



B1

ISSN: 2595-1661

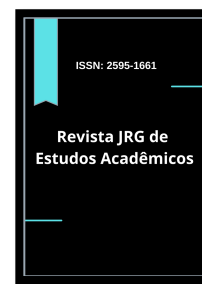
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portal.periodicos.capes.gov.br/)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



A Transição para a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021): Desafios e Oportunidades em Pequenos Municípios

The Transition to the New Public Procurement Law (Law No. 14,133/2021): Challenges and Opportunities in Small Municipalities

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3107

ARK: 57118/JRG.v9i20.3107

Recebido: 23/03/2026 | Aceito: 26/03/2026 | Publicado on-line: 27/03/2026

Zildeny Gonçalves Nepomuceno

<https://orcid.org/0009-0005-9475-726X>

<http://lattes.cnpq.br/000000000000000000>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: zildenyng@gmail.com

Fernando José Ludwig¹

<https://orcid.org/0000-0002-3365-9181>

<http://lattes.cnpq.br/8207931037785028>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: fernando.jl@unitins.br

José Fernando Bezerra Miranda²

<https://orcid.org/0000-0001-8134-2106>

<http://lattes.cnpq.br/8740725588483348>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: jose.fb@unitins.br



Resumo

A presente pesquisa analisa os desafios e as oportunidades enfrentados pelos municípios de pequeno porte na transição para a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). O estudo foca-se na necessidade de modernização das contratações públicas e nas dificuldades estruturais e administrativas destas autarquias para se adaptarem à nova legislação. Através de uma revisão bibliográfica e análise documental, procura-se compreender como a escassez de recursos técnicos e humanos impacta a eficiência das contratações, mas também como a nova lei pode atuar como um motor de transparência, planejamento e melhoria da gestão pública local. Os resultados apontam que, apesar dos entraves iniciais na capacitação e infraestrutura, a legislação oferece mecanismos valiosos para o fortalecimento do controle e da eficiência dos gastos públicos municipais.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021. Pequenos Municípios. Licitações Públicas. Gestão Pública.

¹ Graduada em administração (2022), pós graduada em licitações e compras sustentáveis (2024).

² Pós-doutor (2022) pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) no projeto "Defesa, Fronteiras e Migrações: estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada" (PROCAD/DEFESA), bolsa CAPES número 88887.643367/2021-00. Doutor (2015) em Relações Internacionais (Política Internacional e Resolução de Conflitos) pela Universidade de Coimbra / Centro de Estudos Sociais (CES); mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent; graduado (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra.

³ Mestre em Educação – UFT, Pós-Graduado em Gestão Pública. Coordenador do Curso Tecnológicos em Gestão Pública do Projeto TO Graduado, Unitins/TO. Docente na Unitins/TO.



Abstract

This research examines the obstacles and opportunities encountered by small towns in adapting to the new Public Procurement Law (Law No. 14,133/2021). The paper examines the necessity of modernizing public procurement and the structural and administrative challenges local governments encounter in conforming to the new regulations. This study employs a literature research and document analysis to examine the effects of limited technical and human resources on procurement efficiency, as well as the potential of the new law to enhance transparency, planning, and the advancement of local public management. The findings suggest that, although initial challenges in training and infrastructure, the legislation provides effective methods to enhance the oversight and efficiency of municipal public expenditure.

Keywords: Law No. 14.133 of 2021. Minor Municipalities. Public Procurement. Public Administration.

1. Introdução

A administração pública brasileira tem passado por profundas transformações em sua estrutura normativa, procurando alinhar-se aos anseios da sociedade por maior transparência, eficiência e moralidade na gestão dos recursos públicos. Historicamente, a atuação do Estado tem sido balizada pelos princípios constitucionais insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que exigem do gestor público uma conduta pautada na legalidade e na otimização dos gastos. Nesse cenário, as licitações públicas desempenham um papel central, configurando-se como o instrumento jurídico-administrativo primário para a garantia de que as contratações governamentais ocorram de forma justa, isonômica e, sobretudo, vantajosa para o Estado.

O marco legal que regeu esse sistema durante quase três décadas, a Lei nº 8.666/1993, cumpriu o seu papel histórico na consolidação de um modelo de compras públicas no Brasil. Contudo, com o passar dos anos, o excessivo rigor formal e a burocracia inerentes a esse diploma tornaram-no obsoleto diante das inovações tecnológicas e das novas exigências da governança pública contemporânea. A necessidade de um processo mais célere, focado no planejamento e em resultados, culminou na substituição desse antigo regime pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, sancionada em 1º de abril de 2021. Esse novo regramento unificou leis anteriores (como a Lei do Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas RDC) e trouxe uma verdadeira mudança de paradigma, deslocando o foco da fase de julgamento para a fase de planejamento estratégico.

No entanto, a transição legislativa impõe o gigantesco desafio da modernização das contratações públicas em todo o território nacional, um país de dimensões continentais e realidades díspares. O impacto dessa mudança é sentido de maneira visivelmente assimétrica. Enquanto os grandes centros urbanos, os governos estaduais e a União possuem quadros técnicos robustos, infraestrutura tecnológica de ponta e recursos financeiros para capacitação contínua, os municípios de pequeno porte vivenciam uma realidade diametralmente oposta. Essas pequenas cidades, que representam a esmagadora maioria dos mais de 5.500 municípios brasileiros (IBGE, 2022), enfrentam severas dificuldades para adaptar suas estruturas administrativas muitas vezes precárias e com escassez de pessoal qualificado às complexas e inovadoras exigências da nova legislação, tais como a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP), a gestão de riscos e a operação integral no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).



Diante desse panorama de contrastes e da urgência na adequação à norma legal, o presente trabalho tem como objetivo apresentar o cenário dessa complexa mudança legislativa e demonstrar sua relevância crítica para a gestão pública municipal, que precisa superar barreiras operacionais para não paralisar os serviços essenciais. É a partir dessa contextualização que emerge o seguinte problema de pesquisa, que norteará esta investigação: quais são os principais desafios e oportunidades enfrentados pelos pequenos municípios na transição para a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)?

Para responder a esse questionamento de forma estruturada, o trabalho adota como objetivo geral analisar os desafios e as oportunidades enfrentados pelos pequenos municípios na implementação da nova Lei de Licitações. De forma específica, para alcançar esse propósito maior, procura-se: a) apresentar as principais mudanças e inovações introduzidas pela nova legislação em comparação ao regime anterior; b) identificar e descrever os desafios estruturais, tecnológicos e de capacitação enfrentados pelos pequenos municípios na adaptação à nova lei; c) analisar as oportunidades e os avanços trazidos pela norma para a melhoria da governança e da gestão pública local; e d) discutir os impactos práticos da nova legislação na eficiência, no planejamento e na transparência das contratações públicas municipais.

A justificativa para a realização deste estudo ampara-se em três pilares fundamentais. Sob a ótica da relevância acadêmica, nota-se a necessidade de aprofundar os estudos sobre a implementação prática da nova lei fora dos grandes centros urbanos, preenchendo uma lacuna na literatura e contribuindo diretamente para as áreas do Direito Administrativo e da Gestão Pública. Quanto à relevância social, ressalta-se que as licitações impactam diretamente o uso dos limitados recursos públicos locais e, por consequência, influenciam de forma determinante a qualidade dos serviços essenciais oferecidos à população, como saúde, educação e infraestrutura. Por fim, a contribuição prática do estudo reside na ampliação do debate sobre os entraves administrativos em entes de pequeno porte, fomentando a criação de estratégias e soluções viáveis para a elevação da maturidade da gestão pública local.

Para a consecução dos objetivos propostos, a presente pesquisa encontra-se organizada em seções lógicas e complementares. Após esta introdução, o Capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica, abordando o conceito de licitação, a evolução histórica da legislação, as inovações da Lei nº 14.133/2021 e a realidade dos pequenos municípios. O Capítulo 3 destina-se aos resultados e às discussões, onde os dados coletados são confrontados com a teoria. Por fim, apresentam-se as considerações finais, sintetizando as descobertas e respondendo ao problema de pesquisa, seguidas pelas referências que embasaram o estudo.

2. Metodologia

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com a finalidade de analisar os desafios e as oportunidades da implementação da Lei nº 14.133/2021, notadamente no que diz respeito aos municípios de pequeno porte.

No que se refere aos procedimentos metodológicos, empregaram-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental como estratégias principais. A pesquisa bibliográfica deu-se por meio da análise de livros consagrados da área de Direito Administrativo, que conferiram o respaldo teórico necessário ao estudo dos princípios, conceitos e da evolução das licitações públicas no Brasil. Autores como Carvalho Filho (2022), Di Pietro (2023), Justen Filho (2023) e Bandeira de Mello (2023) foram fundamentais para a fundamentação teórica do estudo.



Da mesma forma, foram analisados artigos científicos recentes que tratam das licitações públicas e, principalmente, dos impactos da nova legislação no âmbito da administração pública municipal. Esses artigos propiciaram a identificação de tendências, desafios e entendimentos recentes acerca da nova Lei de Licitações.

No que diz respeito à pesquisa documental, procedeu-se à análise da legislação brasileira que versa sobre contratações públicas, abrangendo diplomas normativos anteriores e vigentes. Nesse aspecto, destaca-se como principal documento de análise a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil. Destaca-se, ainda, o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, bem como legislações correlatas, como as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993; nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

A análise dos dados caracterizou-se como interpretativa, buscando relacionar os dispositivos legais às contribuições da doutrina, com o objetivo de compreender em que medida a nova legislação afeta a realidade dos pequenos municípios. Assim, os dados obtidos foram organizados e analisados de forma sistemática, a fim de garantir coerência e consistência aos resultados apresentados.

2.2 Fontes de Pesquisa

As fontes de pesquisa utilizadas no presente estudo foram diversificadas, visando proporcionar maior rigor científico e abrangência na análise do fenômeno. Entre as principais fontes, elencam-se:

- Bases de dados científicas, utilizadas para a coleta de artigos acadêmicos pertinentes ao tema licitações públicas e gestão administrativa;
- Livros acadêmicos de Direito Administrativo, que forneceram suporte teórico para a compreensão do objeto de estudo;
- Artigos jurídicos e publicações especializadas, que auxiliaram na análise crítica das alterações trazidas pela nova legislação;
- Legislação brasileira, com ênfase na Lei nº 14.133/2021, utilizada como referência normativa principal, além de outros diplomas legais correlatos sobre contratações públicas.

Essas fontes possibilitaram uma análise consistente e fundamentada, garantindo a fidedignidade dos resultados apresentados e a compatibilidade entre a teoria e a prática no âmbito da administração pública.

3. Resultados e Discussão

A pesquisa e a análise da literatura científica, da própria legislação em vigor — principalmente a Lei nº 14.133, de 2021 — e de estudos mais atuais acerca da aplicação prática da referida norma demonstraram a existência de um conjunto contínuo de alterações estruturais no modelo de contratações públicas no Brasil, bem como de significativos desafios para a sua efetiva aplicação nos pequenos municípios.

Primeiramente, nota-se que a nova lei consubstancia uma mudança de paradigmas no sistema licitatório brasileiro, ao deslocar o foco do controle meramente formal para a busca por resultados mais eficientes, econômicos e planejados. Conforme observado por Justen Filho (2023) e Niebuhr (2022), a exigência de instrumentos como o Plano de Contratações Anual (PCA), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a gestão de riscos assinala a preponderância do planejamento como elemento estruturante das contratações públicas. Tal mudança se combina com o fortalecimento dos princípios da eficiência, da economicidade e da governança pública.



Além disso, a exigência do uso de meios eletrônicos e a implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) representam avanços significativos em termos de transparência e concorrência. A literatura revela que a digitalização dos procedimentos licitatórios reduz custos operacionais, amplia o acesso de fornecedores e aumenta a eficácia dos mecanismos de controle social, contribuindo para a redução de práticas ilícitas e para a melhoria da administração pública.

Em contrapartida, os resultados indicam que a implementação da nova legislação ocorre de maneira desigual no território nacional. Nos municípios de pequeno porte, há limitações estruturais relevantes, como a escassez de recursos humanos qualificados, a baixa infraestrutura tecnológica e a elevada dependência de transferências intergovernamentais. Esses fatores dificultam a adoção de práticas mais sofisticadas decorrentes da nova lei, como a segregação de funções, a realização de estudos técnicos complexos e a alimentação contínua de sistemas eletrônicos.

Ademais, a literatura analisada revela a existência de lacunas entre as exigências normativas e a realidade administrativa desses entes federativos. Como destacado por Mota e Silva (2023), a exigência de modelos de governança mais complexos pode gerar dificuldades operacionais e até mesmo risco de descumprimento involuntário da legislação. Contudo, também foram identificadas oportunidades relevantes decorrentes da nova lei. A possibilidade de realização de licitações eletrônicas amplia a concorrência e permite que os pequenos municípios acessem mercados mais competitivos, favorecendo a obtenção de propostas mais vantajosas. Além disso, o estímulo à formação de consórcios públicos e à centralização de compras constitui alternativa viável para a superação das restrições estruturais, propiciando ganhos de escala.

Assim, os resultados revelam que a Lei nº 14.133/2021, apesar de representar grandes desafios, funciona como um importante vetor de indução à modernização administrativa e ao aprimoramento da governança pública, desde que acompanhada de políticas de suporte institucional e capacitação técnica.

A discussão dos resultados demonstra elevada correspondência entre os achados da pesquisa e os autores abordados na fundamentação teórica, especialmente no que se refere à mudança de paradigma trazida pela Lei nº 14.133/2021. De acordo com Justen Filho (2023), a nova lei busca romper com o modelo excessivamente formalista da Lei nº 8.666/1993, passando a valorizar a eficiência e a entrega de resultados. Esse entendimento é corroborado pelos resultados encontrados, que evidenciam o planejamento, a gestão de riscos e a governança como elementos centrais do novo regime jurídico. Dessa forma, a lei pretende otimizar as contratações públicas por meio de maior racionalidade na tomada de decisão, redução de retrabalho e minimização de contratações inadequadas.

Todavia, ao relacionar esses avanços com a realidade dos pequenos municípios, observa-se que esse segmento enfrenta maiores dificuldades para cumprir a legislação. Segundo Mota e Silva (2023), a limitação de recursos humanos e materiais compromete a capacidade institucional para o atendimento das exigências legais. A segregação de funções, por exemplo, torna-se inviável em estruturas administrativas reduzidas, enquanto a elaboração de documentos técnicos complexos exige qualificação frequentemente indisponível.

O estudo também reforça a importância da capacitação de servidores públicos e da estrutura administrativa como fatores decisivos para a efetividade da nova lei. Como destaca Torres (2022), a profissionalização da gestão pública é condição fundamental para a redução de desperdícios e o fortalecimento da governança. Assim, a ausência de



investimentos em capacitação impacta diretamente os resultados esperados pela legislação.

Quanto às implicações do estudo, os achados apontam para a necessidade de investimentos contínuos em capacitação de servidores públicos, especialmente nos municípios de pequeno porte. A formação técnica adequada é essencial para a correta aplicação dos instrumentos previstos na nova lei, como o ETP e o PCA, bem como para o uso eficiente das plataformas digitais. Ademais, destaca-se a importância da assistência técnica institucional aos municípios, seja por meio de órgãos federais e estaduais, seja por consórcios intermunicipais. Essa assistência pode contribuir para a redução das desigualdades estruturais e viabilizar a implementação efetiva da legislação em todo o país.

Outro ponto relevante diz respeito à contribuição da nova lei para a melhoria da gestão pública. Ao incentivar o planejamento, a transparência e a eficiência administrativa, a Lei nº 14.133/2021 propicia um ambiente mais favorável à boa governança e ao uso racional dos recursos públicos. O fortalecimento da transparência, especialmente por meio do PNCP, estimula o controle social e a accountability, elementos indispensáveis ao Estado Democrático de Direito.

Entretanto, os resultados também evidenciam a necessidade de aprimoramento do planejamento das contratações públicas, tendo em vista que a nova legislação amplia significativamente as responsabilidades dos gestores públicos. A ausência ou insuficiência de planejamento pode resultar não apenas em ineficiência administrativa, mas também na responsabilização dos agentes envolvidos.

Ademais, as dificuldades estruturais enfrentadas pelos pequenos municípios tornam ainda mais urgente a modernização da administração pública, especialmente no que se refere à infraestrutura tecnológica e à gestão de pessoas. Caso contrário, há o risco de que a nova lei não alcance plenamente seus objetivos práticos, contrariando sua finalidade normativa.

Por fim, conclui-se que a Lei nº 14.133/2021 representa um importante avanço para o ordenamento jurídico brasileiro; contudo, sua efetividade está diretamente condicionada à capacidade institucional dos entes federativos. Nesse sentido, a superação dos desafios apontados exige a articulação entre modernização administrativa, capacitação técnica e fortalecimento das estruturas de gestão pública local.

4. Conclusão

A pesquisa em questão teve por meta estudar os principais desafios e as principais oportunidades obtidas pelos pequenos municípios no caso da transição de pequenas cidades para a Lei nº 14.133/2021, o novo marco das licitações e contratos administrativos no Brasil. A partir da revisão da literatura especializada, da legislação existente e das discussões levantadas durante o trabalho, foi possível compreender, de forma sistêmica, as consequências dessa mudança legal para o contexto da administração pública municipal. No tocante ao problema de pesquisa, infere-se que os pequenos municípios apresentam grandes dificuldades na implementação da nova norma, principalmente devido a limitações estruturais, tecnológicas e de pessoal. A falta de quadros qualificados, a dificuldade em observar o princípio da segregação de funções, a falta de infraestrutura para digitalização dos processos e a técnica exigida dos instrumentos requisitados, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Plano de Contratações Anual (PCA), mostram um cenário de desajuste entre as exigências da norma e a realidade administrativa desses entes federativos. Tal situação pode gerar até entraves operacionais e riscos de não cumprimento involuntário da norma.



Deste modo, observa-se que a Lei nº 14.133/2021 é uma oportunidade real de transformação e modernização da gestão pública municipal. A valorização do planejamento e da gestão de riscos, a governança tornam as contratações públicas mais econômicas, mais eficientes e mais atentas ao interesse público. Também, a obrigação do uso de mecanismos eletrônicos e a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) aumentam a transparência e o controle social,.. por outro lado, aumentam a concorrência, permitindo que os pequenos municípios tenham acesso a mais mercados e propostas mais favoráveis.. Deve ser incluído também o incentivo à formação de consórcios intermunicipais, que é uma alternativa prática para lidar com limitações estruturais e gerar ganhos de escala.

Diante desse quadro, observa-se que a adaptação para a nova Lei de Licitações se reveste em um processo árduo, no entanto, necessário e possivelmente transformador. Os desafios apontados não maculam os avanços promovidos pela legislação, mas ressaltam a necessidade da adoção de medidas complementares, principalmente no tocante ao investimento em capacitação técnica, ao alavancamento institucional e ao auxílio por outros entes federativos.

Por fim, destaca-se que a relevância do presente estudo para a gestão pública está em sua capacidade de garantir uma visão crítica e fundamentada sobre a mercancia da nova legislação em cenários com maior fragilidade administrativa. Ao tornar equilibradamente explícitos os desafios da Lei nº 14.133/2021 e as suas potencialidades, o trabalho contribui para a melhoria das práticas administrativas e para a construção de estratégias mais adequadas, reiterando que a eficácia da norma depende, acima de tudo, da condição institucional dos Municípios no sentido de se apropriarem de seus princípios e operacionalizarem seus regramentos, para colocar em prática uma gestão pública mais eficaz, transparente e à altura do interesse coletivo.

Referências

- AMORIM, Victor. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Saraiva, 2022.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mar. 2026.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993].
- BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002].
- BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Brasília, DF: Presidência da República, [2011].
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 24 mar. 2026.



- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de Integridade nas Contratações Públicas. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/>. Acesso em: 24 mar. 2026.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Forense, 2023.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e Estados. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2026.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Nova Lei de Licitações e Contratos: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.
- MOTA, F.; SILVA, R. Desafios da governança pública municipal na implementação de inovações legislativas. Revista de Gestão Pública e Controle, v. 12, n. 2, p. 85-102, 2023.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.