


**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES EM FOCO: UMA ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS À
SUA EFETIVIDADE NA GESTÃO PÚBLICA**

**THE NEW BIDDING LAW IN FOCUS: AN ANALYSIS OF THE OBSTACLES TO
ITS EFFECTIVENESS IN PUBLIC MANAGEMENT**

**LA NUEVA LEY DE LICITACIONES EN EL PUNTO DE MIRA: UN ANÁLISIS DE
LOS OBSTÁCULOS A SU EFICACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n8-179>

Data de submissão: 19/07/2025

Data de publicação: 19/08/2025

Alexandre Orion Reginato

Doutor em Direito

Instituição: Universidade de São Paulo (USP)

Carlos Ricardo Rodrigues

Pós-graduado em Direito Eletrônico

Instituição: Faculdade dos Vales (FACUVALE)

Diego Avelino Milhomens Nogueira

Pós-graduado em Advocacia Pública Municipal

Instituição: Faculdade UNINA

Izabela Cristina Pereira Amorim Mendes

Pós-graduada em Advocacia Pública Municipal

Instituição: Faculdade UNINA

Patrícia Venâncio dos Santos Fonseca

Pós-graduada em Licitações e Contratos Administrativo Municipal

Instituição: Faculdade UNINA

RESUMO

O artigo analisa a Lei nº 14.133/2021 como um marco regulatório essencial para modernizar e aprimorar a gestão pública brasileira. A pesquisa aborda a questão central de identificar os obstáculos práticos à implementação da nova lei, conforme evidenciado e monitorado por órgãos de controle. O estudo utiliza uma metodologia de pesquisa documental e levantamento bibliográfico, com destaque para a análise de relatórios e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO). Os principais resultados obtidos confirmam que a efetividade da lei é comprometida por barreiras estruturais e culturais. As evidências apontam para a carência de capacitação de servidores, a persistência da cultura burocrática e de práticas antigas (como as da Lei nº 8.666/1993), a baixa digitalização dos processos e a ausência de planejamento como os principais entraves. A pesquisa contribui ao fornecer um diagnóstico crítico sobre a transição entre os regimes licitatórios e ao subsidiar a formulação de recomendações e políticas para superar esses desafios e consolidar uma nova cultura de gestão pública.

Palavras-chave: Nova Lei de Licitações. Órgãos de Controle. Administração Pública. Governança. Licitações e Contratos.

ABSTRACT

This article analyzes Law No. 14,133/2021 as an essential regulatory framework for modernizing and improving Brazilian public management. The research addresses the central issue of identifying the practical obstacles to implementing the new law, as evidenced and monitored by oversight agencies. The study uses a documentary research and bibliographic survey methodology, highlighting the analysis of reports and decisions from the Federal Court of Auditors (TCU) and the Court of Auditors of the State of Tocantins (TCE/TO). The main results confirm that the law's effectiveness is compromised by structural and cultural barriers. Evidence points to a lack of civil servant training, the persistence of a bureaucratic culture and outdated practices (such as those of Law No. 8,666/1993), the low level of digitalization of processes, and the lack of planning as the main obstacles. The research contributes by providing a critical diagnosis of the transition between bidding systems and by supporting the formulation of recommendations and policies to overcome these challenges and consolidate a new culture of public management.

Keywords: New Bidding Law. Control Bodies. Public Administration. Governance. Bids and Contracts.

RESUMEN

Este artículo analiza la Ley n.º 14.133/2021 como marco regulatorio esencial para la modernización y mejora de la administración pública brasileña. La investigación aborda la cuestión central de identificar los obstáculos prácticos para la implementación de la nueva ley, evidenciados y monitoreados por los organismos de control. El estudio utiliza una metodología de investigación documental y de estudio bibliográfico, destacando el análisis de informes y decisiones del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y del Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins (TCE/TO). Los principales resultados confirman que la eficacia de la ley se ve comprometida por barreras estructurales y culturales. La evidencia señala la falta de capacitación del personal, la persistencia de una cultura burocrática y prácticas obsoletas (como las de la Ley n.º 8.666/1993), el bajo nivel de digitalización de los procesos y la falta de planificación como los principales obstáculos. Esta investigación contribuye proporcionando una evaluación crítica de la transición entre sistemas de licitación y apoyando la formulación de recomendaciones y políticas para superar estos desafíos y consolidar una nueva cultura de gestión pública.

Palabras clave: Nueva Ley de Licitaciones. Organismos de Supervisión. Administración Pública. Gobernanza. Licitaciones y Contratos.

1 INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira tem se modernizado de forma crescente, e a Lei nº 14.133/2021, que institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa um marco regulatório fundamental para esse avanço. A nova legislação busca desburocratizar procedimentos, aprimorar a governança e alinhar as contratações públicas a práticas mais eficientes. Apesar de seu caráter inovador, a transição para a nova lei enfrenta obstáculos práticos. Diante disso, o presente artigo busca responder à seguinte questão: quais são os principais obstáculos práticos à implementação da Lei nº 14.133/2021 e como esses desafios são evidenciados e monitorados pelos órgãos de controle?

A compreensão desses desafios é crucial para o aprimoramento da gestão pública, e este estudo se justifica pela necessidade de identificar, de forma concreta e com base em evidências dos órgãos fiscalizadores, os gargalos que impedem a plena efetividade da norma. O objetivo geral deste trabalho é analisar os entraves estruturais e culturais que dificultam a efetiva regulamentação e aplicação da Nova Lei de Licitações, com base em relatórios e decisões de órgãos de controle. Para tanto, o estudo se propõe a: analisar a carência de capacitação dos agentes públicos; verificar a persistência de práticas da legislação revogada; investigar o nível de digitalização dos processos; compreender os impactos da ausência de planejamento; e propor recomendações para a consolidação de uma nova cultura de gestão pública.

O artigo está estruturado em uma introdução, um referencial teórico dividido em seis tópicos que abordam conceitos-chave, uma seção de análise e discussão dos resultados com os achados empíricos, as sugestões e recomendações, além de uma conclusão que sintetiza os principais resultados.

2 A CULTURA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS DESAFIOS DA MODERNIZAÇÃO

2.1. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/2021)

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, representa um dos mais significativos marcos legislativos na história do Direito Administrativo brasileiro, propondo a substituição do regime das leis de licitações e contratações públicas (Leis nºs 8.666/93 e 10.520/02). Sua concepção buscou alinhar o sistema de contratações públicas a uma nova realidade de gestão, pautada pela eficiência, transparência e governança. Conforme observa Joel de Menezes Niebuhr (2021), a nova lei "promove uma verdadeira mudança de paradigma, abandonando a rigidez formalista em prol de uma maior flexibilidade e de uma visão mais estratégica das contratações". A norma foi pensada para ser um vetor

de profissionalização, desburocratização e modernização, com o objetivo de otimizar a alocação dos recursos públicos e entregar melhores serviços à sociedade.

O novo diploma legal reforça os princípios constitucionais da Administração Pública previstos no art. 37 da Constituição Federal. Além disso, introduz novos princípios, como o do planejamento, que se torna uma diretriz central para todas as etapas da contratação. A lei destaca a importância da eficiência, mas não a qualquer custo, mas sim em harmonia com a probidade e a legalidade. Como ressalta o próprio texto normativo, a aplicação da lei deve respeitar "o interesse público, a probidade, a moralidade, a impessoalidade, a legalidade, a competitividade e a isonomia" (Brasil, 2021, art. 5º, §1º). Esta base principiológica serve como um guia para os gestores, orientando-os a atuar com maior responsabilidade e foco em resultados.

Dentre as inovações mais relevantes da Lei nº 14.133/2021, destacam-se a exigência de governanças nas contratações e o aperfeiçoamento do planejamento preliminar detalhado, bem como a virtualização e digitalização dos procedimentos e processos. Ferramentas como o Plano de Contratações Anual (PCA), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e os processos eletrônicos se tornam obrigatórias, visando a contratação de forma mais estratégica e menos reativa. Tais instrumentos, conforme analisado por Maria Tereza Fonseca Dias (2023), são essenciais para que "a administração pública contrate o que realmente precisa, evitando improvisos e contratações desnecessárias". A lei também consolida a publicação dos certames por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), buscando conferir maior publicidade, acessibilidade e eficiência aos procedimentos.

A nova legislação também coloca ênfase na profissionalização dos agentes públicos envolvidos no processo licitatório. A criação das figuras do "agente de contratação" busca atribuir maior qualificação técnica e responsabilidade a esses profissionais, afastando-os da designação por indicação política. Herbert Almeida (2023) aponta que a qualificação dos servidores "é um dos pilares para o sucesso da lei, pois de nada adianta a melhor norma se os agentes não estiverem preparados para aplicá-la". Esse foco na competência técnica visa reduzir o formalismo exacerbado e os erros procedimentais que eram comuns no regime anterior.

No entanto, a transição para este novo modelo de gestão não ocorre sem resistência. As inovações da Lei nº 14.133/2021 demandam uma profunda mudança de mentalidade e a superação de uma cultura burocrática enraizada, que se manifesta no apego a práticas antigas e na resistência à digitalização e ao processo eletrônico. É nesse contexto de desafios práticos que a atuação dos órgãos de controle se torna fundamental. A análise de seus relatórios e decisões permite ir além do texto da lei, revelando como as fragilidades na sua aplicação são detectadas e quais os gargalos concretos que impedem a consolidação de um novo e mais eficiente modelo de contratação pública.

2.2 O DIREITO ADMINISTRATIVO E A GESTÃO PÚBLICA

A compreensão da Lei nº 14.133/2021 e dos desafios de sua implementação exige uma análise da evolução do Direito Administrativo e dos modelos de gestão pública no Brasil. A administração pública brasileira, historicamente, passou por uma transição do modelo patrimonialista para o burocrático, este último consolidado na metade do século XX. O modelo burocrático, descrito por Di Pietro (2024), foi fundamental para combater o favoritismo e a corrupção, ao instituir um sistema baseado em hierarquia, formalismo e impessoalidade. Contudo, essa mesma rigidez, com sua excessiva ênfase em procedimentos e ritos, gerou uma administração lenta, ineficiente e desconectada dos resultados esperados pela sociedade, o que pautou a busca por novas reformas.

Em resposta às limitações da burocracia, o conceito da Nova Gestão Pública (NGP) ganhou força a partir dos anos 90, especialmente no contexto da Reforma do Estado no Brasil. O modelo gerencial, como o concebe Bresser-Pereira (2011), busca "tornar a administração pública mais flexível e orientada para o alcance de resultados, sem abrir mão dos princípios da legalidade e da probidade". O objetivo era focar na eficiência e na qualidade dos serviços, utilizando ferramentas do setor privado, mas com a devida adaptação ao interesse público. Este paradigma de gestão, portanto, desloca o foco do controle de procedimentos (o "como se faz") para a avaliação de resultados (o "o que se alcança").

É neste contexto que a nova legislação se insere, sendo um instrumento de reforma alinhado aos princípios da Nova Gestão Pública. A lei abandona a rigidez processual da antiga lei de licitações e contratos administrativos e incorpora diretrizes gerenciais como o planejamento estratégico das compras públicas, a gestão por competências e a transparência em tempo real. A exigência do Plano de Contratações Anual (PCA) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um reflexo direto dessa mudança de paradigma, visando uma tomada de decisão mais qualificada e menos reativa. A prioridade pela utilização de meios digitais e a criação de plataformas como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) também demonstram o alinhamento da lei com a busca por eficiência e modernização.

No entanto, a implementação desses novos instrumentos enfrenta a resistência de uma cultura administrativa profundamente marcada pelo formalismo e pelo apego a práticas burocráticas. A transição da Lei nº 8.666/1993, com seus procedimentos já estabelecidos, para uma norma mais flexível e orientada por princípios, exige mais do que a simples mudança legal; requer uma completa transformação na mentalidade dos gestores e servidores. Justen Filho (2025) aponta que a interpretação e a aplicação da norma ainda estão, muitas vezes, atreladas a uma visão puramente legalista e formal, o que pode sabotar a intenção da Nova Gestão Pública e impedir a plena efetividade da nova lei.

Assim, a efetiva utilização da Lei nº 14.133/2021 não se resume a um desafio jurídico, mas a um desafio de gestão e cultura. A nova lei é, em essência, um esforço legislativo para consolidar a reforma gerencial no campo das contratações públicas. A sua efetividade dependerá da capacidade do aparelho estatal de ir além da mera observância formal do novo texto, internalizando os seus princípios de planejamento, eficiência, profissionalização e processos eletrônicos. A análise de como os órgãos de controle, como o TCU e o TCE/TO, estão diagnosticando esta transição, se torna o ponto central para compreender as lacunas e as resistências que ainda persistem no cotidiano da administração pública.

2.3 CULTURA ADMINISTRATIVA E BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSIDADE DE MUDANÇA

A transição para um novo modelo de gestão de contratações públicas não é apenas uma questão legal, mas um desafio de natureza cultural e organizacional. A Administração Pública brasileira, em sua essência, foi moldada pela teoria da burocracia de Max Weber (2015), que propôs um modelo racional-legal de organização para combater o patrimonialismo. Segundo a concepção weberiana, a burocracia se caracteriza por uma hierarquia bem definida, regras formais e impessoais, especialização de funções e nomeação por mérito. Esse modelo foi crucial para garantir a estabilidade e a previsibilidade na atuação estatal, protegendo-a de influências pessoais e políticas e estabelecendo os alicerces do serviço público moderno.

Embora historicamente essencial, a rigidez do modelo burocrático tem se mostrado um obstáculo à modernização. O apego excessivo a normas e procedimentos, típico da burocracia, gera lentidão, ineficiência e uma aversão ao risco que impede a inovação. A cultura administrativa burocrática, como um conjunto de valores e práticas institucionalizadas, perpetua-se mesmo diante de reformas legislativas, criando uma barreira para a adoção de novas ferramentas. Conforme argumenta Bresser-Pereira (2011), a reforma gerencial da administração pública no Brasil nasceu da constatação de que o modelo burocrático se esgotou em sua capacidade de gerar resultados efetivos e de responder às complexas demandas sociais.

Nesse contexto, o conceito de cultura organizacional de Edgar H. Schein (2025) torna-se central para a compreensão da resistência à mudança. Para Schein, a cultura de uma organização é um "padrão de suposições básicas, inventadas, descobertas ou desenvolvidas por um dado grupo, que aprende a lidar com seus problemas de adaptação externa e integração interna". O simples advento de uma nova lei não é suficiente para alterar esses padrões enraizados. A cultura administrativa do antigo regime de licitações, baseada em processos físicos, formalismos e na Lei nº 8.666/1993, é um forte

contraponto às exigências de agilidade e planejamento da Nova Lei de Licitações. No artigo “*Nova Gestão Pública e a Constituição de 1988: eficiência, inovação e responsabilidade como imperativos jurídicos*”, os autores Diego Avelino Milhomens Nogueira, Alexandre Orion Reginato e Carlos Ricardo Rodrigues asseveram:

"A modernização da administração pública não constitui mera diretriz administrativa, mas sim uma obrigação constitucional imposta aos gestores e servidores públicos. (...) a eficiência, a inovação e o desenvolvimento institucional contínuo são pilares imprescindíveis do regime jurídico-administrativo vigente, sendo a sua omissão passível de responsabilização." (NOGUEIRA; REGINATO; RODRIGUES, 2025)

A resistência à mudança na Administração Pública manifesta-se de diversas formas, sendo a falta de capacitação, a baixa adesão à digitalização e a persistência de processos físicos e analógicos as mais evidentes. Essa resistência reflete uma "mentalidade" burocrática que prefere o familiar ao inovador, o corriqueiro ao eficiente. A não adoção plena de plataformas digitais como o PNCP, por exemplo, contraria a tendência da sociedade em rede, analisada por Manuel Castells (2017), que aponta a digitalização como um imperativo para a modernização das organizações. A persistência de práticas ultrapassadas é, portanto, uma evidência concreta de que a cultura administrativa ainda não se alinhou às exigências da nova legislação.

A necessidade de mudança da administração pública, portanto, transcende a esfera legal e adentra a dimensão cultural e comportamental. A Lei nº 14.133/2021 serve como um catalisador para essa transformação, mas sua efetividade total depende da internalização de seus princípios por parte dos servidores e gestores. O sucesso da reforma gerencial, no âmbito das licitações, está diretamente ligado à capacidade da administração de superar a cultura burocrática formalista e adotar uma nova cultura orientada ao planejamento, à governança e à inovação. A análise dos documentos de controle externo, acórdãos do TCU (2023/2025) e Resolução do TCE-TO (2024) é crucial para diagnosticar a extensão dessa resistência e as lacunas que ainda precisam ser superadas para que a reforma se concretize plenamente.

2.4 CONTROLE EXTERNO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A atuação dos órgãos de controle transcende a mera fiscalização de atos isolados, assumindo um papel estratégico na avaliação de políticas públicas e na efetividade da gestão estatal. O Tribunal de Contas da União (TCU), conforme sua missão institucional, "exerce o controle externo sobre a gestão dos recursos públicos federais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública" (TCU, 2023). Essa função, compartilhada com os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) em suas

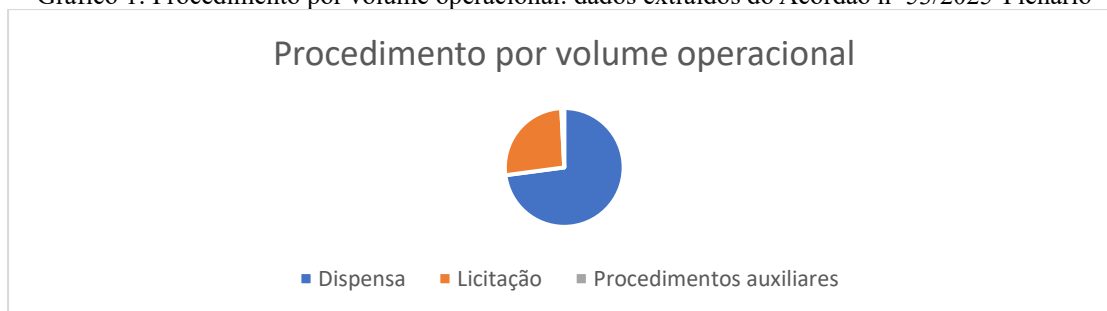
respectivas esferas, faz com que a análise de seus documentos, como relatórios de auditoria, acórdãos e resoluções, se torne uma fonte primária de evidências sobre o desempenho e as fragilidades da máquina administrativa.

É por meio do controle externo que se pode avaliar o hiato entre a norma legal e a prática administrativa. A implementação da Lei nº 14.133/2021, por exemplo, é uma política pública de modernização que demanda monitoramento constante para que seus objetivos sejam alcançados. Acórdãos do TCU, como o de nº 2.154/2023, que monitorou a transição da lei em âmbito nacional, revelam as dificuldades e a baixa adesão por parte dos gestores, evidenciando que a mera existência de uma norma não garante sua efetivação. A pesquisa em acórdãos e relatórios permite identificar "a fragilidade na governança e a baixa maturidade em contratações públicas" (Acórdão nº 1.917/2024-TCU), um diagnóstico técnico que fornece o embasamento necessário para compreender a profundidade do problema.

A análise do controle externo também permite contextualizar os desafios em diferentes níveis federativos, fornecendo um diagnóstico mais completo. Se, por um lado, o TCU oferece uma visão macro da implementação da lei em âmbito federal e nacional, o TCE/TO, com seus documentos como a Resolução nº 1.027/2025 e o Processo nº 4046/2025, oferece um olhar micro, focado na realidade dos municípios tocantinos. Esse olhar local revela gargalos específicos, como a ausência de regulamentação interna para o Sistema de Registro de Preços (SRP) e problemas na designação de agentes de contratação efetivos. A análise conjunta desses documentos permite uma "triangulação de dados", que fortalece a pesquisa ao comparar e contrastar os desafios em diferentes escalas de governo.

A importância de utilizar esses documentos como fontes primárias reside na sua natureza de diagnóstico técnico e validado. Eles não apenas apontam falhas, mas também quantificam a dimensão dos problemas. Por exemplo, a constatação do TCU de que 72,9% dos processos registrados no PNCP até junho de 2024 eram de contratações diretas (Acórdão nº 53/2025-Plenário) é uma evidência concreta da baixa competitividade na transição.

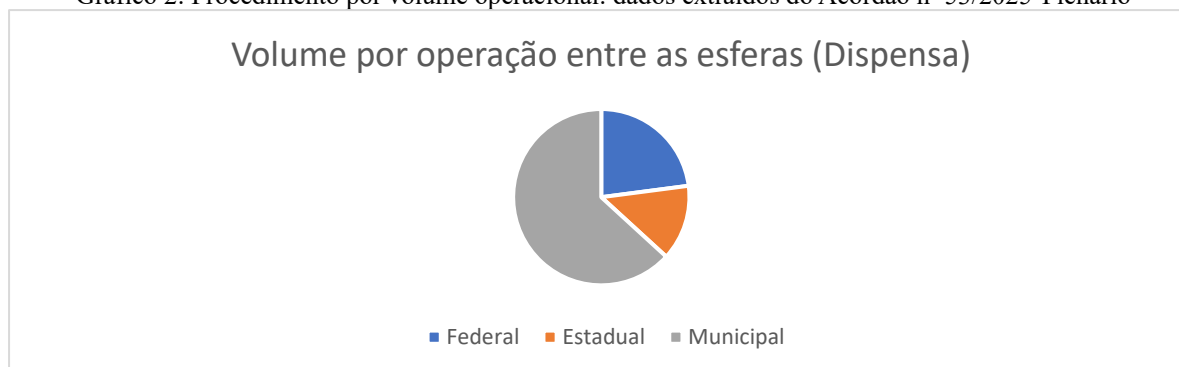
Gráfico 1: Procedimento por volume operacional: dados extraídos do Acórdão nº 53/2025-Plenário



Fonte: elaboração própria

Ademais, os números de registros de contratações diretas, volume operacional, no âmbito municipal, representa 63,2% do total dessa forma de contratação de todas as esferas.

Gráfico 2: Procedimento por volume operacional: dados extraídos do Acórdão nº 53/2025-Plenário



Fonte: elaboração própria

Portanto, a análise documental de acórdãos e relatórios de órgãos de controle é a espinha dorsal desta pesquisa. Ela permite ir além da teoria, confrontando os ideais da Nova Lei de Licitações com a realidade prática da administração pública, conforme diagnosticada por instâncias de fiscalização. A pesquisa contribui ao sistematizar essas evidências, categorizá-las e analisá-las sob a luz de um referencial teórico robusto, oferecendo uma compreensão aprofundada dos desafios da reforma e subsidiando a proposição de recomendações para a sua superação.

2.5 O PAPEL DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NA IMPLANTAÇÃO DA LEI 14.133/21

A Lei nº 14.133/2021 atribui um papel central e de grande responsabilidade à alta administração dos órgãos e entidades públicas na governança das contratações. O parágrafo único do artigo 11 da referida lei estabelece que a alta gestão não é apenas uma observadora, mas a principal responsável por implementar processos e estruturas que garantam a integridade, a confiabilidade e a eficiência das contratações. Isso significa que a liderança deve ir além da mera conformidade formal com a lei, assumindo um papel proativo na criação de um ambiente que promova o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias. A falta de engajamento da alta administração, portanto, compromete a base da reforma proposta pela nova lei, perpetuando a cultura burocrática e a inércia administrativa.

A implementação efetiva da Nova Lei depende diretamente da capacidade da alta gestão de instituir uma cultura de gestão de riscos e controles internos eficazes. Ao focar no monitoramento, direcionamento e avaliação dos processos licitatórios, a liderança garante que as contratações públicas alcancem seus objetivos de forma mais eficiente e estratégica. No entanto, a análise de relatórios de

órgãos de controle, como o TCU e o TCE/TO, aponta para uma lacuna nesse aspecto. A persistência de práticas antigas e a baixa adoção de ferramentas como o Plano de Contratações Anual (PCA) em muitos municípios tocantinenses demonstram a ausência de uma liderança forte que impulse a mudança e a regulamentação necessária. A falta de regulamentação interna para o Sistema de Registro de Preços (SRP) em 80% dos municípios, conforme diagnosticado pelo TCE/TO, é um sintoma claro da inércia da alta gestão em adaptar-se às inovações da lei.

A capacitação dos agentes públicos, um dos pilares para o sucesso da lei, é uma responsabilidade direta da alta administração. O artigo 11, em seu parágrafo único, deixa claro que a gestão da organização tem o dever de prover a qualificação adequada aos servidores. O Doutor em Administração e Auditor Federal do TCU, Carlos Wellington Leite de Almeida, reforça essa visão, destacando que a lei estabelece a quem incumbe o dever de se ocupar da capacitação: o dirigente da organização. A ausência de um corpo técnico estável, qualificado e devidamente treinado, como evidenciado pelo TCE/TO em seus relatórios, compromete a profissionalização exigida pela lei e demonstra que a liderança ainda não priorizou a formação de seus servidores.

A alta administração desempenha um papel crucial na superação da cultura burocrática e no fomento da digitalização dos processos. Ao priorizar o uso de sistemas eletrônicos e plataformas como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a liderança envia uma mensagem clara de que a modernização é um imperativo. No entanto, os relatórios técnicos revelam que a pouca usabilidade do PNCP por entes públicos e a persistência de "processos físicos e carimbos" são entraves significativos, que apontam para a falta de um direcionamento firme da alta gestão. A inércia da alta administração em promover a virtualização dos procedimentos compromete a transparência, a agilidade e a eficiência que a nova lei busca promover.

Em síntese, o papel da alta administração na implantação da Lei nº 14.133/2021 é o de ser a principal catalisadora da mudança. A reforma gerencial no campo das licitações não se concretizará apenas com a existência da lei, mas com a ação de líderes que internalizem os princípios de planejamento, eficiência e profissionalização. Os diagnósticos dos órgãos de controle, ao revelarem as lacunas na regulamentação, na capacitação e na digitalização, funcionam como um alerta para a alta gestão, demonstrando que a ausência de um papel ativo de sua parte é o principal gargalo para a plena efetividade da nova norma. A consolidação de uma nova cultura de gestão pública, portanto, depende fundamentalmente do protagonismo e do compromisso da alta administração com a inovação e a governança.

2.6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente tópico como objetivo analisar e discutir os resultados obtidos por meio da pesquisa documental, confrontando as evidências extraídas dos relatórios e acórdãos de órgãos de controle com as hipóteses de pesquisa e o referencial teórico. A discussão é estruturada a partir dos principais entraves à implementação da Lei nº 14.133/2021, conforme diagnosticado pelo Tribunal de Contas da União - TCU (2023/2025) e pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins - TCE/TO (2024), buscando demonstrar a profundidade dos desafios enfrentados pela Administração Pública.

2.6.1 Falta de planejamento nas contratações

O primeiro grande entrave identificado refere-se à ausência de planejamento nas contratações, um dos princípios basilares da Nova Lei. As evidências documentais são consistentes ao apontar a fragilidade deste quesito. O Acórdão nº 1.917/2024-TCU, que monitorou a maturidade em governança das contratações públicas, diagnosticou que grande parte dos órgãos federais e subnacionais (estados e municipais) apresentava baixos índices de maturidade (IMIL – Índice de Maturidade de Implementação da Lei de Licitações), refletindo uma cultura administrativa reativa e pouco estratégica, *in verbis*

Gráfico 3
Tabela 8 – Resultado Geral

Grau de Maturidade	Qtde.	%	IMIL	
			Mínimo (>)	Máximo (≤)
Inadimplente	55	3,1%		
Insuficiente	1.085	61,4%	0,00	0,60
Básico	534	30,2%	0,60	0,85
Intermediário	83	4,7%	0,85	0,95
Avançado	11	0,6%	0,95	1,00
Total	1.768	100,0%		

Fonte: Tabela 8 – Resultado Geral – dados extraídos do Acórdão nº 1.917/2024-TCU

94. Dos resultados consolidados na tabela acima, depreende-se que 1.085 respondentes não atingiram IMIL geral superior a 0,60, indicando, assim, que a maturidade institucional visando à implementação da Nova Lei de Licitações se encontra em nível insuficiente para 61,4% do público-alvo da fiscalização, composto, no total, por 1.768 órgãos e entidades da Administração Pública. Cabe lembrar que o retro mencionado nível revela maturidade institucional insatisfatória, com indícios de lacunas relevantes na estrutura, governança, transparência e procedimentos vinculados a contratações públicas.

95. Em acréscimo, ao se considerar o grupo de inadimplência — que é o pior nível de desempenho institucional —, o diagnóstico torna-se mais alarmante. Tendo em vista que 55 entes (3,1%) deixaram de responder o questionário, conclui-se que 1.140 órgãos e entidades da Administração Pública, quase dois terços do público-alvo (64,5%), não alcançaram patamar mínimo satisfatório de maturidade institucional para implementar a Nova Lei de Licitações. (grifos nosso)

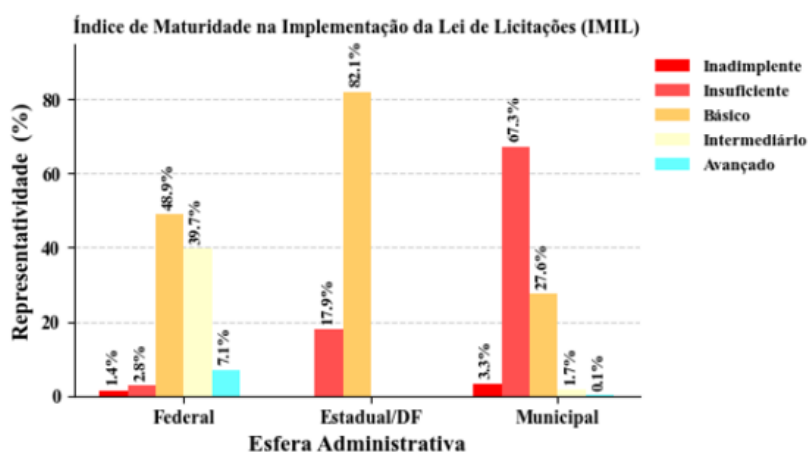
O referido acórdão relata que 92% dos órgãos pesquisas, público-alvo, “encontra-se em estágio precário ou incipiente de maturidade institucional”, pois não alcançará o nível intermédia (grau 0,85 do IMIL).

Gráfico 3
Tabela 9 – IMIL/Média Geral e por Esfera

Esfera	Qtde.	Média	Grau de Maturidade
Federal	139	0,82	Básico
Estadual/DF	28	0,69	Básico
Municipal	1.546	0,53	Insuficiente
Total / Média Geral	1.713	0,56	Insuficiente

Fonte: Tabela 9 – IMIL/Média Geral – dados extraídos do Acórdão nº 1.917/2024-TCU

Gráfico 4
Gráfico 7 – Distribuição do IMIL Geral por Esfera Administrativa



Fonte: Tabela 7 – Distribuição do IMIL Geral – dados extraídos do Acórdão nº 1.917/2024-TCU

O gráfico supra demonstra o Índice de Maturidade de Implementação da Lei de Licitação por Esfera Administrativa, sendo que os municípios têm o menor índice de implantação, tendo alto grau de insuficiente e básico.

Na esfera Federal, até, com o grau elevado e melhores condições de índice de maturidade, ainda, foram encontrados diversos problemas na implementação da Lei de Licitação, vejamos, o que relata o acórdão em análise,

108. Os 141 órgãos ou entidades selecionadas da esfera federal integram 31 Órgãos Governamentais Superiores, sendo três deles integrantes da Advocacia-Geral da União – AGU, um da Defensoria Pública da União – DPU, três que compõem a Presidência da República – PR e 24 que integram Ministérios do Poder Executivo Federal.

109. O Ministério da Defesa apresentou o melhor resultado em termos de grau de maturidade. De suas 29 unidades avaliadas, dez estão no nível básico, onze no intermediário e oito no avançado, destacando-se como o órgão superior com maior quantidade de unidades no grau avançado. No total de 141 unidades avaliadas, apenas dez atingiram o grau de maturidade avançado, sendo que oito pertencem ao Ministério da Defesa, o que ressalta seu desempenho superior.

110. Por outro lado, o Ministério da Saúde foi o órgão superior com o menor grau de maturidade, apresentando uma unidade inadimplente, uma insuficiente, dez no grau básico e sete no intermediário, sem nenhuma no avançado. Além disso, foi o órgão com o maior valor empenhado em 2023, representando 35,9% do total.

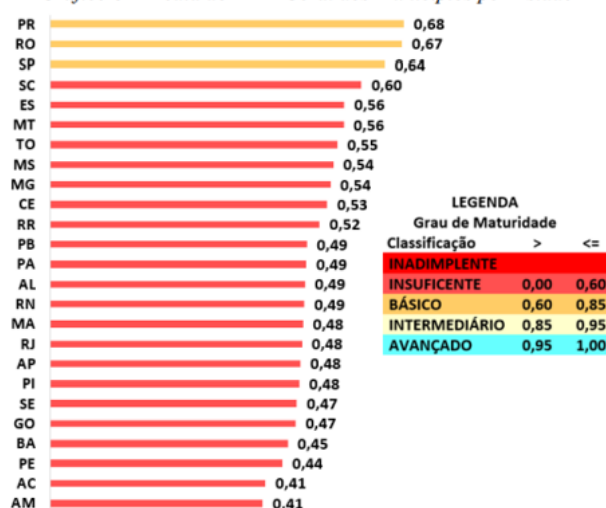
111. No total, vinte Funções de Governo foram observadas, na amostra de 141 órgãos e entidades selecionados, para os valores empenhados pelas unidades em 2023.

(...) Considerando o total de 141 unidades avaliadas, apenas dez atingiram o grau de maturidade avançado (...)

verifica-se que a maioria das unidades gestoras da esfera federal se encontra no grau de maturidade básico, especialmente na administração direta com 51,39%. (grifos nosso)

Gráfico 5

Gráfico 8 – Média do IMIL Geral dos Municípios por Estado



Fonte: Gráfico 8 – Média do IMIL Geral dos Municípios por Estado – dados extraídos do Acórdão nº 1.917/2024

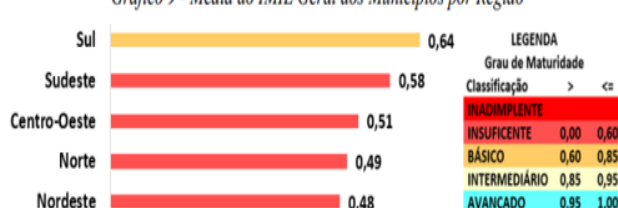
Do gráfico supra constatar que apenas em três unidades federativas, a média está no grau de maturidade básico, as demais, se situam na faixa de insuficiência.

Ainda, pode-se análise por região

124. No tocante à média geral do IMIL dos municípios em cada região, apenas a região Sul não se encontra na faixa de insuficiência, mesmo desconsiderando os municípios do Rio Grande do Sul. Observa-se também correlação entre regiões de maior desenvolvimento econômico e o alcance de índice geral mais elevado.

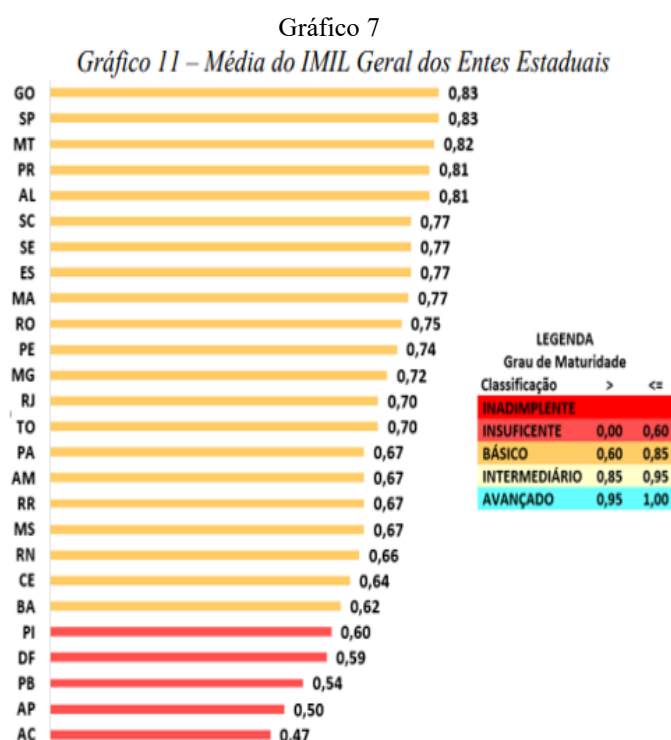
Gráfico 6

Gráfico 9 - Média do IMIL Geral dos Municípios por Região



Fonte: Gráfico 9 – Média do IMIL Geral dos Municípios por Região – dados extraídos do Acórdão nº 1.917/2024

O gráfico infra, verifica-se que os entes estaduais, encontra-se mais na faixa básica de maturidade.



Fonte: Gráfico 11 – Média do IMIL Geral dos Entes Estaduais – dados extraídos do Acórdão nº 1.917/2024

Outro problema apresentado relacionado a falta de Planejamento, é a ausência de implementação do Plano de Contratação Anual (PCA). Para o acórdão nº 1971/2024, “O PCA é um relevante instrumento de governança e de planejamento nas contratações públicas, atrelado à dimensão estratégica das contratações.”

No gráfico infra, (Gráfico 18 – Grau de Não implementação do PCA em 2024 – extraído do acórdão 1.917/2024-TCU), expõe que o grau de não utilização do PCA, nos municípios pesquisados, atingiu aproximadamente 74%.

Gráfico 8
Tabela 18 – Grau de Não Implementação do PCA em 2024

<i>Esfera</i>	<i>Quant.</i>	<i>%</i>
<i>Federal</i>	<i>23</i>	<i>16,55%</i>
<i>Estadual</i>	<i>10</i>	<i>35,71%</i>
<i>Municipal</i>	<i>1143</i>	<i>73,93%</i>
<i>Total e média geral</i>	<i>1176</i>	<i>68,65%</i>

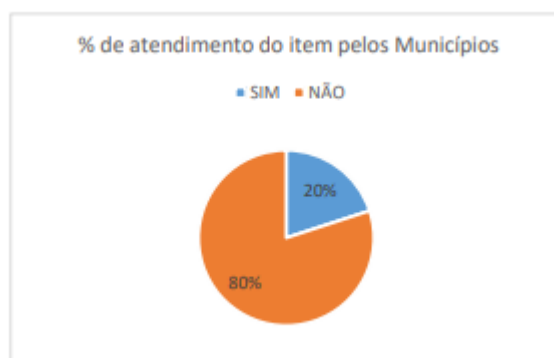
Fonte: Gráfico 18 – Grau de Não implementação do PCA em 2024 – extraído do acórdão 1.917/2024-TCU

O TCU, no comentado acórdão, aduz que

“a não adoção do Plano de Contratações Anual como fonte primária do processo de planejamento das contratações pode, entre outras implicações, levar a um irreal planejamento das licitações, em termos de definição de objetos prioritários, quantidades etc., à efetivação de contratações diretas indevidas, fracionadas e direcionadas, ocasionando ineficiência na utilização dos recursos, em decorrência do casuísmo das contratações.

Outrossim, a Resolução nº 1.027/2025 e os relatórios técnicos do Processo nº 4046/2025 - TCE/TO, conforme o gráfico infra, revelaram que uma expressiva maioria dos entes municipais tocaninenses avaliados, cerca de 80%, não possuíam o Plano de Contratações Anual (PCA) devidamente elaborado e publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Este dado é um forte indicativo de que a exigência legal de planejamento não foi internalizada pela cultura administrativa local.

Gráfico 9: Porcentagem de atendimento da publicação do PCA pelo Municípios.



Fonte: Relatório Técnico do Processo nº 4046/2025 - TCE/TO

A falta de planejamento robusto corrobora, a hipótese levantada na pesquisa, de que a transição para a Nova Lei é prejudicada pela carência de planejamento. Tal constatação, à luz da teoria da Nova Gestão Pública de Bresser-Pereira (2011), demonstra um descompasso entre a legislação, que busca a eficiência e a gestão estratégica, e a prática administrativa, que permanece atrelada a uma visão reativa, com contratações feitas de forma emergencial e sem a devida preparação que a lei exige.

2.6.2 Baixa digitalização e a persistência de processos físicos

A baixa digitalização e virtualização dos processos de contratação e a persistência de métodos físicos, como o uso de papel e carimbos, representam um dos principais entraves à plena efetivação da Lei nº 14.133/2021. A nova legislação foi concebida para operar em um ambiente digital, promovendo a transparência, a agilidade e a eficiência por meio da virtualização. No entanto, a análise

documental, com base nos relatórios do TCE/TO (Processo nº 4046/2025) e no Acórdão nº 1.917/2024-TCU, demonstra que a transição para esse novo paradigma está longe de ser uma realidade na maioria dos entes da federação. A pouca usabilidade do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) pelos órgãos e a preferência por procedimentos físicos são sintomas de uma resistência institucional que compromete a modernização da gestão pública.

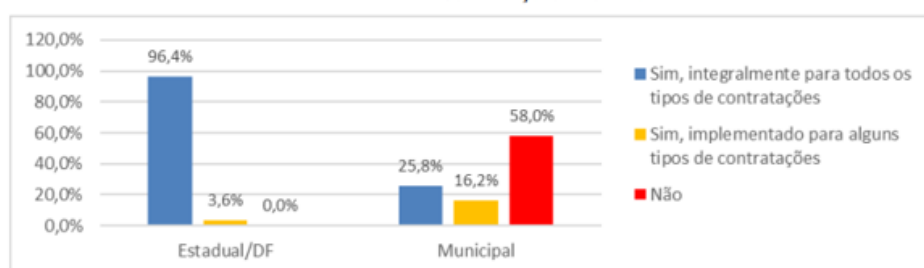
VIII. Ausência de publicidade dos documentos das licitações e contratações, tendo que vista que o item 11 apresentou um NÃO ATENDIMENTO de 60% (sessenta por cento). Outro item que merece atenção, pois se trata de uma violação aos princípios da publicidade, transparência e, ainda, dos critérios elencados no item 2 deste relatório técnico;

IX. Pouca usabilidade, pelos Entes Públicos, do PNCP, pois, embora o item 12 tenha apresentado um atendimento de 60% (sessenta por cento), observou-se que os procedimentos licitatórios publicados no PNCP são inferiores àqueles registrados no SICAP/LCO. O que evidencia que os Entes Públicos não estão publicando, no PNCP, todos os procedimentos licitatórios realizados. (Relatório Técnico do Processo nº 4046/2025)

Conforme o Acórdão nº 1.917/2024, do TCU, 58% dos municípios ainda não utilizam sistemas eletrônicos para os processos de contratação. Essa estatística, alarmante, revela que a maioria das administrações públicas permanece atrelada a modelos de gestão burocráticos e ineficientes. A virtualização dos processos não é apenas uma questão de conveniência; ela é uma exigência para a governança e o controle eficaz. A dependência de documentos em papel dificulta a rastreabilidade, a publicidade e a fiscalização das etapas licitatórias, aumentando o risco de falhas e de irregularidades. Assim, a falta de processos e procedimentos eletrônicos vai na contramão dos princípios da transparência e da eficiência, que são pilares da nova lei.

Gráfico 10

Gráfico 20 – Respostas sobre a Utilização de Sistema de Gestão e Documentos Eletrônicos nas Contratações Públicas



Fonte: Gráfico 20 – Respostas sobre a Utilização de Sistema de Gestão e Documentos Eletrônicos nas Contratações Públicas - extraído do acórdão 1.917/2024-TCU

Constata-se o predomínio de processos físicos em diversas administrações municipais. Essa situação não é apenas um problema de ineficiência operacional, mas um forte indicativo de uma cultura organizacional que se apegue a métodos antigos e recusa a inovação tecnológica. A resistência

à digitalização, em um contexto de "sociedade em rede" como o analisado por Castells (2017), coloca a administração pública em um estado de defasagem tecnológica, comprometendo a agilidade, a acessibilidade e a capacidade de resposta que a sociedade moderna demanda.

O Acórdão nº 1.917/2024 do TCU não apenas diagnostica o problema, mas também aponta as possíveis causas para essa defasagem. A falta de estímulo da alta administração, a inexistência de infraestrutura tecnológica adequada e a ausência de corpo técnico qualificado em Tecnologia da Informação (TI) são fatores cruciais para a baixa adoção de sistemas eletrônicos. Essas barreiras demonstram que a digitalização não é apenas uma questão de adquirir software, mas de um investimento estratégico em infraestrutura e em capital humano. A ausência de um direcionamento claro da alta gestão para a virtualização dos processos reforça a hipótese de que a mudança cultural é o principal obstáculo.

Diante desse cenário, a superação da baixa digitalização exige uma ação coordenada e estratégica. O TCU, por exemplo, propõe que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) seja comunicado para avaliar a possibilidade de induzir a utilização de um sistema eletrônico, pelos entes subnacionais. Essa iniciativa, combinada com o investimento em capacitação de servidores para a gestão de sistemas e a priorização da digitalização pela alta administração, é fundamental para que a administração pública possa usufruir dos benefícios da Nova Lei de Licitações, promovendo uma gestão mais transparente, eficaz e alinhada às exigências da era digital.

2.6.3 Carência de capacitação e qualificação dos servidores

A carência de capacitação e a qualificação dos servidores constituem um dos obstáculos mais significativos para a aplicação efetiva da Nova Lei de Licitações. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 8º, exige que a licitação seja conduzida por agente de contratação, pessoa designada entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. No entanto, o relatório do TCE/TO, no Processo nº 4046/2025, aponta que 70% das funções de agente de contratação e pregoeiro não são exercidas por servidores de carreira, mas por designações temporárias ou comissionadas. Essa instabilidade do corpo técnico compromete diretamente a profissionalização e a expertise necessárias para lidar com uma legislação complexa e em constante evolução.

Gráfico 10

4.1. ITEM 1 - Exercício das funções de Agente de Contratação e Pregoeiro por servidores efetivos ou empregados públicos.



Fonte: Processo nº 4046/2025 TCE/TO

A ausência de um corpo técnico estável e qualificado não é apenas um problema operacional, mas uma evidência indireta de que os programas de capacitação ainda são insuficientes ou ineficazes. A nova lei exige um novo nível de competência e responsabilidade dos agentes, e a dependência de um corpo técnico instável, conforme revelado pelos órgãos de controle, gera insegurança jurídica e erros procedimentais que impedem a plena efetivação da norma. A falta de investimento em formação continuada indica que a cultura organizacional não internalizou a importância da expertise técnica como um pilar da nova gestão, o que se alinha à teoria de Schein (2025), que afirma que a mudança só ocorre com a internalização de novos valores e conhecimentos.

O Acórdão nº 1.917/2024 do TCU, por sua vez, ressalta a importância da capacitação e da certificação profissional. A Lei nº 14.133/21, em seu art. 7º, inciso II, prevê a certificação emitida por escola de governo como uma das possibilidades para comprovar a qualificação dos agentes. O TCU, inclusive, sugere a criação de uma rede de aprendizagem, coordenada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Escola Superior do TCU, para a construção de trilhas de capacitação em tópicos relevantes da lei. Essa proposição demonstra a gravidade do problema em nível nacional e a percepção da necessidade de uma ação coordenada e estruturada para superá-lo.

A capacitação, no entanto, não deve ser vista apenas como um requisito formal. O Doutor em Administração e Auditor Federal do TCU, Carlos Wellington Leite de Almeida, ressalta que o dever de capacitar os servidores incumbe ao dirigente da organização. Essa visão, que vai além da simples responsabilidade da área de recursos humanos, destaca o papel estratégico da alta administração em prover a adequada qualificação dos servidores. A ausência de um esforço organizacional amplo e do envolvimento de diversos setores da organização na tarefa de capacitação, como defendido pela doutrina, evidencia uma falha sistêmica na gestão de pessoas e na priorização da profissionalização.

Em suma, a carência de capacitação e a falta de qualificação dos servidores são barreiras significativas que impedem a correta aplicação da Nova Lei de Licitações. A instabilidade do corpo técnico, a ausência de programas de formação eficazes e a falta de um plano de carreira específico para a área de contratações comprometem a expertise necessária para lidar com a complexidade da nova legislação. A superação desse desafio passa pela conscientização da alta administração sobre seu papel estratégico na capacitação, pela implementação de programas de treinamento continuado e pela valorização dos servidores de carreira, garantindo que a nova lei seja aplicada por profissionais qualificados e preparados para os desafios da gestão pública moderna.

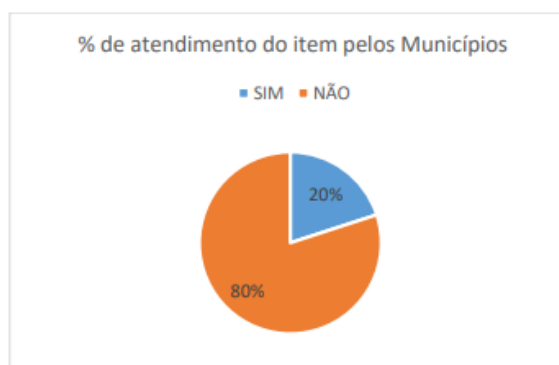
2.6.4 Cultura burocrática e a resistência à mudança

Por fim, a cultura burocrática e o apego a métodos antigos emergem como uma das barreiras mais significativas à adoção plena da Lei nº 14.133/2021. O Acórdão nº 2.154/2023-TCU, por exemplo, revelou a baixa utilização da Nova Lei durante o período de transição, com os gestores preferindo o que era familiar na Lei nº 8.666/1993. Essa preferência pelo corriqueiro, em detrimento do que a lei propõe, vai na contramão da expectativa do legislador de que o período de transição serviria como um aprendizado incremental das novas regras e institutos. Tal inércia demonstra que a mudança de paradigma na gestão pública enfrenta uma forte resistência cultural, manifestada na perpetuação de práticas antigas, mesmo diante de uma nova legislação mais moderna e orientada para a eficiência.

Essa resistência cultural se manifesta de forma contundente na ausência de regulamentação interna e a não utilização de novos instrumentos. O diagnóstico do TCE/TO, por exemplo, constatou que uma expressiva maioria dos entes municipais avaliados, cerca de 80%, não possuía o Plano de Contratações Anual (PCA) devidamente elaborado e publicado. A ausência de regulamentação para o Sistema de Registro de Preços (SRP) também é um sintoma dessa inércia. A simples existência de uma nova norma legal não é suficiente para alterar práticas enraizadas. As evidências documentais apontam para uma preferência por manter o status quo, onde as novas ferramentas e exigências da lei são ignoradas em favor de processos burocráticos e ineficientes que os gestores já dominam.

Gráfico 11

4.2. ITEM 2 - Implementação de regras relativas ao Sistema de Registro de Preço - SRP.



Fonte: Processo nº 4046/2025 TCE/TO

Essa preferência por práticas burocráticas e conhecidas, em detrimento dos princípios da Nova Gestão Pública, é uma manifestação da rigidez do modelo weberiano. A mudança de mentalidade na gestão pública, um dos objetivos da reforma gerencial, encontra uma forte barreira cultural que impede a adoção de inovações. A resistência institucional à virtualização e à transparência, por exemplo, faz com que a administração pública permaneça em um estado de defasagem tecnológica, comprometendo a agilidade, a acessibilidade e a eficiência que a nova lei busca promover.

Em suma, a transição da Lei nº 8.666/1993 para a Nova Lei de Licitações é mais do que um ajuste legal; é uma mudança de paradigma que exige a superação de barreiras culturais profundas. O Acórdão nº 2.154/2023-TCU e os relatórios técnicos do TCE/TO funcionam como um alerta, demonstrando que a fragilidade na implementação da nova lei é, em grande parte, resultado da inércia e da resistência da Administração Pública em abandonar métodos burocráticos em favor de uma gestão mais estratégica, planejada e orientada para a governança. A plena efetividade da nova norma dependerá, portanto, da capacidade de transformar a cultura organizacional e de internalizar os novos valores propostos pela legislação.

A triangulação dos dados obtidos dos documentos do TCU e do TCE/TO é um elemento crucial para a robustez desta análise. A comparação entre o cenário nacional, diagnosticado pelo TCU, e o cenário municipal tocantinense, analisado pelo TCE/TO, demonstrou que as fragilidades na implementação da Lei nº 14.133/2021 não são fenômenos isolados. Pelo contrário, revelam um padrão de comportamento administrativo que se manifesta de forma consistente em diferentes esferas da federação, conferindo maior validade e consistência às conclusões da pesquisa.

2.6.5 Sugestões propostas

Com base nas fragilidades identificadas pela análise documental e na confirmação das hipóteses de pesquisa, é imperativo que a transição para a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos seja acompanhada de ações concretas para superar os entraves culturais e estruturais. As sugestões a seguir visam subsidiar gestores e formuladores de políticas públicas na consolidação de uma nova cultura de gestão, orientada pelo planejamento, eficiência e digitalização. O foco é transformar os desafios diagnosticados pelos órgãos de controle em oportunidades de aprimoramento da máquina pública.

A principal sugestão é a priorização de programas de capacitação estruturada e continuada para os servidores públicos. Conforme constatado nos relatórios do TCE/TO, a dependência de agentes de contratação e pregoeiros não efetivos compromete a profissionalização exigida pela nova lei. Sugere-se que cada ente ou entidade elabore o Plano Anual de Capacitação para a realização de cursos e treinamentos obrigatórios e periódicos com certificação aos servidores que atuem das diversas áreas da licitação. A capacitação deve ir além dos aspectos jurídicos, abrangendo conceitos de gestão de riscos, governança e planejamento estratégico, de modo a formar um corpo técnico qualificado e capaz de interpretar a lei de forma proativa.

Para combater a ausência de planejamento e fortalecer a governança, as administrações públicas devem elaborar efetivamente o Plano de Contratações Anual (PCA) com publicação no PNCP e monitora-o rigorosamente. O seu acompanhamento e monitoramento na execução, garante que as contratações atendam às necessidades reais da população de forma estratégica. A inobservância do PCA, diagnosticada tanto pelo TCU quanto pelo TCE/TO, demonstra uma lacuna na gestão.

A adoção de processos e procedimentos eletrônicos é outra sugestão crucial para superar a resistência burocrática. A persistência do "papel e carimbos", é um sintoma de uma cultura que precisa ser transformada. Recomenda-se o uso obrigatório de sistemas eletrônicos para todos os procedimentos licitatórios e contratuais, com a devida adesão ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e o investimento em infraestrutura tecnológica e segurança da informação. A adoção de assinaturas eletrônicas e a completa virtualização dos processos não apenas aumenta a transparência, como também reduz custos operacionais e a lentidão do modelo tradicional.

Por fim, é fundamental que as lideranças políticas e a alta gestão da Administração Pública assumam um papel de protagonismo na promoção de uma nova cultura de gestão. A transição da Lei nº 8.666/1993 para a Nova Lei de Licitações é mais do que um ajuste legal, é uma mudança de paradigma. Recomenda-se a realização de campanhas internas de conscientização sobre os benefícios da nova lei, a valorização dos servidores que demonstram proatividade e inovação, e a punição de

práticas antigas que contrariem a norma. O controle externo, por sua vez, deve continuar a atuar como um parceiro estratégico, utilizando seus diagnósticos para guiar a administração na superação desses desafios e na consolidação de um modelo de gestão pública mais eficiente e alinhado aos princípios da governança.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar os desafios práticos e culturais na implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) sob a perspectiva diagnóstica dos órgãos de controle. O problema de pesquisa, centrado em compreender como os entraves à nova norma são evidenciados e monitorados pelo controle externo, foi abordado por meio da análise de evidências documentais. Os achados em relatórios e acórdãos do TCU e do TCE/TO demonstraram que, embora a lei represente um avanço no plano formal, sua efetividade é comprometida por barreiras de natureza estrutural e cultural, confirmando as hipóteses iniciais da pesquisa.

Os resultados obtidos evidenciaram que a carência de capacitação de servidores, a persistência da cultura burocrática e o apego a práticas antigas (da Lei nº 8.666/1993), a baixa adoção de processos digitais e a ausência de planejamento são os principais entraves. A pesquisa identificou que essa resistência à modernização não é um fenômeno isolado, mas um padrão de comportamento administrativo que se manifesta em diferentes níveis da federação. A principal contribuição deste estudo reside na sistematização dessas evidências, oferecendo um diagnóstico crítico sobre a transição entre os regimes licitatórios e demonstrando que a Lei nº 14.133/2021 exige uma profunda mudança na cultura administrativa, indo além da simples obediência legal.

Apesar de o trabalho se basear exclusivamente em dados secundários de órgãos de controle, sua importância é inegável, pois esses documentos constituem uma fonte de alta credibilidade e rigor técnico. Ao analisar relatórios e achados do TCU e do TCE/TO, o estudo oferece uma visão robusta e validada sobre as fragilidades e os desafios práticos da implementação da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, a pesquisa contribui significativamente para o diagnóstico da realidade administrativa, confrontando a teoria da nova lei com a prática, e não se limita a uma mera interpretação, mas sim a uma análise sistemática de evidências concretas. A ausência de dados primários, como entrevistas, não diminui a relevância do estudo, pois a riqueza e a colaboração do material proveniente do controle externo permitem uma compreensão aprofundada das lacunas e resistências que precisam ser superadas para a consolidação da reforma gerencial.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Herbert. *Nova Lei de Licitações Esquematizada*. 4. ed. São Paulo: Estratégia Concursos, 2023.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. *LEI Nº 14.133/2021 E A OBRIGATORIEDADE DE CAPACITAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS*. Revista do TCU, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190-207, jan./jul. 2024.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação*. Brasília: Presidência da República, 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial da administração pública brasileira*. 7. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. 18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017. (Volume 1 da trilogia A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). *A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: principais inovações e desafios para sua implantação*. São Paulo: Dialética, 2023.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – Pesquisa de Preços*. 2. ed. Brasília: Exército, 2022.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. *Manual de Orientações para Pesquisa de Preços*. João Pessoa: SEAD, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

LEFOSSE ADVOGADOS. *Principais novidades e impactos para os setores público e privado*. São Paulo: Lefosse, 2023.

MAZZA, Alexandre. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael. *Nova Lei de Licitações e Contratos: debates, perspectivas e desafios*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023.

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

NOGUEIRA, Diego Avelino Milhomens; REGINATO, Alexandre Orion; RODRIGUES, Carlos Ricardo. *Nova gestão pública e a Constituição de 1988: eficiência, inovação e responsabilidade como imperativos jurídicos*. Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 7, n. 7, p. 37626-37643, 2025.

SCHEIN, Edgar H. *Cultura Organizacional e Liderança*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEGES/MGI. *Caderno de Logística – Pesquisa de Preços*. Brasília: Ministério da Gestão e Inovação, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Cartilha sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos*. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Manual de Compras e Licitações*. 4. ed. Brasília: TCU, 2023.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaela Rocha. *Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, DF: Editora UnB, 2015