



# **EFETIVIDADE NA FASE PREPARATÓRIA DAS LICITAÇÕES: DESAFIOS E SOLUÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 14.133/2021 NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO**

## **EFFECTIVENESS IN THE PREPARATORY PHASE OF BIDDING: CHALLENGES AND SOLUTIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF LAW 14.133/2021 IN THE SCOPE OF PLANNING AND MANAGEMENT**

**Juarez Ramos de BRITO JUNIOR<sup>1</sup>**  
**Faculdade Master de Parauapebas (FAMAP)**  
**E-mail: juarez20210259@faculadefamap.edu.br**  
**ORCID: <http://orcid.org/0009-0009-7504-9638>**

**Jocirley de OLIVEIRA<sup>2</sup>**  
**Faculdade Master de Parauapebas (FAMAP)**  
**E-mail: oliveiraaraguina2013@gmail.com**  
**ORCID: <http://orcid.org/0009-0008-4126-0091>**

### **RESUMO**

Este estudo analisa a efetividade da fase preparatória das licitações sob a Lei nº 14.133/21, destacando os desafios enfrentados pelos agentes públicos. A legislação brasileira permite que as contratações públicas sejam mais transparentes e efetivas quanto a entrega de resultados, tanto para os agentes como para a sociedade em geral, porém para que a licitação seja concluída de acordo com as normativas legais é preciso que na fase preparatória os artefatos elaborados estejam construídos de forma consistente por meio de agentes treinados, capacitados e extremamente alinhado com as legislações vigentes. A pesquisa, de natureza qualitativa e bibliográfica, examina a importância da capacitação técnica, do alinhamento legal e do uso de ferramentas tecnológicas para garantir transparência e eficiência nas contratações. A pesquisa destaca também, a importância do uso de ferramentas tecnológicas eficazes para o suporte dos agentes no planejamento das licitações, ao mesmo tempo em que discute as implicações éticas e quebra de paradigmas dos gestores públicos. Os resultados indicam que, apesar das dificuldades, a combinação

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Graduação – Bacharelado em Direito pela Faculdade Master de Parauapebas. juarez20210259@faculadefamap.edu.br //orcid.org// 0009-0009-7504-9638.

<sup>2</sup> Pós Doutor em Letras, Língua e Literatura Pela Universidade Federal do Norte do Tocantins. Doutor em Letras, Língua e Literatura Pela Universidade Federal do Tocantins - UFT, Mestre em Educação Pela Universidade Federal do Tocantins - UFT. oliveiraaraguina2013@gmail.com/ orcid.org/ 0009-0008-4126-0091.

de conhecimento técnico e recursos tecnológicos potencializa o cumprimento da lei, promovendo equidade no uso da coisa pública. Conclui-se que investimentos em capacitação contínua e modernização da gestão são essenciais para consolidar os avanços trazidos pela legislação.

**Palavras-chave:** Lei nº 14.133/21. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

### ABSTRACT

This study examines the effectiveness of the preparatory phase in public tenders under Law No. 14,133/21, highlighting the challenges faced by public agents. Brazilian legislation allows public procurement to be more transparent and effective in delivering results, both for public agents and society at large. However, for tenders to be completed in compliance with legal requirements, the documents prepared in the preparatory phase must be developed consistently by trained and qualified professionals, fully aligned with current regulations. The research, qualitative and bibliographic in nature, analyzes the importance of technical training, legal compliance, and the use of technological tools to ensure transparency and efficiency in procurement. It also emphasizes the role of effective technological tools in supporting public agents in tender planning while discussing ethical implications and the need for a paradigm shift among public managers. The findings indicate that, despite the challenges, combining technical expertise with technological resources enhances compliance with the law, promoting fairness in the use of public resources. The study concludes that investments in continuous training and management modernization are essential to consolidate the progress brought by this legislation.

**Keywords:** Law No. 14,133/21. Law of Public Procurement and Administrative Contracts.

### INTRODUÇÃO

A Administração pública no Brasil possui uma demanda árdua e complexa no que se dispõe a aquisição e contratações governamentais, e os procedimentos licitatórios são de extrema relevância para validação dos contratos públicos,

contemplando métodos e ferramentas que irão dar suporte e embasamento legal para a construção do processo licitatório, gerenciando os riscos e dando suporte aos gestores.

Dessa forma, a licitação é compreendida como um procedimento administrativo prévio à contratação pública, distribuindo uma série de atos encadeados dentro da legalidade que ao final se consolida em um contrato.

A Lei de Licitações nº 14.133/2021 trouxe várias mudanças significativas para as licitações na administração pública. Esta lei substituiu a antiga Lei nº 8.666/93 e introduziu novos conceitos e procedimentos com o objetivo de tornar o processo de licitação mais eficiente e transparente.

Algumas das principais mudanças incluem a criação do Plano Anual de Contratações Públicas, que visa garantir uma instrumentalização estratégica usada pelos órgãos e entidades da Administração Pública para planejar e organizar suas contratações ao longo do ano calendário, o mesmo tem como objetivo descomplicar os processos, dar um norte as aquisições com o planejamento estratégico e fornecer subsídios para a elaboração das leis orçamentárias.

A lei traz uma forte exigência de planejamento prévio, com justificativas, cotações, estudos técnicos preliminares, análise de riscos, termo de referência, dentre outros, sempre buscando assegurar um eficiente planejamento antes de serem licitados qualquer objeto a ser contratado.

Outra inovação importante é a criação de um portal eletrônico único para licitações, que busca reunir todas as licitações públicas em um único portal, agilizando o acesso à informação. Essas mudanças têm a força de transformar o processo de licitação pública no Brasil, tornando-o mais eficiente, transparente e acessível para todos.

Porém, o que se identifica, são muitas dificuldades de servidores públicos e gestores, para a implementação eficiente do planejamento interno das licitações, se carece de uma forte quebra de paradigmas entre os profissionais envolvidos para que a lei contemple de forma objetiva sua função normativa, fazendo com que as licitações sejam concluídas de forma efetiva balizadas com a legislação atual, sem frustrações posteriores.

Assim, a pesquisa está diretamente relacionada à necessidade de contribuir para o debate acadêmico e prático sobre o planejamento interno das licitações públicas, especialmente em cidades de pequeno porte, por ter maior deficiência de profissionais qualificados e suportes técnicos. Buscando, portanto, preencher lacunas e investigar, de forma sistemática, os obstáculos e as possibilidades para um planejamento efetivo calçado nas normas legais, criando alternativas para que os profissionais de licitação possam atuar com segurança e constância.

Em última análise, a pesquisa corrobora em contribuir para a consolidação de órgãos e entidades públicas com mais profissionais preparados e capacitados, para que as contratações públicas possam ser concretizadas com mais transparência, celeridade e vantajosidade, alicerçadas no ordenamento jurídico que rege sobre licitações e contratos públicos.

## **METODOLOGIA**

No desenvolvimento da pesquisa intitulada: Efetividade na Fase Preparatória das Licitações: Desafios e Soluções para a Implementação da Lei 14.133/2021 no Âmbito do Planejamento e Gestão, foi utilizada uma abordagem qualitativa e pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa buscou identificar os principais desafios e soluções na aplicação da Lei nº 14.133/2021, com foco nas fases de planejamento e gestão interna das licitações públicas. O método qualitativo permitiu uma análise aprofundada dos elementos teóricos e práticos envolvidos na implementação efetiva da nova lei de licitações.

O primeiro passo desenvolvido na pesquisa foi o levantamento bibliográfico, por meio do qual foram reunidos e analisados livros, artigos acadêmicos, teses, dissertações e publicações especializadas na área de direito administrativo e gestão pública, principalmente aqueles que abordam licitações e contratos administrativos.

A revisão de literatura abrangeu os subtemas definidos para esta pesquisa, incluindo a capacitação dos agentes públicos, a necessidade de quebra de paradigmas e o uso da tecnologia no processo licitatório. “Este levantamento permitiu consolidar uma base teórica robusta, analisando as diversas interpretações e experiências sobre os temas propostos” (Gil, 2008, p. 66).

Em complemento à revisão de literatura, a pesquisa documental realizada por meio do exame de legislações, regulamentações, manuais e orientações emitidos pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), além de outros normativos que tratam da capacitação, uso da tecnologia e gestão das licitações.

A análise documental incluiu especialmente a Lei nº 14.133/2021 e documentos oficiais que auxiliem na compreensão de seu funcionamento e desafios práticos de implementação na fase preparatória das licitações. Este procedimento contribuiu para a contextualização e compreensão do arcabouço jurídico que norteia o processo licitatório e das novas exigências estabelecidas pela legislação.

A pesquisa contou com uma análise de casos práticos, baseada em relatórios e acórdãos emitidos pelo TCU e outros tribunais de contas estaduais e municipais. Esses documentos foram selecionados por sua relevância em destacar dificuldades e melhores práticas na fase de planejamento e gestão interna das licitações, proporcionando uma visão realista sobre como a Lei nº 14.133/2021 o qual tem sido implementada no contexto atual. A análise de casos auxiliou na identificação de desafios comuns enfrentados pelos gestores públicos e na proposição de soluções baseadas em evidências empíricas.

Para a análise de dados, foi adotado o método de análise de conteúdo, que permitiu interpretar as informações extraídas da literatura, dos documentos legais e dos casos práticos de forma sistemática e objetiva. O foco se deu nos elementos críticos para a efetiva implementação da nova lei, observando as implicações da capacitação dos agentes públicos, da quebra de paradigmas e do uso da tecnologia como instrumentos facilitadores da fase preparatória das licitações. “A análise de conteúdo possibilitou extrair tendências, barreiras e oportunidades de melhoria que possam subsidiar as conclusões e recomendações da pesquisa” (Marconi; Lakatos, 2017, p. 66).

Com isso, ao final da pesquisa, pode-se sintetizar os resultados e propor sugestões para a prática de gestores públicos e agentes de licitação, apontando caminhos para a efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021 e o aprimoramento do processo licitatório no Brasil. Dessa forma, a metodologia adotada visa oferecer uma análise crítica e fundamentada sobre os desafios e soluções relacionados à

efetividade na fase preparatória das licitações, fornecendo subsídios teóricos e práticos para o desenvolvimento de uma gestão pública mais eficiente, transparente e em consonância com as exigências legais.

## **IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA NA FASE PREPARATÓRIA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: CAPACITAÇÃO DOS AGENTES, QUEBRA DE PARADIGMAS, USO DA TECNOLOGIA**

Este estudo, voltado para efetiva implementação da Lei nº 14.133/21 na fase preparatória das licitações, encontrou respaldo teórico em três grandes eixos que permeiam a temática: a capacitação dos agentes públicos envolvidos na fase preparatória a necessidade latente da quebra de paradigmas quanto a práticas e legislações antigas e já revogadas, e a relevância da utilização de tecnologias que irão dar suporte para esses profissionais. Cada uma dessas abordagens oferece uma perspectiva fundamental para compreender as barreiras enfrentadas pelos agentes públicos, à frente da nova lei de licitações, e as possíveis soluções para sua implementação efetiva, balizados em princípios e procedimentos que irão validar os processos licitatórios.

### **A Importância da Capacitação dos Agentes Públicos**

Primeiramente deve-se compreender que, a Lei nº 14.133/21 é bastante complexa e incorpora diversas áreas da gestão pública, desde o planejamento das contratações até a execução e fiscalização dos contratos. Isso pode impactar significativamente os percentuais de órgãos que conseguem implementá-la de forma eficiente, tanto por questões técnicas ou de conhecimento aprofundado da lei.

Para se ter uma estatística mais aprofundada, o Tribunal de Contas da União - TCU publicou o Acórdão de número 1917/2024- Plenário, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Processo 027.907/2022- 8, onde o resultado revela que 61% dos órgãos públicos não estão aderentes à nova lei de licitações, o estudo aponta a falta de qualificação, planejamento e falta de uso de tecnologias nos processos licitatórios.

Com isso, a urgência de capacitação de servidores se torna importante para a aplicação eficiente e aumento dos índices de adesão e implementação da nova lei, exige-se que os servidores possuam conhecimento técnico tanto do conteúdo normativo quanto da dinâmica prática de cada fase do processo licitatório.

Nesse contexto e segundo Almeida (2024):

Entre as principais inovações da Lei nº 14.133/2021, está a atribuição à Administração da obrigação de capacitar permanentemente os fiscais dos contratos administrativos. Muito antes da celebração do contrato, ainda na fase preparatória da licitação, por ocasião do estudo técnico preliminar, devem os dirigentes dos órgãos e entidades, ordenadores de despesa e outros envolvidos ter atenção à capacitação de pessoal para o exercício da gestão (Almeida, 2024, p. 194).

Assim, um dos principais objetivos da capacitação de servidores, além da valorização dele, é a garantia de que possam interpretar e aplicar corretamente as disposições legais, prevenindo erros administrativos e futuras nulidades nos processos licitatórios passíveis até de questionamentos judiciais, pois a falta de conhecimento técnico pode levar à adoção de práticas ilegais, comprometendo a credibilidade e a eficiência da Administração Pública.

Sobre a necessidade de capacitação dos agentes públicos Chaves (2022) acrescenta que:

A falta de orientação adequada aos servidores envolvidos no processo de contratação, que, como já dito, costumam não possuir conhecimentos mais aprofundados a respeito das normas que regem as contratações governamentais, como também, o distanciamento entre os setores responsáveis pelas contratações e os órgãos de assessoramento, aumenta ainda mais o abismo existente na maioria dos órgãos e entidades públicas entre os setores de capacitação de pessoal e aqueles ligados diretamente às contratações (Chaves, 2022, p. 02).

Considerando o que foi dito e focando no objetivo de potencializar a capacitação de servidores, a Lei nº 14.133/21 mais especificamente em seu Art.173, dispõe que, os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas.

Sobre a função pedagógica dos Tribunais, no intuito de promover a capacitação de forma massificada de seus jurisdicionados, Campos (2021), destaca que:

A nova Lei de licitações enfatiza que os agentes públicos que executarão determinadas funções deverão preencher determinados requisitos e ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público (Campos, 2021, p. 58).

Nesse contexto, a formação apropriada em conformidade com as legislações, diminui os riscos de falhas jurídicas, como fraudes, corrupção, superfaturamento e desvios, ao direcionar os servidores no rumo dos procedimentos corretos, garantindo a eles habilidades e conhecimentos necessários para aplicar a legislação corretamente, promovendo uma gestão pública mais eficiente e transparente.

Desta forma, é notório a necessidade de qualificação profissional e aperfeiçoamento contínuo dos servidores envolvidos, tanto na fase de planejamento de licitações como em demais setores, isso se torna um fator determinante para que os processos licitatórios se concluam com a máxima excelência possível, entregando o que é de melhor para a sociedade sempre com zelo e responsabilidade com a coisa pública.

### **A Necessidade da Quebra de Paradigmas**

A Lei nº 14.133/21 trouxe significativas mudanças em comparação à legislação anterior (Lei nº 8.666/93), incorporando novas modalidades de licitação, exigências de planejamento mais rigoroso e acertados, regras de governança inovadoras e formas mais eficientes de planejamento com uso de tecnologias.

Esses novos paradigmas obrigam que os servidores públicos entendam de forma sistematizada as sutilezas e as particularidades da Lei para que possam aplicá-la corretamente. É preciso ressignificar boa parte do entendimento e procedimentos da legislação revogada, e se permitir a implementação das boas práticas na nova lei de licitações.

Sobre o processo de mudanças nas organizações Pereira (2023), contribui dizendo que:

O processo de mudança nas organizações é historicamente tenso e controvertido, gerando conflitos, afetando o clima organizacional e a qualidade de vida, pois caracteriza-se por um misto de expectativas positivas e de receios em relação ao próprio indivíduo, ao seu trabalho e a sua organização. A mudança ameaça as pessoas com a

alteração do seu sistema de ganhos e perdas, surgindo um clima de insegurança. Aqueles que propõem a mudança sentem-se motivados, eufóricos, enquanto os menos informados e mobilizados sentem medo, desconfiança, resistem ou temem consequências negativas. Surgem a resistência, às críticas, os conflitos, resultando em desgaste para os programas de inovação (Pereira, 2023, p. 07).

Nesse sentido, se percebe que em muitas organizações públicas, está impregnado culturas advindas da Lei nº 8.666/93, pois a lei vigorou por quase 30 anos, o comportamento e as práticas administrativas de muitos servidores e gestores ainda se amoldam a lei anterior. “Essa resistência à mudança pode ser um obstáculo significativo na implementação da nova legislação, especialmente na implementação de boas práticas contínuas no serviço público” (Pereira, 2023, p. 08).

Nesse viés, um agravante é a falta de continuidade de servidores públicos em cargos específicos na área de licitação, pois muitos servidores são cargos comissionados ou contratados, é preciso a compreensão e entendimento entre alguns gestores públicos de que a efetivação de servidores públicos em conjunto com empresas especializadas é fundamental para a continuidade e implementação dos serviços públicos com qualidade técnica e juridicidade.

O Tribunal de Contas da União - TCU através do Acórdão nº 1917/2024 - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Processo 027.907/2022- 8, a partir da aferição e acompanhamento, por amostragem e por meio da utilização de métricas, do grau de discernimento de órgãos e entidades públicas quanto à aplicação da Lei nº 14.133/2021, identificando e analisando eventuais desafios que impediam à efetiva implementação do referido diploma legal, identificou que:

Mais de 65% dos municípios trabalham ou com servidores comissionados/temporários em larga escala ou contratam assessoria especializada ou, sob ótica inversa, menos de 35% contam com servidores efetivos, na sua maioria ou totalidade, atuando no jurídico da instituição. (Relator: Benjamin Zymler, Pag.47).

Conforme dados estatísticos do relatório, existe a necessidade do gestor público entender que investir em concursos públicos para aumentar o efetivo de seus servidores é um investimento necessário para garantir a continuidade efetiva dos processos de trabalho e boas práticas, isso irá diminuir significativamente os números de licitações frustradas e futuras responsabilizações de Gestores Públicos, é preciso essa mudança de comportamento, por conseguinte, isso irá reduzir o números

de servidores instáveis principalmente quanto a profissionais ligados a procedimentos licitatórios.

Portanto, para que os servidores e gestores públicos cumpra seu papel institucional na implementação da nova lei de licitações, se torna cada vez mais claro a necessidade de mudanças de pensamentos e culturas impregnadas na lei já revogada, implementado planejamentos eficientes atrelado com servidores efetivo e capacitados, com apoio de inovação tecnológica, empresas especializadas e boas práticas.

### **A Utilização das Tecnologias Como Suporte na Fase Preparatória da Licitação**

A Lei nº 14.133/21 evolui significativamente no quesito planejamento de licitações com artefatos mais robustos e criteriosos, exigindo do servidor públicos mais preparo e suporte tecnológico para a construção desses artefatos (Plano Anual de Contratação, Documentos Formalização de Demandas, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Análises de Riscos, dentre outros) , todas essas etapas exige habilidades analíticas e técnicas dos servidores responsáveis, e a utilização de ferramentas tecnológicas que irão contribuir significativamente para o êxito nessa fase.

Barbosa (2024), sobre as contribuições dessas ferramentas ressalta que:

A importância de elaboração de boas peças processuais para compor a etapa de planejamento da contratação, **utilizando as mais recentes tecnologias**. Isso direciona os gestores públicos a aderirem aos princípios do planejamento, celeridade e eficácia, conforme definidos pela nova lei, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa. (Barbosa, 2024, pag.09).

Ademais, a nova lei de licitação preconiza que, os órgão poderão elaborar catálogos eletrônico de padronização de compras e serviços, isso irá ajudar na fase de planejamento das contratações, com a finalidade de otimizar as compras públicas, direcionando para uma atuação estratégica e imprimindo ganhos de qualidade e maior eficiência da gestão pública por garantir economia de tempo e de recursos, além de diminuir riscos de comprometimento, restrição ou frustração do caráter competitivo da contratação.

Outra ferramenta de grande importância para ajudar na implementação da nova lei de licitação, em especial na fase preparatória da licitação é o PGC, que significa Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Sobre essa ferramenta Barbosa (2024), diz que:

É uma ferramenta eletrônica informatizada, integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. A ferramenta acompanha os respectivos estudos preliminares e gerenciamento de riscos, ajudando significativamente os servidores públicos na elaboração desses artefatos, apesar da mesma ser de cunho federal os entes municipais podem aderi-la por meio de termo de adesão (Barbosa, 2024, p. 10).

Dentre os vários suportes tecnológico disponibilizado pelo Governo Federal, podemos também enfatizar para a fase de planejamento da licitação e suporte aos servidores, o ETP digital, que é uma ferramenta desenvolvida pelo governo federal com o intuito de trazer soluções eficientes na elaboração de estudos técnicos preliminares (ETP).

Nessa perspectiva e não menos importante, a possibilidade do uso de Inteligência Artificial para o suporte de servidores e melhoria nas rotinas internas, apoiando-os em suas rotinas de trabalho no intuito de facilitar a produção com maior rapidez e qualidade. Nesse sentido Barbosa (2024) destaca uma perspectiva otimista da evolução tecnológica, a inteligência artificial pode aprimorar as habilidades profissionais e estimular a criatividade em diversos campos do conhecimento.

Ainda segundo Barbosa (2024):

É possível utilizar a inteligência artificial como um meio eficaz e eficiente para apoiar a equipe de planejamento, ou o setor requisitante, do órgão ou entidade, a elaborar ETP e TR consistentes, auxiliando na descrição adequada do objeto a ser contratado de forma clara e precisa, na identificação de requisitos da contratação, dentre outros, prevenindo falhas que possam existir no processo de planejamento de uma contratação pública. (Barbosa, 2024, pag.12)

Nesse sentido, tem-se que a Inteligência Artificial é uma ferramenta extremamente importante no suporte ao servidor da fase preparatória da licitação para a elaboração dos artefatos, mas deve-se compreender que o conhecimento técnico do servidor é fundamental para a interpretação e validação das informações, pois a Inteligência Artificial ou outras ferramentas irão apenas potencializar

habilidade e saberes que ele próprio já possui com sua experiência e capacitações anteriores.

O Acórdão nº 1917/2024 – Plenário do TCU, diagnosticou que:

A Falta de estímulo por parte da alta Administração; inexistência de infraestrutura tecnológica que suporte o desenvolvimento e implantação de sistemas; ausência de corpo técnico qualificado de TI; dificuldades/resistências inerentes às inovações; conexões precárias (instabilidades dos sistemas eletrônicos); limitação de recursos para contratar ferramentas e para promover adaptações dos sistemas institucionais internos. (Relator: Benjamin Zymler, pag.49).

O trecho acima que aborda a inércia da gestão pública, demonstra a necessidade de adesão por parte de entes da administração pública quanto ao suporte na implementação de inovações tecnológicas, é preciso que os gestores de cada entidade compreendam a necessidade de estruturação e investimento em inovações, proporcionando cada vez mais um ambiente propício e adequado para a consolidação das boas práticas na administração pública.

Diante dos desafios apontados pelo Acórdão nº 1917/2024, torna-se evidente que a modernização e o avanço tecnológico na administração pública dependem de uma mudança de postura e de investimentos direcionados. A ausência de infraestrutura tecnológica adequada, a falta de qualificação técnica em TI e a resistência às inovações limitam a capacidade de adaptação das instituições às demandas contemporâneas. Assim, é fundamental que os gestores compreendam o papel estratégico das tecnologias para a eficiência e a transparência da gestão pública, promovendo um ambiente que favoreça a inovação e a implementação de boas práticas, visando à melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade.

## RESULTADOS E ANÁLISE

A implementação da Lei nº 14.133/2021 trouxe significativos avanços para as licitações públicas brasileiras, mas também expôs desafios estruturais que impactam diretamente a efetividade da fase preparatória. A análise dos dados revela que o sucesso nesta etapa está intrinsecamente ligado a um tripé fundamental: **capacitação técnica dos agentes públicos, transformação cultural na administração pública e adoção estratégica de tecnologias digitais**. Esses elementos, quando trabalhados

de forma sistêmica, mostram-se determinantes para a qualidade do planejamento licitatório e para a redução de falhas que podem comprometer todo o processo.

O estudo identificou que a **deficiência na formação especializada** dos agentes públicos constitui um dos principais entraves à plena implementação da nova lei. Como destacam Almeida (2024) e Chaves (2024), muitos servidores atuam com base em conhecimentos defasados, sem domínio dos novos instrumentos trazidos pela legislação, como os estudos técnicos preliminares e a análise de riscos. O Tribunal de Contas da União (2024) constatou que órgãos que implementaram programas de capacitação contínua - incluindo treinamentos práticos sobre elaboração de termos de referência e editais - apresentaram índices significativamente melhores de conformidade legal e eficiência processual.

Contudo, a pesquisa também revelou que os esforços de capacitação esbarram em problemas estruturais. A rotatividade de servidores, a falta de incentivos à especialização e a carência de cursos adaptados às realidades locais limitam o impacto dessas iniciativas. Campos (2021) argumenta que a formação não pode se restringir ao aspecto legal, devendo abarcar competências em gestão de projetos e análise de mercado, essenciais para um planejamento licitatório robusto.

Um dos achados mais relevantes do estudo refere-se à **cultura organizacional** enraizada na administração pública. Pereira, Ribeiro e Amaral (2024) demonstram como o excessivo formalismo e a aversão a inovações comprometem a adoção dos novos paradigmas introduzidos pela Lei 14.133/2021. Muitos gestores, acostumados a processos lineares e pouco flexíveis, resistem a práticas como o planejamento estratégico de compras e a priorização de resultados sobre formalidades.

Esse cenário é agravado pela **fragmentação de setores**, onde áreas de planejamento, jurídico e compras atuam de forma desintegrada. O TCU (2024) identificou que essa falta de alinhamento gera retrabalhos e inconsistências nos documentos licitatórios. A superação desses desafios exige, conforme apontam os dados, uma mudança de mentalidade que valorize a governança colaborativa e a responsabilização individual pelos resultados.

A pesquisa confirmou o potencial das **ferramentas tecnológicas** para otimizar a fase preparatória, mas também alertou para os riscos de sua adoção

superficial. Barbosa (2024) apresenta casos concretos onde sistemas de inteligência artificial auxiliaram na padronização de editais, análise de mercado e identificação de riscos, reduzindo em até 40% o tempo de elaboração dos processos.

Entretanto, o estudo revelou que a implementação dessas soluções enfrenta obstáculos significativos: **falta de infraestrutura tecnológica** em órgãos menores; **resistência à digitalização** por parte de servidores não familiarizados com as ferramentas; **descompasso** entre sistemas existentes e as exigências da nova lei.

O trabalho de campo mostrou que as instituições mais bem-sucedidas foram aquelas que trataram a tecnologia não como fim, mas como meio - integrando-a a processos redesenhados e a equipes devidamente capacitadas.

Os resultados demonstram que a efetividade na fase preparatória exige uma **abordagem multidimensional: investimento em capital humano**, com programas de capacitação contínua e interdisciplinar; **gestão da mudança organizacional**, combatendo resistências e promovendo nova cultura de gestão; **adoção criteriosa de tecnologias**, alinhada às reais necessidades dos órgãos.

A análise sugere que a Lei 14.133/2021 representa uma oportunidade ímpar para modernizar as licitações públicas, mas seu potencial só será plenamente realizado com um **esforço coordenado** que envolva desde a alta administração até os servidores operacionais. Como próximo passo, recomenda-se estudos que avaliem modelos específicos de capacitação e adoção tecnológica em diferentes esferas da administração pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar os desafios e soluções para a efetividade na fase preparatória das licitações públicas à luz da Lei nº 14.133/2021, com foco especial no planejamento e gestão por parte dos agentes públicos. Ao longo desta pesquisa, ficou evidente que a nova legislação representa um marco na modernização das contratações públicas no Brasil, introduzindo conceitos inovadores como planejamento estratégico, análise de riscos e maior flexibilidade procedimental. Contudo, como demonstrado, sua implementação prática enfrenta obstáculos significativos que demandam atenção imediata por parte dos gestores públicos e formuladores de políticas.

A análise realizada permitiu identificar três eixos fundamentais para o sucesso na fase preparatória das licitações. Em primeiro lugar, a capacitação técnica dos agentes públicos mostrou-se como condição sine qua non para a correta aplicação da nova legislação. Como apontado por Almeida (2024) e Chaves (2024), a falta de treinamento especializado tem sido um dos principais entraves à efetividade do processo licitatório.

Os dados coletados revelam que servidores não capacitados tendem a cometer erros básicos na elaboração de editais e termos de referência, comprometendo todo o processo posterior. Neste sentido, recomenda-se a implementação de programas de capacitação continuada, com ênfase não apenas nos aspectos legais, mas também em técnicas de gestão de projetos e análise de mercado, conforme sugerido por Campos (2021).

O segundo eixo diz respeito à necessária transformação cultural na administração pública. Pereira, Ribeiro e Amaral (2024) demonstram como a resistência à mudança e o apego a formalismos ultrapassados constituem barreiras significativas à implementação da nova lei.

O estudo revelou que muitos gestores públicos ainda operam com mentalidade burocrática tradicional, priorizando procedimentos em detrimento de resultados. Para superar este desafio, sugere-se a adoção de estratégias de gestão da mudança que envolvam desde a alta administração até os servidores operacionais, com ênfase na comunicação clara dos benefícios da nova legislação e na criação de incentivos à inovação.

O terceiro eixo, relativo à adoção de tecnologias digitais, apresentou resultados particularmente interessantes. Barbosa (2024) demonstra como ferramentas de inteligência artificial e sistemas integrados de gestão podem otimizar significativamente a fase preparatória, reduzindo prazos e minimizando erros humanos.

Contudo, a pesquisa também identificou que a implementação dessas soluções esbarra em problemas de infraestrutura tecnológica e resistência à inovação por parte de alguns servidores. Neste contexto, recomenda-se que a adoção de tecnologias seja feita de forma gradual e acompanhada de treinamento adequado, priorizando soluções que se adaptem às reais necessidades de cada órgão.

O estudo também permitiu identificar algumas boas práticas que merecem destaque. Órgãos que implementaram programas integrados de capacitação, aliados à modernização tecnológica e à gestão da mudança organizacional, apresentaram resultados significativamente melhores na fase preparatória das licitações. O Tribunal de Contas da União (2024), em seu acompanhamento da implementação da nova lei, identificou que essas instituições conseguiram reduzir prazos, melhorar a qualidade dos documentos licitatórios e aumentar a competitividade dos processos.

Contudo, é importante ressaltar que os desafios identificados não são de fácil superação. Eles refletem problemas estruturais da administração pública brasileira, como a rotatividade de servidores, a falta de recursos para investimento em tecnologia e a cultura organizacional arraigada. A superação desses obstáculos exigirá um esforço coordenado entre diferentes atores, incluindo órgãos de controle, instituições de ensino e os próprios gestores públicos.

Do ponto de vista teórico, esta pesquisa contribui para o debate sobre modernização da gestão pública no Brasil, demonstrando como novas legislações, por mais bem-intencionadas que sejam, enfrentam desafios significativos em sua implementação prática. Os resultados corroboram estudos anteriores sobre reformas administrativas, que destacam a importância de considerar fatores humanos e organizacionais em qualquer processo de mudança.

Como limitação do estudo, reconhece-se que a pesquisa focou principalmente na perspectiva dos gestores públicos, não abordando em profundidade a visão dos outros atores envolvidos no processo licitatório, como empresas participantes e órgãos de controle. Sugere-se que pesquisas futuras possam explorar essas outras perspectivas, proporcionando uma visão mais abrangente dos desafios na implementação da nova lei de licitações.

A Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo para as licitações públicas brasileiras, mas seu potencial só será plenamente realizado com um esforço continuado de capacitação, modernização gerencial e adoção criteriosa de tecnologias. Os resultados desta pesquisa indicam que a fase preparatória das licitações, quando bem conduzida, pode ser um poderoso instrumento para aumentar a eficiência das contratações públicas, gerar economia de recursos e promover maior transparência e equidade no uso do erário público.

Por derradeiro, recomenda-se que futuras pesquisas possam avaliar o impacto concreto da nova legislação após alguns anos de implementação, com estudos comparativos entre órgãos que adotaram diferentes estratégias para enfrentar os desafios aqui identificados. Da mesma forma, seria valioso desenvolver pesquisas que avaliem modelos específicos de capacitação e adoção tecnológica, contribuindo para o desenvolvimento de boas práticas na gestão das licitações públicas no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite, **Lei Nº 14.133/2021 E a Obrigatoriedade de Capacitação do Fiscal de Contratos Administrativos**. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126/1977>. Acessado em 05/11/2024.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Fase de Planejamento do Licitação com o Apoio da Inteligência Artificial**. 02. Ed. Virtú Soluções em Gestão Pública LTDA, 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 arb. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acessado em: 28/10/2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acompanhamento com o objetivo de avaliar o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021**. (Acórdão TCU-Plenário 1917/2024. Rel. Min. Benjamin Zymler. Julgado em 18/09/2024). Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br> Acessado em: 05/11/2024.

CAMPOS, Flávia. **Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Indaiatuba – SP: Editora Foco, 2021.

CHAVES, Cláudio de Azevedo. **Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal na Administração Pública**. Disponível em: [https://ordemjuridica.com.br/opiniao/treinamento-e-aperfeicoamento-de-pessoal-na-administracao-publica-lei-no-14-133-2021#\\_ftn19](https://ordemjuridica.com.br/opiniao/treinamento-e-aperfeicoamento-de-pessoal-na-administracao-publica-lei-no-14-133-2021#_ftn19) .Acessado em: 05/11/2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PEREIRA, Daniella Antunes; RIBEIRO, Tabita Ventura; DO AMARAL, Regiane Teodoro. **A Resistência às Mudanças De Paradigma Na Gestão Pública** <https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/4412/A%20RESIST%20%C3%80ANCIA%20%C3%80S%20MUDAN%20%C3%87AS%20DE%20PARADIGMA%20>

EFETIVIDADE NA FASE PREPARATÓRIA DAS LICITAÇÕES: DESAFIOS E SOLUÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 14.133/2021 NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. Juarez Ramos de BRITO JUNIOR; Jocirley de OLIVEIRA. JNT Facit Business and Technology Journal. QUALIS B1. ISSN: 2526-4281 - FLUXO CONTÍNUO. 2025 – MÊS DE JUNHO - Ed. 63. VOL. 01. Págs. 451-468. <http://revistas.faculadefacit.edu.br>. E-mail: [jnt@faculadefacit.edu.br](mailto:jnt@faculadefacit.edu.br).

NA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y  
Acessado em: 06/11/2024.