



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

SAMUEL GUSTAVO CRUZ NOVAES

AS INOVAÇÕES DA LEI Nº 14.133/2021 E SEUS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

BRASÍLIA, 2025



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

AS INOVAÇÕES DA LEI Nº 14.133/2021 E SEUS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

SAMUEL GUSTAVO CRUZ NOVAES

Monografia apresentada ao Curso de Direito do
Campus Darcy Ribeiro da Universidade de
Brasília como requisito parcial para obtenção de
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Francielle Vieira Oliveira

BRASÍLIA, 2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha esposa, Tamares, pelo amor, pela compreensão e pelo incentivo incondicional. Você esteve ao meu lado em cada passo, oferecendo apoio nos dias mais difíceis e celebrando comigo cada vitória.

Ao meu filho, Heitor, que é minha maior motivação e razão para seguir em frente, trazendo luz e alegria à minha vida.

Aos meus pais, Geraldo e Rita, pelo exemplo de dedicação, carinho e apoio ao longo de toda a minha vida. À minha mãe, que guardo em memória, minha eterna gratidão e amor pelos ensinamentos e valores que me guiaram até aqui.

Aos meus irmãos, Marcelo e Nathalia, pela amizade, pelo incentivo e pelo companheirismo, sempre presentes em minha trajetória.

Estendo meus agradecimentos a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, seja com palavras de apoio, gestos de carinho ou pela partilha de conhecimentos.

Este trabalho é fruto não apenas do meu esforço, mas também do apoio e do amor de cada um de vocês.

SAMUEL GUSTAVO CRUZ NOVAES

AS INOVAÇÕES DA LEI Nº 14.133/2021 E SEUS
IMPACTOS NA EFICIÊNCIA DAS LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Monografia apresentada ao Curso de Direito do
Campus Darcy Ribeiro da Universidade de
Brasília como requisito parcial para obtenção de
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Francielle Vieira Oliveira

APROVADO EM: 03/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Pires Gontijo

Prof. Dr. Mauro Sergio Dos Santos

Resumo

Este trabalho analisa em que medida a eficiência administrativa prevista no art. 37 da Constituição Federal pode ser promovida pelas inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. Considerando que o antigo regime licitatório apresentava entraves estruturais - como baixa integração tecnológica, planejamento insuficiente e procedimentos excessivamente formais -, esta pesquisa delimita seu foco às inovações diretamente relacionadas ao planejamento, à transparência e à racionalidade procedimental, por representarem dimensões operacionais centrais do princípio da eficiência. Metodologicamente, adota-se a abordagem qualitativa, o método dedutivo, o procedimento descritivo e a revisão bibliográfica narrativa, com exame crítico da legislação, da doutrina contemporânea e de orientações de órgãos de controle. Os resultados indicam que instrumentos como o Plano de Contratações Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas, o diálogo competitivo, a matriz de riscos e a profissionalização da gestão e fiscalização contratual possuem potencial para aperfeiçoar a racionalidade decisória, reduzir custos transacionais e fortalecer a governança das contratações públicas. Observou-se que tais inovações ampliam a previsibilidade administrativa e favorecem decisões mais alinhadas ao interesse público, especialmente pela integração entre planejamento, gestão de riscos e mecanismos de transparência. Entretanto, constatou-se que a efetividade desses instrumentos depende de condições institucionais ainda assimétricas no país, como infraestrutura tecnológica adequada, equipes qualificadas, controles internos maduros e capacidade de implementação nos entes subnacionais. Assim, embora a Lei nº 14.133/2021 estabeleça bases normativas relevantes para a promoção da eficiência administrativa, sua concretização requer aprimoramento de práticas gerenciais, investimentos estruturais e consolidação de uma cultura organizacional voltada à prevenção de falhas e à entrega de resultados.

Palavras-chave: licitações; Lei nº 14.133/2021; eficiência administrativa; planejamento; transparência; racionalidade procedimental.

Abstract

This study analyzes the extent to which the administrative efficiency set forth in Article 37 of the Federal Constitution can be promoted by the innovations introduced by Law n. 14.133/2021. Considering that the previous procurement regime exhibited structural bottlenecks - such as low technological integration, insufficient planning, and excessively formal procedures -, this research narrows its focus to innovations directly related to planning, transparency, and procedural rationality, as these represent core operational dimensions of the principle of efficiency. Methodologically, it adopts a qualitative approach, a deductive method, a descriptive procedure, and a narrative literature review, with a critical examination of legislation, contemporary scholarship, and guidelines issued by oversight bodies. The findings indicate that instruments such as the Annual Procurement Plan, the National Public Procurement Portal, competitive dialogue, the risk matrix, and the professionalization of contract management and oversight have the potential to enhance decision-making rationality, reduce transactional costs, and strengthen governance in public procurement. It was observed that these innovations increase administrative predictability and foster decisions more closely aligned with the public interest, particularly through the integration of planning, risk management, and transparency mechanisms. However, the study found that the effectiveness of these instruments depends on institutional conditions that remain uneven across the country, such as adequate technological infrastructure, qualified teams, mature internal controls, and implementation capacity at subnational levels. Thus, although Law No. 14,133/2021 establishes relevant normative foundations for promoting administrative efficiency, its materialization requires improvements in managerial practices, structural investments, and the consolidation of an organizational culture oriented toward failure prevention and the delivery of results.

Keywords: public procurement; Law n. 14,133/2021; administrative efficiency; planning; transparency; procedural rationality.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	7
1.1 Contextualização e Relevância do Tema	7
1.2 Problema de Pesquisa e Objetivos.....	9
1.3 Justificativa	10
1.4 Estrutura do Trabalho.....	11
2 Metodologia	13
3 Fundamentação Teórica e Análise dos Resultados.....	17
3.1 Licitação e Contratos Administrativos: Aspectos Históricos e Conceituais.....	17
3.2 As Inovações da Lei nº 14.133/2021 Relacionadas à Eficiência Administrativa	22
3.3 Eficiência Administrativa: Planejamento, Transparência e Racionalidade Procedimental	25
4 Conclusão	27
Referências	31

1 Introdução

A busca pela eficiência administrativa tornou-se um dos eixos centrais da gestão pública contemporânea, especialmente após sua positivação expressa no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Em um cenário marcado por crescente complexidade das políticas públicas, restrições fiscais e demanda social por maior transparência, a administração pública brasileira tem sido desafiada a aprimorar seus processos decisórios, reduzir desperdícios e adotar práticas que favoreçam a boa governança. Nesse contexto, o regime de contratações públicas ocupa posição estratégica, pois influencia diretamente a qualidade do gasto público e a capacidade estatal de entregar resultados à sociedade.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, insere-se nesse movimento de modernização. O novo marco normativo procura enfrentar limitações históricas do sistema anterior, como baixa integração tecnológica, planejamento deficiente e um excessivo formalismo procedimental, apontados pela doutrina e por órgãos de controle como fatores que comprometiam a eficiência das contratações. Ao introduzir novos instrumentos, procedimentos e diretrizes, a lei busca reorganizar a lógica das contratações públicas, deslocando o foco do mero cumprimento de formalidades para a obtenção de resultados.

Nesse cenário de reformulação normativa, este trabalho se propõe a analisar em que medida as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 podem efetivamente promover a eficiência administrativa. Para tanto, concentra-se em três dimensões consideradas essenciais para a concretização desse princípio: o planejamento, a transparência e a racionalidade procedimental. A seleção desses eixos decorre da compreensão de que a eficiência depende de processos bem estruturados, decisões fundamentadas e mecanismos que reforcem o controle institucional e social.

1.1 Contextualização e Relevância do Tema

A Constituição Federal de 1988 instituiu a licitação como regra para que a Administração Pública contrate com particulares, assegurando a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Durante décadas, essa matéria foi regulamentada principalmente pela Lei nº 8.666/1993, que, embora tenha representado importante marco normativo, gradualmente se mostrou insuficiente para lidar com as demandas contemporâneas da gestão pública, sobretudo em razão da crescente complexidade das contratações, da evolução tecnológica e da fragmentação legislativa provocada por normas posteriores, como a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462/2011).

Considerando esse novo contexto normativo, é necessário esclarecer, desde a introdução, o conceito de eficiência que orienta esta pesquisa. Aqui, ele é compreendido em sua dimensão jurídico-constitucional, enquanto dever estatal de organizar procedimentos, decisões e contratos de modo a produzir resultados adequados, com racionalidade, economicidade e redução de desperdícios. Essa noção converge com o entendimento de Hely Lopes Meirelles, para quem o dever de eficiência corresponde ao "dever de boa administração" presente na doutrina italiana (2013, p. 90). Essa concepção dialoga igualmente com perspectivas contemporâneas de gestão pública, especialmente aquelas influenciadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que enfatizam planejamento, desempenho e uso estratégico de tecnologias¹.

À luz dessa definição ampliada, este estudo antecipa três questões relevantes, que atravessam toda a investigação: a) o fortalecimento do planejamento, especialmente por meio de instrumentos como o Plano de Contratações Anual; b) a ampliação da transparência e da digitalização, materializada no Portal Nacional de Contratações Públicas; e c) o incremento da racionalidade procedimental e contratual, expresso em mecanismos como a matriz de riscos, o diálogo competitivo e a profissionalização do gestor e do fiscal. Assim, considerando a amplitude do novo regime jurídico, o trabalho não busca examinar exaustivamente todas as inovações da Lei nº 14.133/2021, mas se concentra justamente naquelas que guardam relação direta com a promoção da eficiência administrativa sob essas três dimensões estruturantes.

¹ Nesse sentido, veja o Manual para Aplicação dos Critérios da OCDE, disponível em <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/applying-evaluation-criteria-thoughtfully_45a54ea7/543e84ed-en.pdf>, última visualização em 29 de nov./2025.

Entre as inovações mais relevantes do novo marco, destaca-se a positivação expressa de um modelo de governança baseado em gestão de riscos e controles preventivos, conforme o art. 169 da Lei nº 14.133/2021. O dispositivo estabelece que todas as contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas de gestão de riscos, controles preventivos e uso de tecnologia da informação, organizadas em três linhas de defesa: (a) servidores, agentes de licitação e autoridades da governança; (b) unidades de assessoramento jurídico e controle interno; e (c) órgãos centrais de controle e tribunais de contas. Tal estrutura reforça que sua implementação é responsabilidade da alta administração, que deve adotar decisões íntegras, seguras e orientadas à eficiência, eficácia e efetividade.

Essa diretriz normativa evidencia que a nova legislação não busca apenas reorganizar procedimentos, mas transformar a lógica de funcionamento das contratações públicas, promovendo uma cultura de prevenção, planejamento e resultados. Por essa razão, torna-se ainda mais relevante examinar de que modo determinadas inovações contribuem — ou não — para o fortalecimento da eficiência administrativa.

Diante dessa reformulação profunda do sistema de compras públicas, esta pesquisa delimita seu foco a um conjunto de instrumentos diretamente vinculados às dimensões do planejamento, da transparência e da racionalidade procedimental, tais como o Plano de Contratações Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a matriz de riscos e o modelo de governança baseado em gestão de riscos e controles preventivos. Assim, busca-se analisar criticamente se essas inovações selecionadas são suficientes, em termos normativos e operacionais, para enfrentar problemas históricos que comprometiam a racionalidade e a economicidade do processo licitatório no Brasil.

1.2 Problema de Pesquisa e Objetivos

A despeito do avanço normativo representado pela Lei nº 14.133/2021, permanece a dúvida acerca da efetividade prática das inovações implementadas. O regime anterior já previa mecanismos voltados à eficiência, mas sua aplicação era frequentemente limitada por entraves burocráticos, fragilidades institucionais, assimetrias tecnológicas e insuficiências de planejamento. Assim, a questão que orienta este estudo é: em que medida determinadas inovações introduzidas pela Lei

nº 14.133/2021, especialmente aquelas relacionadas ao planejamento, à transparência e à racionalidade procedimental, contribuem para a alcançabilidade da eficiência administrativa no contexto da gestão pública brasileira?

Com base nessa problemática, o estudo possui como objetivo geral: analisar criticamente determinadas inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 e avaliar seu potencial de promover a eficiência administrativa nas licitações e contratos públicos.

E como objetivos específicos: a) examinar o conceito, os fundamentos e os princípios norteadores da licitação na ordem jurídica brasileira, com destaque para o princípio da eficiência administrativa; b) identificar e analisar inovações da Lei nº 14.133/2021 relacionadas ao planejamento, à transparência e à racionalidade procedimental, notadamente o Plano de Contratações Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a matriz de riscos e o modelo de governança baseado em gestão de riscos e controles preventivos; c) avaliar em que medida essas inovações podem contribuir para a promoção da eficiência administrativa nas licitações e contratos públicos, à luz dos critérios de planejamento, transparência e racionalidade procedimental; d) discutir os potenciais limites, riscos e desafios de implementação dessas inovações no âmbito da Administração Pública brasileira.

1.3 Justificativa

O tema apresenta-se relevante sob quatro perspectivas complementares. Do ponto de vista jurídico, a promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa a mais ampla reformulação das contratações públicas desde 1993. Compreender seus impactos é essencial para um adequado domínio do Direito Administrativo contemporâneo.

Por sua vez, do ponto de vista administrativo, a eficiência, alçada a princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, tornou-se parâmetro fundamental para avaliação da gestão pública. Contudo, não basta que a norma preveja mecanismos voltados à eficiência; é necessário investigar se tais instrumentos são efetivamente aplicáveis em um país marcado por desigualdades estruturais, limitações tecnológicas e heterogeneidade administrativa entre entes federativos.

Ainda, no que tange aos aspectos científicos, há crescente produção acadêmica sobre a Nova Lei de Licitações, mas ainda se observa carência de estudos que relacionem, de modo crítico, inovações específicas – como o Plano de

Contratações Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas e a matriz de riscos – a critérios operacionais de eficiência administrativa, especialmente no que se refere ao planejamento, à transparência e à racionalidade procedimental. Este trabalho busca contribuir para essa lacuna.

Por fim, quanto aos aspectos sociais e econômicos, tem-se que o volume de recursos movimentados pelas contratações públicas representa parcela significativa do orçamento estatal. Processos licitatórios mais eficientes impactam diretamente a qualidade dos serviços públicos, a redução de desperdícios e o combate à corrupção.

Desta feita, a investigação proposta é justificada pela necessidade de avaliar não somente o conteúdo da lei, mas sua capacidade real de transformar práticas administrativas e promover uma gestão mais racional, transparente e previsível.

Diante dessas variadas dimensões, impõe-se delimitar com precisão o escopo desta pesquisa, que não pretende abarcar a totalidade das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, mas analisar criticamente um conjunto específico de instrumentos cujo desenho normativo se articula diretamente com a promoção da eficiência administrativa no âmbito das licitações e contratos públicos. Assim, ao concentrar-se no Plano de Contratações Anual, no Portal Nacional de Contratações Públicas, na matriz de riscos, no diálogo competitivo, nos contratos de eficiência e na profissionalização da gestão e fiscalização contratual, este estudo busca avaliar em que medida tais mecanismos possuem potencial efetivo para transformar práticas administrativas, aprimorar o planejamento, elevar a transparência e fortalecer a racionalidade procedimental. Com isso, a investigação alinha-se ao objetivo geral proposto, contribuindo para compreender se, e em que condições, as inovações selecionadas podem promover uma gestão pública mais coerente com o princípio constitucional da eficiência e com os padrões contemporâneos de governança estatal.

1.4 Estrutura do Trabalho

Além desta introdução, o trabalho está estruturado da seguinte forma:

- a) Metodologia: detalha a abordagem qualitativa, descritiva, dedutiva e bibliográfica adotada, apresentando as etapas de análise e os critérios utilizados para examinar as inovações da Lei nº 14.133/2021.
- b) Fundamentação teoria e análise dos resultados: subdividido em três seções:
Seção 1: exposição dos aspectos históricos, conceituais e principiológicos das

licitações e contratos administrativos; Seção 2: apresentação e análise das inovações da Lei nº 14.133/2021 como objeto deste estudo, examinando aquelas diretamente vinculadas ao aprimoramento do planejamento, ao fortalecimento da transparência e ao incremento da racionalidade procedimental. Nesse contexto, são detalhados o Plano de Contratações Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a matriz de riscos e o modelo de governança orientado pela gestão de riscos e pelos controles preventivos. Seção 3: desenvolvimento de uma avaliação crítica dessas inovações à luz do princípio da eficiência administrativa, discutindo seus potenciais benefícios, bem como os limites e desafios para sua implementação efetiva, considerando especialmente os critérios de planejamento, transparência e racionalidade procedimental que estruturam a análise.

- c) Conclusão: síntese dos resultados, resposta ao problema de pesquisa e considerações sobre desafios e perspectivas futuras das contratações públicas no Brasil.

Por fim, registra-se que, por razões de organização didática, a fundamentação teórica e a análise das inovações selecionadas da Lei nº 14.133/2021 foram tratadas de forma integrada em um único capítulo, estruturado em três seções articuladas entre si. Essa opção metodológica permitiu apresentar, de maneira coesa, os pressupostos conceituais da eficiência administrativa e, simultaneamente, examinar os instrumentos normativos capazes de promovê-la no âmbito das contratações públicas. Com isso, buscou-se assegurar uma leitura contínua e analiticamente consistente, alinhada ao objetivo geral da pesquisa de avaliar, de forma crítica, o potencial transformador do novo marco legal.

2 Metodologia

A definição da metodologia é essencial para assegurar rigor científico, clareza procedimental e credibilidade aos resultados obtidos. Neste trabalho, que examina a eficiência administrativa no contexto das inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, adotou-se abordagem qualitativa, método dedutivo, procedimento descritivo e revisão bibliográfica como estratégia principal de investigação.

A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir uma compreensão interpretativa e aprofundada dos fenômenos jurídicos relacionados às contratações públicas, especialmente no que se refere à integração entre governança, gestão de riscos e eficiência administrativa. Conforme observa Gil (2019, p. 41), esse tipo de pesquisa privilegia a análise de materiais não estatísticos e busca apreender significados, relações e interpretações que surgem dos textos jurídicos, o que se ajusta ao objetivo de avaliar a coerência e o alcance das inovações normativas da nova lei.

Para fins de viabilidade analítica, o estudo concentra-se apenas nas inovações da Lei nº 14.133/2021 que guardam relação direta com o princípio constitucional da eficiência administrativa, entendida aqui sob as dimensões do planejamento, da transparência e da racionalidade procedimental. Assim, não se pretende examinar de forma exaustiva o novo regime jurídico das contratações públicas, mas aprofundar a análise de instrumentos cujo desenho normativo aponta um impacto potencial sobre a qualidade das decisões estatais.

Anote-se, ainda, que entre as inovações selecionadas, destacam-se o Plano de Contratações Anual (PCA), o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a matriz de riscos, o modelo de governança estruturado em gestão de riscos e controles preventivos, bem como as regras voltadas à profissionalização da gestão e fiscalização contratual. A delimitação desses elementos permite focalizar o estudo nas estruturas que mais expressivamente dialogam com a eficiência administrativa e possibilitam avaliar, de modo crítico, seu alcance teórico e sua aplicabilidade prática no contexto da Administração Pública brasileira.

O método dedutivo, por sua vez, permite deslocar-se de premissas gerais - como os princípios constitucionais, a teoria das licitações e as bases de governança pública - para analisar casos particulares, especialmente os dispositivos da Lei nº

14.133/2021 que se relacionam à eficiência administrativa. Lakatos e Marconi (2017, p. 109) afirmam que a dedução permite examinar situações específicas a partir de modelos teóricos amplos, o que se coaduna com a necessidade de avaliar se as mudanças legislativas são suficientes para enfrentar entraves históricos das contratações públicas brasileiras.

Nesse sentido, a metodologia adotada responde diretamente ao problema de pesquisa, pois a análise qualitativa e dedutiva possibilita examinar como e em que medida as inovações normativas - tais como gestão de riscos, controle preventivo e as três linhas de defesa previstas no art. 169 - possuem potencial para promover maior eficiência, transparência e racionalidade procedimental. Ao articular teoria jurídica, dispositivos legais e interpretações doutrinárias recentes, a pesquisa identifica mecanismos, limites e desafios práticos associados à implementação da nova legislação.

O procedimento descritivo orienta a organização e exposição das características estruturais das licitações e dos contratos administrativos, bem como das novas diretrizes estabelecidas pela legislação vigente. De acordo com Severino (2018, p. 122), a pesquisa descritiva visa mapear e detalhar fenômenos sem interferir neles, permitindo identificar padrões normativos, tendências interpretativas e categorias analíticas relevantes para a compreensão crítica do tema.

A investigação recorreu principalmente à revisão bibliográfica, técnica que envolve a seleção, leitura e análise crítica de materiais já produzidos, tais como obras doutrinárias, artigos científicos, legislações, dissertações e teses. Gil (2019, p. 29) destaca que essa técnica é indispensável para fundamentar teoricamente estudos jurídicos, sobretudo quando o objetivo é compreender o estado da arte e identificar lacunas na literatura.

A revisão bibliográfica realizada assumiu caráter narrativo, por permitir uma análise ampla, interpretativa e contextualizada das diferentes abordagens teóricas sobre licitações, contratos administrativos, governança e eficiência. Essa modalidade, conforme explica Gil (2019, p. 60), é adequada quando se busca integrar perspectivas diversas sem as restrições metodológicas de revisões sistemáticas, sobretudo em temas marcados por constante atualização legislativa.

A seleção das obras seguiu critérios de relevância acadêmica e pertinência temática, priorizando publicações nacionais de referência no Direito Administrativo e, quando adequado, estudos estrangeiros que discutem eficiência, governança pública

e gestão de riscos. Foram incluídos materiais publicados preferencialmente nos últimos dez anos, com especial atenção às obras e artigos posteriores a 2021, dada a atualidade da Lei nº 14.133/2021 e o rápido avanço das discussões jurídicas sobre o tema. A pesquisa utilizou bases reconhecidas, como SciELO, Google Acadêmico e a Biblioteca Digital da CAPES, além de livros físicos amplamente citados na doutrina especializada.

Após a seleção e leitura sistemática do material, os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo, técnica descrita por Bardin (2011, p. 47) como um conjunto de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição e interpretação de textos, apto a identificar categorias, temas recorrentes e padrões argumentativos. O processo observou as três etapas clássicas: pré-análise (organização do corpus), exploração do material (codificação e categorização) e tratamento dos resultados (inferência e interpretação). Assim, no tratamento dos resultados, a análise de conteúdo concentrou-se na identificação de argumentos, dispositivos legais e interpretações doutrinárias relacionados aos eixos de planejamento, transparência e racionalidade procedimental, que estruturam a análise da eficiência administrativa adotada neste trabalho.

A escolha dessa metodologia se justifica porque a análise normativa e doutrinária exige um método capaz de relacionar princípios constitucionais, dispositivos legais e interpretações teóricas ao problema investigado. A combinação entre abordagem qualitativa, raciocínio dedutivo e revisão bibliográfica narrativa permite compreender criticamente se e como a nova legislação fornece bases normativas adequadas para a eficiência administrativa, e em que medida sua implementação enfrenta desafios operacionais, tecnológicos e institucionais.

Assim, a metodologia adotada fornece os instrumentos necessários para, de um lado, reconstruir o arcabouço teórico das licitações e dos contratos administrativos e, de outro, avaliar a capacidade da Lei nº 14.133/2021 de transformar práticas administrativas e promover maior eficiência na gestão pública brasileira.

Importa ressaltar que, por se tratar de revisão narrativa, não se adotaram critérios de exaustividade, mas sim parâmetros qualitativos de relevância, atualidade e pertinência temática. Assim, foram selecionados dispositivos legais, doutrina contemporânea e relatórios internacionais capazes de sustentar a análise interpretativa acerca da eficiência administrativa nas contratações públicas.

Por fim, registre-se que a atualidade do tema exige que a pesquisa recue para as bases teóricas adequadas, mas também que avance na análise crítica dos dispositivos legais e das discussões jurídicas mais recentes, enriquecendo o debate e contribuindo para a formação acadêmica e profissional na área.

3 Fundamentação Teórica e Análise dos Resultados

Tendo sido apresentados, na introdução, os fundamentos gerais das licitações e dos contratos administrativos, bem como o recorte metodológico que orienta esta investigação, torna-se possível avançar para a fundamentação teórica que embasa o estudo.

Este capítulo tem por objetivo articular o referencial teórico sobre licitações e contratos administrativos à luz do princípio da eficiência. Trata-se, portanto, da parte central de análise do trabalho, no qual se procede à exposição das inovações da Lei nº 14.133/2021 diretamente relacionadas ao aprimoramento do planejamento, ao fortalecimento da transparência e ao incremento da racionalidade procedimental, notadamente o Plano de Contratações Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas, a matriz de riscos e o modelo de governança baseado em gestão de riscos e controles preventivos.

Na etapa final do capítulo, essas inovações são analisadas de forma crítica, buscando identificar em que medida, do ponto de vista normativo e operacional, possuem potencial para contribuir para a promoção da eficiência administrativa nas contratações públicas.

3.1 Licitação e Contratos Administrativos: Aspectos Históricos e Conceituais

A ordem constitucional brasileira, desde 1988, quando foi promulgada a vigente Carta Política, dispõe em seu art. 37, inciso XXI, acerca da obrigatoriedade da licitação para a contratação dos particulares com a Administração Pública. Assim, seja na aquisição de produtos e serviços, seja na alienação, é preciso que o gestor público realize o procedimento licitatório, à luz do princípio da eficiência (Mazza, 2021, p. 43).

Conforme destaca Marques Neto, Pinheiro e Cukiert (2022, p. 222), a evolução das contratações públicas no Brasil tem se orientado para a adoção de modelos de governança capazes de integrar planejamento, transparência e gestão de riscos. Para os autores, a licitação deixou de ser mero procedimento formal para tornar-se instrumento de coordenação entre Estado e mercado.

Na mesma linha, Aragão e Binenbojm (2024, p. 54) afirmam que a atuação administrativa contemporânea demanda decisões orientadas à racionalidade e a

resultados, o que reforça a centralidade do princípio da eficiência no regime jurídico das contratações públicas.

Por sua vez, Nohara (2023, p. 113) enfatiza que a Nova Lei de Licitações inaugura um modelo que combina inovação procedimental e reforço às práticas de integridade, exigindo maior profissionalização dos agentes públicos e aprimoramento dos instrumentos de controle.

Os contratos administrativos, intimamente vinculados ao processo licitatório, constituem a forma pela qual a Administração Pública formaliza sua vinculação jurídica com os particulares, visando atender ao interesse público. Historicamente, tais contratos tornaram-se cada vez mais relevantes à medida que o Estado ampliava sua atuação, passando de um Estado liberal para um Estado interventor e de bem-estar social, especialmente a partir do século XX (Correia, 2023, p. 23).

Segundo Di Pietro (2023, p. 112), os contratos administrativos são regidos por princípios e normas específicas que os diferenciam dos contratos privados, conferindo à Administração Pública prerrogativas especiais conhecidas como cláusulas exorbitantes. Essas cláusulas, que incluem a possibilidade de modificar unilateralmente as cláusulas contratuais e rescindir contratos, colocam a Administração em posição de supremacia sobre o particular e são autorizadas para garantir o interesse público e a eficiência. Exemplos dessas prerrogativas são a alteração unilateral do contrato, a rescisão unilateral e a aplicação de sanções. Dessa forma, os contratos administrativos asseguram a proteção do interesse público e a adequada execução contratual.

Portanto, o conceito de contrato administrativo implica um vínculo jurídico bilateral, dotado de obrigações recíprocas, em que a Administração Pública é parte com prerrogativas específicas para garantir a execução do contrato em benefício da coletividade. Segundo Oliveira (2025, p. 112), esses contratos podem versar sobre uma multiplicidade de objetos, tais como obras, serviços, compras, alienações, concessões e permissões, e são celebrados sempre precedidos do devido procedimento licitatório, salvo as exceções legais.

A Lei nº 14.133/2021 define as hipóteses de contratação direta, compreendendo a dispensa e a inexigibilidade licitatórias (arts. 74 e 75). A inexigibilidade ocorre quando há inviabilidade de competição, como na contratação de fornecedor exclusivo, na contratação de profissionais do setor artístico ou na prestação de serviços técnicos especializados, impossibilitando a competição entre

fornecedores. Já a dispensa ocorre em situações em que, apesar de possível competição, a licitação pode ser dispensada por razões de urgência, valor reduzido ou outras hipóteses, como em casos de emergência para evitar prejuízo à segurança de pessoas ou bens. Em ambos os casos, o gestor público não incorre em ilícito, desde que observe os requisitos legais, como limites de valores e comprovação documental adequados (Carvalho, 2021, p. 58).

No que concerne aos conceitos, Meirelles (2013, p. 973) destaca que a licitação é o procedimento administrativo que antecede a celebração dos contratos administrativos, dando transparência e legitimidade à escolha do parceiro privado da Administração. Sem esse procedimento, seria impossível garantir a observância dos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Para Correia (2023, p. 32), os contratos administrativos englobam variados tipos de objetos, como obras, serviços, compras, alienações e concessões, cada qual com disposições específicas reguladas pelo direito administrativo brasileiro. Em outras palavras, é o contrato que materializa aquilo que, via de regra, é definido na licitação, estabelecendo direitos e obrigações para os contratantes, observando o regime de direito público.

Além de sua finalidade econômica, os contratos administrativos também desempenham papel social e político, pois possibilitam a concretização de políticas públicas e asseguram a transparência, a legalidade e a eficiência na aplicação dos recursos públicos. É fundamental que esses contratos se submetam aos princípios explícitos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, como a publicidade, a isonomia e a moralidade. Conforme destaca Di Pietro (2025, p. 45), a observância desses princípios evita prejuízos ao erário e garante confiança à sociedade em relação às contratações que envolvem o poder público, integrando-se ainda aos princípios de governança pública, o que fortalece a eficiência administrativa no âmbito da Administração Pública.

Em termos práticos, a celebração do contrato administrativo é o resultado final, porém imprescindível, do processo licitatório, que busca garantir a competitividade, a igualdade de condições e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (Correia, 2023, p. 58). O contrato formaliza obrigações, riscos recíprocos e regulamenta a relação jurídica pactuada, determinando direitos, responsabilidades e penalidades, com cláusulas que asseguram a execução conforme o interesse coletivo, inclusive por meio da matriz de riscos prevista no artigo 22 da Lei nº 14.133/2021.

Meirelles (2013, p. 498) chama a atenção para o fato de que a vigente Constituição é um importante marco na redemocratização do país e na disciplina da Administração Pública, defendendo que a obrigatoriedade da licitação é um passo essencial para assegurar a lisura nas contratações públicas, pois retira o arbítrio e a discricionariedade ampla do gestor público.

Se assim não fosse, complementam Baltar Neto e Torres (2020, p. 298), seriam comuns, na gestão da coisa pública, aquisições sem qualquer transparência, atendendo a interesses particulares. Exemplos dessa ausência de controle incluem casos de corrupção, superfaturamento e desvios de recursos, que comprometem a confiança social e o erário público. Por conseguinte, alienações, compras, concessões, locações, dentre outros negócios jurídicos, somente podem ser realizados mediante prévia licitação, salvo nas hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade.

A licitação é um procedimento administrativo formal no qual a Administração Pública seleciona, sob condições preestabelecidas, a proposta mais vantajosa para a celebração de um contrato, garantindo competitividade e isonomia entre os participantes. Segundo Mazza (2021, p. 45), o termo tem origem etimológica no latim *licitatione*, remetendo à ideia de leilão. Conforme Mello (2015, p. 112), na Idade Média a contratação com os governantes dava-se por meio do sistema denominado “vela e prego”, no qual uma vela queimava sobre a mesa do governante enquanto eram apresentados lances pelos interessados, sendo escolhido, ao final, aquele que oferecesse o menor preço.

Atualmente, ainda segundo Mello (2015, p. 398), a licitação pode ser compreendida como a competição que os entes federados realizam, seja na Administração Direta, seja na Administração Indireta, para a escolha da proposta mais vantajosa. A depender da modalidade de licitação, é adotado determinado procedimento, mas sempre com vistas à escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Mazza (2022, p. 778) sintetiza a exigência de licitação como procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública, justamente porque o Poder Público não pode escolher livremente qualquer fornecedor, como fazem empresas privadas, sendo vinculado a princípios como isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público.

Ainda acerca do conceito de licitação, Baltar Neto e Torres (2020, p. 298) a entendem como verdadeiro processo seletivo realizado pelo Estado para assegurar a

participação dos particulares na contratação pública, cabendo ao Estado preestabelecer critérios de classificação e eliminação, fomentando a competitividade pautada na igualdade de oportunidades. Oliveira (2025, p. 76) observa que o procedimento deve buscar a proposta mais vantajosa para o Estado, fomentar o desenvolvimento nacional sustentável, possuir finalidade social e observar critérios objetivos e impessoais, em consonância com o art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à finalidade da licitação, Carvalho (2021, p. 05) ressalta que se busca evitar contratações com sobrepreço e superfaturamento, garantindo igualdade de condições entre os participantes e a escolha da proposta mais vantajosa. Rossi (2020, p. 129) acrescenta que o procedimento licitatório é sempre prévio à contratação, sendo dispensado apenas nas hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade, o que assegura a observância dos princípios consagrados no caput do art. 37 da Constituição, mormente impessoalidade, moralidade e publicidade.

Verifica-se, assim, que o conceito de licitação e sua finalidade são, em grande medida, consensuais na doutrina: trata-se de procedimento composto por fases ordenadas, cuja finalidade é a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em uma perspectiva que ultrapassa o mero critério do menor preço (Correia, 2023, p. 154). O critério da proposta mais vantajosa contempla aspectos técnicos, qualidades, prazos e outros elementos, garantindo a melhor relação custo-benefício. Justen Filho (2015, p. 312) destaca que a licitação é um instrumento histórico para afastar a discricionariedade do gestor público, reforçando a objetividade e a transparência em todo o procedimento.

Portanto, resta claro que o procedimento licitatório é o instrumento pelo qual a Administração Pública escolhe o particular com o qual irá contratar, de forma pública, transparente e isonômica, visando à proposta mais vantajosa (Oliveira, 2025, p. 134). Destaca-se também a importância do acompanhamento e fiscalização tanto do procedimento licitatório quanto dos contratos administrativos, atividades inerentes à função administrativa que visam verificar o cumprimento das obrigações, mitigar riscos e assegurar a eficiência e a economicidade nos gastos públicos. Para Oliveira (2025, p. 138), uma gestão contratual eficaz fortalece a confiança na Administração Pública e promove a efetividade das políticas e serviços públicos.

Em vista do exposto, percebe-se que as licitações e os contratos administrativos são instrumentos essenciais para assegurar que as contratações públicas sejam realizadas com observância aos princípios constitucionais e em

atendimento ao interesse coletivo. A partir desses fundamentos conceituais e principiológicos, passa-se à análise das inovações da Lei nº 14.133/2021 que se relacionam diretamente aos eixos de eficiência administrativa adotados neste estudo.

3.2 As Inovações da Lei nº 14.133/2021 Relacionadas à Eficiência Administrativa

A Lei nº 14.133/2021 introduziu um conjunto amplo de inovações no regime das contratações públicas, com o objetivo de modernizar procedimentos, reduzir ineficiências históricas e fortalecer a governança. Para os fins deste estudo, interessam especialmente as mudanças que dialogam diretamente com o princípio constitucional da eficiência administrativa, em particular aquelas voltadas ao aprimoramento do planejamento, ao fortalecimento da transparência e ao incremento da racionalidade procedimental. Nesse recorte, assumem papel central o Plano de Contratações Anual (PCA), o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a matriz de riscos, o diálogo competitivo, os contratos de eficiência e as medidas de profissionalização da gestão e da fiscalização contratual.

Segundo Aragão (2021, p. 45), a nova lei consolidou em um único diploma o regime jurídico das contratações públicas, substituindo não apenas a Lei nº 8.666/1993, mas também a Lei do Pregão e dispositivos do Regime Diferenciado de Contratações. Para Silva e Santos (2021, p. 112), trata-se da reforma mais abrangente do sistema licitatório desde 1993, com impactos diretos sobre as etapas de planejamento, julgamento e execução dos contratos.

Entre as alterações estruturais, destaca-se a reorganização das modalidades de licitação. Como observam Santos e Vieira (2023, p. 78), a extinção do convite e da tomada de preços buscou simplificar procedimentos e reduzir formalismos desnecessários. Contudo, a prática demonstra que eficiência não decorre apenas da redução de modalidades, mas da capacidade de superar fragilidades internas, especialmente em municípios com menor estrutura administrativa.

Outra inovação relevante é o diálogo competitivo, previsto no artigo 32 da Lei nº 14.133/2021. Inspirado na Diretiva Europeia 2014/24/UE, o modelo foi concebido para contratações complexas, permitindo que a Administração se reúna com licitantes previamente selecionados para desenvolver soluções adequadas. Conforme registram Oliveira, Almeida e Freitas (2025, p. 316):

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 reformulou profundamente o regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil, instituindo novas modalidades procedimentais, dentre as quais se destaca o diálogo competitivo. Essa inovação normativa foi concebida para atender contratações de alta complexidade técnica e soluções inovadoras, permitindo à Administração Pública interagir com os licitantes previamente à definição do objeto e das especificações técnicas do contrato.

Aragão (2021, p. 78) complementa afirmando que essa modalidade amplia a racionalidade procedimental, pois a qualidade do resultado depende diretamente da qualidade e da conformidade do processo que o produz. Ainda assim, sua efetividade exige equipes qualificadas e um mercado suficientemente preparado.

A nova lei também ampliou os critérios de julgamento. Além do tradicional menor preço, o artigo 33 passou a admitir parâmetros como maior retorno econômico, melhor técnica, técnica e preço e conteúdo artístico. Para Aquino et al. (2024, p. 58), essa diversificação permite decisões mais alinhadas ao interesse público, mas demanda planejamento rigoroso, sob pena de aumentar a subjetividade e fragilizar o processo decisório.

O planejamento assume posição estratégica no novo regime. Para Amorim (2025, p. 211), a ausência de planejamento é uma das principais causas de ineficiência no setor público, gerando contratos mal dimensionados e aditivos desnecessários. Nesse sentido, Di Pietro (2025, p. 112) destaca o papel do PCA, que, ainda que facultativo, constitui instrumento de articulação entre contratações, planejamento estratégico e diretrizes orçamentárias. Vitorino et al. (2025, p. 96) observam que o PCA contribui para racionalizar contratações e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias, enquanto Granjeiro e Borelli (2022, p. 64) alertam que sua efetividade depende da maturidade institucional e da integração entre áreas.

No eixo da transparência, destaca-se o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto no artigo 174, que funciona como plataforma nacional de dados e documentos, ampliando a publicidade e o controle social sobre as contratações públicas. Para Santos e Vieira (2023, p. 112), trata-se de avanço significativo para a governança. Todavia, como aponta o TCU (Acórdão 53/2025 – Plenário), sua efetividade depende de padronização tecnológica e de adesão dos entes federativos, ainda marcada por assimetrias relevantes.

A matriz de riscos, por sua vez, constitui um dos instrumentos mais relevantes para a eficiência. Conforme Freitas e Nascimento (2024, p. 145), sua adoção é

obrigatória em contratações de grande vulto e nos regimes de contratação integrada e semi-integrada. No regime integrado, cabe à contratada a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo e a execução integral do objeto. No semi-integrado, a Administração fornece o projeto básico e a contratada elabora o projeto executivo e executa a obra, podendo propor alterações justificadas ao projeto original. A matriz distribui riscos de forma clara, aumenta previsibilidade, reduz litígios e favorece decisões mais racionais ao longo da execução contratual.

Entre as demais inovações, destacam-se os contratos de eficiência, nos quais a remuneração depende da economia efetivamente gerada. Esses contratos foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações) e incorporados pelo novo diploma legal de licitações e contratos. No art. 39 da Lei nº 14.133/2021, encontra-se o critério de maior retorno econômico, utilizado nesses contratos.

Lopes e Jesus (2024, p. 103) ressaltam que esse modelo alinha incentivos e estimula soluções inovadoras. Em linhas gerais, trata-se de contratos em que a Administração Pública contrata determinado serviço ou solução com o objetivo principal de reduzir despesas correntes, por exemplo, gastos com energia elétrica, água, manutenção predial ou logística, e a contraprestação ao particular é calculada com base em um percentual da economia comprovadamente obtida em relação a uma linha de base previamente definida. O foco, assim, recai sobre o resultado mensurável em termos de racionalização de custos e aumento de eficiência.

No campo da sustentabilidade, o artigo 11, IV, erige o desenvolvimento nacional sustentável como princípio das contratações públicas, avanço relevante, ainda que, como observam Vitorino et al. (2025, p. 88), persistam desafios para definição de critérios objetivos.

A Lei nº 14.133/2021 também modernizou o regime sancionatório, ampliando penalidades e tipificando condutas específicas nos artigos 156 a 168. Para Vitorino et al. (2025, p. 195), o endurecimento busca coibir irregularidades e fortalecer a integridade das contratações públicas.

Diante do exposto, percebe-se que o novo marco possui desafios, porém não residem na falta de normas, mas na capacidade institucional de implementá-las. Embora a Lei nº 14.133/2021 represente um avanço normativo incontestável, sua efetividade depende de investimentos em governança, capacitação, tecnologia e coordenação federativa.

3.3 Eficiência Administrativa: Planejamento, Transparência e Racionalidade Procedimental

Como apontado alhures, a Lei nº 14.133/2021 promoveu transformações estruturais no sistema brasileiro de licitações e contratações públicas, com foco particular na promoção da eficiência administrativa. De acordo com Leite, Anjos e Souza (2024, p. 83), as mudanças implementadas pela nova legislação buscam otimizar processos, reduzir custos transacionais e melhorar a qualidade das contratações, alinhando-se ao princípio da eficiência consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Neste trabalho, a eficiência é analisada a partir de três eixos centrais: o fortalecimento do planejamento das contratações, a ampliação da transparência e a racionalidade procedimental e contratual orientada a resultados. As inovações examinadas na seção anterior serão agora interpretadas à luz desses parâmetros de análise.

Ao tratar da noção de eficiência no texto constitucional, Oliveira, Almeida e Freitas (2025, p. 312) esclarecem que a eficiência, incorporada ao texto constitucional com a Emenda Constitucional nº 19/1998, orienta a Administração na busca de resultados concretos e benéficos para a coletividade, exigindo que os recursos públicos sejam utilizados com racionalidade, presteza e qualidade, com planejamento, avaliação de resultados e compromisso com a entrega de serviços adequados às necessidades sociais.

Sob essa perspectiva, observa-se que a eficiência assume dimensão ética e gerencial, vinculando-se à noção de boa governança pública e podendo ser compreendida como a capacidade estatal de alcançar os melhores resultados possíveis com o uso racional dos recursos. Contudo, o Tribunal de Contas da União demonstra que a eficiência prevista no novo marco enfrenta limites estruturais. No Acórdão nº 1917/2024 - Plenário, o TCU identificou que grande parte dos entes federativos ainda carece de capacidade institucional para implementar práticas de planejamento, gestão de riscos e digitalização nos moldes exigidos pela lei, indicando que a eficiência, embora prevista juridicamente, depende de investimentos em governança, qualificação e infraestrutura tecnológica.

De modo convergente, organismos internacionais reforçam a centralidade dessa agenda. A OCDE destaca que países que adotam modelos de gestão de riscos, digitalização e planejamento estratégico conseguem elevar a economicidade e a transparência nas compras públicas. Estudos do Banco Mundial mostram que sistemas de e-procurement e plataformas de gestão de dados, como a ProACT, têm fortalecido a integridade e aprimorado o desempenho de contratos (OCDE, 2020; World Bank, 2021; World Bank ProACT, 2023). Assim, as inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 alinham-se às melhores práticas internacionais, embora ainda enfrentem desafios decorrentes da heterogeneidade federativa e das assimetrias de capacidade implementacional.

No eixo do planejamento, o fortalecimento do PCA e das fases internas da licitação destaca-se como estratégia central para a efetivação da eficiência, conforme apontado por Vitorino et al. (2025, p. 114). A compatibilização das contratações com o planejamento anual busca racionalizar aquisições e evitar práticas como o fracionamento indevido de despesas. O TCU, no Acórdão nº 803/2024 - Plenário, ao analisar a aplicação do art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, destacou que a Administração não pode simplesmente desclassificar propostas inferiores a 75% do valor estimado sem realizar diligência prévia, evidenciando que o planejamento técnico adequado, especialmente na formação dos preços, é condição indispensável para garantir racionalidade procedimental e evitar contratações inviáveis.

No eixo da transparência, o PNCP, já descrito na seção anterior, assume papel estruturante ao centralizar informações, facilitar o acesso de fornecedores e ampliar a competitividade. Nunes, Santos e Pessoa (2024, p. 88) ressaltam que a plataforma representa um marco para a eficiência, mas enfrenta desafios de interoperabilidade entre sistemas estaduais e municipais, o que limita a integração de dados e o uso pleno de suas funcionalidades. No Acórdão nº 284/2025 - Plenário, o TCU analisou falhas na condução de pregão eletrônico justamente por dificuldades no uso da plataforma, reforçando que a digitalização, por si só, não elimina riscos de irregularidades, exigindo profissionalização e controle prévio.

No eixo da racionalidade procedimental, mecanismos como o diálogo competitivo, a diversificação dos critérios de julgamento (art. 33), a segregação de funções e a matriz de riscos contribuem para decisões mais fundamentadas e alinhadas a resultados. Aquino et al. (2024) destacam que a segregação de funções, prevista na Lei nº 14.133/2021, fortalece os controles internos e reduz riscos de

fraudes, enquanto Freitas e Nascimento (2024, p. 145) enfatizam que a matriz de riscos melhora a alocação de responsabilidades e evita aditivos frequentes.

Os contratos de eficiência, por sua vez, exemplificam a lógica de gestão por resultados, ao vincular a remuneração do contratado à economia efetivamente gerada (Lopes; Jesus, 2024). Tais instrumentos reforçam a orientação à performance e à inovação, mas dependem de indicadores confiáveis e de capacidade técnica para mensuração e auditoria.

A profissionalização da gestão e da fiscalização contratual, com a separação de funções prevista nos artigos 117 e 118, também contribui para a eficiência, na medida em que permite maior especialização e controle preventivo (Oliveira, 2025, p. 123).

Por fim, o novo regime sancionatório e o reforço à integridade, com penalidades mais severas e tipificação específica de crimes em licitações, atuam como elementos de dissuasão, contribuindo para a redução de práticas corruptas e para a proteção do erário (Vitorino et al., 2025).

Portanto, não há como negar que as mudanças implementadas pela Lei nº 14.133/2021 se articulam de forma sistêmica para promover a eficiência administrativa nas contratações públicas, estabelecendo bases para um sistema mais moderno, transparente e orientado a resultados.

Resta claro, contudo, que a plena realização dessa eficiência ainda encontra obstáculos, pois a efetividade dos instrumentos depende de condições institucionais que não se materializam de modo uniforme no país, tais como capacidade técnica, maturidade administrativa, interoperabilidade tecnológica e cultura organizacional orientada ao planejamento e aos resultados. Assim, embora o novo marco licitatório represente importante avanço conceitual, a distância entre o modelo normativo e a prática aponta que a eficiência, mais do que previsão legal, exige investimentos continuados em governança, profissionalização, tecnologia, padronização procedimental e cooperação federativa. Sem esse esforço, o ideal de eficiência tende a permanecer restrito ao plano jurídico-programático, distante de sua plena realização no cotidiano das contratações públicas.

4 Conclusão

O presente estudo buscou analisar criticamente as alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 na disciplina das licitações e contratos administrativos, com o propósito de verificar em que medida essas inovações contribuem para a promoção da eficiência administrativa, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal. Respondendo de modo predominantemente afirmativo à problemática delineada, conclui-se que a nova legislação efetivamente representa um avanço significativo na modernização do regime jurídico das contratações públicas brasileiras. Este avanço, entretanto, apresenta importantes condicionantes para que o seu potencial de eficiência se concretize na prática.

O novo marco legal configura-se como um esforço relevante de atualização e unificação normativa, superando lacunas históricas e trazendo instrumentos e mecanismos alinhados às melhores práticas contemporâneas de governança pública. Destacam-se instrumentos como o Plano de Contratações Anual, o Portal Nacional de Contratações Públicas, a matriz de riscos, a modalidade do diálogo competitivo, a diversificação dos critérios de julgamento e a profissionalização da gestão e fiscalização contratual. Tais inovações conferem maior racionalidade, transparência e previsibilidade aos processos licitatórios, promovendo uma visão integrada que articula planejamento, governança, gestão de riscos e controle. A redefinição das modalidades licitatórias, a consolidação do pregão eletrônico como padrão e o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização administrativa evidenciam a busca clara pelo aprimoramento da eficiência.

Essa transformação normativa estrutura um sistema mais complexo e integrado, que visa à obtenção de resultados concretos e à mitigação das falhas do modelo anterior. A profissionalização dos agentes públicos, o diálogo competitivo para contratações complexas, a ampliação das modalidades de acompanhamento da execução contratual, bem como a incorporação de critérios que consideram fatores qualitativos e econômicos, ilustram o esforço legislativo em qualificar a administração pública para a consecução do interesse público de forma eficiente. Nesse panorama, a norma deixa de ser mera formalidade e passa a representar um instrumento para a promoção da boa governança.

Todavia, é fundamental reconhecer que os avanços normativos e técnicos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 não equivalem à garantia automática da eficiência administrativa. A efetividade dessas inovações depende diretamente da capacidade institucional dos entes federativos, da maturidade dos controles internos,

da disponibilidade de infraestrutura tecnológica adequada e da qualificação técnica dos servidores públicos envolvidos nos processos licitatórios e contratuais. A heterogeneidade federativa brasileira, marcada por diferenças significativas em tecnologia, recursos humanos e gestão, impõe desafios consideráveis à implementação dessas práticas, especialmente em municípios com menor capacidade fiscal e institucional.

A consolidação do Portal Nacional de Contratações Públicas, embora constitua importante ferramenta para a transparência e o controle social, demanda investimentos continuados em infraestrutura e padronização dos sistemas, assim como a superação de resistências culturais em relação ao compartilhamento de dados. Da mesma forma, a operacionalização efetiva do diálogo competitivo e da matriz de riscos requer servidores especializados e ambientes institucionais estáveis, requisitos que ainda se fazem ausentes em significativo contingente da administração pública brasileira. Portanto, sem o desenvolvimento simultâneo dessas capacidades, o potencial de racionalização e aprimoramento das contratações permanece subutilizado.

Ademais, destaca-se que a busca pela eficiência administrativa deve ser compreendida em sua dimensão ampla - como fenômeno jurídico, técnico e gerencial. Isso implica que a simples existência de normas inovadoras não assegura sua aplicação eficaz. A eficiência demanda o fortalecimento contínuo das práticas de planejamento, da governança, da profissionalização dos gestores públicos e da integração entre os órgãos de controle. Falhas de planejamento, ausência de gestão de riscos efetiva e fragmentação dos processos internos são obstáculos persistentes que foram ressaltados pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, comprometendo os resultados esperados.

Considerando o futuro das contratações públicas à luz da Lei nº 14.133/2021, vislumbra-se que sua efetividade estará atrelada à capacidade dos entes federativos de internalizar os instrumentos de governança previstos, aprimorar as competências técnicas dos agentes públicos e ampliar o uso das tecnologias digitais disponíveis. A adaptação dos municípios, sobretudo dos de menor porte e capacidade institucional, será determinante para que a lei consiga mitigar as desigualdades regionais em vez de acentuá-las. Ademais, o amadurecimento das interpretações jurisprudenciais e das diretrizes administrativas, bem como a consolidação das políticas dos órgãos fiscalizadores, serão fatores centrais para aprimorar o sistema.

Também merece destaque o papel do aprendizado institucional e da governança cooperativa entre União, estados e municípios, que deverão se articular para viabilizar um processo de aperfeiçoamento contínuo. Tal processo demandará ajustes normativos, investimentos estruturais e o desenvolvimento de ferramentas eficazes de monitoramento, possibilitando mensurar resultados e reorientar práticas administrativas em consonância com as diretrizes de eficiência, transparência e economicidade.

Por fim, ressalta-se que esta análise se concentrou em um conjunto específico de inovações da Lei nº 14.133/2021, escolhidas por sua pertinência direta ao princípio da eficiência. Não se pretendeu esgotar o tema, que é complexo e multifacetado, deixando aberta a possibilidade para estudos futuros que explorem outras dimensões e impactos dessa legislação.

Portanto, as alterações promovidas pela Lei nº 14.133/2021 representam um marco normativo moderno, promissor e fundamental para a promoção da eficiência administrativa nos processos licitatórios e contratuais do Brasil. Contudo, seu potencial só poderá ser plenamente realizado se acompanhado da capacidade estatal de consolidar uma cultura de boa governança, planejamento integrado, sustentabilidade institucional e compromisso permanente com a boa administração pública. A eficiência, portanto, é um objetivo a ser constantemente buscado, por meio da conjugação entre inovação jurídica, competência técnica e governança eficaz.

Referências

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Contratações Públicas na Lei nº 14.133/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

AQUINO, Alice Maria Silva de *et al.* Lei Nº 8.666/1993 vs. Lei nº 14.133/2021: principais diferenças. **Revista Tópicos**, v. 2, n. 16, p. 1-17, 2024. Disponível em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/lei-n-8-666-1993-vs-lei-n-14-133-2021-principais-diferencas>. Acesso em: 9 set. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 3, p. 41–66, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85147>. Acesso em: 9 set. 2025.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; BINENBOJM, Gustavo. **Direito Administrativo Comparado**. Salvador: Juspodivm, 2024.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**: Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. iESGo - Levantamento Integrado de Governança, Sustentabilidade e Gestão. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

_____. Controladoria-Geral da União. Plano de Integridade da CGU: 2023 - 2025. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93464/1/Plano_Integridade_CGU_2023_2025.pdf. Acesso em: 19 nov. 2025.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. **Guia para Programas de Compliance**. Brasília: CADE, 2016. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 53/2025 – Plenário**. Utilização da nova Lei de Licitações pela Administração Pública: análise de

dados extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Processo nº TC 027.907/2022-8. Sessão de 22 jan. 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/53/2025/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 23 nov. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 803/2024** – Plenário. Sessão de 10 abr. 2024. Representação. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=858349>. Acesso em: 27 nov. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 284/2025** – Plenário. Relator Bejnamin Zymmler, Sessão de 05 fev. 2025. Representação. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/284/2025/Plenário>. Acesso em: 27 nov. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1917/2024** – Plenário. Sessão de 27 nov. 2024. Relatório de acompanhamento. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1917/2024/Plenário>. Acesso em: 27 nov. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no HC 669.347/DF**. Relator: Min. Jesuino Rissato (Desembargador Convocado do TJDFT). Julgado em 13 dez. 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?livre=669347&tipo_visualizacao=PDF. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 2011.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**: licitação e contratos administrativos nos termos da Lei nº 14.133/21. Salvador: JusPodivm, 2021.

CORREIA, Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**. São Paulo: Leya, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

FREITAS, Marina Borges de; NASCIMENTO, Yuri Alexander Nogueira Gomes. Gestão de riscos e incertezas nos contratos administrativos: análise do modelo de aplicação da matriz de risco. **Revista Carioca de Direito**, v. 5, n. 2, p. 58-71, 2024. Disponível em: <https://revistacarioca.openjournalsolutions.com.br/index.php/rcd/article/view/155>. Acesso em: 9 set. 2025.

GRANJEIRO, Professor; BORELLI, Renato. **Direito Administrativo Simplificado**. São Paulo: Casa do Direito, 2022.

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

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em: 19 nov. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: 17. ed. Revista dos Tribunais, 2015.

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

LEITE, Harrison Ferreira; ANJOS, Pedro Germano dos; SOUZA, Isaac Maynard Carvalho Moyses. Contratações públicas no novo marco licitatório (Lei nº. 14.133/2021): flexibilização da anualidade para maior eficiência administrativa? **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 8, n. 29, p. 161-180, 2024. Disponível em: <https://www.r dai.com.br/index.php/r dai/article/view/701>. Acesso em: 9 set. 2025.

LOPES, Clerleis Rodrigues; JESUS, Pollyanna Allen Gomes de. Licitações e contratos na administração pública: aspectos, desafios e melhores práticas. **Studies in Multidisciplinary Review**, v. 5, n. 1, p. 57-78, 2024. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/smr/article/view/4873>. Acesso em: 9 set. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PINHEIRO, Hendrick; CUKIERT, Tamara. Contratos de eficiência: uma proposta conceitual e análise de experiências no direito comparado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 22, n. 87, p. 217–233, 2022. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1269>. Acesso em: 19 nov. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2023.

NUNES, Arthemizia Ferreira; SANTOS, Geovana Carvalho; PESSOA, Andréia Nádia Lima de Souza. Nova Lei de Licitação e contratações públicas: uma análise do portal nacional de contratações públicas (PNCP) à luz dos princípios da transparência e eficiência. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 10,

n. 5, p. 4590-4607, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14252>. Acesso em: 9 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Public procurement**. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/efficiency-evaluation/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

_____. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

OLIVEIRA, Willian Braz; ALMEIDA, Yann Dieggo Souza Timótheo; FREITAS, Wanderson Moura de Castro. Eficiência e transparência nas contratações públicas: o papel do diálogo competitivo sob a ótica da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). **Revista OWL (OWL Journal) - Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação**, v. 3, n. 2, p. 307–321, 2025. Disponível em: <https://www.revistaowl.com.br/index.php/owl/article/view/382>. Acesso em: 9 set. 2025.

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

ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTOS, Everton Mendes; VIEIRA, Felipe Nunes dos. As implicações geradas às compras públicas com a aprovação da nova Lei de Licitações e Contratos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 10, p. 527-545, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/11637>. Acesso em: 9 set. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

SILVA, Halisson Vilar da; SANTOS, Letícia Carvalho dos. Nova Lei de Licitações e suas principais alterações: um norte ao administrador público. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, v. 2, n. 8, p. e28625, 2021. Disponível em: <https://recima21.com.br/recima21/article/view/625>. Acesso em: 9 set. 2025.

SOUZA, Glenda Carla de; BRITO, Déborah Cristiane Domingues de. Pregão: a nova lei de licitações, vantagens e dificuldades de municípios de pequeno porte. **Revista Linhas Jurídicas**, p. 160-181, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unifev.edu.br/linhasjuridicas/article/view/1936>. Acesso em: 9 set. 2025.

VASCONCELOS NETO, Consuêla Félix de. Eficiência e moralidade nas contratações públicas: Uma análise sob a perspectiva da Lei nº 14.133/2021 e do exercício da

cidadania. In: GARBACCIO, Grace Ladeira; BAEZA, Valentina Erice (Org.). **Diálogo Jurídico em torno do Direito Argentino & Brasileiro**. Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

VITORINO, Ellen *et al.* A Nova Lei de Licitação nº 14.133/2021: rumo à eficiência na gestão pública. **Diálogos em Contabilidade: Teoria e Prática**, v. 12, n. 1, 2025. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/dialogoscont/article/view/2994>. Acesso em: 9 set. 2025.

WORLD BANK. **Measuring Public Procurement Rules and Practices**. Washington, DC: World Bank Group, 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/54ce69f1-e011-52b4-aa15-5c1910d3708b>. Acesso em: 19 nov. 2025.

WORLD BANK ProACT. **Using data to strengthen efficiency and integrity in public procurement**. Washington, DC: World Bank Group, 2023. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/governance/proact-using-data-strengthen-efficiency-and-integrity-public-procurement>. Acesso em: 19 nov. 2025.