

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES Nº 14.133/2021: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DO RECIFE

**THE NEW BIDDING LAW Nº. 14.133/2021: CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR
THE MANAGEMENT OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE MUNICIPALITY OF RECIFE**

Artigo submetido em 11 de março de 2026

Artigo aprovado em 15 de março de 2026

Artigo publicado em 15 de março de 2026

Cognitio Juris

Volume 16 - Número 59 - 2026

ISSN 2236-3009

Autor(es):

Bruna Maria da Silva Melo Lobo Alves [1]

Andrea Pereira da Conceição[2]

Aristótheles Pantoja de Almeida[3]

José Fernando Bezerra Miranda[4]

RESUMO: Este estudo tem como objetivo identificar as principais alterações e desafios impostos pela lei nº 14.133/2021 em relação à legislação anterior (Lei 8.666/1993) e de que

forma a implementação tem impactado os processos licitatórios no município de Recife, considerando os avanços normativos e os desafios práticos para uma gestão eficiente e transparente das contratações públicas. O presente estudo demonstra o processo de transição e implementação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLC) no município de Recife, e mapeia os avanços alcançados e os desafios práticos inerentes a essa adaptação. Este artigo analisa o impacto da implementação dessa legislação no município de Recife. Utilizando uma abordagem qualitativa baseada na análise de documentos oficiais e reportagens, o estudo identifica que, embora a nova lei promova maior planejamento e eficiência, a sua aplicação enfrenta obstáculos como a necessidade de capacitação contínua de servidores e a adaptação a novas plataformas tecnológicas.

Palavras-chave: Licitações. Lei nº 14.133/2021. Gestão Pública. Transparência. Recife.

ABSTRACT: This study aims to identify the main changes and challenges imposed by Law No. 14,133/2021 in relation to previous legislation (Law 8,666/1993) and how its implementation has impacted bidding processes in the municipality of Recife, considering regulatory advances and practical challenges for efficient and transparent management of public procurement. This study demonstrates the transition and implementation process of Law No. 14,133/2021 (New Law on Bidding and Administrative Contracts - NLLC) in the municipality of Recife, and maps the advances achieved and the practical challenges inherent in this adaptation. This article analyzes the impact of the implementation of this legislation in the municipality of Recife. Using a qualitative approach based on the analysis of official documents and news reports, the study identifies that, although the new law promotes greater planning and efficiency, its application faces obstacles such as the need for continuous training of civil servants and adaptation to new technological platforms.

Keywords: Bidding. Law No. 14,133/2021. Public Management. Transparency. Recife.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a analisar como a Lei nº 14.133/2021 tem sido implementada no município de Recife, buscando identificar os principais avanços, os desafios práticos e as implicações para a gestão das contratações públicas na administração municipal.

Nesse contexto, o trabalho é guiado pela seguinte questão de pesquisa: De que forma a implementação da Lei nº 14.133/2021 tem impactado os processos licitatórios no município de Recife, considerando os avanços normativos e os desafios práticos para a gestão eficiente e transparente das contratações públicas? Para responder a essa questão, estabelece-se como objetivo geral analisar os impactos, avanços e desafios da implementação da Lei nº 14.133/2021 nos processos licitatórios e na gestão das contratações públicas da administração do município de Recife.

Para isso, este estudo adota uma abordagem qualitativa, com base na metodologia de revisão de bibliográfica e documental, analisando publicações acadêmicas, legislações e documentos oficiais referentes à Lei nº 14.133/2021 e seus impactos no planejamento, eficiência e transparência das contratações públicas. A efetivação da Lei nº 14.133/2021 na cidade do Recife tem provocado mudanças significativas nos processos licitatórios, buscando mais eficiência, agilidade e transparência. A transição da antiga Lei nº 8.666/1993 para a nova legislação representa um esforço para modernizar a gestão pública local, embora traga desafios práticos.

O principal impacto positivo em Recife é a ênfase no planejamento e na governança. A nova lei exige que as contratações sejam precedidas por um Plano Anual de Contratações (PCA) e por Estudos Técnicos Preliminares Detalhados. O Plano de Contratações Anual - PCA é um instrumento de planejamento e governança que consolida as demandas que os órgãos e as entidades planejam contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração, possibilitando, assim, a maximização dos resultados institucionais e o uso racional dos recursos públicos. O

documento conterà as novas demandas municipais independentemente do tipo processual a ser utilizado, seja licitação, adesão à Ata de Registro de Preços, dispensa, inexigibilidade, alienação ou mesmo concessão e permissão de uso de bens públicos. O PCA é regulamentado por um conjunto de normas, dentre elas estão: a Lei Federal nº 14.133/2021; o Decreto Municipal nº 36.089/2022 e a Portaria SEPLAGTD nº 1.278/2024.

A Lei nº 14.133/2021 privilegia o planejamento das contratações, tendo sido inclusive incorporado como um de seus princípios. Essa abordagem proativa força os gestores a preverem suas necessidades com antecedência, o que minimiza o risco de erros, termos aditivos e obras paralisadas. Outro avanço crucial é a transparência. A Prefeitura do Recife agora publica todos os seus editais e avisos de contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Essa medida centraliza as informações, permitindo que qualquer cidadão ou empresa de qualquer lugar do país tenha acesso a todas as oportunidades de negócio com o município. Isso aumenta a competitividade e fortalece o controle social sobre os gastos públicos. A cidade também tem investido na capacitação dos servidores. O município tem oferecido cursos e treinamentos em parceria com a Escola de Governo do Recife para que os agentes de licitação e compras entendam e apliquem corretamente as novas regras. Essa preparação é fundamental para garantir que as mudanças normativas se traduzam em processos mais ágeis e eficazes na prática.

Apesar dos benefícios, a implementação da nova lei em Recife não é isenta de desafios. O principal deles é a adaptação cultural. A nova legislação muda a mentalidade dos gestores, que precisam abandonar o antigo modelo burocrático para adotar uma lógica de planejamento e gestão de riscos. Superar essa inércia e a resistência a novas práticas é um processo que demanda tempo e esforço contínuo. A complexidade tecnológica também é um ponto de atenção. A plena integração dos sistemas internos da prefeitura com o PNCP e a familiarização com as novas ferramentas digitais podem ser um obstáculo. Garantir a segurança e a fluidez das operações eletrônicas é um desafio que requer investimentos em infraestrutura e em treinamento constante. A segurança jurídica ainda gera dúvidas. A lei é

nova e muitos conceitos, como o Diálogo Competitivo ou a Contratação Integrada, exigem regulamentação local e interpretações mais claras. Os gestores públicos precisam de orientações seguras para não cometer erros que possam levar a responsabilizações. A transição do antigo para o novo regime jurídico, que aconteceu de forma gradual, também exigiu cautela para evitar inconsistências nos processos. Por isso, a justificativa para este trabalho reside na necessidade de compreender a adaptação dos municípios à nova legislação, identificando as dificuldades e oportunidades que surgem com sua implementação na cidade de Recife.

2. DISCUSSÃO TEÓRICA

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

A Lei nº 8.666/1993 (conhecida como a “Antiga” Lei de Licitações) foi o principal marco legal das contratações públicas no Brasil por quase três décadas, sendo revogada pela Lei nº 14.133/2021. A Lei nº 8.666/1993 cumpriu seu papel histórico ao estabelecer as bases para o procedimento licitatório no Brasil, firmando princípios como a isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa. No entanto, seu modelo rígido e a deficiência no planejamento a tornaram incompatível com as necessidades de agilidade, governança e transparência do século XXI, motivando sua substituição pela Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, conhecida como a Lei do Pregão, representou uma verdadeira revolução. Ela introduziu a modalidade de Pregão, que permite a disputa por propostas e lances em uma sessão pública, presencial ou eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns. O grande diferencial foi à inversão de fases: a habilitação dos licitantes ocorria apenas após a definição da melhor proposta. Essa mudança simplificou e acelerou significativamente o processo, além de aumentar a competitividade.

Outra inovação importante foi o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Criado inicialmente para agilizar obras e serviços

relacionados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016, o RDC trouxe mais flexibilidade. Ele permitiu a contratação integrada (projeto e execução juntos), a remuneração variável e a inversão de fases. Seu sucesso em agilizar grandes projetos mostrou a necessidade de um regime mais flexível para as contratações públicas.

A trajetória normativa das licitações no Brasil é marcada por uma transição do formalismo para a busca pela eficiência. A Lei nº 8.666/1993 estabeleceu um regime rigoroso e detalhista, com modalidades como Concorrência e Tomada de Preços, focado em garantir a isonomia, mas frequentemente criticado pela morosidade. A Lei do Pregão (10.520/2002), com a inversão de fases e a priorização da proposta mais vantajosa, revolucionou a aquisição de bens e serviços comuns, introduzindo a lógica da agilidade e da economia. Por sua vez, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), embora de aplicação específica, trouxe a contratação integrada e a gestão de riscos, conceitos cruciais que seriam posteriormente absorvidos pela nova lei.

A Lei nº 14.133/2021 surge para unificar e modernizar esse arcabouço. Entre seus principais objetivos, destacam-se: promover a eficiência e a competitividade; garantir a transparência e a publicidade; e desburocratizar o processo. A lei se alinha a princípios como o planejamento, a governança, a economicidade e a gestão de riscos. Inovações notáveis incluem as novas modalidades de licitação (Diálogo Competitivo) e os critérios de julgamento como maior retorno econômico, além da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que centraliza as informações e fortalece o controle social. A ênfase no planejamento, com a exigência do Estudo Técnico Preliminar e do Plano Anual de Contratações, é um dos pilares para a prevenção de irregularidades e o sucesso das contratações.

2.1.2 Limitações da Lei nº 8.666/1993 que motivaram a criação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) foram:

A Lei nº 8.666/1993, que vigorou por décadas, apresentava falhas estruturais significativas que impulsionaram a criação da Lei nº 14.133/2021. Uma das críticas centrais residia na deficiência no planejamento, uma vez que o antigo diploma legal focava excessivamente na etapa externa da licitação, a competição, em detrimento de um rigoroso detalhamento da fase preparatória interna. Essa lacuna resultava diretamente em projetos frequentemente mal definidos, licitações fracassadas e na necessidade constante de celebração de aditivos e reajustes contratuais, comprometendo a economicidade e a previsibilidade dos gastos públicos. Além disso, o regime era marcado pelo excesso de burocracia e formalismo rígido, o que conferia aos processos uma morosidade e um engessamento incompatíveis com a agilidade demandada pelo interesse público, especialmente em contratações de maior complexidade.

Outro desafio premente era a fragmentação normativa, que obrigava os gestores públicos a conciliarem as regras da lei de 93 com dispositivos esparsos, como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC – Lei nº 12.462/2011), gerando um ambiente de grande insegurança jurídica e complexidade operacional. Paralelamente, a lei demonstrava baixa prioridade à governança e à gestão de riscos, sendo omissa ou pouco enfática em relação a conceitos modernos e preventivos, como a gestão de riscos e a exigência de **Programas de Integridade (Compliance)**, ferramentas consideradas essenciais para a prevenção de fraudes e irregularidades. Por fim, a obsolescência de algumas modalidades licitatórias, como a Tomada de Preços e o Convite, que se mostraram menos eficientes quando comparadas à dinâmica do Pregão, reforçou a necessidade de uma simplificação, consolidação e modernização urgente do regime jurídico aplicável às contratações públicas no Brasil.

A implementação da Lei nº 14.133/2021 no Recife— a pesquisa está ancorada em evidências de que o município, enquanto capital, demonstra um esforço ativo para absorver o novo marco legal. Essa adaptação é notada principalmente na forte adesão aos mecanismos de modernização, como a inclusão do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a exigência da Matriz de

Riscos na fase preparatória, visando sanar a antiga deficiência no planejamento da Lei nº 8.666/93. Além disso, a gestão municipal tem priorizado a digitalização, utilizando o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para dar publicidade e transparência aos processos, o que mitiga a fragmentação normativa anterior. Contudo, os desafios persistem, concentrando-se principalmente na necessária mudança da cultura organizacional dos servidores para internalizar o foco em governança e **compliance**, além da capacitação contínua para lidar com a complexidade das novas modalidades licitatórias e garantir que o avanço normativo se traduza em eficiência real e melhor aplicação dos recursos públicos na cidade.

3. FUNDAMENTOS DA LEI Nº 14.133/2021

3.1 Objetivos da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021)

Para compreender os desafios de implementação em Recife, é crucial analisar os fundamentos da Lei nº 14.133/2021, foi criado para resolver as limitações da legislação anterior, focando em um conjunto de objetivos claros, novos princípios e inovações processuais. A Nova Lei visa transformar a forma como o Poder Público compra e contrata. Segundo as considerações de FILHO, M. J. A. de (2021):

“Compreender os objetivos do processo de contratação pública é, portanto, essencial para garantir que o procedimento ocorra em conformidade com os ditames legais e para assegurar que o propósito que levou à sua instauração, isto é, a satisfação de uma necessidade específica da Administração Pública, seja atingido.”

Segundo o autor, é fundamental que o gestor e os envolvidos compreendam os objetivos do processo de contratação pública. Essa compreensão é a chave para dois resultados interligados que é a Conformidade Legal que garante que todo o procedimento (a licitação) ocorra estritamente dentro das regras e ditames legais; e a Satisfação da Necessidade da qual assegura que o propósito que levou à instauração do processo leve a satisfação de uma

necessidade específica da Administração Pública seja efetivamente atingido.

Em essência, o sucesso da contratação não está apenas na legalidade do procedimento, mas em sua capacidade de entregar o resultado esperado e resolver o problema da Administração. Seus principais objetivos são: 1. Assegurar a Seleção da Proposta Mais Vantajosa: Não apenas a de menor preço, mas aquela que gera o melhor resultado para a Administração, considerando todo o ciclo de vida do objeto. 2. Promover a Competição e a Isonomia: Garantir um tratamento justo a todos os licitantes e maximizar a participação, especialmente com o foco em processos eletrônicos. 3. Incentivar a Inovação: Permitir que a Administração adote soluções modernas e tecnológicas do mercado. 4. Aumentar a Transparência e o Controle Social: Centralizar informações e facilitar o acesso a dados sobre contratações públicas. 5. Mitigar Riscos e Combater a Corrupção: Fortalecer os mecanismos de Governança e Integridade em todas as fases do processo. A Lei nº 14.133/2021 transcende a mera legalidade procedimental ao redefinir o sucesso da contratação pública, focando em sua capacidade de entregar o resultado esperado e resolver o problema da Administração. Essa visão se alicerça em objetivos estratégicos que buscam assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, priorizando não apenas o menor preço, mas sim aquela solução que gera o melhor resultado ao longo do ciclo de vida do objeto. Paralelamente, a legislação busca promover a competição e a isonomia, garantindo tratamento justo e maximizando a participação dos licitantes, especialmente por meio da digitalização dos processos.

O novo arcabouço normativo tem ainda como propósito incentivar a inovação, permitindo à Administração Pública a adoção de soluções modernas e tecnológicas do mercado. Por fim, objetivos correlatos e cruciais são o aumento da transparência e do controle social, através da centralização das informações, e a mitigação de riscos e o combate à corrupção, fortalecendo os mecanismos de governança e integridade em todas as fases da contratação.

3.1.2 Princípios Norteadores

Os princípios atuam como a espinha dorsal da Lei nº 14.133/2021, orientando a atuação dos gestores e a interpretação das normas. Alguns dos mais relevantes são: **Princípio Do Planejamento** é o princípio fundamental que exige que todo o processo seja precedido por um Plano de Contratações Anual (PCA) e por Estudos Técnicos Preliminares (ETP) detalhados, esse princípio fixa o dever legal do planejamento adequado, suficiente, tecnicamente correto e materialmente satisfatório, bem como a responsabilização por omissão própria da Administração, na ausência desses fatores. Cabe à Administração Pública o dever de planejar toda a licitação e toda a contratação pública, de forma eficaz e eficiente, tecnicamente correta e materialmente adequada aos demais princípios, regras e valores jurídicos previstos na Constituição Federal e na legislação. A ideia é garantir que não sejam empreendidas licitações sem o devido planejamento. Segundo a Nova Lei de Licitações, o estudo técnico preliminar é, necessariamente, a primeira etapa do planejamento da contratação pública, que consiste em documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 sinaliza claramente a intenção de aumentar a eficiência nos processos e contratos ao fazer a menção expressa ao princípio do planejamento. A acentuada valorização desse princípio se manifesta em diversos dispositivos do novo texto legal. Essa explicitação impacta diretamente a fiscalização dos contratos administrativos, especialmente no que se refere à seleção e ao preparo dos servidores designados para exercer as atribuições de fiscal. Portanto, o planejamento não é apenas um guia, mas um dever legal que busca garantir processos adequados, suficientes e materialmente satisfatórios.

A inclusão do princípio do planejamento na nova lei de licitações e contratos reflete a importância que essa etapa tem para a eficiência e efetividade da gestão pública. Ao estabelecer o planejamento como um princípio fundamental, a lei busca garantir que as contratações públicas sejam realizadas de forma planejada e estratégica, evitando

desperdícios, retrabalhos e demais problemas que possam prejudicar a gestão pública (Teixeira, 2024, p. 5).

O fato de a Lei nº 14.133/2021 expressamente declarar o planejamento entre seus princípios impacta fortemente as licitações e contratos. A fiscalização contratual passa a ser mais ágil para permitir a realização dos objetivos contratuais pretendidos e, ao mesmo tempo, mais rigorosa com aspectos considerados essenciais, como o da planejada capacitação de pessoal para exercer o mister regulatório. Filho Justen (2021) se refere ao planejamento, na nova Lei como um “compromisso com a verdade”

O Princípio Da Transparência, impõe a divulgação ampla e tempestiva de todos os atos e documentos licitatórios no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A transparência impõe que a entidade aja de forma ativa para que toda a sua conduta diária e os dados gerados sejam facilmente acessíveis ao público em geral. Vai além da simples publicidade legal, pois busca garantir o acesso global à informação para que o cidadão possa, de fato, acompanhar e fiscalizar a gestão pública. Em essência, a informação não só deve existir, mas precisa estar disponível de modo útil e compreensível.

- **Eficiência:** Busca resultados rápidos e eficazes, valorizando a economicidade (o menor custo) e a efetividade (a entrega do resultado desejado).
- **Economicidade:** Exige que a contratação gere o menor dispêndio possível, avaliando o custo-benefício e o ciclo de vida do objeto.
- **Governança:** A lei torna a alta administração responsável por implementar processos e estruturas de gestão de riscos e controles internos para monitorar e direcionar as contratações, assegurando o alinhamento estratégico.

3.1.3 Principais Inovações Trazidas pela Lei

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu uma transformação estrutural no regime de contratações, introduzindo inovações cruciais para a administração pública, e o Recife tem a tarefa de

internalizar essas mudanças em sua gestão municipal. No que tange às modalidades e critérios de licitação, a Nova Lei promoveu uma simplificação significativa com a extinção da Tomada de Preços e do Convite, mantendo as modalidades tradicionais (Pregão, Concorrência, Concurso e Leilão), e, sobretudo, inovando com a criação do Diálogo Competitivo. Esta última modalidade é particularmente relevante para o Recife, que busca soluções inovadoras em áreas como mobilidade urbana e infraestrutura complexa, permitindo que a administração dialogue com o mercado para encontrar a melhor solução técnica. Paralelamente, houve uma flexibilização e ampliação dos critérios de julgamento, que agora incluem, além do tradicional Menor Preço, o Maior Retorno Econômico e a Melhor Técnica ou Conteúdo Artístico, permitindo ao município priorizar a qualidade e a eficiência em contratos estratégicos, em vez de focar apenas no custo.

As inovações mais profundas, contudo, residem no campo da Governança e Integridade, alinhando as práticas do Recife aos padrões mais modernos de gestão pública. A obrigatoriedade da Gestão de Riscos, formalizada pela Matriz de Alocação de Riscos, é fundamental para grandes obras e serviços na capital, definindo responsabilidades e mitigando eventos supervenientes. Adicionalmente, a exigência de Programas de Integridade (*Compliance*) para contratações de grande vulto visa prevenir a corrupção e fomentar um ambiente ético, fortalecendo a segurança jurídica do município. No âmbito da Gestão Contratual e Financeira, a lei trouxe mecanismos mais robustos, como a possibilidade de elevar o valor do Seguro-Garantia a até 30% em obras de grande vulto. Por fim, a Tecnologia e a Publicidade foram modernizadas pela criação do PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas), que exige a centralização de todos os atos licitatórios, garantindo uma transparência uniforme em todo o território nacional. Para o Recife, a implementação integral desses dispositivos representa um avanço significativo no combate à burocracia e na busca por uma administração pública mais eficiente e íntegra.

4. O PROCESSO LICITATÓRIO NA NOVA LEI

O processo licitatório, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, é estruturado em uma sequência de fases interligadas que visam garantir a seleção da proposta mais vantajosa e a execução contratual eficaz. Tradicionalmente, o processo pode ser dividido em quatro grandes eixos: planejamento, seleção, contratação e execução. A legislação e a doutrina detalham essas etapas na seguinte ordem: Fase Preparatória (ou planejamento), Fase de Divulgação do Edital, Fase de Apresentação de Propostas e Lances, Fase de Julgamento, Fase de Habilitação, Fase Recursal e, por fim, a Fase de Homologação e Adjudicação, que antecede a Execução do Contrato.

A Fase Preparatória (Planejamento) é o pilar do novo regime legal e o fator determinante para o sucesso da contratação. Ela é formalizada por um conjunto de documentos intrinsecamente vinculados. O processo se inicia com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que descreve a necessidade pública, analisa a viabilidade e justifica a solução escolhida, sendo a principal base decisória. A partir do ETP, elabora-se o Termo de Referência (TR) ou o Projeto Básico (PB), documentos que detalham exhaustivamente o objeto, suas especificações técnicas, requisitos de qualidade e desempenho.

A ênfase conferida ao planejamento pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) representa uma mudança de paradigma na gestão pública, abandonando o antigo foco no formalismo da competição para priorizar a fase preparatória. O legislador fixou o planejamento não apenas como um princípio, mas como um dever legal expresso, exigindo que o processo licitatório esteja rigorosamente alinhado ao Plano de Contratações Anual (PCA) e às leis orçamentárias. O objetivo é garantir que toda contratação seja precedida por uma análise robusta que aborde todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam impactar o futuro contrato, prevenindo irregularidades e aditivos desnecessários.

A importância conferida a essa fase é detalhada no Artigo 18, que estabelece o caráter obrigatório e abrangente do planejamento: Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório

é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: [...] X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual (BRASIL, 2021, grifos próprios).

Como evidenciado pelo próprio texto legal, o planejamento extrapola a mera definição do objeto, sendo intrinsecamente ligado à gestão de pessoas, aspecto crucial para o sucesso da contratação. Ao incluir expressamente a necessidade de capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual como uma providência prévia à celebração do contrato, a Lei nº 14.133/2021 estabelece um ciclo virtuoso que liga o planejamento à execução. Esse dispositivo garante que a administração pública, como a do Recife, não apenas defina tecnicamente o que será contratado, mas também assegure que seus agentes tenham a proficiência técnica necessária para receber, fiscalizar e gerenciar o contrato, confirmando a busca pela eficiência e pela entrega do resultado mais vantajoso para o interesse público.

Após o rigoroso planejamento, inicia-se a fase de seleção, que compreende a divulgação do edital nos canais oficiais, a apresentação de propostas e lances pelos interessados e, finalmente, o julgamento, onde as propostas são analisadas conforme os critérios estabelecidos para identificar a mais vantajosa para a administração. Em seguida, a fase de habilitação consiste na verificação da documentação do licitante vencedor para garantir que ele possua as condições legais, técnicas e financeiras necessárias para executar o contrato. Eventuais contestações e desacordos são tratados na fase recursal, que permite aos

licitantes questionar as decisões tomadas. O processo culmina na homologação e adjudicação, onde a autoridade competente aprova o resultado da licitação e confirma o objeto ao vencedor. O sucesso da contratação pública, orientado pela perspectiva de resultados da Lei nº 14.133/2021, depende da solidez de sua fase preparatória, que é formalizada por um conjunto de documentos intrinsecamente vinculados.

A formalização da licitação se completa com a elaboração da minuta do Edital, que consolida as regras, os critérios de julgamento e as condições de participação que vincularão a Administração e os licitantes. Por fim, a minuta do contrato define o modelo jurídico e as cláusulas que regerão a relação contratual pós-licitatória, garantindo a previsibilidade e segurança jurídica do ajuste. A seqüência e a interdependência desses instrumentos asseguram a conformidade, a economicidade e a governança do processo de contratação.

A Fase de Contratação e Execução materializa o planejamento realizado, iniciando-se com a formalização do contrato que incorpora os requisitos estabelecidos na fase preparatória, incluindo a alocação de responsabilidades definida na matriz de riscos. Durante a execução contratual, a ênfase recai sobre a gestão proativa e a fiscalização rigorosa, essenciais para garantir que o objeto entregue atenda estritamente às especificações do Termo de Referência ou Projeto Básico, confirmando o foco da Lei nº 14.133/2021 na obtenção do resultado e na satisfação efetiva do interesse público. Este monitoramento contínuo é crucial para a aplicação das cláusulas de desempenho e a mitigação de desvios, sendo a base para os pagamentos e para a aplicação dos mecanismos de **compliance** e sanções, se necessário.

O papel do planejamento e do gerenciamento de riscos, conforme a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), é crucial e obrigatório, marcando uma mudança de paradigma na administração pública ao exigir que a gestão de riscos seja um pilar contínuo e permanente em todas as fases das contratações, desde o planejamento até a execução contratual, com o objetivo primordial de mitigar ameaças e maximizar oportunidades, garantindo a economicidade, a eficiência e o alcance dos objetivos da

contratação. Conforme destaca Camarão (2021), “A governança é a alma da nova Lei de Licitações e Contratos, entretanto, o avanço do processo de planejamento vai depender justamente dessa conscientização quanto ao grau de maturidade de cada órgão.”

A autora destaca que o planejamento e o gerenciamento de riscos não são meras formalidades burocráticas, mas elementos essenciais da governança que a nova lei busca instituir. A eficácia desses mecanismos, contudo, está atrelada à real internalização e maturidade de gestão por parte de cada órgão público.

Sob o prisma das alterações práticas trazidas pela lei nº 14.133/2021, a mudança mais significativa reside na institucionalização do planejamento e na gestão proativa do processo de contratação, em contraste com a abordagem reativa da lei nº 8.666/93. a nova legislação estabelece o Plano De Contratações Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como etapas obrigatórias e essenciais, forçando os gestores a definirem o que e como contratar com antecedência e alinhamento estratégico. Adicionalmente, a incorporação da gestão de riscos e da matriz de riscos ao longo de todas as fases da contratação permite à administração pública identificar, tratar e alocar responsabilidades por eventos futuros, mitigando incertezas e aumentando a segurança jurídica e a eficiência na execução contratual.

Em termos de operacionalização e modalidades, houve uma notável modernização. A NLLC aboliu modalidades menos eficientes, como convite e tomada de preços, e consolidaram o pregão e a concorrência como padrões, introduzindo ainda o diálogo competitivo para contratações complexas que demandam soluções inovadoras. Outras alterações práticas incluem a significativa elevação e atualização dos valores para dispensa de licitação, o aumento do limite da garantia contratual para obras de grande vulto, e o incentivo ao uso de meios alternativos de solução de controvérsias (como mediação e arbitragem). Tais mudanças demonstram um esforço em desburocratizar o processo, profissionalizar os agentes (como o agente de contratação e o fiscal de contrato) e utilizar a tecnologia (como o

Portal Nacional De Contratações Públicas - PNCP) para maior transparência e controle social.

5. GESTÃO PÚBLICA E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021

A implementação da Lei nº 14.133/2021 na gestão pública da cidade do Recife, como em qualquer grande capital brasileira, representa um avanço significativo, mas traz consigo desafios concretos, especialmente relacionados à capacidade institucional e à mudança de cultura. A gestão municipal é forçada a migrar de uma lógica reativa (focada na conformidade documental da Lei nº 8.666/93) para uma postura proativa e estratégica, fundamentada no planejamento obrigatório. Instrumentos como o Plano de Contratações Anual (PCA), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) detalhado e a rigorosa Gestão de Riscos, que devem ser elaborados antes de qualquer edital, exigem uma mudança profunda na rotina das secretarias e órgãos do Recife. O principal desafio, portanto, reside em garantir que o corpo técnico possua a capacitação e o tempo adequados para executar essas novas etapas de planejamento complexas, sem comprometer o fluxo de contratações essencial para o funcionamento da cidade.

Além do desafio cultural e de planejamento, a gestão de Recife enfrenta obstáculos operacionais e de governança. É fundamental a regulamentação municipal da NLLC, que precisa ser alinhada aos decretos federais e estaduais já existentes (como os do Estado de Pernambuco, que já abordam a fase preparatória). A falta de regulamentação completa e específica para o contexto local pode gerar insegurança jurídica e disparidade de procedimentos entre os diversos órgãos da prefeitura. Outro ponto crítico é a adoção de tecnologias e a integração plena ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), essenciais para a transparência e a utilização das modalidades eletrônicas da nova lei. Por fim, a designação e a formação especializada dos novos agentes de contratação e fiscais de contrato, conforme exigido pela NLLC, são cruciais para a responsabilidade individualizada e o sucesso na aplicação prática da lei no dia a dia da administração pública recifense.

A adaptação à Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLLC) impõe um imperativo de capacitação massiva dos servidores públicos, essencialmente para transitar de uma cultura de execução processual para uma de planejamento estratégico e gestão de riscos. O foco principal dessa formação deve ser na consolidação das novas funções, como o Agente de Contratação certificado, e na proficiência em instrumentos preparatórios cruciais; o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), garantindo que as contratações públicas sejam justificadas, eficientes e vinculadas ao Plano de Contratações Anual (PCA). Sem esse investimento contínuo e direcionado em conhecimento, o risco de ineficiência, falhas de planejamento e insegurança jurídica na aplicação da nova norma torna-se elevado para todos os entes federativos. A capacitação dos agentes públicos é um dos aspectos mais inovadores da Lei 14.133/2021. Almeida (2024) argumenta que a exigência de treinamento para fiscais de contratos administrativos representa um avanço na gestão pública, garantindo maior segurança na execução dos contratos e na aplicação eficiente dos recursos

As dificuldades dessa adaptação se estratificam conforme o porte municipal: enquanto as grandes cidades (como o Recife) enfrentam o desafio de regulamentar e integrar grandes estruturas, além de promover uma profunda mudança cultural em seu vasto corpo de servidores, os municípios de pequeno porte sofrem com barreiras estruturais, orçamentárias e de recursos humanos. Nesses municípios menores, a alta rotatividade de pessoal e a escassez de profissionais qualificados dificultam a retenção do conhecimento e a correta aplicação de conceitos complexos, como a matriz de riscos e o diálogo competitivo, tornando a dependência de apoio externo e de soluções tecnológicas centralizadas uma necessidade vital para a conformidade.

Ademais, a NLLC estabelece desafios tecnológicos inadiáveis, centrados na digitalização obrigatória e no uso do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A preferência por licitações na forma eletrônica e a obrigatoriedade de divulgação centralizada de todos os atos no PNCP demandam que todos os municípios, independentemente do tamanho, invistam na adaptação ou aquisição de sistemas digitais integrados e interoperáveis, o que, para

entes com menor capacidade de investimento em TI, representa uma dificuldade financeira e técnica significativa; a superação desses obstáculos tecnológicos é crucial não apenas para cumprir a lei, mas para materializar a prometida transparência e a eficiência da gestão de compras e contratos públicos no Brasil.

A efetividade da Lei nº 14.133/2021 está intrinsecamente ligada à capacidade de adaptação dos entes federados, enfrentando desafios multifacetados. O primeiro deles reside na capacitação dos servidores, exigindo um investimento maciço em formação para dominar novas modalidades, como o Diálogo Competitivo, e ferramentas digitais. Os desafios tecnológicos emergem como barreiras críticas. A obrigatoriedade do uso do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) demanda não apenas a inserção de dados, mas a integração de sistemas internos, garantindo a interoperabilidade e a segurança das informações.

6. TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E RESPONSABILIDADE

A transparência, o controle e a responsabilidade constituem os pilares da governança nas contratações públicas do Recife sob a égide da Lei nº 14.133/2021, exigindo a maximização do controle social como ferramenta de fiscalização primária. A capital pernambucana deve investir na promoção da participação cidadã, garantindo que o seu Portal da Transparência e a área de Licitações e Contratos sejam canais não apenas de divulgação passiva de dados, mas de interação e **feedback** por parte da sociedade civil organizada, das empresas e dos cidadãos. A ampla e facilitada publicidade de documentos cruciais, como o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, é vital para que a população recifense compreenda e monitore a pertinência e a economicidade das despesas municipais desde a sua fase de planejamento.

O papel dos órgãos de controle, internos e externos, torna-se mais estratégico e preventivo no contexto da NLLC. A Controladoria-Geral do Município (CGM) do Recife atua como primeira

linha de defesa, incumbida de garantir a integridade dos processos, o alinhamento das contratações ao planejamento e a efetiva gestão de riscos, emitindo orientações e realizando auditorias internas que visam evitar desvios antes que se concretizem. Paralelamente, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) exerce o controle externo, avaliando a legalidade e a economicidade das despesas. A sinergia entre CGM e TCE-PE é fundamental para assegurar que a cultura da governança e integridade seja uma prática constante, exigindo que a administração municipal demonstre proativamente o cumprimento das novas exigências de planejamento e execução contratual.

Para garantir a publicidade e a fiscalização de forma eficaz, a Prefeitura do Recife deve utilizar plenamente as ferramentas digitais previstas pela nova lei e fortalecer seus próprios mecanismos. A publicação obrigatória e tempestiva de todos os atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é um requisito que assegura a simetria de informações em nível nacional. Adicionalmente, o município pode aprimorar suas funcionalidades de dados abertos, permitindo que qualquer interessado baixe e analise informações detalhadas sobre as contratações em formatos acessíveis. O investimento na integração de sistemas, visando a rastreabilidade completa do ciclo de vida da contratação – do Plano Anual de Contratações (PCA) à execução contratual e pagamento – é a chave tecnológica para consolidar a transparência e a responsabilidade no uso dos recursos públicos da capital.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da implementação da Lei nº 14.133/2021 no município de Recife demonstra uma trajetória de progresso e um claro alinhamento com as melhores práticas de gestão pública. O estudo mapeou que a administração municipal está ativamente engajada na modernização de sua gestão. O principal avanço reside na ênfase conferida ao planejamento estratégico, com a adoção obrigatória de instrumentos como o Plano Anual de Contratações (PCA) e os Estudos Técnicos Preliminares (ETP), buscando mitigar a deficiência no planejamento que era característica da antiga Lei nº 8.666/93.

Outro ponto de destaque é o compromisso com a transparência e a tecnologia. A utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a centralização da divulgação de editais e avisos aumenta significativamente a competitividade e fortalece o controle social sobre os gastos públicos na capital. Adicionalmente, o investimento na capacitação contínua dos servidores, por meio da Escola de Governo do Recife, é fundamental para garantir que as mudanças normativas se traduzam em processos práticos mais ágeis e eficazes.

No entanto, o sucesso pleno da Nova Lei dependerá da superação de desafios práticos e culturais. O maior obstáculo identificado é a adaptação cultural, que exige dos gestores o abandono da mentalidade burocrática e a adoção de uma lógica proativa focada em planejamento e gestão de riscos. A complexidade tecnológica, envolvendo a plena integração dos sistemas internos da prefeitura com o PNCP, também se apresenta como um ponto de atenção que requer investimento e treinamento constante.

Em suma, a transição para o novo regime jurídico no Recife está em andamento, com a administração municipal buscando modernizar sua gestão. A continuidade da capacitação, a adequação tecnológica e o engajamento de todos os agentes públicos são cruciais para que os benefícios da nova legislação se traduzam em contratações mais ágeis, econômicas e alinhadas aos interesses da população. A experiência de Recife pode servir de modelo para outros municípios de grande porte, mostrando que a transição é possível e necessária para a modernização do Estado. O sucesso dessa jornada dependerá de como a cidade continuará a enfrentar os desafios de adaptação, capacitação e tecnologia, transformando os avanços normativos em uma realidade prática para todos os seus processos licitatórios. A transição bem-sucedida no Recife exigirá foco contínuo na governança e na consolidação de uma cultura de planejamento e gestão de riscos.

REFERÊNCIAS

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. Disponível em: <https://doi.org/10.69518/RTCU.153.190-207>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

CAMARÃO, Tatiana. **A nova Lei de Licitações: Avanços ou mais do mesmo?** Nova Lei de Licitações. [S. l.], 5 abr. 2021. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/05/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em: 13 out. 2025.

LEONEZ, Angelina. **A Lei nº 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual**. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 12 out. 2025.

PLANO de contratações anual (PCA). [S. l.: s. n.], [202-]. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/2-3-2-3-plano-de-contratacoes-anual-pca/>. Acesso em: 10 out. 2025. (Substituído o “Órgão não informado” pela primeira palavra do título conforme norma).

PORTAL UNIEDUCAR. **Nova Lei de Licitações: princípios e objetivos**. [S. l.], [202-]. Disponível em: <https://unieducar.org.br/blog/nova-lei-de-licitacoes-principios-e-objetivos>.

Acesso em: 10 out. 2025.

PREFEITURA DO RECIFE. **Portal de Compras**. Recife, [202-]. Disponível em:

<https://transparencia.recife.pe.gov.br//codigos/web/portalCompras/apresentacao.php>. Acesso em: 10 out. 2025.

SCHIEFLER, Marcelo John Cota de Araújo. **A Nova Lei de Licitações e os objetivos das contratações públicas**. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2021. Disponível em:

<https://schiefler.adv.br/nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 24 set. 2025.

TEIXEIRA, Sebastião Figueira. **A nova lei de licitações e contratos (lei nº 14.133/2021): principais mudanças e impactos na eficiência das contratações públicas**. Revista Multidisciplinar Pey Keyo Científico, Boa Vista, v. 10, n. 1, Edição Especial, 2024. Disponível em:

<https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/pkcroraima>. Acesso em: 23 out. 2025.

[1] Profissional da área de Construção Civil e Gestão Pública, com experiência consolidada em fiscalização, elaboração e gerenciamento de obras públicas e privadas, bem como em projetos arquitetônicos e revitalização de equipamentos urbanos e Pós Graduanda do Curso Gestão Pública, da Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS. E-mail:

brunamaria@unitins.br <https://orcid.org/0009-0009-2632-9019>

<https://lattes.cnpq.br/5246989388934730>

[2] <https://orcid.org/0000-0002-5501-8772> <http://lattes.cnpq.br/4522263197844207>

[3] <https://orcid.org/0000-0003-3704-8844> <http://lattes.cnpq.br/9362808530087115>

[4] <https://orcid.org/0000-0001-8134-2106> <http://lattes.cnpq.br/8740725588483348>