estimado	Valor previsto em edital para contratação
Valor homologado	Valor efetivamente homologado ao final do processo
Objeto do edital	Campo descritivo com a finalidade e conteúdo da contratação
Relação de itens	Itens detalhados constantes no edital
Número do processo de compras	Código de Controle do processo administrativo

Economia	Diferença entre o valor estimado e o valor homologado
----------	---

Fonte: elaborado pela autora.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS E TESTAGEM DAS HIPÓTESES

A análise quantitativa foi realizada com base em indicadores de eficiência, organizados em subcategorias para facilitar a interpretação e aplicação analítica. Os indicadores utilizados foram:

Quadro 3 – Indicadores				
Dimensão analítica	Hipótese	Indicador	Objetivo de medição	Interpretação esperada
I. Celeridade	H1	Tempo médio de tramitação dos processos	Avaliar a média geral de tempo dos procedimentos	Menor tempo = maior celeridade
	H1	Tempo mediano de tramitação dos processos	Identificar valor central, eliminando distorções	Mediana estável = previsibilidade
	H1	Tempo mínimo e máximo de tramitação	Verificar extremos do processo	Redução dos extremos = maior padronização
	H1	Desvio padrão do tempo de tramitação	Medir regularidade e variabilidade	Menor desvio = maior uniformidade nos prazos
II. Planejamento	H1	N.º de contratações emergenciais	Indicar falhas na previsão e planejamento	Redução = melhoria no planejamento
	H1	Valores gastos com contratações emergenciais	Avaliar impacto orçamentário da ausência de previsão	Redução = uso mais eficiente do orçamento
	H1	N.º de licitações desertas, fracassadas e revogadas	Medir falhas de planejamento e condução do certame	Redução = maior atratividade e melhor

				instrução dos processos
	H1	N.º de procedimentos com pagamento por indenização	Identificar irregularidade na formalização prévia	Redução = maior planejamento e legalidade
III. Gestão e diversificação	H1	Quantidade total de contratações	Medir capacidade de execução	Crescimento equilibrado = eficiência operacional
	H1	Quantidade por blocos (2021-22 / 2023-24)	Verificar evolução entre regimes legais	Aumento com nova lei pode indicar ganho de eficiência
	H1	Quantidade por modalidade	Avaliar adequação da modalidade ao objeto	Uso proporcional e correto das modalidades
	H1	Quantidade de contratações diretas (dispensas e inexigibilidades)	Verificar uso excepcional dos mecanismos legais	Redução proporcional = maior competitividade e planejamento
	H1	Diversidade de modalidades licitatórias utilizadas	Medir adaptabilidade institucional	Maior diversidade = estratégia de contratação mais madura
	1. Eficiência financeira	H2	Valor total gasto com contratações (2021-2024)	Analisar o nível absoluto do gasto público
H2		Valor gasto por modalidade	Medir eficiência por tipo de procedimento	Procedimentos mais eficientes = menor custo médio
H2		Economia percentual média (valor estimado x homologado)	Avaliar capacidade de negociação e eficiência do certame	Maior economia = processo mais vantajoso para o erário

	H2	Economia total por ano	Verificar economia agregada anual	Crescimento da economia = ganho de eficiência
2. Precisão orçamentária	H2	Correlação entre valor estimado e homologado	Medir acurácia das estimativas iniciais	Alta correlação = maior precisão técnica
3. Perfil de compras	H2	Distribuição por faixa de valor	Avaliar padrão de gastos	Distribuição equilibrada = racionalidade e controle orçamentário

Fonte: elaborado pela autora.

3.4 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

As principais limitações enfrentadas dizem respeito à inconsistência e à dispersão dos dados nos sistemas oficiais. Houve necessidade de validação manual em diversas situações, devido a campos não preenchidos ou preenchidos de forma inadequada. A ausência de um sistema unificado e padronizado dificultou o acesso e a organização dos dados, comprometendo parcialmente a agilidade e confiabilidade do processo analítico. Ainda assim, apesar dos obstáculos encontrados durante a coleta, foi possível consolidar uma base de dados segura e adequada para a testagem das hipóteses da pesquisa.

Apesar das limitações enfrentadas, a base de dados consolidada mostrou-se suficientemente robusta para permitir a testagem empírica das hipóteses formuladas. Na seção seguinte, os dados serão organizados conforme as dimensões analíticas estabelecidas no Quadro 4, com destaque para os indicadores de celeridade, planejamento, gestão, eficiência financeira e precisão orçamentária. A análise será estruturada em torno das duas hipóteses principais (H1 e H2), possibilitando uma comparação entre os períodos regidos pela Lei n.º 8.666/1993 e pela Lei n.º 14.133/2021.

Cada indicador será examinado de forma descritiva e comparativa, com apoio de gráficos, tabelas e medidas estatísticas simples (média, mediana, desvio padrão, entre outras), a fim de evidenciar tendências, avanços ou retrocessos ocorridos ao longo do período analisado. O foco recairá sobre a identificação de padrões e

variações nos procedimentos licitatórios, associando-os à mudança de regime jurídico e à implementação de práticas de planejamento e governança.

Além disso, serão incluídas interpretações qualitativas (sempre que necessário), especialmente nos casos em que os dados quantitativos exigirem contextualização adicional para explicar comportamentos atípicos, desvios ou limitações estruturais da gestão municipal.



4

4

ANÁLISE DE RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados (e respectivas análises) relativos ao cumprimento dos objetivos traçados para esta pesquisa, organizados em quatro partes: **i.** exame da Lei n.º 14.133/2021 a partir de seus princípios, objetivos e diretrizes, com o intuito de identificar as transformações conceituais, estruturais e processuais que o novo marco legal introduziu no macrossistema das contratações públicas; **ii.** apresentação dos resultados preliminares da implementação da Lei n.º 14.133/2021 no âmbito do Município de Uberaba, utilizando-se de parâmetros objetivos para a análise dos dados coletados nos sistemas e documentos oficiais; **iii.** análise comparativa entre as licitações realizadas sob a vigência da Lei n.º 8.666/1993 (nos anos de 2021 e 2022) e aquelas regidas pela Lei n.º 14.133/2021 (nos anos de 2023 e 2024), a fim de avaliar o desempenho das compras governamentais do Município sob ambos os regimes normativos; **iv.** propostas medidas voltadas à melhoria do processo de implementação da nova legislação, buscando-se contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das contratações públicas municipais.

4.1 OBJETIVO 1: ANALISAR A LEI N.º 14.133/2021 À LUZ DE SEUS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES, E IDENTIFICAR AS MUDANÇAS CONCEITUAIS, ESTRUTURAIS E PROCESSUAIS QUE O NOVO MARCO LEGAL INSERIU NO MACROSSISTEMA DAS COMPRAS PÚBLICAS

Esta subseção tem por finalidade mapear os princípios e objetivos que se apresentam como elementos centrais na reestruturação dos conceitos e práticas do processo de contratação pública. Na sequência, será analisado em que medida a legislação municipal de Uberaba incorporou as diretrizes estabelecidas pela nova lei.

Compreender a diretriz principiológica do novo marco legal é essencial para verificar se as ações adotadas pelo município refletem a matriz jurídica e os fundamentos normativos que orientam a lei geral.

4.1.2 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS NA LEI N.º 14.133/2021

A evolução do pensamento jurídico ressignificou o conceito de *princípio* no âmbito da Teoria do Direito. Antes vistos como enunciados vagos e destituídos de força vinculante, os princípios passaram a compor, ao lado das regras, o conceito de norma jurídica (Di Pietro, 2021).

A Lei n.º 14.133/2021, ao dispor em seu artigo 5º um rol de 22 princípios, evidencia a intenção do legislador de fundamentar o sistema de contratações públicas em um conjunto amplo de valores. Esses princípios devem orientar tanto a função normativa da Administração, na edição de regulamentos, quanto sua atuação executiva, no processo de contratação. Eles não apenas orientam a interpretação, integração e execução das normas, mas também se prestam como referência para o controle de juridicidade (Marrara, 2021).

Os objetivos, por sua vez, refletem os resultados esperados do processo licitatório (Niebuhr, 2024). Estão previstos no artigo 11 da lei de licitações e, por meio deles, a Administração não busca apenas firmar contratos, mas alcançar vantajosidade, promover a justa competição, assegurar a livre concorrência, evitar sobrepreço, estimular a inovação e fomentar o desenvolvimento nacional sustentável (Di Pietro, 2021). Embora não configurem deveres de ação, os objetivos funcionam como critérios de verificação de legalidade quanto à aplicabilidade das finalidades do Estado. Assim, cumprem papel central no controle da atuação estatal quanto ao atendimento das finalidades públicas.

A lista de princípios enunciados no artigo 5º da lei de licitações contempla os princípios constitucionais previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e os princípios específicos e aderentes à dinâmica da licitação e dos contratos. Entre eles, destacam-se os princípios da eficiência, da eficácia, do planejamento, da transparência, da segregação de funções, da segurança jurídica, da motivação, da celeridade e as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O Quadro 4 apresenta a correspondência entre os princípios explicitados no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021 — eficiência, eficácia, planejamento, segregação de funções, motivação e as disposições da LINDB — e dispositivos legais que os concretizam no texto da nova Lei

de Licitações e Contratos Administrativos. O Quadro destaca os principais artigos de forma exemplificativa, sem objetivo de esgotá-los.

Quadro 4 – Correlação princípios e artigos	
Princípio	Artigos Correspondentes da Lei n.º 14.133/2021
Eficiência	art. 7º; art. 8º; art. 11, inc. I e IV; art. 12, art. 18, §1º, inc. X; art. 25, §1º; art. 33; art. 78; art. 173; art. 174; art. 181; art. 183.
Eficácia	art. 11; art. 17, §4º; art. 64, §1º; art. 94; art. 124, inc. II 'b'; art. 133, inc. II; art. 147, caput; art. 148, §2º.
Planejamento	art. 6º, XXIII; art. 12; art. 18 e §§; art. 40, §1º, art. 78; Capítulo II do Título II.
Segregação de funções	art. 7º, I e §1º; art. 8º, caput, §1º, §3º e §5º; art. 11, §Ú; art. 32, §1º, XI; art. 53; art. 117; art. 140; art. 146; art. 169; art. 170.
Motivação	art. 17, §1º e §2º; art. 43, II; art. 71; art. 75; art. 83; art. 104, IV; art. 115, art. 147
Disposições da LINDB	art. 18, IX; art. 147; art. 169§3º; art. 104

Fonte: elaborado pela autora.

O **Princípio da Eficiência** foi incorporado ao caput do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, passando a integrar expressamente o rol de princípios que regem a Administração Pública. Segundo Niebuhr (2024), esse princípio impõe que a atuação administrativa esteja orientada à obtenção de resultados ótimos, devendo a Administração satisfazer os interesses públicos da melhor forma possível, por meio do uso racional dos recursos disponíveis, celeridade e qualidade.

A partir de seu conteúdo normativo, decorrem outros princípios correlatos, como a celeridade, a economicidade, a efetividade e o próprio planejamento, os quais integram a lógica de desempenho da Administração Pública. Trata-se, portanto, de um princípio estruturante do modelo de Estado gerencial, voltado à racionalização dos gastos públicos, bem como ao aprimoramento contínuo da atuação estatal. Conforme observa Di Pietro, a eficiência impõe à Administração o dever de maximizar o desempenho de suas funções institucionais, assegurando a prestação de bens e serviços com qualidade, no prazo previsto e a custos justos, convertendo-se, assim, em um verdadeiro imperativo de resultado.

O processamento do princípio da eficiência na Lei n.º 14.133/2021 no que se refere ao desempenho da Administração, revela-se por meio de diversas exigências voltadas à qualificação institucional e à profissionalização da gestão pública. Destacam-se, entre elas, a previsão de capacitação contínua dos servidores, seja por meio das entidades contratadas, seja pelas escolas dos Tribunais de Contas (art. 18, §1º, X e art. 173), a promoção da gestão por competência (art. 7º, caput), a preferência pela designação de servidores efetivos ou empregados públicos para o exercício das funções essenciais da lei (art. 7º, I) e a obrigatoriedade de designação formal para a função de agente de contratação (art. 8º). Outras medidas institucionais relevantes são a centralização das compras públicas (art. 181) e a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (art. 174), que buscam padronizar, integrar e ampliar a eficiência e a transparência dos processos.

No que tange ao procedimento licitatório, a eficiência manifesta-se na normatização detalhada dos prazos processuais, com regras claras sobre termo inicial, termo final e forma de contagem (art. 183), bem como no aprimoramento dos ritos e instrumentos. A lei determina a adoção prioritária da licitação eletrônica, a inversão de fases com habilitação posterior ao julgamento, o uso de modelos padronizados de editais e contratos (art. 25, §1º), a utilização de catálogos eletrônicos de padronização (art. 181) e a implementação dos procedimentos auxiliares (art. 78), todos voltados à racionalização e padronização das compras públicas. Ainda nesse contexto, os critérios de julgamento foram aprimorados, com a introdução dos tipos “maior desconto” e “maior retorno econômico” (art. 33), ampliando as possibilidades de escolha da proposta mais vantajosa. Em relação à finalidade da contratação, o art. 11, incisos I e IV, reforça o princípio da eficiência ao estabelecer que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta que ofereça o melhor resultado considerando o ciclo de vida do objeto e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Ademais, o planejamento das contratações é diretamente vinculado à eficiência, com destaque para o Plano de Contratações Anual (PCA), previsto no art. 12, que visa racionalizar as aquisições e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias.

O **Princípio da Eficácia**, igualmente elencado no art. 5º da Lei n.º 14.133/2021, figura ao lado do princípio da eficiência, exigindo, contudo, uma necessária distinção entre ambos. Enquanto a eficiência se refere ao modo como a tarefa é realizada, a eficácia diz respeito aos resultados

efetivamente alcançados pela ação administrativa. Nas palavras de Oliveira Netto (2018), é eficaz aquilo que “produz efeito” e “dá bom resultado”. Teixeira (2024) complementa essa perspectiva ao afirmar que o princípio da eficácia destaca a importância de que as ações do Estado atinjam seus objetivos de forma efetiva, ou seja, que produzam os resultados esperados.

A Lei n.º 14.133/2021 contempla o princípio da eficácia ao estabelecer diversas condições para a produção de efeitos válidos e úteis no processo licitatório e na execução contratual. Entre elas, destaca-se a previsão de que determinados atos somente produzirão efeitos se praticados em meio eletrônico (art. 17, § 4º); que documentos saneados por despacho da comissão de licitação terão efeitos na fase de habilitação (art. 64, § 1º); que a declaração de nulidade do contrato somente produzirá efeitos futuros, conforme o momento da decisão (art. 94); e que a eficácia dos contratos e aditamentos está condicionada à sua divulgação (art. 148, § 2º). Esses dispositivos revelam uma preocupação com o resultado dos atos administrativos e com sua utilidade prática, mais do que com sua mera validade formal.

Importa ressaltar que o foco do princípio da eficácia não recai sobre os efeitos jurídicos em sentido estrito, tampouco sobre a validade dos atos administrativos, mas sim sobre a obtenção de resultados concretos e vantajosos para a Administração Pública. A licitação será eficaz se cumprir os objetivos que lhe são atribuídos pelo art. 11 da Lei n.º 14.133, de 2021, tais como garantir a seleção da proposta mais vantajosa, assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, evitar contratações com preços manifestamente superiores ou inexequíveis, e fomentar a inovação e o desenvolvimento sustentável. Do mesmo modo, o contrato administrativo será eficaz se gerar o resultado esperado com sua formalização — como a construção de uma escola, a adequada prestação de serviços ou o fornecimento de bens conforme as especificações estabelecidas.

Assim, o princípio da eficácia, no contexto das contratações públicas, pressupõe que os atos administrativos — desde o planejamento da licitação até a execução contratual — conduzam ao atingimento dos objetivos públicos previamente definidos, seja na legislação, no edital ou no contrato. Um contrato de obra ou fornecimento poderá ser considerado ineficaz, por exemplo, quando o regime de execução originalmente pactuado se torne inaplicável na prática e comprometa a obtenção dos resultados esperados. Nessa

hipótese, o art. 124, inciso II, alínea “b”, da Lei n.º 14.133/2021 autoriza, mediante acordo entre as partes, a modificação do regime de execução. Por outro lado, as alterações contratuais previstas no art. 124, inciso I, e no art. 133, inciso II, que dizem respeito à adequação técnica de projetos, quantitativos ou especificações, não têm o propósito de restaurar a mera exequibilidade do objeto, mas sim de aperfeiçoar os meios ou os resultados, reforçando a eficiência e, por consequência, a eficácia da contratação.

A Lei n.º 14.133/2021 atribui centralidade ao **Princípio do Planejamento**, reconhecendo-o como elemento estruturante das contratações públicas. Conforme observa Adri (2008), o planejamento, articulado com a coordenação, a descentralização, a desconcentração e o controle, constitui uma das funções essenciais do Estado para o cumprimento de seus objetivos constitucionais. Para a autora, a realização dos fundamentos e finalidades da Constituição Federal demanda um planejamento rigoroso, capaz de assegurar estabilidade institucional, tanto no plano interno quanto nas relações externas (Adri, 2008).

Di Pietro (2021) também enfatiza o papel do planejamento como etapa imprescindível da atuação administrativa. É por meio desse processo que se realizam diagnósticos das condições existentes, se definem metas a serem alcançadas e se estabelecem ações específicas, acompanhadas de mecanismos para avaliação da efetividade das medidas adotadas.

Historicamente, o princípio do planejamento foi introduzido no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro pelo Decreto-Lei n.º 200, de 1967, cuja abordagem tem raízes na ciência da Administração. Nessa origem, o planejamento foi concebido como um instrumento técnico e organizacional, desprovido inicialmente de força normativa e jurídica (Niebuhr, 2024). Naquele contexto, seu escopo se concentrava em planos e programas governamentais, como o plano geral de governo, programas plurianuais, o orçamento-programa e a programação financeira de desembolso — ainda bastante distantes da lógica das contratações públicas.

O marco inicial do planejamento nas compras governamentais surge de forma embrionária na Lei n.º 8.666, de 1993, que aborda a necessidade de projetos, definição precisa dos objetos e quantitativos. A partir dessa base, diversos normativos infralegais foram editados ao

longo do tempo, promovendo gradualmente uma cultura de planejamento no âmbito federal.

Com a promulgação da Lei n.º 14.133/2021, o planejamento adquire status normativo pleno, deixando de ser apenas uma diretriz da boa administração e consolidando-se como um dever jurídico. A nova legislação eleva o planejamento à condição de requisito indispensável para a efetivação do resultado da contratação pública, conferindo-lhe força vinculante. Nesse novo regime, sua inobservância pode ensejar responsabilização do agente público, especialmente nos casos em que a ausência de planejamento resulte em danos ao erário. Como demonstram os registros empíricos, a negligência nessa etapa tem sido causa recorrente de ineficiências e ilegalidades, como desperdício de recursos públicos, paralisação de serviços essenciais, contratações dissociadas do planejamento estratégico, fracionamento indevido de despesas, aquisições emergenciais recorrentes, fraudes, adesões indevidas a atas de registro de preços, compras duplicadas e pagamentos por indenização (Camarão, 2021).

A importância do planejamento na nova lei se expressa de forma concreta no Capítulo II do Título II, que trata da fase preparatória da licitação. Os dispositivos legais mais diretamente relacionados ao tema são o art. 12, que institui o Plano de Contratações Anual (PCA); o art. 18, que elenca os documentos essenciais ao planejamento e define seu conteúdo; o art. 6º, inciso XXIII, e o §1º do art. 40, que disciplinam o conteúdo do termo de referência. A legislação contempla tanto o planejamento estratégico, representado pelo PCA, quanto o planejamento operacional, materializado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), no termo de referência, no projeto básico e na análise e gestão de riscos. Esses instrumentos — previstos nos arts. 12 e 18 da Lei n.º 14.133/2021 — estruturam o processo licitatório e condicionam sua legitimidade e eficácia, reafirmando a centralidade do planejamento como vetor de legalidade, eficiência e racionalidade nas contratações públicas.

A **segregação de funções** tem por finalidade impedir que um mesmo agente público exerça, de forma simultânea, atividades caracterizadas por elevado risco, sobretudo aquelas que envolvem autorização, execução e fiscalização de atos administrativos. Tal vedação busca minimizar a ocorrência de erros e fraudes nas contratações públicas, mediante a exigência de distribuição de tarefas entre diferentes indivíduos ou unidades organizacionais.

A noção de segregação de funções foi construída e consolidada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) como instrumento de moralização das contratações públicas (Marrara, 2023). A lógica subjacente é simples: ao evitar a concentração de atividades sensíveis em um único agente, ampliam-se os mecanismos de controle e transparência, reduzindo o poder de dissimulação de irregularidades e aumentando-se a responsabilização por desvios. Para Marrara (2023), essa fragmentação deliberada de tarefas constitui um mecanismo protetivo do interesse público, pois obriga a participação de múltiplos sujeitos em etapas críticas do processo, restringindo a margem para fraudes e impropriedades administrativas.

A esse respeito, Cavalheiro e Flores (2007) observam que as atividades sensíveis devem ser distribuídas entre pessoas e setores distintos, especialmente aquelas relacionadas à autorização, registro, processamento e revisão de transações administrativas. O trabalho de um agente ou unidade deve, obrigatoriamente, ser revisado por outro, dentro dos fluxos normais de trabalho, de forma a impedir que um único servidor detenha controle integral sobre processos que, pela sua natureza, ensejem risco de fraude, desperdício ou erro não detectável.

A jurisprudência do TCU reitera esse entendimento. No Acórdão n.º 2146/2022 – Plenário, o Tribunal firmou entendimento de que a acumulação, pelo pregoeiro, de responsabilidades relativas à elaboração do edital e à condução do certame configura violação ao princípio da segregação de funções, contrariando os artigos 3º, inciso IV, da Lei n.º 10.520/2002, e 17 do Decreto n.º 10.024/2019. Já o Acórdão n.º 18587/2021 – Primeira Câmara reafirma que a execução dos serviços deve ser atestada por servidor distinto daquele que autorizou o pagamento, em observância ao princípio da segregação de funções. Por sua vez, o Acórdão n.º 594/2020 – Plenário estabelece que a comissão de licitação não deve avaliar a pesquisa de preços realizada por setor diverso, devendo restringir-se às atribuições pertinentes à condução do certame.

Em sentido ainda mais abrangente, o TCU estendeu o alcance do princípio da segregação de funções à atuação de particulares na Administração Pública. Conforme os Acórdãos n.º 4.204/2014 e n.º 140/2007, é vedado que empresas contratadas pelo Estado acumulem funções potencialmente conflitantes, como prestar o serviço e, simultaneamente, prestar apoio à fiscalização da execução contratual. A aplicação desse princípio, portanto, alcança não apenas os servidores

públicos, mas também os gestores responsáveis pela definição das estruturas administrativas e pela designação de agentes envolvidos nos processos de contratação e controle, bem como os particulares contratados para funções estratégicas, como elaboração de projetos, assessoria técnica ou fiscalização de obras e serviços.

A lei de licitações incorporou expressamente o princípio em seu art. 7º, ao estabelecer obrigatoriedade de observância da segregação de funções no exercício das atividades previstas na nova lei de licitações. Ainda no âmbito do marco legal, a segregação de funções se articula diretamente com o modelo das três linhas de defesa da integridade pública, configurando um mecanismo jurídico e organizacional de prevenção a riscos, com implicações diretas sobre a estrutura administrativa dos órgãos públicos, a responsabilidade dos gestores e a lisura dos processos licitatórios. Seu não cumprimento pode comprometer a integridade dos contratos administrativos, além de representar infração aos princípios que regem a Administração Pública.

O **Princípio da Motivação** impõe à Administração Pública o dever de explicitar, de forma clara e fundamentada, as razões de fato e de direito que justificam suas decisões. Essa exigência visa assegurar a transparência, a racionalidade e o controle dos atos administrativos, especialmente diante das alternativas possíveis. No contexto das contratações públicas, a Lei n.º 14.133/2021 reforça a centralidade desse princípio ao prever a motivação como requisito obrigatório em diversas fases do procedimento licitatório, exigindo que o gestor demonstre, com clareza, a necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas adotadas (BRASIL, 2021).

A nova Lei de Licitações valoriza a motivação em uma multiplicidade de dispositivos, evidenciando sua relevância como condição de legitimidade dos atos administrativos. Exige-se fundamentação, por exemplo, nas decisões que promovem a inversão da fase de habilitação (art. 17, §1º), que optam pelo modelo presencial em detrimento da licitação eletrônica (art. 17, §2º), que definem padrões de fornecimento de bens (art. 43, II), ou que tratam da revogação e anulação da licitação ou do contrato (arts. 71 e 147). A motivação também se impõe na aplicação de sanções contratuais (art. 104, IV), bem como em outros atos decisórios referidos nos arts. 75, 83 e 115 da referida lei (Brasil, 2021).

Além do marco estabelecido pela nova lei de licitações, a exigência de motivação está ancorada nos fundamentos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Brasil, 1942), que, em seus artigos 22 a 24, determina que os atos administrativos que imponham deveres, restrinjam direitos ou produzam efeitos relevantes devem ser devidamente fundamentados. Trata-se, portanto, de um imperativo de juridicidade e racionalidade que vincula o gestor à prestação de contas e ao dever de explicação das escolhas administrativas, consagrando-se como princípio estruturante da atuação administrativa, de grande impacto nas compras governamentais, conferindo segurança jurídica, transparência e controle aos atos praticados no exercício da função pública.

4.2 OBJETIVO 2: IDENTIFICAR OS RESULTADOS PRELIMINARES DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 14.133/2021 PELO MUNICÍPIO DE UBERABA COM BASE EM PARÂMETROS OBJETIVOS DE ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Neste ponto, apresentamos os resultados preliminares da implementação da Lei n.º 14.133/2021 no município de Uberaba, com base em parâmetros objetivos de análise dos dados coletados junto aos sistemas institucionais e aos documentos oficiais da Administração Pública municipal.

4.2.1 MAPEAMENTO DAS AÇÕES EXECUTADAS E ESTRUTURAS CRIADAS PELO MUNICÍPIO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI

Na fase inicial da pesquisa documental, foi formalmente solicitada à Superintendência de Compras do Município de Uberaba a autorização para acesso às informações constantes no sistema de gestão eletrônica de documentos (GED). O pedido foi deferido por meio de comunicação oficial encaminhada por e-mail (conforme documentos consultados).^a

A coleta de dados dessa etapa baseou-se na análise de documentos administrativos oficiais, especialmente no exame do Processo Administrativo n.º 107/176425/2022, que consolida os registros formais das ações empreendidas pela Administração Municipal no processo de implementação da Lei n.º 14.133/2021.

Segundo Lakatos e Marconi (2017), a pesquisa documental consiste no exame sistemático de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, com o objetivo de extrair dados relevantes ao objeto investigado. Complementarmente, Gil (2019) observa que a pesquisa documental, embora compartilhe características com a pesquisa bibliográfica, distingue-se por utilizar fontes primárias produzidas no contexto da realidade estudada, o que confere maior proximidade com os fatos e ações institucionais analisados.

4.2.2 ANÁLISE DOCUMENTAL – PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 107/176425/2022

O município de Uberaba, com o objetivo de regulamentar a Lei Federal n.º 14.133/2021, publicou o Decreto Municipal n.º 2.136/2022, por meio do qual foi instituída a Comissão de Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (CINLL). A comissão foi composta por dez servidores municipais, conforme nomeação oficializada no Diário Oficial do Município — Porta Voz n.º 2056 —, por meio do Decreto n.º 2136, de 29 de março de 2022, com a finalidade de propor, desenvolver, executar e monitorar estratégias para implantação da nova legislação no âmbito municipal.

O Processo Administrativo n.º 107/176425/2022, digitalizado e acessado via o sistema “Arquivos Digitais”, é composto por quatro volumes, totalizando 655 páginas em formato PDF. A análise de seu conteúdo foi realizada com o apoio de ferramenta de inteligência artificial, empregada principalmente na organização de tabelas e representações gráficas.

4.2.1.1 CLASSIFICAÇÃO DOS DOCUMENTOS

A documentação analisada foi classificada conforme o tipo e a função administrativa desempenhada. Os dados estão organizados no quadro a seguir.

Quadro 5 – Tipologia documental do Processo Administrativo n.º 107/176425/2022

Tipo de documento	Descrição	Quantidade
Ata de reunião	Registro das discussões e deliberações e encaminhamentos da comissão	51
Memorando	Comunicações internas formais entre setores, solicitando ou informando ações	21
Diagnóstico	Levantamento iniciais sobre práticas, fluxos e procedimentos vigentes	11
Relatório	Documentos analíticos ou descritivos sobre as atividades e decisões da comissão.	6
Atos normativos	Emissão de normativas diversas	12
Programa de capacitação	Treinamento para servidores	5
Minuta do decreto regulamentador	Elaboração de minuta do decreto regulamentador	1

Fonte: elaborado pela autora.

4.2.1.2 FASES DO PROGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO

A análise documental possibilitou a identificação de três fases distintas no processo de implementação da nova legislação:

- a) Fase Inicial: caracterizou-se pela realização de estudos preliminares, diagnósticos e pela estruturação das atividades iniciais. Nessa etapa, os principais temas abordados foram: Lei n.º 14.133/2021, planejamento, comissões, governança e eficiência, evidenciando um esforço de compreensão normativa e de organização institucional.**
- b) Fase Intermediária: abrangeu a elaboração de instrumentos normativos, a capacitação das equipes envolvidas e o desenvolvimento de soluções tecnológicas de apoio à nova sistemática de contratações. Os termos mais recorrentes nesse período foram: decreto, sistema, capacitação, estudo técnico e orçamento, indicando uma fase voltada à consolidação dos mecanismos operacionais e normativos necessários à aplicação da nova lei.**

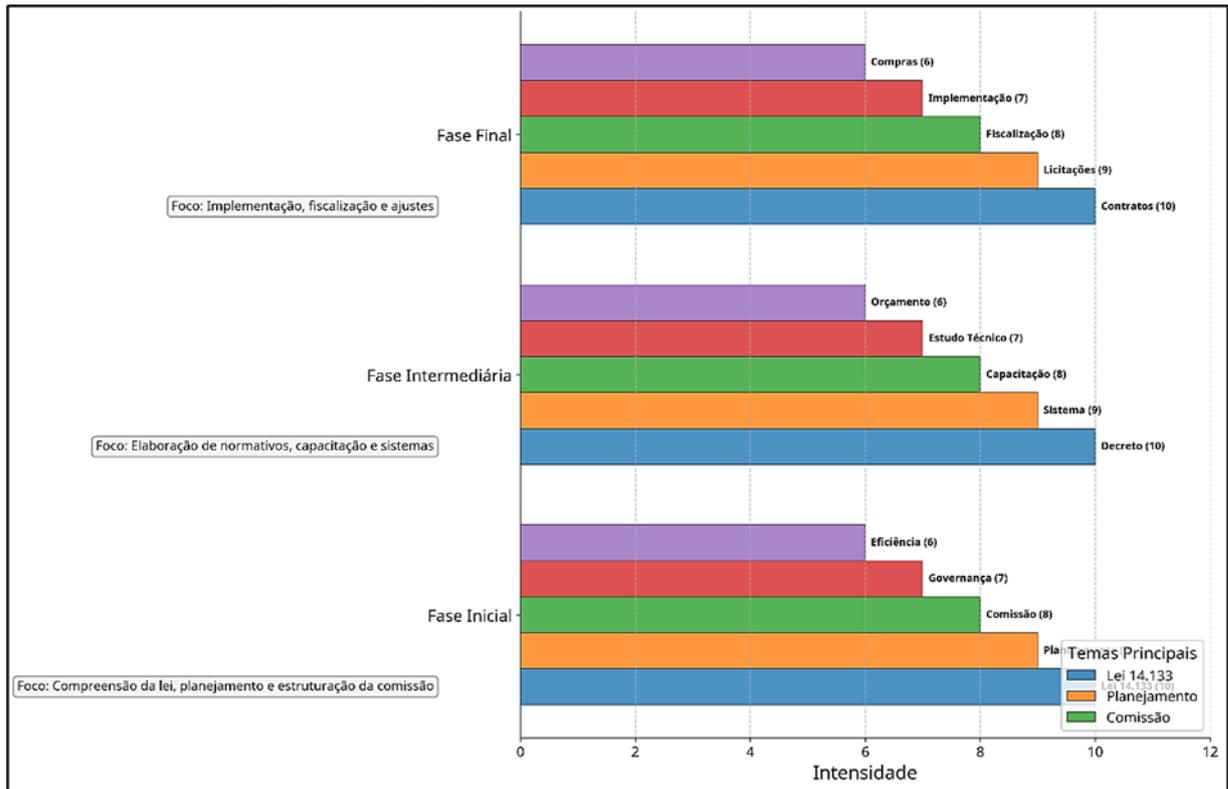
- c) Fase Final: concentrou-se na aplicação prática da Lei n.º 14.133/2021, na transição normativa e na gestão dos contratos administrativos. Nesta etapa, os temas centrais foram contratos, licitações e fiscalização, marcando o início da execução contratual sob as novas diretrizes e a consolidação do decreto regulamentador.**

Verificou-se, ainda, uma trajetória específica de evolução dos principais temas ao longo das três fases. Na fase inicial, os assuntos predominantes — Lei n.º 14.133/2021, planejamento e comissão — refletiram o período de estudo da legislação e de organização dos trabalhos da comissão responsável pela sua implementação. Na fase intermediária, os destaques recaíram sobre decreto, sistema e capacitação, demonstrando o início da produção normativa, os preparativos para os ciclos iniciais de qualificação das equipes e a intensificação dos estudos voltados ao aperfeiçoamento do sistema de compras do município. Por fim, na fase final, sobressaíram-se os temas contratos, licitações e fiscalização, sinalizando a etapa de consolidação do decreto regulamentador e o avanço para a execução contratual.

Ao longo de todo o processo, mantiveram-se constantes os temas relacionados à governança, eficiência, estudo técnico, orçamento, implementação e compras, que permearam as diferentes etapas da transição normativa e institucional.

As três etapas do programa e a trajetória dos assuntos são representadas na Figura 1:

Figura 1 – Etapas e distribuição de temas por fase



Fonte: elaborado pela autora.

4.2.1.3 O DIAGNÓSTICO

Como primeira atividade voltada à estruturação dos trabalhos, a Comissão de Implementação promoveu um diagnóstico do sistema de licitações do Município de Uberaba. O objetivo foi identificar fragilidades institucionais e mapear necessidades estruturais. O Relatório 1 (documento institucional utilizado)¹³, apresenta os resultados desse diagnóstico, elaborado com base nas seguintes estratégias metodológicas:

- a) **Análise empírica dos fluxos operacionais das secretarias requisitantes, departamentos de planejamento e núcleo de compras da Secretaria Municipal de Administração (SAD);**
- b) **Avaliação técnica de 265 Termos de Referência submetidos à Assessoria Técnica;**
- c) **Levantamento de registros administrativos no Sistema de Informações Públicas, incluindo cancelamentos, repetições de objetos licitados e falhas procedimentais;**

¹³ Para mais informações sobre os documentos utilizados, ver nota explicativa ao final desta

- d) **Observações qualitativas sobre a atuação de gestores e fiscais de contratos;**
- e) **Estudo de casos concretos que evidenciaram falhas na gestão contratual.**

O diagnóstico revelou disfunções estruturais e operacionais que comprometeram a eficiência e a legalidade dos processos licitatórios. Diante disso, foram formuladas recomendações estratégicas, descritas a seguir.

Quadro 6 – Principais achados do diagnóstico	
Categoria	Evidências identificadas
Planejamento	Ausência de planejamento prévio; instrução processual deficiente; repetição de demandas
Compras	Sobrecarga do núcleo de compras; substituição indevida de funções estratégicas
Documentação	Termos de Referência formais e inconsistentes; estimativas imprecisas
Fiscalização Contratual	Designações formais sem exercício efetivo; fiscais desconhecendo suas atribuições legais
Efetividade	Aditivos indevidos; pagamentos sem cobertura contratual; desperdício de recursos públicos

Fonte: elaborado pela autora.

4.2.1.4 PROPOSTAS DE REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

Com base nos achados, a Comissão propôs um conjunto de medidas organizadas em três eixos: reestruturação administrativa, qualificação técnica e inovação tecnológica. As propostas foram sistematizadas no quadro a seguir.

Quadro 7 – Propostas estruturantes da Comissão de Implementação	
Eixo	Propostas
Reestruturação administrativa	Criação da Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SEPLAG); reorganização dos departamentos de

	planejamento; criação do Núcleo de Pesquisa Mercadológica; avaliação do Comitê de Gestão Eficiente.
Qualificação técnica	Capacitação imediata de gestores e servidores, implementação de programa permanente de capacitação, capacitação em políticas públicas e orçamento.
Capacitação para servidores	Com ênfase na formação para elaboração de ETPs e TRs, PB e formação de preço;
Capacitação para gestores	capacitação em políticas públicas e orçamento.
Ênfase nos artefatos de planejamento	Elaboração do Plano de Contratação Anual (PCA), treinamento para aperfeiçoamento do ETP, TR e PB
Inovação tecnológica	Aquisição de sistema eletrônico integrado; criação de Núcleo de Pesquisa Mercadológica; digitalização de processos.

Fonte: elaborado pela autora.

Essas medidas visaram à mitigação das falhas identificadas e ao estabelecimento de uma base institucional sólida e eficiente para a plena implementação da Lei n.º 14.133/2021.

4.2.1.5 DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS SOBRE A FUNÇÃO DE AGENTE DE CONTRATAÇÃO

O Relatório 3 (documento consultado)^a apresentou diagnóstico técnico e proposições voltadas à estruturação institucional da função de agente de contratação, com vistas a garantir conformidade aos artigos 7º e 8º da Lei n.º 14.133/2021. A análise concentrou-se nas novas responsabilidades atribuídas aos agentes, especialmente após a extinção das Comissões Permanentes de Licitação (CPL), e nos impactos decorrentes da exigência de segregação de funções.

Com base nas evidências levantadas, o relatório propôs medidas estruturantes destinadas à valorização da função e ao fortalecimento institucional da área de contratações. As proposições incluíram:

- a) Recomposição da remuneração atribuída ao agente de contratação/pregoeiro e à equipe de apoio;**
- b) Definição de critérios objetivos para o exercício da função, como a exigência de vínculo efetivo e lotação exclusiva nos departamentos responsáveis pelos processos de compras.**
- c) A elaboração do relatório seguiu os seguintes procedimentos metodológicos:**

Quadro 8 – Estratégias de diagnóstico do Relatório 3

Procedimento metodológico	Finalidade
Levantamento de dados funcionais dos agentes e análise da carga de trabalho	Dimensionar a equipe necessária para a execução eficiente dos processos de contratação
Pesquisa comparativa da legislação e das gratificações em outros entes da Federação	Subsidiar parâmetros para definição de valor justo e atrativo
Identificação de incongruências legais locais e proposição de ajustes normativos	Alinhar a regulamentação municipal aos dispositivos da nova lei
Elaboração de minuta de projeto de lei	Instituir base normativa clara para a gratificação da função

Fonte: elaborado pela autora.

O relatório consolidou-se como um marco técnico-institucional no redesenho das atribuições da função de agente de contratação, propondo ações normativas e administrativas compatíveis com os princípios da nova legislação federal.

4.2.1.6 DIAGNÓSTICO E PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO DOS CONVÊNIOS MUNICIPAIS

O Relatório 4 (documento consultado)^a tratou da situação dos convênios no âmbito da administração pública municipal, identificando práticas informais, fragilidades operacionais e ausência de normatização específica. O documento propôs a elaboração de regulamento próprio, que sistematizasse princípios, critérios e fluxos procedimentais para a celebração e gestão desses instrumentos.

O diagnóstico foi construído a partir de coleta de dados junto a secretarias e órgãos da administração indireta, por meio de formulário eletrônico. Embora nem todas as unidades tenham respondido, a amostra obtida foi considerada representativa para fins da análise.

Com base nos dados coletados, foram propostas diretrizes para a estruturação de um regulamento de convênios, conforme sistematização a seguir:

Quadro 9 – Eixos propositivos do Relatório 4

Eixo propositivo	Conteúdo proposto
Princípios e diretrizes	Fundamentação para a avaliação de viabilidade dos convênios
Vedações expressas	Prevenção de acordos indevidos e proteção ao interesse público
Requisitos para plano de trabalho e seleção de entidade	Qualificação técnica e aderência do objeto à finalidade pública
Gestão e fiscalização	Normas mínimas de monitoramento e controle dos convênios
Fluxo de tramitação	Padronização do percurso administrativo e redução de riscos legais
Checklist de cláusulas obrigatórias	Lista de verificação para garantia da segurança jurídica dos instrumentos firmados

Fonte: elaborado pela autora.

A proposta normativa final, elaborada pela Comissão de Implementação, buscou estabelecer um novo padrão de segurança jurídica, controle institucional e efetividade na execução dos convênios celebrados pelo município de Uberaba.

4.2.1.7 PROJETO DE CAPACITAÇÃO EXECUTADO PELA COMISSÃO

O processo administrativo também registrou a execução de um projeto de capacitação destinado à qualificação técnica dos servidores municipais, em consonância com as exigências da Lei n.º 14.133/2021. A estrutura do programa foi formulada com base nas fragilidades institucionais identificadas durante as fases do programa de implementação, evidenciadas nos relatórios analíticos da Comissão.

O programa foi organizado em cinco módulos temáticos, estruturados em ciclos formativos com conteúdo voltado às áreas mais sensíveis da cadeia de contratações. A carga horária total ofertada foi de 64 horas, distribuídas por temas e em aulas presenciais. Ao todo, 245 servidores municipais participaram do programa. As aulas foram ministradas por especialistas de notório saber, contratados

especificamente para conduzir os conteúdos, conforme critérios de qualificação técnica.

A seleção dos participantes dos treinamentos ocorreu mediante indicação das chefias imediatas, com recomendação da Comissão para que fossem priorizados servidores de carreira com atribuições e lotação compatíveis com os módulos oferecidos.

Quadro 10 – Estrutura do Programa de Capacitação		
Ciclo formativo	Módulo	Conteúdo programático
Planejamento	Instrumentos de planejamento	Estudo Técnico Preliminar (ETP), Projeto Básico, Projeto Executivo, Termo de Referência
Assessoria Jurídica	Análise Jurídica das Contratações	Exigências legais, pareceres jurídicos, mitigação de riscos jurídicos
Pesquisa de preços	Formação de Preço	Pesquisa de mercado, formação de preços
Planilha de Custos	Formação de Preço	Composição de custos
Fiscalização	Gestão e Fiscalização de Contratos	Execução contratual, acompanhamento e sanções, aditivos e encerramento contratual

Fonte: elaborado pela autora.

Além de atender a uma demanda imediata de qualificação para o processo de implementação, o projeto teve um papel estratégico na transição institucional para o novo regime jurídico das contratações públicas. Como encaminhamento, a Comissão recomendou formalmente à gestão municipal a institucionalização de um programa permanente de capacitação, com vistas a garantir a contínua atualização dos agentes públicos e a conformidade com os princípios da nova legislação.

4.2.1.8 ATOS NORMATIVOS EMITIDOS

Durante o período de atuação da Comissão, foram publicados diversos atos normativos com vistas à regulamentação da Lei n.º 14.133/2021 no município de Uberaba. Os principais atos encontram-se apresentados nos quadros seguintes.

Quadro 11 – Decretos publicados no âmbito do Programa de Implementação			
N.º do Decreto	Data da publicação	Conteúdo	Status atual
2.209	12/04/2022	Enquadramento de bens de consumo (art. 20 da Lei 14.133/2021)	Revogado (Dec. 3.815/23)
3.244	02/12/2022	Regras de transição da Lei 14.133/2021	Revogado (Dec. 3.815/23)
3.400	02/01/2023	Licitação por menor preço ou maior desconto	Revogado (Dec. 3.815/23)
3.401	02/01/2023	Gestão e fiscalização de contratos administrativos	Revogado (Dec. 3.815/23)
3.402	02/01/2023	Sistema de Registro de Preços	Revogado (Dec. 3.815/23)
3.999	02/01/2023	Credenciamento (art. 79 da Lei 14.133/2021)	Revogado (Dec. 3.815/23)
3.815	31/03/2023	Consolidação da regulamentação da Lei 14.133/2021	Vigente

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 12 – normativas publicadas			
N.º da IN	Ano	Conteúdo	Status atual
001	2022	Elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP)	Revogada (IN 2/2022)
002	2022	Elaboração de ETP (versão revisada)	Revogada (Dec. 3.815/23)

001	2023	Contratações diretas (dispensa e inexigibilidade)	Revogada (Dec. 3.815/23)
002	2023	Diretrizes para agente de contratação, equipe de apoio e fiscais de contrato	Revogada (Dec. 3.815/23)
003	2023	Procedimento para pesquisa de preços	Revogada (Dec. 3.815/23)

Fonte: elaborado pela autora.

A publicação dos atos seguiu uma estratégia gradual e acumulativa. Ao final do processo, as normas foram consolidadas no Decreto n.º 3.815/2023, que revogou expressamente todos os decretos e instruções normativas anteriores.

4.2.1.9 REGRAS DE TRANSIÇÃO INSTITUÍDAS PELO DECRETO N.º 3.244/2022

Como parte do processo de implementação da Lei n.º 14.133/2021, o município de Uberaba instituiu, por meio do Decreto n.º 3.244/2022,^a regras específicas de transição entre os regimes jurídicos anteriores e o novo marco legal das contratações públicas.

O decreto estabeleceu que a nova lei seria obrigatória para todos os processos de contratação instaurados a partir de 16 de janeiro de 2023. Até essa data, os processos continuaram regidos pelas leis n.º 8.666/1993, n.º 10.520/2002 e n.º 12.462/2011.

Para preservar a segurança jurídica e assegurar o encerramento ordenado dos procedimentos instaurados sob a legislação revogada, o decreto definiu critérios objetivos para transição:

Quadro 13 – Regras de transição estabelecidas pelo Decreto n.º 3.244/2022	
Aspecto regulamentado	Regras estabelecidas
Vigência da nova lei	Aplicação obrigatória aos processos instaurados a partir de 16/01/2023
Regime jurídico dos processos anteriores	Permanência sob a égide das leis n.º 8.666/1993, n.º 10.520/2002 e n.º 12.462/2011
Prazo-limite para publicação de atos	Editais e ratificações deviam ser publicados até 31/03/2023, sob pena de arquivamento

Competência para condução	Novos processos: agente ou comissão de contratação; anteriores: pregoeiro ou CPL
Gratificações	Mantida apenas para agentes que atuem como pregoeiros, conforme Lei Municipal n.º 11.711/2013
Vigência do decreto	Entrada em vigor na data de sua publicação

Fonte: elaborado pela autora.

Essas disposições buscaram equilibrar a necessidade de adaptação ao novo regime legal com a garantia de continuidade administrativa, evitando a paralisação de procedimentos e reduzindo riscos de responsabilização.

A previsão de prazo para a publicação de atos sob a legislação anterior (31/mar./2023) visou promover a migração completa ao novo regime de forma controlada. Da mesma forma, as regras sobre competência funcional e gratificações refletiram preocupações com a adequação institucional e a valorização dos novos agentes envolvidos.

4.2.1.10 ENCERRAMENTO DOS TRABALHOS E RESULTADOS FINALÍSTICOS

As atividades da Comissão de Implementação foram oficialmente encerradas em 30 de março de 2023, conforme previsto no cronograma institucional. Na reunião final, foi apresentada a versão consolidada do Regime Jurídico-Administrativo das Licitações no município de Uberaba (ver Nota Explicativa^a), resultante da publicação do Decreto n.º 3.815/2023.

Na ocasião, foram esclarecidos os prazos e as providências obrigatórias subsequentes, destacando-se:

- a) A criação da Unidade Central de Compras (UCC);**
- b) a institucionalização do Plano de Contratações Anual (PCA);**
- c) a padronização do Catálogo Eletrônico de Padronização;**
- d) a recomendação da continuidade da formação técnica e da manutenção de uma estrutura organizacional compatível com a nova legislação.**

A comissão concluiu seus trabalhos entregando um conjunto de produtos técnico-operacionais e normativos, sistematizados no quadro a seguir:

Quadro 14 – Produtos resultantes da implementação	
Produto	Descrição
Diagnóstico do Sistema de Licitações	Levantamento técnico-estrutural da cadeia de contratações
Planejamento da Transição Normativa	Estratégia de migração entre regimes jurídicos
Consolidação normativa	Publicação do Decreto n.º 3.815/2023
Reestruturação administrativa	Proposta de criação da SEPLAG e reorganização das funções estratégicas
Capacitação	Realização de cursos presenciais para 245 servidores
Elaboração de minutas	Modelos padronizados de ETP e TR, pareceres e regulamentos
Assessoramento técnico	Apoio contínuo à alta gestão para tomada de decisões

Fonte: elaborado pela autora.

A conclusão do trabalho da comissão evidenciou o cumprimento dos objetivos estabelecidos no ato de sua criação e forneceu subsídios para tomada de decisões embasadas em evidências, a modernização da gestão das compras públicas, o aprimoramento da governança das contratações e o alinhamento institucional às diretrizes da nova Lei de Licitações.

4.3 ANÁLISE COMPARATIVA: DECRETO MUNICIPAL N.º 3.815, DE 2023, E LEI FEDERAL N.º 14.133, DE 2021

Neste momento da pesquisa, apresentamos os principais achados da análise comparativa entre o Decreto Municipal n.º 3.815/2023 de Uberaba-MG e a Lei Federal n.º 14.133/2021, com foco em seis princípios jurídicos: eficiência, planejamento, eficácia, segregação de funções, motivação e aplicação da LINDB. A análise busca identificar

convergências, eventuais incongruências e aspectos relevantes para o aprimoramento normativo local.

O decreto municipal apresenta estrutura parecida com a norma geral. É bastante extenso, com 327 artigos e um anexo. Adota os mesmos princípios estruturantes e objetivos da norma geral. Não apresenta contradições diretas, mas há normatização de mecanismos operacionais mais específicos, como formalizações e procedimentos.

4.3.1 ACHADOS RELEVANTES

- a) Eficiência: o decreto atrela gratificações à produtividade (art. 16), o que não está previsto na lei federal — aspecto curioso e potencialmente incentivador.**
- b) Planejamento: a norma local detalha burocraticamente os procedimentos, enquanto a lei federal estrutura o planejamento como pilar estratégico.**
- c) Eficácia: o decreto foca em metas e resultados de curto prazo, enquanto a lei promove a eficácia como um princípio avaliativo com base em indicadores de desempenho e aprendizagem institucional.**
- d) Segregação de Funções: o decreto é mais rígido, com vedações diretas à cumulação de funções; já a lei federal permite certa flexibilidade mediante controle de riscos.**
- e) Motivação: a lei federal exige motivação não só nas fases técnicas, mas também para sanções, anulações e atos estratégicos, enquanto o decreto foca principalmente nas justificativas técnicas.**
- f) LINDB: ambos os normativos valorizam e aplicam os princípios da LINDB, sendo a lei mais explícita na exigência de considerar consequências práticas e segurança jurídica em toda a atuação pública.**
- g) Destinou um capítulo para regulamentação de convênios, parcerias, acordos ou congêneres (CAPÍTULO VI – DOS CONVÊNIOS).**

A análise revela que o Decreto Municipal n.º 3.815/2023 apresenta compatibilidade com os preceitos da Lei n.º 14.133/2021. Contudo, observa-se que sua aplicação poderia ser aprimorada mediante o reforço das exigências relativas à motivação nos casos de aplicação de sanções e nas decisões excepcionais. O regulamento expressa com clareza os princípios estabelecidos pela nova legislação, porém, sua



revisão, à luz de uma compreensão mais aprofundada da prática local na implementação da lei de licitações, pode proporcionar benefícios adicionais e maior alinhamento com a realidade administrativa do município.





5

5

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta os dados coletados para o diagnóstico das licitações regidas pela Lei n.º 8.666/93 nos anos de 2021 e 2022, e das regidas Lei n.º 14.133/2021, nos anos de 2023 e 2024, com o objetivo de avaliar e comparar o desempenho das compras governamentais no município, sob os regimes de ambas as legislações.

A análise dos dados foi realizada em duas etapas principais:

- 1. Análise quantitativa: utilizou-se estatística descritiva para caracterizar as contratações públicas no período estudado, incluindo medidas de tendência central e dispersão. Foram realizadas comparações entre os períodos 2021-2022 (regido pela Lei n.º 8.666/93) e 2023-2024 (regido da Lei n.º 14.133/2021).**
- 2. Análise qualitativa: foram analisados aspectos contextuais das contratações, incluindo a distribuição por modalidades licitatórias e a situação dos processos (homologados, desertos, fracassados, revogados).**

Para o processamento e a análise dos dados, foram utilizadas as plataformas de inteligência artificial *i. ChatGPT – Thematic Analysis by Dr Kriukow*; *ii. ChatGPT Thematic and Sentiment Analysis Assistant*; e *iii. plataforma Manus* — o que permitiu a manipulação eficiente dos dados e a geração de visualizações gráficas para interpretação dos resultados.

5.1 PANORAMA GERAL DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (2021-2024)

Este item apresenta um panorama geral das contratações públicas realizadas pelo Município de Uberaba entre os anos de 2021 e 2024. A análise considera aspectos quantitativos, financeiros e processuais, visando contextualizar os achados da pesquisa empírica com base nos dados consolidados.

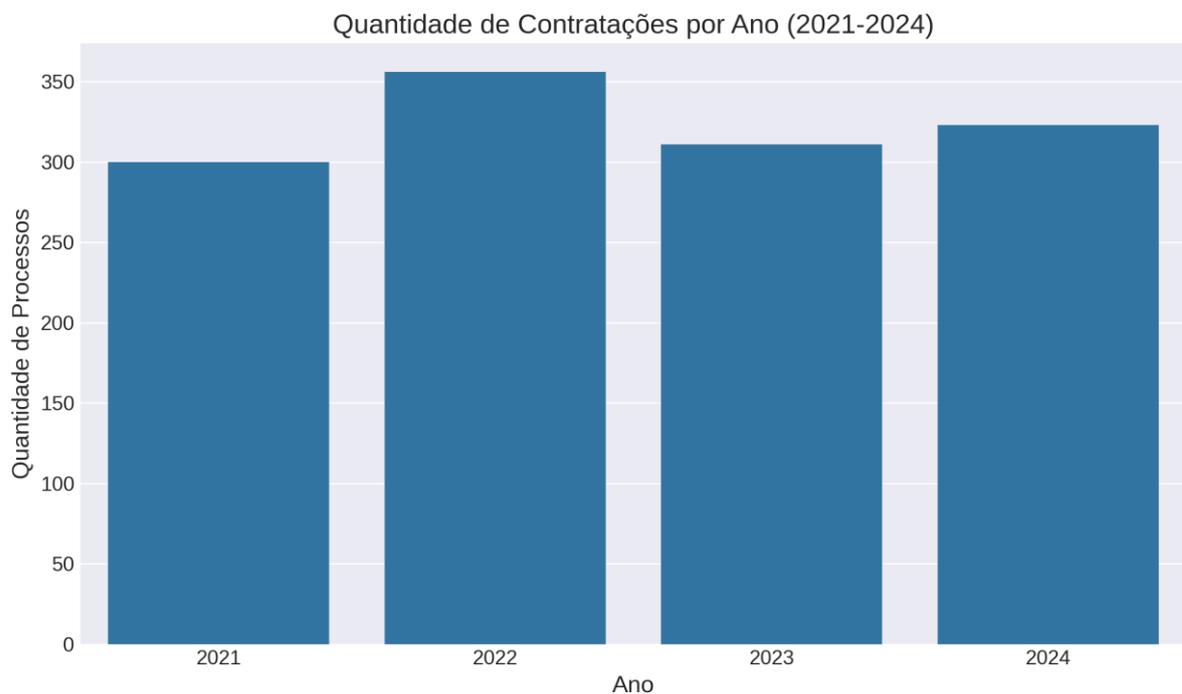
5.1.1 QUANTIDADE DE CONTRATAÇÕES

No período analisado (2021-2024), o município de Uberaba realizou um total de 1.290 processos licitatórios, distribuídos conforme apresentado a seguir.

Quadro 15 – Quantidade de processos licitatórios por ano (2021-2024)	
Ano	Quantidade de processos licitatórios
2021	300
2022	356
2023	311
2024	323
Total	1.290

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 2 – Quantidade de processos licitatórios por ano (2021-2024)



Fonte: elaborado pela autora.

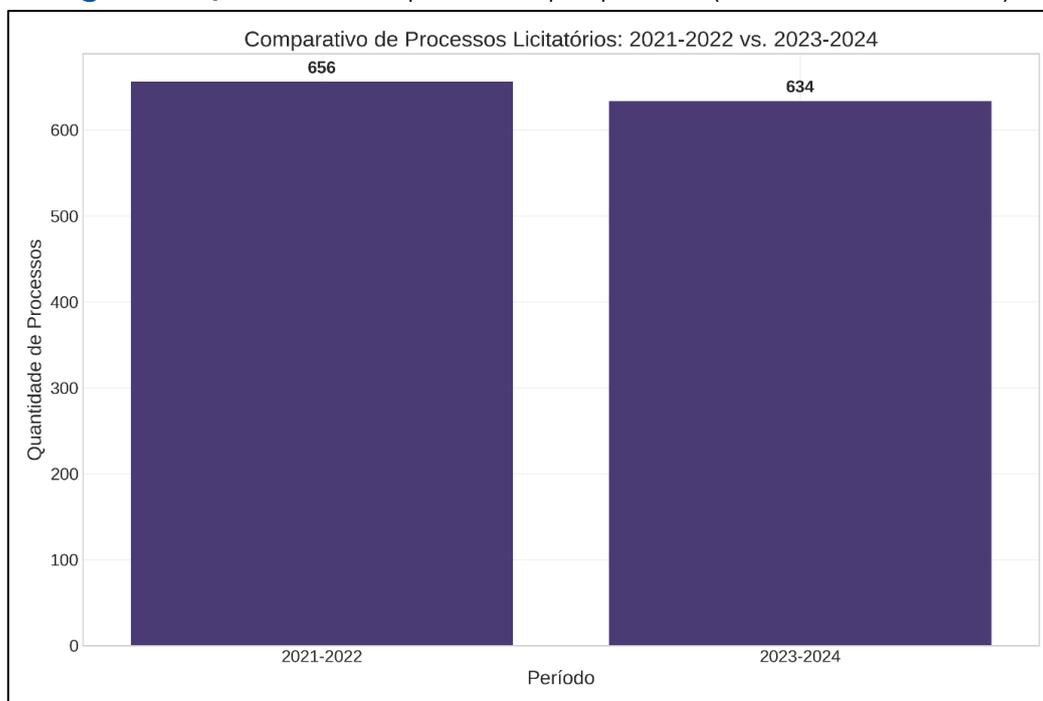
No **comparativo entre períodos**, houve uma pequena redução de 3,35% no número total de processos regidos pela Lei n.º 8.666, de

1993 (2021-2022), para o período de regência da Lei n.º 14.133, de 2021, distribuídos conforme ilustrado a seguir.

Quadro 16 – Quantidade de processos por período (2021-2024/2023-2024)	
Período	Quantidade de processos licitatórios
2021-2022 (Lei n.º 8.666/93)	656 processos licitatórios (50,9%)
2023-2024 (Lei n.º 14.133/2021)	634 processos licitatórios (49,1%)
Total	1.290

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 3 – Quantidade de processos por período (2021-2024/2023-2024)



Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se uma variação na quantidade de processos licitatórios ao longo dos anos, com um aumento de 18,67% de 2021 para 2022, seguido de uma redução de 12,64% de 2022 para 2023, e um leve aumento de 3,86% de 2023 para 2024. Essa flutuação pode estar relacionada a diversos fatores, incluindo o ciclo orçamentário municipal, as necessidades específicas de cada período e o processo de adaptação à nova legislação.

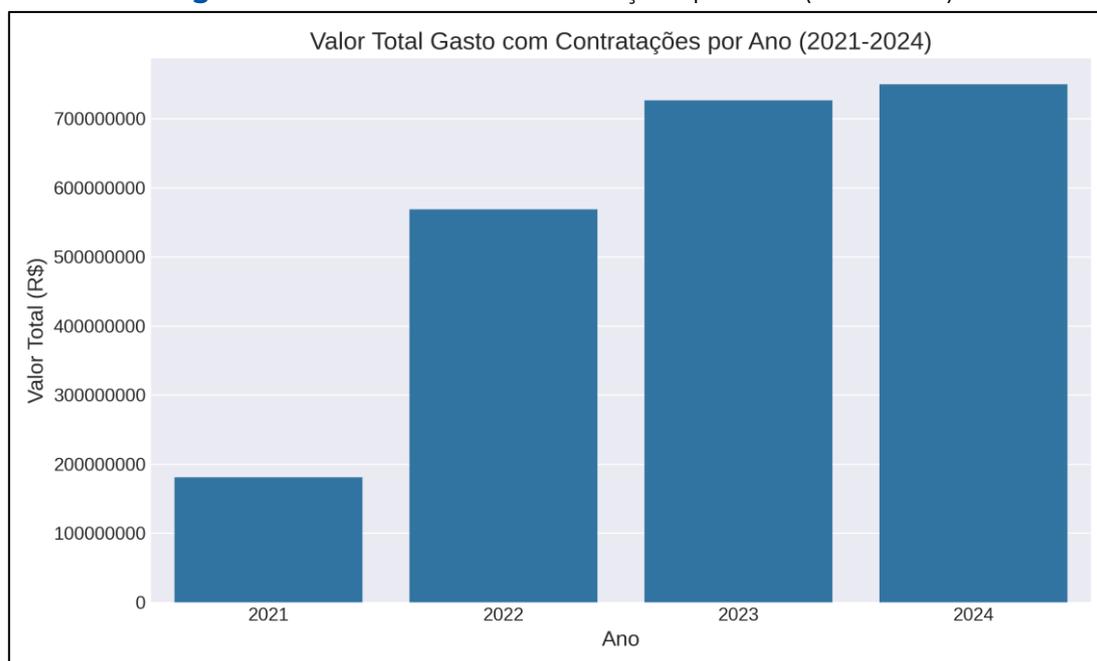
5.1.2 VALOR TOTAL DAS CONTRATAÇÕES

O valor total das contratações no período analisado foi de R\$ 2.226.074.000,00 (dois bilhões, duzentos e vinte e seis milhões, setenta e quatro mil reais), distribuídos conforme apresentado a seguir.

Quadro 17 – Valor total das contratações por ano (2021-2024)	
Ano	Valor total (R\$)
2021	180.816.600,00
2022	568.960.100,00
2023	726.623.700,00
2024	749.673.900,00
Total	2.226.074.000,00

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 4 – Valor total das contratações por ano (2021-2024)



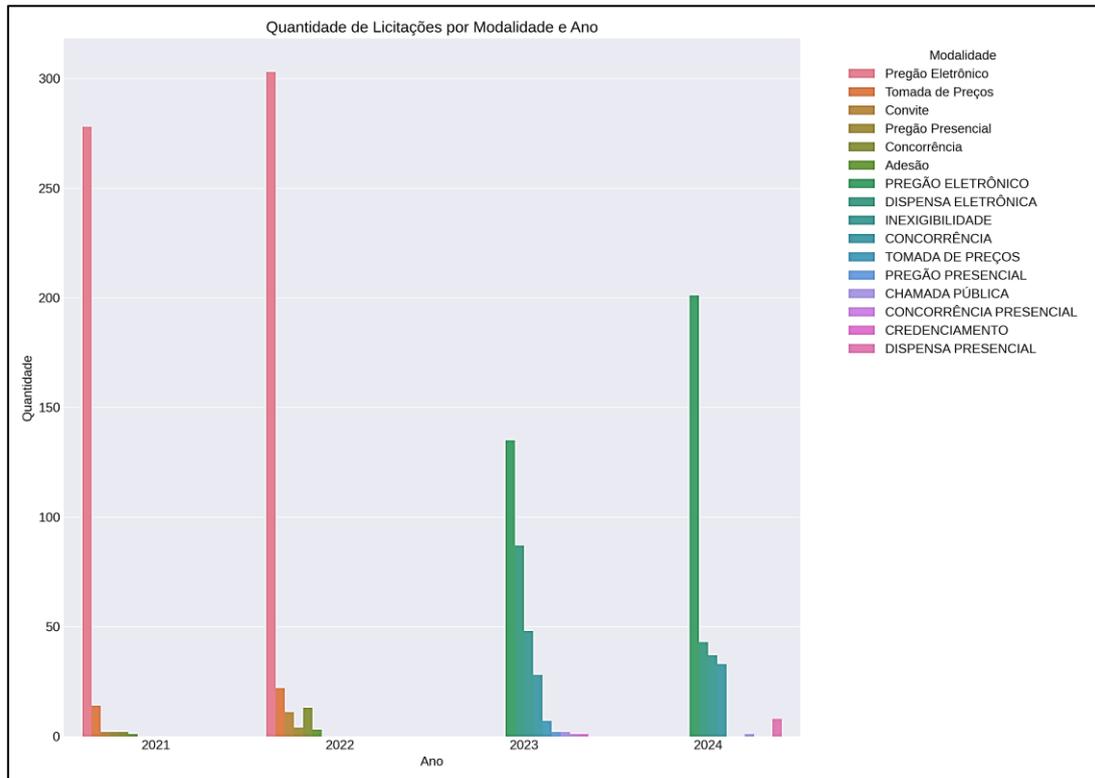
Fonte: elaborado pela autora.

Verifica-se um aumento expressivo no valor total das contratações ao longo do período analisado, com crescimento de 214,66% de 2021 para 2022; 27,71% de 2022 para 2023; e 3,17% de 2023 para 2024. Esse aumento pode refletir tanto a expansão das atividades municipais quanto os efeitos inflacionários no período.

5.1.3 DISTRIBUIÇÃO POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO

A distribuição dos processos licitatórios por modalidade apresentou variações significativas ao longo do período analisado, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Distribuição dos processos licitatórios por modalidade e ano (2021-2024)



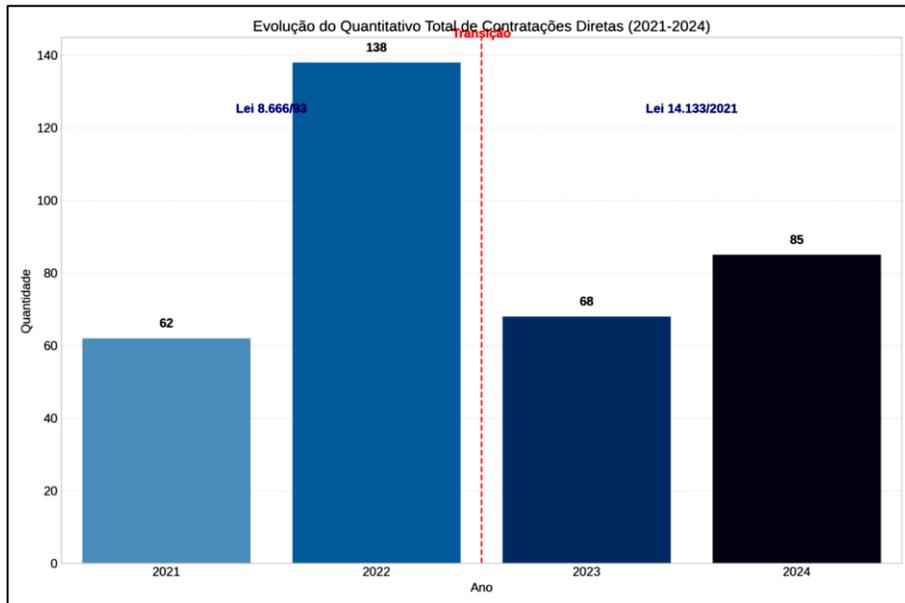
Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se uma diversificação nas modalidades utilizadas, com destaque para a introdução de novas modalidades previstas na Lei n.º 14.133/2021 nos anos de 2023 e 2024. O pregão eletrônico é a modalidade prevalente nos quatro anos analisados. Nos anos de 2021 e 2022, observa-se o uso de modalidades extintas pela Lei n.º 14.133/2021, como a tomada de preços e o convite, e, no ano de 2023, o aparecimento da Dispensa Eletrônica. Essa diversificação sugere uma adaptação progressiva do município às possibilidades oferecidas pela nova legislação, potencialmente contribuindo para maior adequação dos procedimentos às necessidades específicas de cada contratação.

5.1.4 CONTRATAÇÕES DIRETAS

A análise quantitativa das contratações diretas no período de 2021 a 2024 revela variações significativas, tanto no total quanto na distribuição por tipos, conforme demonstrado na Figura 6.

Figura 6 – Evolução do quantitativo total de contratações diretas (2021-2024)

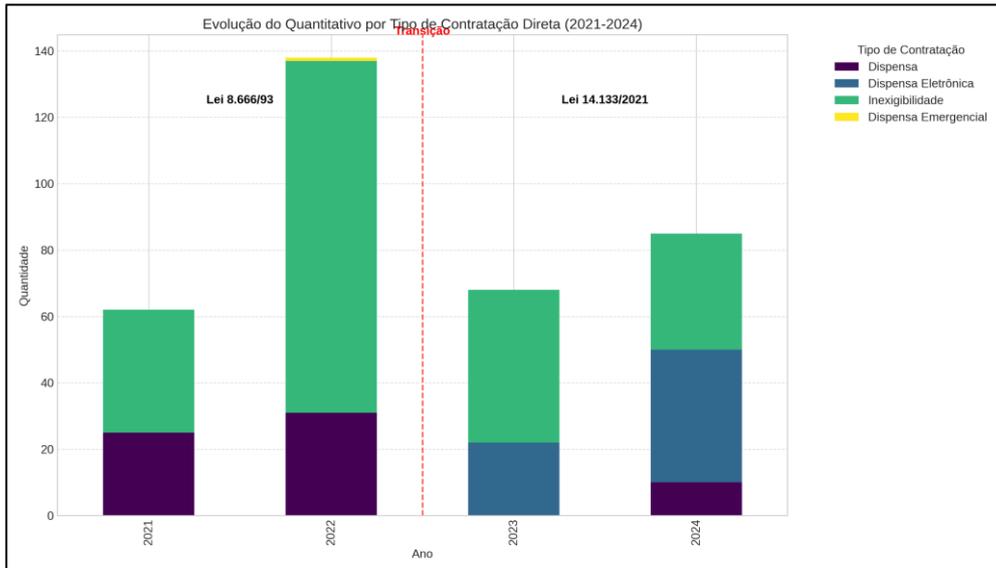


Fonte: elaborado pela autora.

Observa-se um aumento expressivo no número total de contratações diretas de 2021 para 2022 (de 62 para 138, representando um crescimento de 122,6%), seguido por uma redução significativa em 2023 (68 contratações, isto é, queda de 50,7%) e uma recuperação parcial em 2024 (85 contratações — aumento de 25% em relação a 2023).

A distribuição por tipos de contratação direta apresenta variações relevantes ao longo do período analisado, como demonstrado na Figura 7.

Figura 7 – Evolução do quantitativo por tipo de contratação direta (2021-2024)

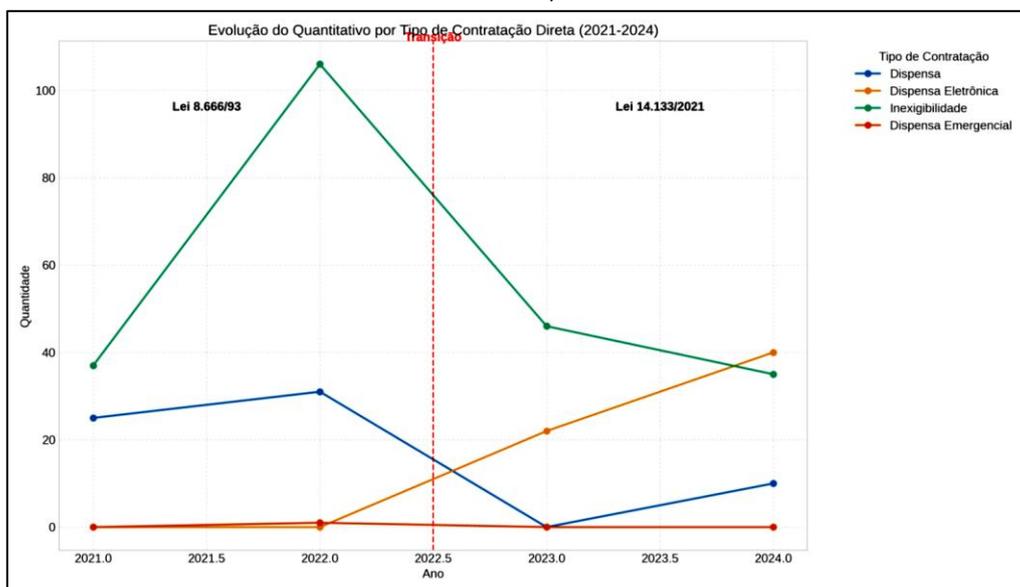


Fonte: elaborado pela autora.

A análise por tipo de contratação revela tendências distintas:

- a) **Dispensas:** apresentaram crescimento de 2021 para 2022 (de 25 para 31, aumento de 24%), seguido por uma queda acentuada em 2023 (nenhuma dispensa registrada) e recuperação parcial em 2024 (10 dispensas).
- b) **Dispensas eletrônicas:** não foram registradas em 2021, surgindo em 2022 com apenas uma ocorrência, aumentando significativamente em 2023 (22 casos) e 2024 (40 casos). Esse crescimento reflete a implementação da modalidade eletrônica como preferencial na Lei n.º 14.133/2021.
- c) **Inexigibilidades:** apresentaram aumento expressivo de 2021 para 2022 (de 37 para 106, crescimento de 186,5%), seguido por queda em 2023 (46 casos, redução de 56,6%) e 2024 (35 casos, redução adicional de 23,9%).
- d) **Dispensas emergenciais:** registrou-se uma ocorrência em 2022 (operacionalização de ecopontos) e uma em 2024 (contrato de publicidade), sem registros nos demais anos analisados. A evolução temporal de cada tipo de contratação pode ser mais bem visualizada na Figura 8.

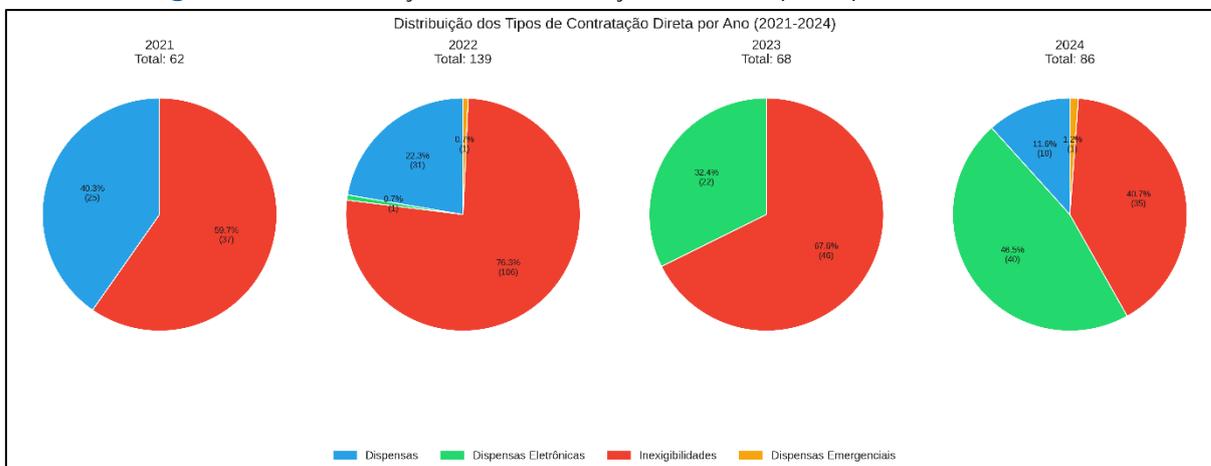
Figura 8 – Evolução temporal do quantitativo por tipo de contratação direta (2021-2024)



Fonte: elaborado pela autora.

A distribuição percentual dos tipos de contratação em cada ano revela mudanças significativas na composição das contratações diretas, como demonstrado na Figura 9.

Figura 9 – Distribuição de contratações diretas por tipo em 2021



Fonte: elaborado pela autora.

Nota-se uma mudança significativa na composição das contratações diretas após implementação da Lei n.º 14.133/2021. Em 2021 e 2022, sob a vigência da Lei n.º 8.666/93, as inexigibilidades representavam a maior parte das contratações diretas (59,7% em 2021 e 76,8% em 2022), seguidas pelas dispensas tradicionais (40,3% em 2021 e 22,5% em 2022).

Em contraste, nos anos de 2023 e 2024, sob a vigência da Lei n.º 14.133/2021, observa-se o crescimento expressivo das dispensas eletrônicas, que passaram a representar 32,4% das contratações em 2023 e 47,1% em 2024. As inexigibilidades, embora ainda significativas, reduziram sua participação proporcional (67,6% em 2023, e 41,2% em 2024).

Essa mudança na composição reflete a ênfase da nova legislação na utilização de meios eletrônicos para as contratações diretas e, também, a disfuncionalidade no uso da dispensa eletrônica.

A dispensa eletrônica, embora amplamente adotada, não decorre da Lei n.º 14.133/2021, mas sim de regulamentação infralegal expedida no âmbito do Poder Executivo federal, como a Instrução Normativa SEGES/ME n.º 67, de 8 de julho de 2021. A União a elegeu como procedimento operacional padronizado para viabilizar contratações diretas com base em hipóteses legais de dispensas de licitação fundadas no valor da contratação (incisos I e II do art. 75 da Lei n.º 14.133/2021) realizadas pelos órgãos federais. Assim, a dispensa eletrônica não configura uma nova modalidade licitatória, mas sim uma forma de execução digital de processos administrativos dispensados de licitação adotada pela União.

Contudo, observa-se, na prática, o uso reiterado da dispensa eletrônica como substituto funcional das modalidades licitatórias, sobretudo o pregão, sob o argumento de maior celeridade e economia. Essa distorção conceitual descaracteriza o instituto da contratação direta e pode comprometer o planejamento das contratações, à medida que aumenta o risco de fracionamento de despesa e de possível burla ao processo licitatório. Quando utilizada sistematicamente como regra e não como exceção e dissociada do planejamento, a dispensa eletrônica desvirtua o princípio da licitação pública como instrumento de seleção e controle, enviesando os instrumentos de contratação previstos na Lei n.º 14.133/2021.

5.1.4.1 TENDÊNCIAS OBSERVADAS

Crescimento expressivo das dispensas eletrônicas: de 0,7% em 2022 para 46,5% em 2024. Redução proporcional das inexigibilidades: de 76,3%, em 2022, para 40,7%, em 2024. Desaparecimento das dispensas tradicionais em 2023 e recuperação parcial em 2024. As

dispensas emergenciais mantiveram-se como modalidade menos utilizada em todos os anos.

A análise por tipo de contratação revela tendências distintas em termos de valores:

- 1. Dispensas: apresentaram crescimento significativo de 2021 para 2022 (de R\$ 3,9 milhões para R\$ 12,7 milhões, aumento de 225,6%), seguido por ausência de registros em 2023 e recuperação em 2024 (R\$ 10,9 milhões).**
- 2. Dispensas eletrônicas: não foram registradas em 2021, surgindo em 2022 com valor modesto (R\$ 0,2 milhões), sem registros significativos em 2023 e com aumento expressivo em 2024 (R\$ 16,5 milhões).**
- 3. Inexigibilidades: apresentaram aumento expressivo de 2021 para 2022 (de R\$ 6,7 milhões para R\$ 63,9 milhões, crescimento de 853,7%), sem registros significativos em 2023 e novo aumento em 2024 (R\$ 58 milhões).**
- 4. Dispensas emergenciais: registrou-se apenas uma ocorrência em 2022, com valor de R\$ 0,9 milhão, sem registros nos demais anos analisados.**

A análise comparativa das contratações diretas no período de 2021 a 2024 permite identificar tendências e padrões significativos, que refletem o impacto da transição entre os regimes legais da Lei n.º 8.666/93 e da Lei n.º 14.133/2021. As principais conclusões são:

- 1. Mudança na composição das contratações diretas: observa-se uma transição de um modelo predominantemente baseado em inexigibilidades e dispensas tradicionais (2021-2022) para um modelo com crescente participação das dispensas eletrônicas (2023-2024).**
- 2. Impacto da transição legal: o ano de 2023, como período de transição, apresentou redução significativa no número e valor das contratações diretas, sugerindo um processo de adaptação aos novos procedimentos e requisitos estabelecidos pela Lei n.º 14.133/2021.**
- 3. Recuperação gradual: o aumento no número de contratações diretas em 2024 indica uma recuperação gradual após o período de adaptação, com a consolidação de novas modalidades e novos procedimentos.**

5.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL (H1)

Esta seção apresenta os resultados da análise empírica sobre a eficiência processual das contratações públicas realizadas no Município de Uberaba, conforme hipótese H1 estabelecida na pesquisa. A investigação concentrou-se na mensuração do tempo de tramitação dos processos licitatórios, utilizando indicadores temporais e variações percentuais entre os anos de 2021 e 2024, a fim de verificar o impacto da implementação da Lei n.º 14.133/2021 sobre a dinâmica administrativa.

5.2.1 TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS

O Quadro 18 apresenta a evolução anual das métricas de tempo de tramitação no período de 2021 a 2024, incluindo as variações percentuais em relação ao ano anterior.

Quadro 18 – Tempo de tramitação dos processos (2021-2024)				
Ano	Tempo médio (dias)	Tempo mediano (dias)	Variação média (%)	Variação mediana (%)
2021	127,8	66,5	–	–
202	128,5	75,0	+0,6%	+12,8%
2023	284,7	215,0	+121,5%	+186,7%
2024	216,3	192,0	-24,0%	-10,7%

Fonte: elaborado pela autora.

A análise dos dados apresentados no Quadro 18 revela um padrão evolutivo marcado por três fases distintas: estabilidade inicial (2021-2022), pico acentuado (2023) e início de normalização (2024).

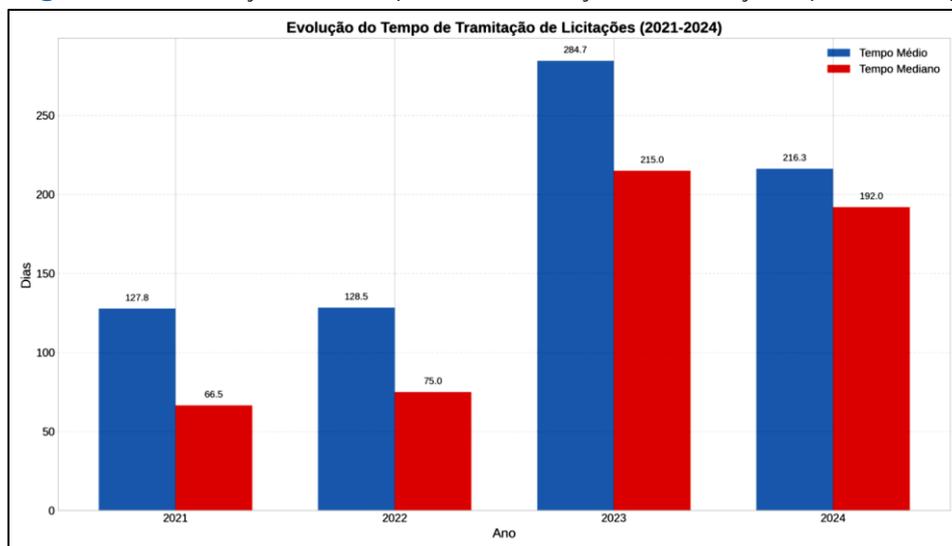
No período 2021-2022, observa-se uma estabilidade no tempo médio de tramitação, com variação de apenas 0,6% (de 127,8 para 128,5 dias). O tempo mediano apresentou um aumento moderado de 12,8% (de 66,5 para 75 dias), sugerindo um ligeiro deslocamento da distribuição para valores mais elevados, mas sem alterações drásticas no panorama geral. Essa estabilidade pode ser atribuída ao fato de que o município iniciou a aplicação da Lei n.º 14.133/2021 no 2023.

O ano de 2023 representa um ponto de inflexão crítico, com aumentos expressivos tanto no tempo médio quanto no mediano. O tempo médio saltou para 284,7 dias, representando um incremento de 121,5% em relação a 2022. Ainda mais acentuado foi o aumento do tempo mediano, que atingiu 215 dias, correspondendo a uma variação de 186,7%. Esse pico abrupto coincide com o início da implementação da nova legislação no ente, demonstrando que o período de transição foi marcado por expressiva turbulência operacional e adaptativa.

No ano de 2024 há o início de uma tendência de normalização, com reduções de 24% no tempo médio (para 216,3 dias) e 10,7% no tempo mediano (para 192 dias) em relação a 2023. Embora os valores ainda permaneçam substancialmente acima dos observados no período 2021-2022, a inversão da tendência de crescimento reflete o início de um processo de ajuste e adaptação da administração sob o novo regime legal.

A representação gráfica da evolução temporal das métricas oferece uma visualização mais intuitiva dos padrões identificados. A Figura 10 apresenta a evolução do tempo médio e mediano ao longo do período analisado.

Figura 10 – Evolução do tempo de tramitação de licitações (2021-2024)



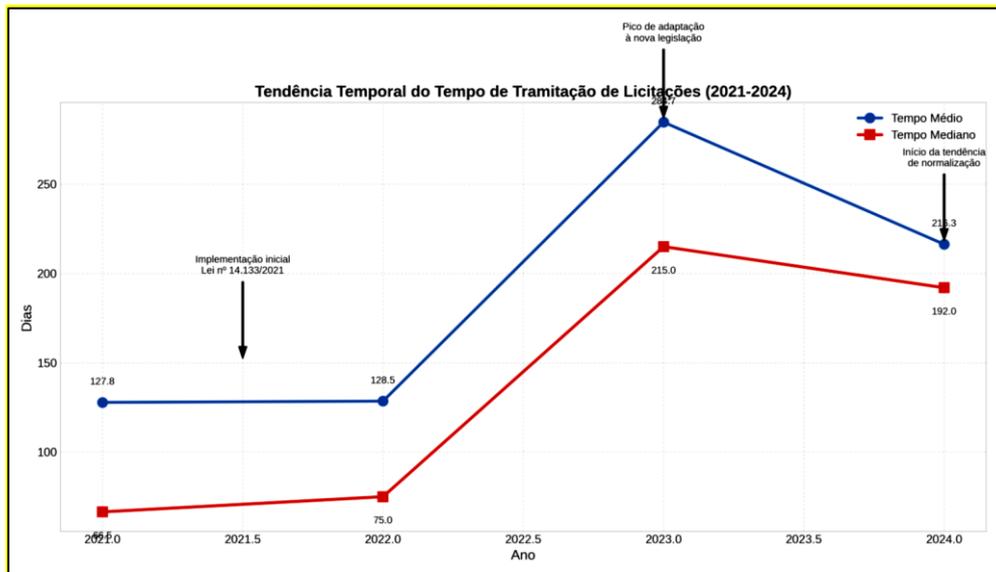
Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico de barras evidencia visualmente o padrão evolutivo descrito anteriormente, com estabilidade no período 2021-2022, pico acentuado em 2023 e início de normalização em 2024. A representação paralela dos tempos médio e mediano permite observar que, embora ambos sigam a mesma tendência geral, o tempo mediano apresentou

variações proporcionalmente mais intensas, especialmente no aumento observado em 2023.

A Figura 11 apresenta a tendência temporal do tempo de tramitação, incluindo anotações sobre eventos relevantes que podem ter influenciado as variações observadas.

Figura 11 – Tendência temporal do tempo de tramitação de licitações (2021-2024)



Fonte: elaborado pela autora.

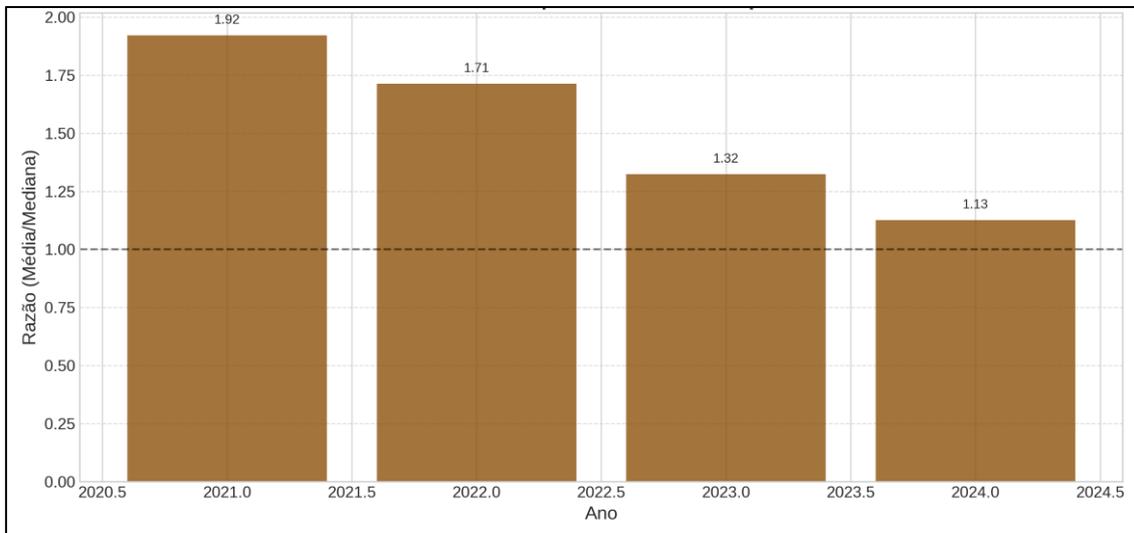
O gráfico de linhas com marcadores oferece uma visualização clara da trajetória temporal dos indicadores, destacando três momentos críticos: a implementação inicial da Lei n.º 14.133/2021 em 2022, com o programa de implementação e aplicação parcial de normativas, o pico de adaptação em 2023, com a vigência plena do decreto regulamentador (Decreto municipal n.º 3.815/2023) e o início da tendência de normalização em 2024. A representação visual sugere que, após um período de relativa estabilidade durante a fase inicial de implementação, o sistema experimentou um choque adaptativo significativo em 2023, possivelmente associado à intensificação da aplicação do novo marco legal, seguido por um início de ajuste em 2024.

5.2.2 ANÁLISE DA RAZÃO ENTRE TEMPO MÉDIO E MEDIANO

A análise da razão entre tempo médio e mediano permite avaliações adicionais sobre a distribuição dos tempos de tramitação e

sua evolução ao longo do período estudado. A Figura 11 apresenta esta razão para cada ano analisado.

Figura 12 – Razão entre tempo médio e mediano por ano



Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico de barras da razão entre tempo médio e mediano revela uma tendência decrescente ao longo do período analisado, passando de 1,92, em 2021, para 1,13, em 2024. Essa evolução sugere uma progressiva redução na assimetria da distribuição dos tempos de tramitação, indicando que a diferença entre os processos mais rápidos e mais lentos tem diminuído proporcionalmente.

Em 2021, a elevada razão (1,92) indica uma distribuição fortemente assimétrica, com um número relativamente pequeno de processos muito demorados elevando a média significativamente acima da mediana. Essa assimetria diminuiu ligeiramente em 2022 (1,71) e de forma mais acentuada em 2023 (1,32), atingindo seu menor valor em 2024 (1,13).

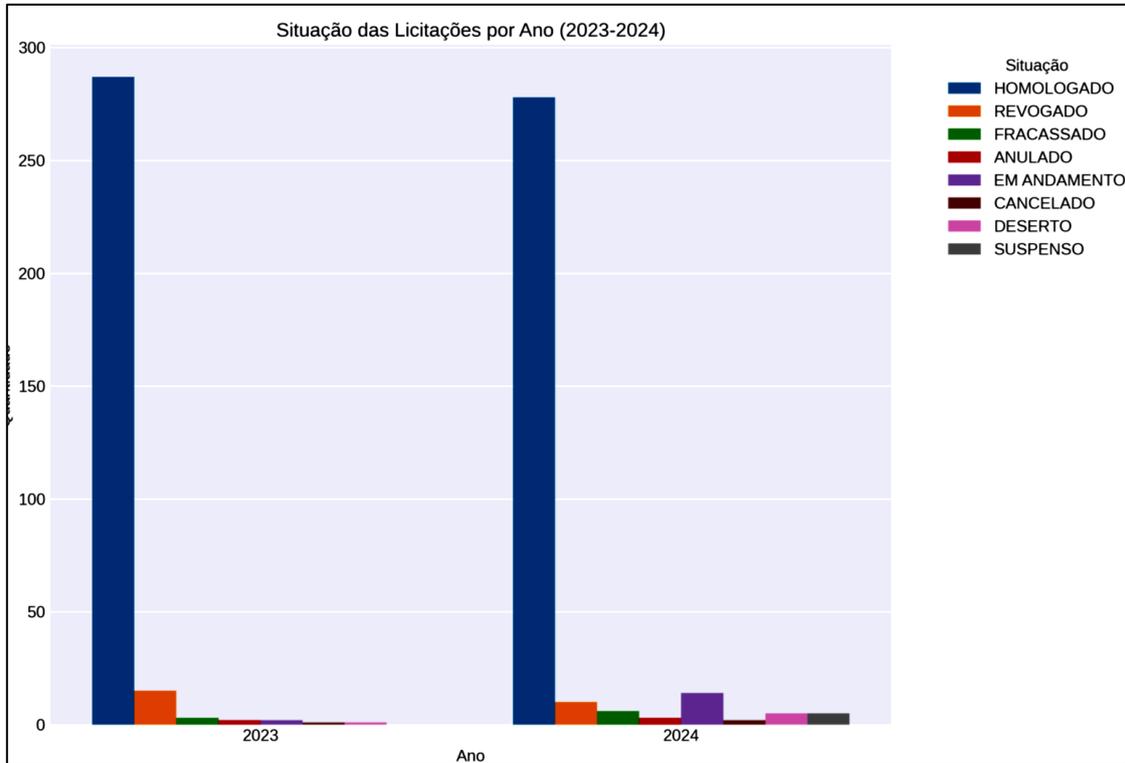
A aproximação entre média e mediana observada em 2023 e 2024 sugere uma distribuição mais homogênea dos tempos de tramitação, refletindo uma padronização mais efetiva dos procedimentos sob o novo marco legal.

5.3 SITUAÇÃO DAS LICITAÇÕES (HOMOLOGADA, REVOGADA, FRACASSADO, SUSPENSO, DESERTO)

A análise da situação das licitações nos anos de 2023 e 2024 revela uma predominância de licitações homologadas para o período.

A análise comparativa entre 2023 e 2024 sugere uma estabilização nos padrões de resultado dos processos, o que demonstra processo progressivo de adaptação à nova legislação. Essa marca adaptativa é ilustrada na figura a seguir (Figura 13):

Figura 13 – Distribuição das licitações por situação nos anos de 2023 e 2024



Fonte: elaborado pela autora.

5.4 ÍNDICES DE PROCESSOS DE PAGAMENTO POR INDENIZAÇÃO (PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM CONTRATO)

Foi identificada uma quantidade de 650 processos para pagamentos por indenização de serviços prestados sem a cobertura contratual, nos anos de 2021 a 2024, no valor total de R\$ 48.013.762,27. Isso está demonstrado no Quadro 19:

Quadro 19 – Quantitativo e valores			
Ano	Total de pagamentos	Valor total (R\$)	Valor médio (R\$)
2021	196	6.191.074,66	31.587,12

2022	259	6.138.919,96	23.702,39
2023	98	13.767.231,16	140.481,95
2024	97	21.916.536,49	225.943,68
Total	650	48.013.762,27	----

Fonte: elaborado pela autora.

Na análise por blocos, o período 2023-2024 apresenta um valor total 189,41% maior que o bloco 2021-2022, apesar de ter 57,14% menos pagamentos. Essa diferença evidencia uma distribuição mais concentrada em valores menores, com menor variabilidade em 2021-2022; e distribuição mais dispersa, com maior presença de valores extremos e alta variabilidade no período de 2023-2024, conforme é possível ver no Quadro 20:

Quadro 20 – Resultados entre blocos (2021-2022 e 2023-2024)			
Bloco	Total de pagamentos	Valor total (R\$)	Valor médio (R\$)
2021-2022	455	12.329.994,62	27.098,89
2023-2024	195	35.683.767,65	182.993,68

Fonte: elaborado pela autora.

5.4.1 ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE LICITAÇÕES E PROCESSOS PARA PAGAMENTOS POR INDENIZAÇÃO

No período analisado, observa-se um crescimento expressivo nos valores totais de licitações, que saltaram de R\$ 180,8 milhões, em 2021, para R\$ 749,7 milhões em 2024, representando um aumento de aproximadamente 314%. Esse crescimento foi mais acentuado entre 2021 e 2022, quando houve um aumento de 214%, seguido por incrementos mais moderados nos anos subsequentes: 27,7% entre 2022 e 2023, e apenas 3,2% entre 2023 e 2024, sugerindo uma estabilização dos valores licitados.

Paralelamente, os valores pagos por indenização também apresentaram um crescimento significativo, porém, com um padrão diferente. Entre 2021 e 2022, houve uma pequena redução de 0,8% nos valores de indenização, que passaram de R\$ 6,19 milhões para R\$ 6,14

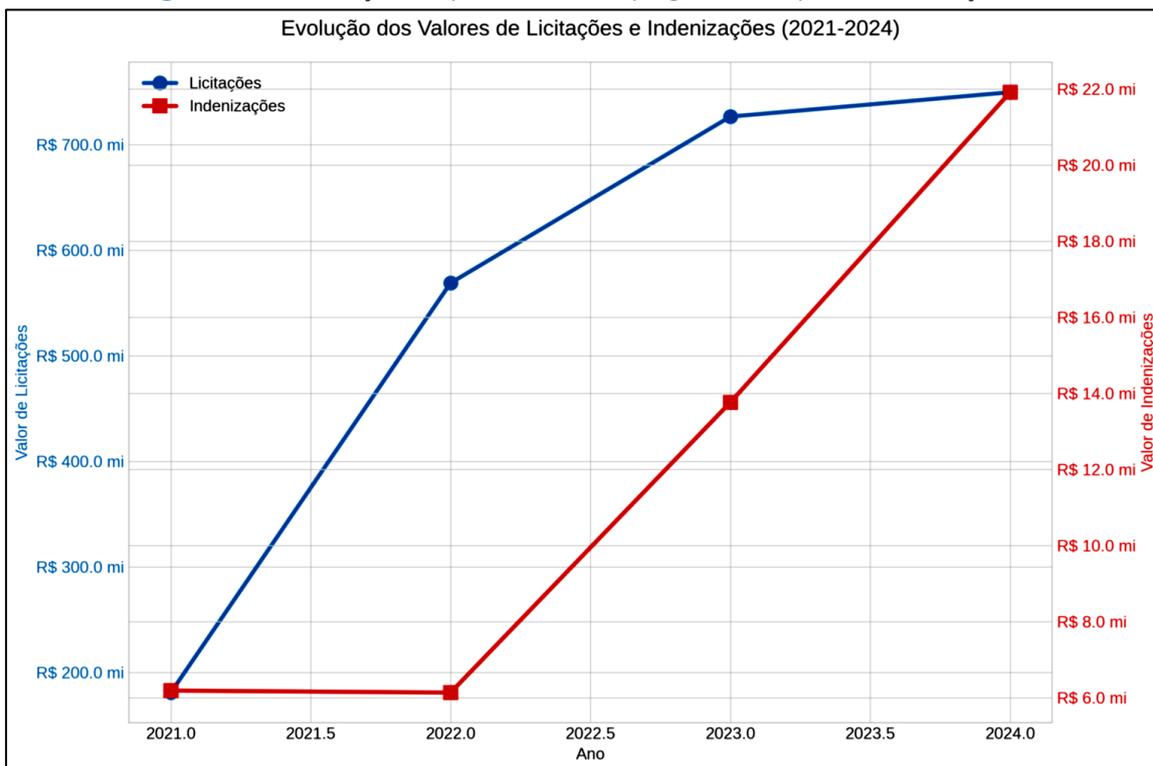
milhões. No entanto, a partir de 2022, observa-se um aumento expressivo: 124% entre 2022 e 2023 (atingindo R\$ 13,77 milhões), e 59,2% entre 2023 e 2024 (alcançando R\$ 21,92 milhões). Ao longo de todo o período, o valor total de indenizações cresceu 254%, passando de R\$ 6,19 milhões para R\$ 21,92 milhões.

O Quadro 21 e a Figura 14 ilustram claramente essa evolução, mostrando como os valores de licitações (linha azul) e indenizações (linha vermelha) cresceram ao longo do período. É importante notar que, embora ambos os valores tenham aumentado, o crescimento das indenizações foi proporcionalmente maior nos últimos dois anos, especialmente em 2024.

Quadro 21 – Licitações x processos de pagamento por indenização					
Ano	Valor licitações (R\$)	Valor indenizações (R\$)	Proporção indenizações (%)	Quantidade pagamentos indenizações	Valor médio indenizações (R\$)
2021	180.816.600,00	6.191.074,66	3,4240	196	31.587,12
2022	568.960.100,00	6.138.919,96	1,0790	259	23.702,39
2023	726.623.700,00	13.767.231,16	1,8947	98	140.480,95
2024	749.673.9000,00	21.916.536,49	2,9235	97	225.943,68
Total	2.226.074.300,00	48.013.762,27	2,1569	650	-----

Fonte: elaborado pela autora.

Figura 14 – Licitações x processos de pagamento por indenização

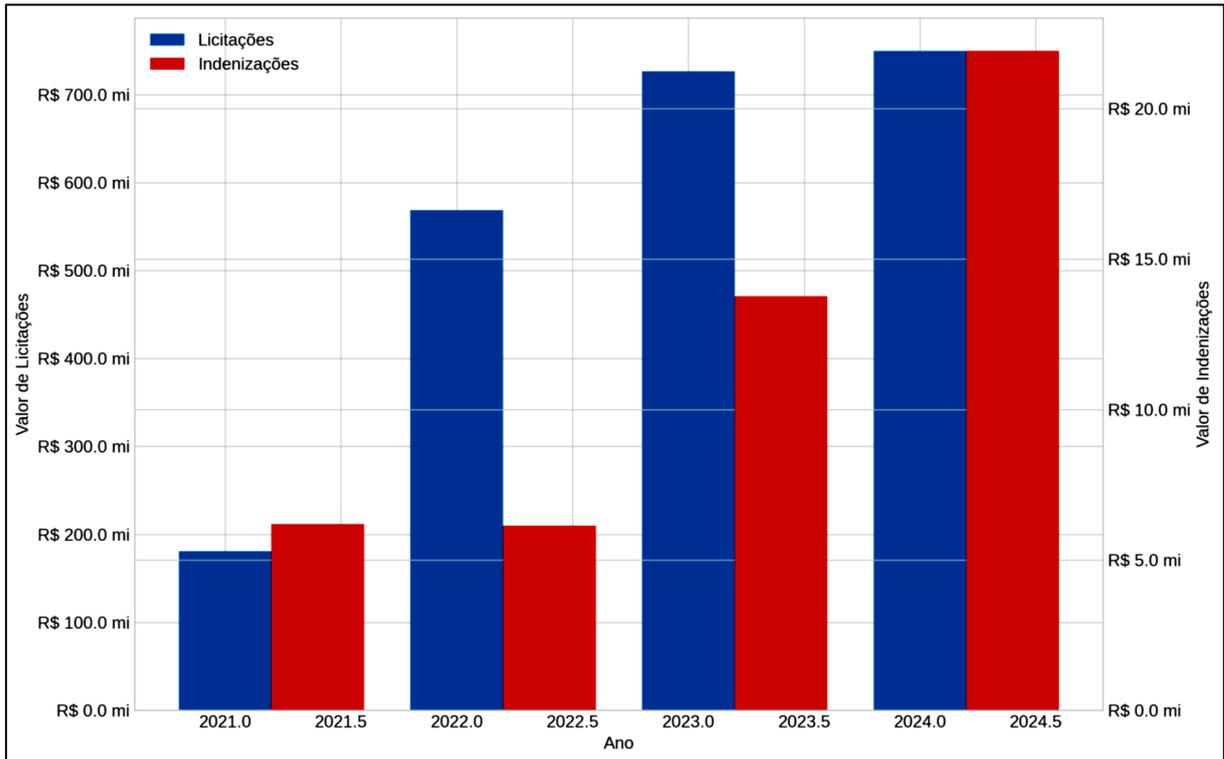


Fonte: elaborado pela autora.

5.4.2 COMPARAÇÃO ENTRE VALORES DE LICITAÇÕES E INDENIZAÇÕES POR ANO

A comparação direta entre os valores de licitações e indenizações por ano, representada no gráfico de barras (Figura 15), permite visualizar a disparidade de escala entre esses valores, bem como sua evolução ao longo do tempo.

Figura 15 – Comparação entre valores de licitação e indenizações por ano



Fonte: elaborado pela autora.

Embora os valores de indenizações sejam significativamente menores do que os valores de licitações em termos absolutos, é importante analisar sua proporção em relação ao total licitado, pois essa métrica fornece um indicador mais preciso da eficiência do planejamento das contratações.

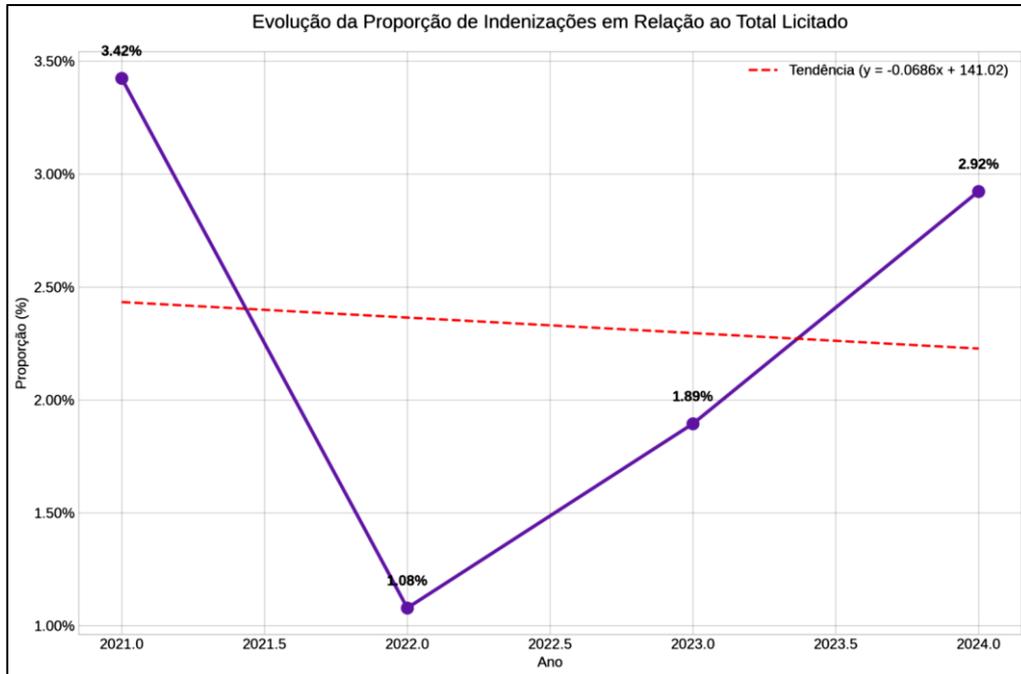
5.4.3 PROPORÇÃO DE INDENIZAÇÕES EM RELAÇÃO AO TOTAL LICITADO

A proporção entre os valores pagos por indenização e os valores totais de licitações apresenta um comportamento não linear ao longo do período analisado. Em 2021, essa proporção era de 3,42%, a mais alta do período inicial. Em 2022, observa-se uma queda significativa para 1,08%, o menor valor da série histórica, possivelmente refletindo um melhor planejamento das contratações naquele ano ou o impacto do expressivo aumento no valor das licitações sem um correspondente aumento nas indenizações.

A partir de 2022, no entanto, a proporção volta a crescer, atingindo 1,89% em 2023, e 2,92% em 2024. Esse aumento na proporção, mesmo com o crescimento contínuo dos valores licitados, sugere piora

na eficiência do planejamento das contratações nos últimos anos do período analisado.

Figura 16 – Proporção de indenizações x total licitado

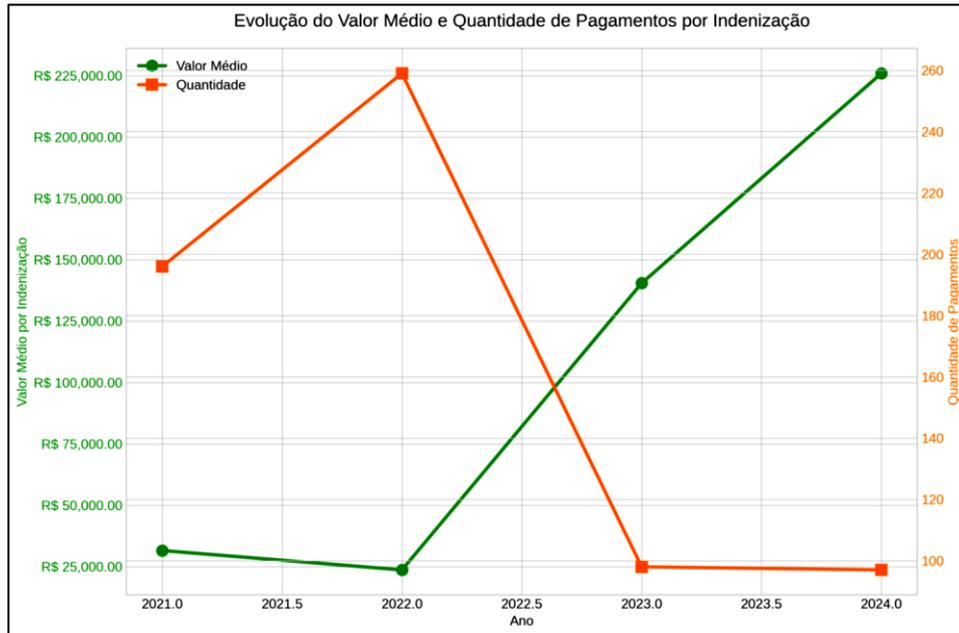


Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico (Figura 16) mostra essa evolução, incluindo uma linha de tendência (tracejada em vermelho) que apresenta uma inclinação negativa ($y = -0,0686x + 141,02$). Isso indica que, apesar do aumento recente, a tendência geral ao longo do período completo é de redução na proporção de indenizações em relação ao total licitado. No entanto, o formato em “U” da curva real (linha roxa) sugere que essa tendência de queda pode estar se revertendo nos últimos anos.

5.4.4 VALOR MÉDIO E QUANTIDADE DE PAGAMENTOS POR INDENIZAÇÃO

A análise da evolução do valor médio dos pagamentos por indenização em contraste com a quantidade desses pagamentos aponta tendência outro aspecto negativo (Figura 17).

Figura 17 – Valor médio x quantidade de pagamentos por indenização

Fonte: elaborado pela autora.

A Figura 17 revela que, enquanto a quantidade de pagamentos por indenização (linha laranja) diminuiu significativamente a partir de 2022, o valor médio desses pagamentos (linha verde) aumentou de forma expressiva. Em 2021, foram realizados 196 pagamentos por indenização, com valor médio de R\$ 31.587,12. Em 2022, a quantidade aumentou para 259 pagamentos, mas o valor médio diminuiu para R\$ 23.702,39, sugerindo um maior número de pagamentos de menor valor.

A partir de 2023, observa-se uma mudança drástica nesse padrão: a quantidade de pagamentos cai significativamente para 98 (uma redução de 62% em relação a 2022), mas o valor médio aumenta expressivamente para R\$ 140.481,95 (um aumento de 493%). Em 2024, a quantidade de pagamentos permanece praticamente estável (97), mas o valor médio continua a crescer, atingindo R\$ 225.943,68 (um aumento adicional de 60,8%).

Essa inversão na relação entre quantidade e valor médio dos pagamentos por indenização mostra uma mudança na natureza desses pagamentos: de numerosos pagamentos de menor valor para um número reduzido de pagamentos de valor significativamente maior. Tal mudança pode indicar que, nos últimos anos, as indenizações estão sendo utilizadas para cobrir serviços ou contratos de maior valor, possivelmente relacionados a contratações mais complexas e vultosas do município.

A análise comparativa entre os valores pagos com licitações e os valores pagos por indenização no período de 2021 a 2024 revela um cenário complexo. Por um lado, o crescimento expressivo nos valores licitados sugere uma expansão das atividades da organização e possivelmente uma maior formalização dos processos de contratação. Por outro lado, o aumento ainda mais acentuado nos valores pagos por indenização, especialmente nos últimos anos, e a mudança no perfil desses pagamentos (menos numerosos, mas de valor médio significativamente maior) indicam possíveis deficiências no planejamento e na gestão dos contratos.

5.5 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA FINANCEIRA NAS LICITAÇÕES (2021-2024)

Nesta seção serão apresentados os indicadores de H2, a fim de avaliar a eficiência financeira das contratações do município de Uberaba no período de 2021 a 2024, proporcionando uma visão comparativa entre os dois regimes jurídicos.

5.5.1 ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA: VALOR ESTIMADO VS. VALOR HOMOLOGADO

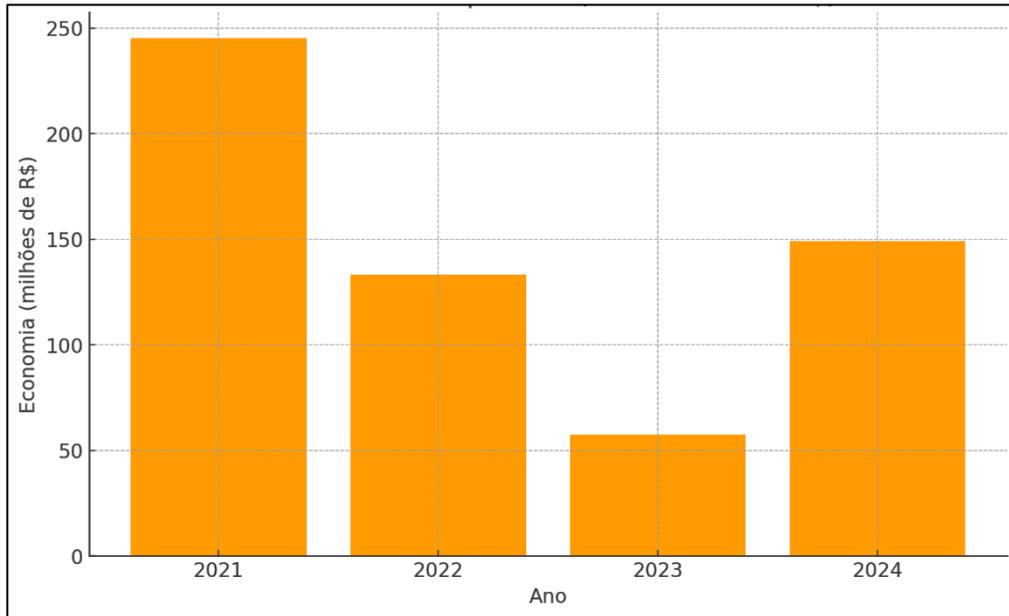
O primeiro indicador analisado refere-se à economia financeira gerada nas licitações, medida pela diferença entre o valor estimado no edital e o valor homologado ao final do processo. Os dados revelam que, nos quatro anos considerados, houve uma tendência positiva na capacidade de gerar economia ao longo do tempo.¹⁴

Em 2021, embora o volume de economia aparente tenha sido elevado (R\$ 245 milhões), devem ser consideradas as circunstâncias apresentadas à época. No ano de 2021, teve início uma nova gestão municipal — o que pode ser identificado como um período de adaptação do governo. Além disso, o país ainda sofria os efeitos da pandemia do covid-19, fato impactante para o orçamento e para as

¹⁴ Nota: o cálculo da economia nas licitações, obtido a partir da diferença entre o valor estimado no edital e o valor homologado, é amplamente utilizado em estudos de desempenho orçamentário e avaliações por órgãos de controle. Contudo, esse indicador apresenta limitações, especialmente em casos de superestimação nos levantamentos de preços de referência, o que pode distorcer a percepção de eficiência. Trata-se, portanto, de uma métrica útil e instrumental, mas que deve ser interpretada com prudência e em conjunto com outros elementos do ciclo da contratação.

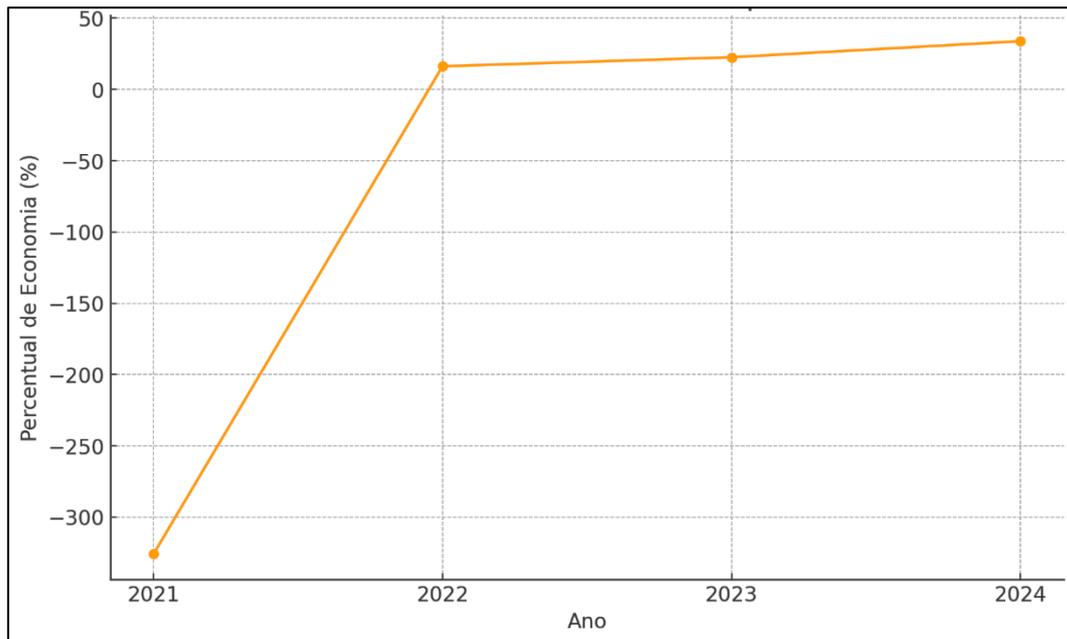
compras públicas municipais. A partir de 2022, observa-se uma melhora gradativa: o percentual médio de economia subiu de 16,2% (2022) para 22,6% (2023), atingindo 33,8% em 2024. Esse crescimento pode indicar o aprimoramento dos mecanismos de planejamento e licitação e negociação junto aos fornecedores. As figuras seguintes demonstram o aumento consistente do desempenho orçamentário das licitações ao longo do período.

Figura 18 – Economia total por ano (em milhões de R\$)



Fonte: elaborado pela autora.

Figura 19 – Evolução anual do percentual de economia (2021-2024)



Fonte: elaborado pela autora.

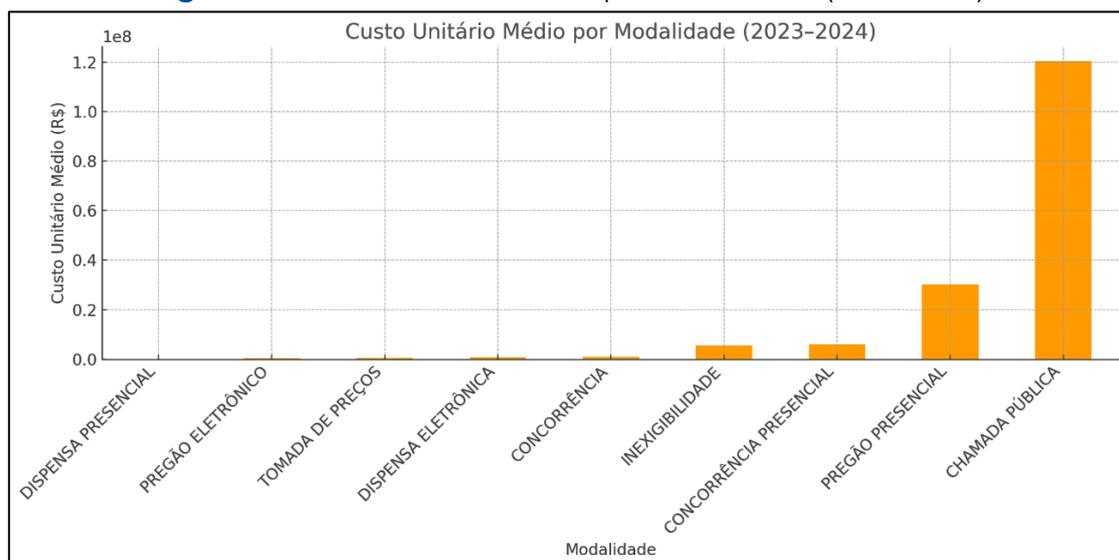
5.5.2 PRECISÃO DO PLANEJAMENTO DE QUANTIDADE

O alinhamento entre a quantidade de itens planejada e a efetivamente adquirida é aspecto relevante da eficiência financeira. Com base na coluna QND (quantidade estimada) e nos valores homologados da base de dados, esperava-se identificar a precisão do planejamento. No entanto, mesmo para os anos de 2023 e 2024 — únicos com a informação de quantidade disponível — os dados não permitiram validar a aquisição exata conforme o planejado. Nenhum processo pôde ser classificado como “demanda precisa” com base nos critérios definidos, sugerindo a necessidade de aprimorar os instrumentos de estimativa de consumo e elaboração de termos de referência.

5.5.3 CUSTO UNITÁRIO MÉDIO POR MODALIDADE

Foi também calculado o custo unitário médio dos itens adquiridos, considerando os dados de 2023 e 2024. O gráfico correspondente revela que a dispensa física apresentou o menor custo médio por item (R\$ 80,78), seguida por pregão eletrônico (R\$ 280,82). Por outro lado, modalidades como tomada de preços, dispensa eletrônica e concorrência apresentaram custos significativamente mais elevados, com destaque para a última, cujo custo médio ultrapassou R\$ 846,00 por item.

Figura 20 – Custo unitário médio por modalidade (2023–2024)



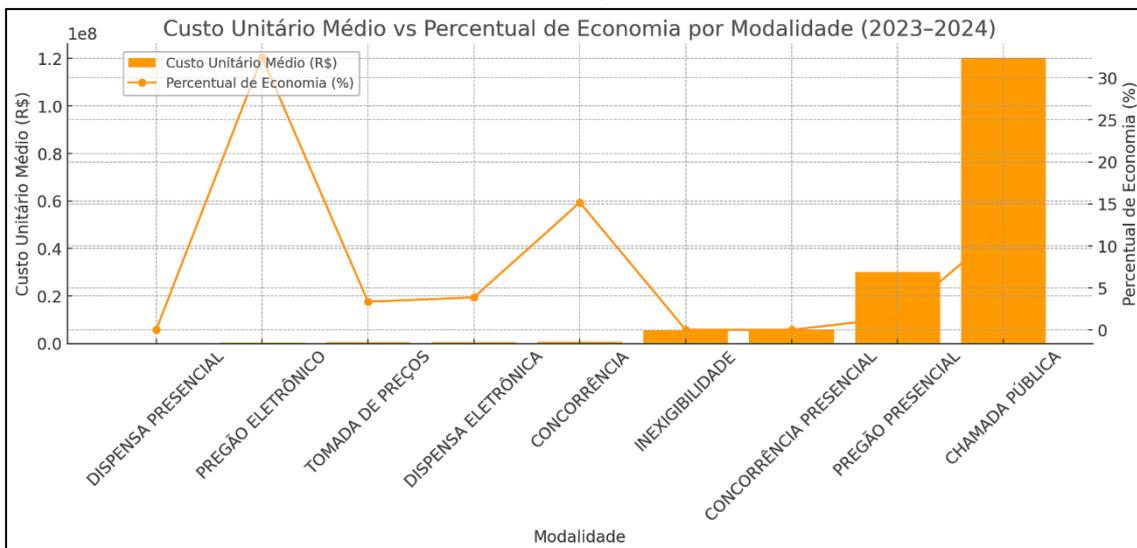
Fonte: elaborado pela autora.

Essa variação mostra que as modalidades mais ágeis e competitivas — como o pregão — tendem a favorecer melhores preços unitários. Por outro lado, modalidades como concorrência pública, mais complexas e menos frequentes, podem envolver itens de maior valor agregado ou menor competitividade.

5.5.4 EFICIÊNCIA RELATIVA POR MODALIDADE: COMPARANDO CUSTO E ECONOMIA

Uma análise combinada entre o custo unitário médio e o percentual de economia por modalidade permite uma avaliação mais refinada da eficiência. O gráfico comparativo revela um paradoxo interessante: modalidades com maior economia percentual (como tomada de preços)¹⁵ também apresentam alto custo unitário. Isso indica que, embora as negociações tenham conseguido reduzir consideravelmente o valor previsto, os itens adquiridos ainda são, em si, de custo elevado.

Figura 21 – Custo unitário médio x percentual de economia por modalidade (2023–2024)



Fonte: elaborado pela autora.

Modalidade como concorrência e contratação direta por dispensa, apesar de serem frequentes, não apresentaram qualquer percentual médio de economia, o que pode indicar processos licitatórios com menor competitividade ou ausência de práticas de

¹⁵ A modalidade tomada de preços foi bastante utilizada pelo município durante a vigência da Lei n.º 8.666/93 especialmente para a contratação de serviços de engenharia, justificando o preço mais elevando dos itens.

negociação efetiva. A inexigibilidade, conforme esperado, também apresentou 0% de economia, uma vez que prescinde de competição.

5.6 CONCLUSÕES (H2)

Os dados analisados sugerem um avanço progressivo na eficiência financeira das licitações públicas ao longo do período 2021–2024, sobretudo a partir da consolidação da Lei n.º 14.133/2021. Houve crescimento tanto na economia percentual quanto na maturidade das modalidades empregadas. Contudo, persistem desafios relevantes, especialmente no que diz respeito à precisão do planejamento quantitativo e à efetiva utilização de modalidades mais competitivas. A continuidade da transição normativa, aliada a investimentos em capacitação e informatização dos processos, tende a contribuir para a melhoria desses indicadores nos anos subsequentes.



6

6

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo central analisar os efeitos da implementação da Lei n.º 14.133/2021 nas contratações públicas do município de Uberaba com foco na eficiência das compras governamentais no período de 2021 a 2024. O estudo abordou, de forma integrada, os aspectos normativos, organizacionais e operacionais da gestão de compras públicas em contexto municipal, à luz da nova legislação. A pesquisa foi estruturada em torno de quatro objetivos específicos, que nortearam sistematicamente a investigação.

O primeiro objetivo consistiu no exame do decreto regulamentador (Decreto Municipal n.º 3.815/203) e da Lei n.º 14.133/2021, a partir de seus princípios, objetivos e diretrizes, buscando identificar as transformações conceituais, estruturais e processuais introduzidas pelo novo marco legal no macrossistema das contratações públicas. Para alcançar o objetivo, foram analisados documentos oficiais e normativa, que evidenciaram a mudança paradigmática proposta pela nova legislação, com ênfase na eficiência.

O segundo objetivo apresentou os resultados preliminares da implementação da Lei n.º 14.133/2021 no âmbito do município de Uberaba, utilizando parâmetros objetivos para a análise dos dados coletados nos sistemas e documentos oficiais do ente. Esse objetivo foi atingido por meio da coleta e análise de dados quantitativos extraídos dos sistemas de informação municipais, complementados por documentos institucionais que registraram o processo de transição normativa.

O terceiro objetivo propôs uma análise comparativa entre as licitações realizadas sob a vigência da Lei n.º 8.666/1993 (nos anos de 2021 e 2022) e aquelas regidas pela Lei n.º 14.133/2021 (nos anos de 2023 e 2024), a fim de avaliar o desempenho das compras governamentais do município sob ambos os regimes normativos. Esse objetivo foi cumprido mediante a construção e aplicação de indicadores de eficiência, que permitiram mensurar e comparar o desempenho das contratações públicas nos diferentes períodos.

Por fim, o quarto objetivo buscou propor medidas voltadas à melhoria do processo de implementação da nova legislação, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão das contratações públicas municipais. Esse objetivo foi alcançado a partir da identificação de gargalos e oportunidades de melhoria evidenciadas pela análise empírica, resultando em recomendações práticas para a administração municipal.

A pesquisa empírica revelou um cenário complexo, multifacetado e em transformação, caracterizado por avanços significativos, mas também por desafios persistentes na implementação da nova lei de licitações no contexto municipal.

Fatores externos contribuíram para uma conjuntura instável, permeada por altos e baixos. A entrada em vigor da Lei n.º 14.133, em abril de 2021, coincidiu como o início de uma nova gestão municipal sem histórico de atuação prévia na administração pública; além disso, os impactos da pandemia da covid-19 alteraram profundamente o perfil das compras públicas e, posteriormente, a simultânea implementação de um novo sistema operacional no município, no ano de 2023, trouxe maior complexidade ao contexto licitatório.

O ano de 2023, em particular, revelou-se um período de transição caótica, dificultando a operacionalização eficiente das contratações públicas. A sobreposição de mudanças — normativas, estruturais e tecnológicas — gerou uma série de entraves, como a lentidão processual, as dificuldades na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e falhas recorrentes no sistema de informação, inclusive com prejuízos ao armazenamento e à consolidação de dados.

A partir de 2024 os dados apontam um cenário de estabilização com indicadores mais consistentes e uma melhoria no organograma da administração.

A análise da situação das licitações nos anos de 2023 e 2024 demonstrou uma predominância de processos homologados, indicando melhora no sucesso dos procedimentos licitatórios. A comparação entre esses dois anos sugere uma estabilização nos padrões de resultado, indicando o início da adaptação à nova legislação, após o período inicial de transição.

Os dados revelaram um crescimento expressivo nos valores totais de licitações, que saltaram de R\$ 180,8 milhões, em 2021, para

R\$ 749,7 milhões em 2024, representando um aumento de aproximadamente 314%. Esse crescimento foi mais acentuado entre 2021 e 2022 (214%), seguido por incrementos mais moderados nos anos subsequentes: 27,7% entre 2022 e 2023, e apenas 3,2% entre 2023 e 2024, sugerindo uma estabilização dos valores licitados após a implementação da nova lei. O baixo volume de contratações no ano de 2021 pode ser justificado pelo início de uma gestão no município e, especialmente, pelos efeitos da pandemia da covid-19, os quais impactaram substancialmente o perfil das compras governamentais em todo o país.

Um aspecto preocupante identificado pela pesquisa foi o crescimento significativo nos valores pagos por indenização (prestação de serviços sem contrato), que passaram de R\$ 6,19 milhões, em 2021, para R\$ 21,92 milhões, em 2024, representando um aumento de 254%. Particularmente notável foi a mudança no perfil desses pagamentos: enquanto a quantidade diminuiu significativamente (de 259, em 2022, para 98, em 2023, e 97 em 2024), o valor médio aumentou expressivamente (de R\$ 23.702,39 em 2022, para R\$ 140.481,95 em 2023 e R\$ 225.943,68, em 2024). Essa inversão na natureza dos pagamentos por indenização, que passaram a ser utilizados para cobrir serviços ou contratos de maior valor, revela a dificuldade da administração em finalizar o processo licitatório antes do término dos contratos vigentes. Isso resulta, em muitos casos, na continuidade da prestação de serviços por meio de pagamentos por indenização ou contratações emergenciais — indicador que aponta fragilidade no planejamento e baixa capacidade operacional.

A análise da eficiência financeira, medida pela diferença entre o valor estimado no edital e o valor homologado ao final do processo, revelou uma tendência positiva ao longo do tempo. O percentual médio de economia subiu de 16,2% em 2022 para 22,6% em 2023, atingindo 33,8% em 2024. Esse crescimento indica uma melhora no macroprocesso de contratação, especialmente na fase preparatória e na seleção de fornecedores, com aperfeiçoamento da negociação junto a fornecedores e da competitividade, possivelmente influenciados pela transição normativa promovida pela nova legislação e pelo impacto positivo da reestruturação administrativa implementada.

A análise do custo unitário médio por modalidade de licitação, considerando os dados de 2023 e 2024, revelou que a dispensa de licitação realizada de forma física apresentou o menor custo médio por item (R\$ 80,78), seguida pelo pregão eletrônico (R\$ 280,82). Por outro lado, a dispensa eletrônica e a concorrência apresentaram custos significativamente mais elevados. Observa-se uma incongruência entre o elevado valor identificado na dispensa eletrônica e a própria natureza jurídica desse instituto, o que pode indicar inconsistências nos dados analisados — seja em razão das limitações e dificuldades enfrentadas na sua compilação, conforme já mencionado anteriormente, seja devido a falhas no planejamento das contratações. De todo modo, essa variação sugere que modalidades mais céleres e com maior competitividade tendem a resultar em melhores preços unitários. Ressalte-se, contudo, o risco de fracionamento indevido da despesa quando da utilização recorrente da dispensa eletrônica. Ademais, a aferição do indicador de eficiência foi prejudicada pela ausência do Plano de Contratações Anual até o exercício de 2024.

Um aspecto crítico identificado foi a imprecisão no planejamento de quantidades. Mesmo para os anos de 2023 e 2024 — únicos com informação de quantidade disponível —, os dados não permitiram validar a aquisição exata conforme o planejado. Nenhum processo pôde ser classificado como “demanda precisa” com base nos critérios definidos, sugerindo a necessidade de aprimorar os artefatos de planejamento — estudo técnico preliminar e termos de referência.

Entre os avanços observados, destaca-se a criação da Superintendência de Compras no âmbito da Secretaria de Administração, que representou um passo importante na profissionalização da estrutura organizacional, ainda que aquém da recomendação de criação de uma Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag). A institucionalização do Plano de Contratações Anual, a partir de 2024, também merece destaque, contribuindo para o fortalecimento do planejamento estratégico das aquisições públicas. A estabilização dos processos licitatórios e o crescimento do percentual de economia são igualmente indicativos de amadurecimento institucional.

Apesar dos avanços observados, permanecem desafios relevantes na implementação da nova legislação. A principal

dificuldade está no planejamento das contratações, o que se percebe pela incapacidade de concluir novos certames antes do vencimento dos contratos, levando à continuidade dos serviços por meio de indenizações ou contratações emergenciais — prática que compromete a previsibilidade e a legalidade das despesas.

Outro ponto crítico é a elaboração dos novos artefatos exigidos pela Lei n.º 14.133/2021, especialmente o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Equipes técnicas ainda enfrentam dificuldades, as quais resultam em retrabalho e atrasos nos processos. Esse problema é agravado por limitações no sistema operacional implantado em 2023, que coincidiu com a transição normativa e apresentou falhas, tanto na adaptação dos servidores quanto na consolidação de dados.

Adicionalmente, a ausência de um programa permanente de capacitação compromete a assimilação das mudanças legais e a qualificação técnica dos envolvidos nas contratações. Soma-se a isso o aumento expressivo dos pagamentos por indenização a partir de 2023, com elevação do valor médio por processo, o que indica falhas recorrentes no planejamento contratual. Por fim, a não implementação da padronização do Catálogo Eletrônico dificulta a uniformização das especificações e prejudica o controle e a eficiência das compras públicas.

As hipóteses da pesquisa foram parcialmente confirmadas. A primeira — de que a nova lei promove melhorias na eficiência dos processos de contratação — demonstrou-se válida, à medida que foram observados avanços estruturais, técnicos e organizacionais, ainda que limitados pela ausência de capacitação continuada e por causa de dificuldades operacionais. A segunda hipótese — de que houve racionalização do gasto público — também se sustenta, em parte, considerando-se os ganhos na eficiência financeira e os resultados de economia, contrapostos, porém, pelo crescimento de despesas por indenização e a imprecisão no planejamento de quantidade, evidenciada pela ausência de processos classificados como “demanda precisa”.

A presente pesquisa oferece contribuições práticas significativas para o aprimoramento da gestão das contratações públicas no município de Uberaba e, potencialmente, em outros entes federativos que enfrentam desafios semelhantes na implementação da Lei n.º 14.133/2021. Entre essas contribuições, destaca-se a elaboração de um

diagnóstico abrangente e fundamentado em dados empíricos sobre o processo de implementação da nova legislação no contexto municipal, permitindo identificar avanços, desafios e oportunidades de melhoria. Além disso, foram desenvolvidos e aplicados indicadores de eficiência, os quais podem ser incorporados aos sistemas de monitoramento e avaliação das contratações públicas, contribuindo para a tomada de decisões baseadas em evidências. A pesquisa também identificou gargalos específicos, como as dificuldades na elaboração dos novos artefatos e as limitações do sistema operacional, o que possibilita a adoção de medidas corretivas direcionadas.

Com base nas análises realizadas, o estudo apresenta recomendações concretas para o aprimoramento da gestão das contratações públicas municipais. Entre elas, destaca-se a necessidade de instituir um programa permanente de capacitação voltado aos servidores envolvidos nas contratações, com foco na elaboração dos novos artefatos exigidos pela legislação. Também se recomenda o aperfeiçoamento do sistema operacional, de forma a garantir maior confiabilidade no armazenamento e na extração de dados. A centralização das contratações, inclusive na área da saúde, em uma unidade única de compras, é outra medida apontada como estratégica para a profissionalização e padronização dos processos.

A padronização do Catálogo Eletrônico é fundamental para assegurar uniformidade nas especificações e facilitar a gestão da informação. Da mesma forma, o fortalecimento dos mecanismos de planejamento, com vistas à redução de pagamentos por indenização, constitui etapa essencial para assegurar a regularidade das contratações. Por fim, o aprimoramento dos instrumentos de estimativa de consumo e de elaboração de termos de referência é necessário para aumentar a precisão no planejamento de quantidades. A metodologia desenvolvida nesta pesquisa (para análise comparativa entre regimes normativos) pode até mesmo ser replicada em outros contextos, contribuindo para a avaliação sistemática dos efeitos da nova legislação em diferentes realidades administrativas.

Por fim, a pesquisa abre caminhos para investigações futuras, como estudos comparativos entre municípios, análises longitudinais dos efeitos da nova legislação, avaliação do impacto da capacitação dos servidores e investigações qualitativas sobre a adaptação institucional. A avaliação da efetividade do Plano de Contratações Anual e a análise

do impacto da tecnologia sobre a eficiência das contratações também se apresentam como agendas promissoras para aprofundamento.

Por fim, cabe ressaltar que a plena realização dos objetivos e princípios da Lei n.º 14.133/2021 depende não apenas da adequação normativa e estrutural, mas também de uma mudança cultural na administração pública, com a valorização do planejamento, da profissionalização e da gestão por resultados. Nesse sentido, o presente estudo oferece subsídios importantes para a reflexão e a ação dos gestores públicos, contribuindo para o aprimoramento contínuo das contratações públicas no município de Uberaba e, potencialmente, em outros contextos administrativos.

NOTAS EXPLICATIVAS

^a Alguns documentos utilizados como subsídio à análise encontram-se disponíveis apenas em meio físico ou nos sistemas internos da administração pública municipal. Para preservar a integridade documental e evitar o acréscimo de volume à dissertação, nenhum anexo foi incluído. Os documentos diretamente mencionados no texto foram referenciados por meio de protocolo e fonte, quando aplicável. O Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Uberaba pode ser consultado em:

<https://portal.uberaba.mg.gov.br/pmudrive/file/arquivos/NjU0ZmNhYjFmYmY4NzA3NzExNTM2YmMyYmI4YTk4ZWZucGRm>.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In*: PIRES, Roberto Pires; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas* Brasília: Ipea / Enap, 2018. p. 23–58.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

BINENBOJM, Gustavo. Viagem redonda: a Lei 14.133/21 e o resiliente problema das normas gerais. *JOTA*, 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/viagem-redonda-a-lei-14-133-21-e-o-resiliente-problema-das-normas-gerais-19092023>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. *Managing performance: international comparisons*. London: Routledge, 2008.

BOUCKAERT, Geert; POLLITT, Christopher. *Public management reform: a comparative analysis — into the age of austerity*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRESSER PEREIRA. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>.

CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima (coord.). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021*. v. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DINIZ, Emanuely; FRAGOSO, Jusemar Pinheiro Coquito; RESGALA JÚNIOR, Renato Marcelo. Análise das mudanças e impactos no âmbito municipal com a nova lei de licitação e contratos administrativos. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, Recife, v. 9, n. 8, 2023.

FALCÃO-MARTINS, Humberto. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 171–183.

FERREIRA, Gilson de Paiva. Impacto da nova lei de licitações e compras públicas em municípios do estado do Tocantins. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, Recife, v. 5, n. 6, 2024. ISSN 2675-3375. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

FRANÇA, M. C. L.; CABRAL NOGUEIRA LIMA, Alessandra; SANTOS, Jéssica; SILVA, Maria Eduarda. Dificuldades dos municípios na institucionalização da Nova Lei de Licitações e Contratos. *Revista Concilium*, Aracaju, v. 22, n. 6, p. 431–452, 2022. Disponível em: <https://www.concilium.org.br/revista>. Acesso em: 8 nov. 2024.

GERRING, J. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar um projeto de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Jordânia de Sousa; VASCONCELOS, Alessandra Carvalho de; CABRAL, Augusto César de Aquino. A nova lei de licitações e contratos: perspectivas dos Tribunais de Contas do Nordeste. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, 2024.

HUMENHUK, Hesterston. *Competência para legislar sobre licitações e contratos administrativos e o conceito de “normas gerais”*. Florianópolis: Portal Jurídico Investidura, 2009. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-constitucional-artigos/competencia-para-legislar-sobre-licitacoes-e-contratos->

administrativos-e-o-conceito-de-normas-gerais/. Acesso em: 15 nov. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARRARA, Thiago. *Manual de Direito Administrativo: atos, processos, licitações e contratos*. v. 3. Indaiatuba: Foco, 2023.

MARÇAL, Justen Filho. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Tradução de Elvira Serapicos. 1. ed. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*:

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1960. Disponível em: <https://archive.org/details/theoryeconomicdevelopment>. Acesso em: 12 nov. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Nova lei de licitações e contratos: comparada*. 1. ed. São Paulo, 2021.

NURKSE, R. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Nova York: Oxford University Press, 1953. Disponível em: <https://archive.org/details/problemsofcapita0000ragn>. Acesso em: 12 mar. 2024.

OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? *Public Management Review*, London, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, London, v. 53, n. 210/211, p. 202–211, 1943. Disponível em: <https://academic.oup.com/ej/article-abstract/53/210-211/202/5268942>. Acesso em: 17 nov. 2024.

SEBASTIÃO DE ABREU, Camila Bratti; BRAUNERT, Mariana Bettega; WANZINACK, Clóvis; GIL, Murilo Wachwicz. Desafios à implementação da nova lei de licitações na gestão municipal: o caso de Pontal do Paraná. *Revista Caderno Pedagógico*, Curitiba, v. 21, n. 12, p. 1–20, 2024.

Disponível em: <https://revistacadernopedagogico.ufpr.br/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

YIN, Robert K. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Tradução: Daniel Bueno. Revisão técnica: Dirceu da Silva. Porto Alegre: Penso, 2016.



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO