Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Administração
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

JÉSSICA APARECIDA SILVA RIBEIRO

CAPACITAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E A DEPENDÊNCIA DAS ASSESSORIAS ESPECIALIZADAS NAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS APÓS A LEI 14.133/2021

Brasília – DF
2026

JÉSSICA APARECIDA SILVA RIBEIRO

CAPACITAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E A DEPENDÊNCIA DAS ASSESSORIAS ESPECIALIZADAS NAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS APÓS A LEI 14.133/2021

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial à obtenção do certificado de especialista em Gestão Pública Municipal

Professora Orientadora: Olinda Maria Gomes Lesses

Brasília – DF

2026

JÉSSICA APARECIDA SILVA RIBEIRO

CAPACITAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS E A DEPENDÊNCIA DAS ASSESSORIAS ESPECIALIZADAS NAS LICITAÇÕES MUNICIPAIS APÓS A LEI 14.133/2021

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

Jéssica Aparecida Silva Ribeiro

Olinda Maria Gomes Lesses

Professora-Orientadora

Titulação, Nome completo,

Professor-Examinador

Titulação, nome completo

Professor-Examinador

Brasília, 22 de junho de 2026

RESUMO

O presente trabalho analisa a relação entre a capacitação técnica dos gestores municipais e a contratação de assessorias especializadas nas licitações públicas, no contexto da Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa investiga em que medida a ausência de qualificação técnica contribui para a crescente dependência de consultores e assessores externos e quais são os reflexos dessa prática sobre a eficiência administrativa e a autonomia institucional dos municípios. A pesquisa é de natureza qualitativa e finalidade aplicada, com caráter exploratório e descritivo. O referencial teórico abrange governança pública e capacidade institucional dos municípios, as inovações legislativas, o papel da assessoria jurídica nas contratações e a capacitação como instrumento de fortalecimento institucional. Foram consultados livros doutrinários de Direito Administrativo, artigos científicos, legislação federal vigente e normativos de órgãos de controle. O texto da Lei nº 14.133/2021 foi analisado e comparado à estrutura da legislação anterior (Lei nº 8.666/93). Os resultados indicam que a nova legislação elevou substancialmente as exigências técnicas dos agentes públicos. Diante da fragilidade estrutural de muitos municípios de pequeno e médio porte, a contratação de assessorias externas surge como substituta da capacidade institucional que deveria ser desenvolvida internamente. Identificou-se o fenômeno do “apagão das canetas”, pelo qual gestores, diante do risco de responsabilização pessoal, delegam decisões a agentes externos, agravando a dependência e comprometendo a autonomia municipal. Esse ciclo de fragilidade técnica, dependência de assessorias e ausência de investimento em capacitação retroalimenta a própria fragilidade institucional que o originou. Conclui-se que a dependência de assessorias, quando recorrente e sistemática, não decorre de má vontade dos gestores, mas de limitações estruturais reais que exigem intervenção deliberada por meio de políticas de capacitação, cooperação federativa e fortalecimento institucional das administrações municipais. Como limitação, registra-se que a pesquisa foi realizada exclusivamente por revisão bibliográfica e documental, com conclusões de caráter teórico e analítico, carecendo de validação empírica para generalização.

Palavras-chave: Licitações públicas. Capacitação de gestores. Lei nº 14.133/2021. Assessoria especializada. Governança municipal.

ABSTRACT

This study examines the relationship between the technical training of municipal public managers and the contracting of specialized advisory services in public procurement, within the framework of Law No. 14,133/2021. The research problem investigates the extent to which the absence of technical qualification contributes to the growing dependence on external consultants and advisors, and what are the implications of this practice for administrative efficiency and the institutional autonomy of municipalities. The research is qualitative in nature and applied in purpose, with exploratory and descriptive character. The theoretical framework covers public governance and institutional capacity of municipalities, legislative innovations, the role of legal advisory services in procurement, and training as an instrument of institutional strengthening. Administrative law doctrine, scientific articles, current federal legislation, and normative guidelines from control bodies were consulted. The text of Law No. 14,133/2021 was analyzed and compared to the structure of the previous legislation (Law No. 8,666/93). Results indicate that the new legislation substantially raised the technical requirements for public agents. Given the structural fragility of many small and medium-sized municipalities, the contracting of external advisory firms emerges as a substitute for the institutional capacity that should be developed internally. The phenomenon known as "pen blackout" was identified, whereby managers, fearing personal accountability, delegate decisions to external agents, deepening dependence and undermining municipal autonomy. This cycle of technical fragility, reliance on advisory services, and absence of investment in training reinforces the very institutional fragility that originated it. It is concluded that recurrent and systematic dependence on advisory services does not stem from managers' bad faith, but from real structural limitations that require deliberate intervention through training policies, federative cooperation, and institutional capacity building in municipal administrations. As a limitation, it is noted that the research was conducted exclusively through bibliographic and documentary review, with conclusions of a theoretical and analytical nature, lacking empirical validation for generalization.

Keywords: Public procurement. Manager training. Law No. 14,133/2021. Specialized advisory. Municipal governance.

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO** 6

1.1 Objetivo Geral 7

1.2 Objetivos Específicos 7

1.3 Justificativa e contribuição do estudo 7

2 **REFERENCIAL TEÓRICO** 8

2.1 Governança pública e capacidade institucional dos municípios 8

2.2 A Lei nº 14.133/2021 e os novos desafios para os gestores municipais 9

2.3 Assessoria jurídica, delegação e autonomia institucional 10

2.4 Capacitação dos Gestores Públicos como intrumento de fortalecimento institucional 11

3 **MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA** 133

4 **RESULTADOS E DISCUSSÃO** 155

4.1 A Lei nº 14.133/2021 e o aprofundamento das exigências técnicas 155

4.2 Capacidade institucional, dependência de assessorias e o “apagão das canetas” 166

4.3 Um ciclo que se retroalimenta: implicações para a governança municipal 17

5 **CONCLUSÃO** 19

6 **REFERÊNCIAS** 211

1 INTRODUÇÃO

Quando a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, foi sancionada, ela não chegou sozinha: trouxe consigo uma profunda revisão do modo como a Administração Pública brasileira contrata. Após quase três décadas sob a égide da Lei nº 8.666/93 e de seus remendos legislativos, o novo Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos representou uma mudança de paradigma e, para muitos municípios brasileiros, uma mudança desafiadora.

A nova lei ampliou consideravelmente as exigências técnicas impostas aos gestores responsáveis pelos processos licitatórios. Institutos como o planejamento anual das contratações, a gestão de riscos, a segregação de funções entre os agentes envolvidos e a nova estrutura de linhas de defesa elevaram o nível de exigência técnico-jurídica sobre servidores que, em muitos casos, já acumulavam funções em estruturas administrativas enxutas.

Para os municípios de pequeno e médio porte que representam a maioria dos entes federados no Brasil, esse cenário é ainda mais delicado. Sem quadros técnicos especializados em número suficiente e, frequentemente, sem estruturas jurídicas próprias consolidadas, muitos desses municípios passaram a contratar assessorias e consultorias externas para conduzir ou apoiar seus processos licitatórios (JUSTEN FILHO, 2022). Essa prática, embora juridicamente possível, levanta questões importantes sobre a autonomia e a capacidade institucional das administrações locais.

Há uma tensão subjacente a essa dinâmica que merece ser examinada com cuidado. De um lado, a terceirização do conhecimento técnico pode ser vista como uma saída razoável diante de limitações estruturais reais. De outro, quando essa dependência se torna recorrente e sistemática, ela pode indicar algo mais profundo: a ausência de investimento em capacitação, a transferência informal de responsabilidades que deveriam ser exercidas pelo próprio poder público e, em casos extremos, o que parte da doutrina denomina de “apagão das canetas”, a paralisia decisória dos gestores diante do receio de responsabilização.

É nesse quadro que o presente trabalho se insere. Por meio de revisão bibliográfica e documental, busca-se investigar em que medida a insuficiência de capacitação técnica dos gestores municipais acerca da Lei nº 14.133/2021 tem contribuído para a crescente contratação de assessorias especializadas, e quais são

os reflexos dessa dependência sobre a eficiência administrativa e a autonomia institucional dos municípios.

1.1 Objetivo Geral

Analisar a relação entre a capacitação técnica dos gestores municipais sobre a Lei nº 14.133/2021 e a contratação de assessorias especializadas nas licitações públicas municipais, identificando os fatores institucionais que determinam essa dinâmica e seus reflexos sobre a eficiência administrativa e a autonomia dos municípios.

1.2 Objetivos Específicos

a) Examinar as principais inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 no regime jurídico das contratações públicas.
b) Identificar os desafios enfrentados pelos gestores municipais na implementação das novas exigências legais relacionadas às licitações públicas.
c) Analisar as motivações administrativas e institucionais que levam à contratação de assessorias especializadas em processos licitatórios.

1.3 Justificativa e contribuição do estudo

A implementação da Lei nº 14.133/2021 representa uma mudança significativa no regime jurídico das contratações públicas brasileiras, exigindo dos gestores públicos maior domínio técnico sobre temas como planejamento das contratações, governança, gestão de riscos e controle interno.

Entretanto, muitos municípios brasileiros enfrentam limitações estruturais relacionadas à qualificação técnica de seus servidores, à disponibilidade de recursos humanos especializados e à organização administrativa das áreas responsáveis pelas licitações públicas.

Nesse cenário, a contratação de assessorias e consultorias especializadas tem se tornado uma prática frequente na administração pública municipal. Embora essa alternativa possa contribuir para a adequação dos processos administrativos às exigências legais, a dependência contínua de serviços externos pode indicar fragilidades na capacidade institucional da gestão pública (FRANCO NETO, 2022).

Assim, a presente pesquisa justifica-se pela relevância de compreender os fatores que levam os municípios a recorrerem a assessorias especializadas e os impactos dessa prática para a eficiência administrativa e para a autonomia institucional dos entes locais.

Além disso, o estudo contribui para o debate acadêmico e prático sobre governança pública, profissionalização da gestão municipal e fortalecimento da capacidade administrativa do Estado, oferecendo subsídios para o aprimoramento das políticas de capacitação e qualificação de gestores públicos. Os resultados poderão ser úteis para gestores municipais, formuladores de políticas públicas, órgãos de controle, institutos de treinamento e a própria sociedade civil.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para examinar a relação entre capacitação técnica dos gestores municipais e a dependência de assessorias externas nas licitações públicas, é preciso antes situar o debate dentro de quatro eixos teóricos que se articulam ao longo deste estudo: a noção de governança pública e sua relação com a capacidade institucional do Estado; as transformações imposta pela Lei nº 14.133/2021 ao cotidiano dos gestores municipais; e o papel que a assessoria jurídica ocupa nesse novo arranjo normativo; e o fortalecimento institucional dos gestores através da capacitação.

2.1 Governança pública e capacidade institucional dos municípios

O conceito de governança pública surge, no início dos anos 1990, a partir de estudos e relatórios de agências multilaterais, notadamente o Banco Mundial, como uma resposta à percepção de que a efetividade das políticas públicas não depende

apenas de recursos financeiros, mas também da qualidade institucional com que o Estado se organiza para implementá-las (apud ADRIANO; RASOTO; LIMA, 2012). Nesse sentido, governança é entendida como um sistema de valores pelo qual as organizações públicas são dirigidas e controladas, e que exige, de todos os envolvidos, que interesses pessoais não se sobreponham ao interesse coletivo.

Adriano, Rasoto e Lima (2012) demonstram que os princípios da governança: transparência, equidade, prestação de contas, cumprimento das leis e ética, não existem descolados dos processos licitatórios. Ao contrário, há uma fusão estrutural entre os princípios constitucionais das licitações públicas e as boas práticas de governança. Não se pode licitar bem sem governar bem, e não se governa bem sem investir na qualificação dos servidores responsáveis pelos processos de aquisição pública.

Essa perspectiva ganha definições mais destacadas quando se considera a realidade dos municípios brasileiros de pequeno e médio porte. Grande parte deles não dispõe de quadros técnicos especializados em quantidade suficiente, recorre a procuradorias municipais subequipadas e enfrenta rotatividade elevada nos cargos de gestão. Nesse contexto, a capacidade institucional, entendida como a aptidão do Estado para formular e implementar políticas e ações de forma eficiente e contínua (MELLO, 2022), tende a ser precisamente o ponto mais frágil dessas administrações.

2.2 A Lei nº 14.133/2021 e os novos desafios para os gestores municipais

A Lei nº 14.133/2021 representa a mais ampla revisão do marco normativo das contratações públicas desde a promulgação da Lei nº 8.666/93. Além de revogar o antigo Estatuto de Licitações, ela absorveu a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/02) e parte do Regime Diferenciado de Contratações, consolidando em um único diploma legal regras antes dispersas em diferentes normas. Essa consolidação, por si só, já aumenta a complexidade de domínio da legislação para os operadores do direito nos municípios.

Entre as inovações de maior impacto para os gestores, destacam-se: a obrigatoriedade do planejamento anual das contratações (art. 12, VII); a instituição da figura do agente de contratação e da comissão de contratação, com responsabilidades bem delimitadas; a exigência de gestão de riscos ao longo de todo o ciclo de

contratação; e a consolidação do princípio da segregação de funções (art. 7º, §1º), que veda a designação do mesmo agente público para atuar simultaneamente em funções suscetíveis de conflito (JUSTEN FILHO, 2022).

Chagas (2022), ao realizar estudo comparativo entre as duas legislações, demonstra que a eficácia de qualquer norma licitatória depende, em última instância, do comportamento dos gestores públicos. Segundo a autora, distorções que existiam sob a égide da Lei nº 8.666/93, como a oneração dos programas de trabalho, o descumprimento dos cronogramas físico-financeiros e a classificação inadequada de obras públicas , persistem no novo regime, ainda que com graduações diferentes. Isso demonstra que a lei, por mais bem construída que seja, não substitui a capacitação e a cultura de integridade dos agentes envolvidos nos processos licitatórios.

Para os municípios, o desafio é ainda mais pronunciado. Muitos deles sequer concluíram a transição do regime anterior para o novo dentro do prazo legal e enfrentam dificuldades para estruturar o plano de contratações anual exigido pela nova lei. A ausência de servidores capacitados para operar os novos instrumentos, como o estudo técnico preliminar, o mapa de riscos e a fase preparatória da licitação, é uma barreira real e documentada (DI PIETRO, 2023).

2.3 Assessoria jurídica, delegação e autonomia institucional

Uma das inovações mais significativas da Lei nº 14.133/2021 no campo do controle interno diz respeito ao papel da assessoria jurídica. Se a Lei nº 8.666/93 restringia a atuação do órgão jurídico à aprovação formal de minutas de editais e contratos, o novo Estatuto vai consideravelmente além: inclui a assessoria jurídica na segunda linha de defesa das contratações públicas, atribuindo-lhe funções de orientação, controle prévio de legalidade da contratação como um todo e apoio direto aos agentes de contratação, fiscais e gestores de contratos (FRANCO NETO, 2022).

Essa concentração de atribuições pressiona tanto as procuradorias municipais que precisam estar aptas a acompanhar o processo de contratação de ponta a ponta, quanto os próprios gestores, que necessitam compreender minimamente o que estão assinando e quais riscos jurídicos decorrem de suas decisões. Onde essa capacidade não existe, a contratação de assessorias externas surge como substituta, e aí reside o ponto central deste estudo.

Moura (2026) aponta que esse ambiente de pressão pelo controle institucional gerou, paradoxalmente, um efeito colateral danoso: o denominado “apagão das canetas”. Diante do risco de responsabilização por atos de improbidade administrativa ou por impropriedades formais detectadas pelo Tribunal de Contas, muitos gestores optam por não decidir, ou por delegar suas decisões às assessorias contratadas. O problema é que essa postura conservadora, além de não resolver a fragilidade técnica subjacente, pode criar uma relação de dependência que compromete a própria autonomia do município no longo prazo.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, a contratação de serviços técnicos especializados por parte da Administração Pública é juridicamente válida, desde que respaldada por efetiva necessidade e pela inexistência de capacidade técnica interna suficiente para suprir a demanda (DI PIETRO, 2023). Contudo, como bem observam Justen Filho (2022) e Mello (2022), a ausência de estrutura técnica não é uma condição permanente, é uma opção de gestão. Quando o gestor opta por contratar assessorias em vez de investir na qualificação de seus servidores, ele pode estar resolvendo um problema imediato às custas do fortalecimento institucional que deveria ser o objetivo maior de qualquer administração pública.

Esse ciclo: insuficiência técnica, dependência de assessorias e ausência de investimento em capacitação, retroalimenta a própria fragilidade institucional que o originou. Identificar e compreender essa dinâmica é o que este trabalho se propõe, com discussões sobre políticas de capacitação de gestores públicos e sobre a melhoria da governança municipal nas licitações.

2.4 Capacitação dos gestores públicos como instrumento de fortalecimento institucional

A profissionalização da gestão pública tem ocupado posição de destaque nos debates sobre modernização do Estado e aprimoramento da administração pública. Em um ambiente marcado pelo aumento da complexidade das políticas públicas, pela expansão dos mecanismos de controle e pela crescente exigência de resultados, a atuação dos gestores públicos passou a demandar conhecimentos técnicos especializados e atualização permanente.

Nesse contexto, a capacitação dos agentes públicos não constitui apenas uma ferramenta de desenvolvimento individual, mas um mecanismo estratégico para o fortalecimento institucional das organizações públicas. A qualidade das decisões administrativas, a eficiência dos processos internos e a capacidade de implementação das políticas públicas estão diretamente relacionadas ao nível de qualificação dos servidores responsáveis por sua execução.

A literatura sobre governança pública reconhece que a capacidade institucional do Estado não depende exclusivamente da disponibilidade de recursos financeiros ou da existência de estruturas formais de organização. Ela está igualmente associada à capacidade técnica dos agentes públicos encarregados de formular, implementar e controlar as ações governamentais. No plano normativo, o Decreto nº 9.991/2019, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, reforça a obrigatoriedade de planejamento da capacitação no âmbito da administração pública federal, servindo como referência para os demais entes federados.

Segundo Bergue (2020), o desenvolvimento de competências profissionais constitui elemento essencial para a consolidação de administrações públicas mais eficientes, transparentes e orientadas para resultados. A ausência de investimentos sistemáticos em qualificação tende a comprometer a continuidade administrativa, aumentar a ocorrência de falhas procedimentais e reduzir a capacidade de resposta das organizações públicas diante de novos desafios. Sob essa perspectiva, a capacitação representa uma forma de fortalecimento da autonomia administrativa, uma vez que permite que o conhecimento necessário à execução das atividades permaneça incorporado à estrutura organizacional, reduzindo a dependência de agentes externos.

A necessidade de qualificação dos gestores públicos disposta na Lei 14.133/2021, tornou-se ainda mais evidente quando observado o seu art. 7º, §2º, que exige que os agentes de contratação sejam designados conforme perfil adequado às atribuições desempenhadas, ao passo que o art. 169, §1º, impõe aos órgãos e entidades o dever de promover a capacitação dos agentes públicos que atuam nas contratações. Nesse cenário, a capacitação deixa de ser uma medida desejável para se tornar condição necessária ao cumprimento adequado das atribuições legais impostas aos gestores públicos.

Nas contratações públicas, a qualificação técnica dos gestores contribui para a elaboração de planejamentos mais consistentes, redução de falhas processuais,

maior segurança jurídica e melhor utilização dos recursos públicos. Além disso, gestores capacitados tendem a exercer de forma mais segura suas atribuições decisórias, reduzindo os efeitos do fenômeno conhecido como "apagão das canetas". A capacitação também favorece a formação de memória institucional, permitindo que o conhecimento adquirido pelos servidores permaneça disponível para futuras contratações e seja compartilhado entre diferentes setores da administração pública, processo especialmente relevante nos municípios de pequeno e médio porte, onde a troca de mandatos frequentemente implica a perda do conhecimento acumulado sobre os processos licitatórios, agravando a fragilidade institucional.

Diante desse contexto, observa-se que a contratação de assessorias especializadas e a capacitação dos gestores não devem ser compreendidas como alternativas excludentes. Entretanto, quando a contratação de serviços externos passa a substituir permanentemente o desenvolvimento das competências internas da administração, surge o risco de enfraquecimento da capacidade institucional do ente público. Assim, a análise da dependência de assessorias especializadas nas licitações municipais exige, necessariamente, a compreensão prévia do papel estratégico que a capacitação desempenha na construção da autonomia administrativa e da governança pública.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Quanto à abordagem, a presente pesquisa é de natureza qualitativa, uma vez que não se propõe à coleta de dados empíricos nem à aplicação de questionários ou realização de entrevistas, mas sim à análise cruzada de fontes acadêmicas e normativas, com vistas à interpretação de fenômenos jurídico-institucionais. Trata-se, quanto à sua finalidade, de pesquisa aplicada, na medida em que os resultados obtidos podem subsidiar decisões práticas no campo da gestão pública municipal, oferecendo elementos para o aprimoramento das políticas de capacitação de servidores e de governança das licitações.

Em relação aos objetivos, o trabalho é de caráter exploratório e descritivo. É exploratório porque o tema, embora relevante, ainda carece de investigação sistemática no contexto específico da Lei nº 14.133/2021, particularmente no que diz respeito aos seus efeitos sobre a capacidade institucional dos municípios de pequeno

e médio porte. É descritivo porque busca mapear e caracterizar as relações entre as variáveis centrais do estudo: a insuficiência de capacitação técnica dos gestores municipais, a dependência de assessorias externas e o comprometimento da autonomia institucional dos municípios.

Quanto aos procedimentos, o primeiro adotado foi a revisão bibliográfica, que consistiu na identificação, seleção, leitura crítica e síntese de obras relevantes sobre os temas que integram o problema de pesquisa. Para a coleta do material bibliográfico, foram realizadas buscas na Biblioteca Digital da Universidade de Brasília (UnB) e no Google Acadêmico, ferramentas que possibilitaram o acesso à maior parte das obras acadêmicas e artigos científicos utilizados na pesquisa. Complementarmente, foram realizadas consultas ao acervo físico da biblioteca da Faculdade UNINASSAU, unidade de Caruaru/PE, para acesso a obras doutrinárias das áreas de Direito Administrativo e Gestão Pública.

Foram utilizados como descritores de pesquisa os termos "Lei nº 14.133/2021", "licitações públicas", "capacitação de gestores públicos", "governança pública", "capacidade institucional", "gestão municipal" e "assessoria especializada em licitações". A seleção das fontes privilegiou materiais com aderência direta ao objeto de estudo, incluindo livros doutrinários, artigos científicos, trabalhos acadêmicos, legislação federal vigente e orientações emitidas por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Advocacia-Geral da União (AGU).

O segundo procedimento adotado foi a pesquisa documental, que complementou o levantamento bibliográfico. Foram analisados o texto da Lei nº 14.133/2021, seus dispositivos relacionados à governança e à atuação dos gestores públicos, bem como documentos normativos e orientativos produzidos por órgãos de controle e fiscalização. Também foi realizado estudo comparativo entre a Lei nº 14.133/2021 e a antiga Lei nº 8.666/1993, com a finalidade de identificar as principais alterações promovidas pelo novo regime jurídico das contratações públicas e seus reflexos sobre a atuação administrativa dos municípios.

Após a coleta das informações, o material foi submetido à análise qualitativa de conteúdo, sendo os dados organizados em categorias temáticas relacionadas à governança pública, à capacidade institucional dos municípios, à capacitação dos gestores públicos e à dependência de assessorias especializadas nas licitações. Esse procedimento permitiu identificar concordância entre os autores pesquisados e

compreender de forma sistemática as relações existentes entre os fenômenos analisados.

A opção pela pesquisa exclusivamente bibliográfica e documental justifica-se pela natureza jurídico-institucional do objeto de estudo, que pode ser adequadamente examinado a partir da produção doutrinária e das fontes normativas disponíveis. Registra-se, contudo, que essa escolha implica uma limitação reconhecida: as conclusões apresentadas têm caráter teórico e analítico, carecendo de validação empírica para que possam ser generalizadas com maior segurança. Pesquisas futuras que envolvam levantamentos junto a gestores municipais ou estudos de caso em entes específicos poderão contribuir para ampliar e aprofundar o diagnóstico aqui traçado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da literatura consultada permite identificar um conjunto coerente de fatores que explicam a relação entre a insuficiência de capacitação técnica dos gestores municipais e a crescente dependência de assessorias especializadas nas licitações públicas após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. Os quatro eixos teóricos apresentados no referencial : governança pública e capacidade institucional, as inovações da nova lei, o papel da assessoria jurídica e a capacitação dos gestores públicos, concorrem para um diagnóstico comum: municípios brasileiros de pequeno e médio porte enfrentam um déficit estrutural de qualificação que a simples vigência de uma nova lei não é capaz de suprir.

4.1 A Lei nº 14.133/2021 e o aprofundamento das exigências técnicas

A Lei nº 14.133/2021 não apenas substituiu a Lei nº 8.666/93: ela elevou substancialmente o padrão técnico exigido dos agentes públicos envolvidos nas contratações. Institutos como o plano de contratações anual, o estudo técnico preliminar, o mapa de riscos e a segregação de funções entre os agentes de contratação pressupõem gestores com formação técnica sólida e capacidade de planejamento que vão muito além do que era demandado pela legislação anterior.

Como aponta Justen Filho (2022), a novel legislação impõe uma lógica de responsabilidade individual e institucional mais clara, o que exige, em contrapartida, servidores aptos a compreender e operar esse novo arranjo.

O estudo de Chagas (2022) reforça esse ponto ao demonstrar que as distorções observadas sob a égide da Lei nº 8.666/93, como o descumprimento de cronogramas e a classificação inadequada de objetos licitados, persistem no novo regime, ainda que com graduações diferentes. Isso indica que o problema não está apenas no texto legal, mas na cultura administrativa e na capacitação dos agentes. Mudar a lei sem mudar o perfil técnico dos gestores é, portanto, uma intervenção incompleta.

Para os municípios de pequeno e médio porte, esse cenário é particularmente preocupante. Di Pietro (2023) observa que a ausência de servidores capacitados para operar os novos instrumentos é uma barreira real e documentada nesses entes federados. Muitos deles sequer concluíram a transição para o novo regime dentro dos prazos legais, o que revela não apenas um problema de capacitação individual, mas uma fragilidade institucional de caráter estrutural.

4.2 Capacidade institucional, dependência de assessorias e o “apagão das canetas”

A literatura consultada aponta que a dependência de assessorias especializadas nos processos licitatórios municipais não é um fenômeno isolado nem aleatório: ela é a expressão prática de uma capacidade institucional insuficiente. Adriano, Rasoto e Lima (2012) já alertavam, antes mesmo da nova lei, que não é possível licitar bem sem governar bem, e que governar bem exige investimento contínuo na qualificação dos servidores responsáveis pelas aquisições públicas. Quando esse investimento não ocorre, a saída imediata é a terceirização do conhecimento, e é exatamente isso que se observa em grande parte dos municípios brasileiros após 2021.

Franco Neto (2022) contribui de forma relevante para essa discussão ao analisar o novo papel da assessoria jurídica na Lei nº 14.133/2021. Ao posicioná-la na segunda linha de defesa das contratações, a nova lei criou, paradoxalmente, uma pressão adicional sobre as procuradorias municipais, que já operavam com quadros

reduzidos. Onde essa estrutura interna não existe em quantidade e qualidade suficientes, o gestor se vê diante de uma escolha prática: contratar assessoria externa ou paralisar os processos. Muitos optam pela primeira alternativa, por vezes sem que haja uma avaliação adequada sobre se essa dependência se tornará permanente.

O fenômeno do “apagão das canetas”, descrito por Moura (2026), agrava esse quadro. O ambiente de pressão por responsabilização reforçado pela ampliação das atribuições individuais dos agentes de contratação na nova lei leva muitos gestores a evitarem decisões ou a delegar sistematicamente suas responsabilidades às assessorias contratadas. Mello (2022) e Justen Filho (2022) estão de acordo ao apontar que essa postura, embora compreensível do ponto de vista individual, é institucionalmente danosa: ela não resolve a fragilidade técnica e ainda transfere informalmente para um agente externo poderes que pertencem ao próprio Estado.

É importante registrar, contudo, que a contratação de assessorias não é, por si só, um problema jurídico ou administrativo. Di Pietro (2023) reconhece sua validade quando respaldada por efetiva necessidade e pela inexistência de capacidade técnica interna suficiente. O problema surge quando essa dependência se torna recorrente e sistemática, sinalizando não uma necessidade pontual, mas a ausência estrutural de investimento na qualificação dos próprios servidores. Nesse caso, a assessoria externa deixa de ser um auxílio temporário e passa a ser um substituto permanente da capacidade institucional. O que compromete a autonomia do município e a eficiência de longo prazo de sua gestão.

4.3 Um ciclo que se retroalimenta: implicações para a governança municipal

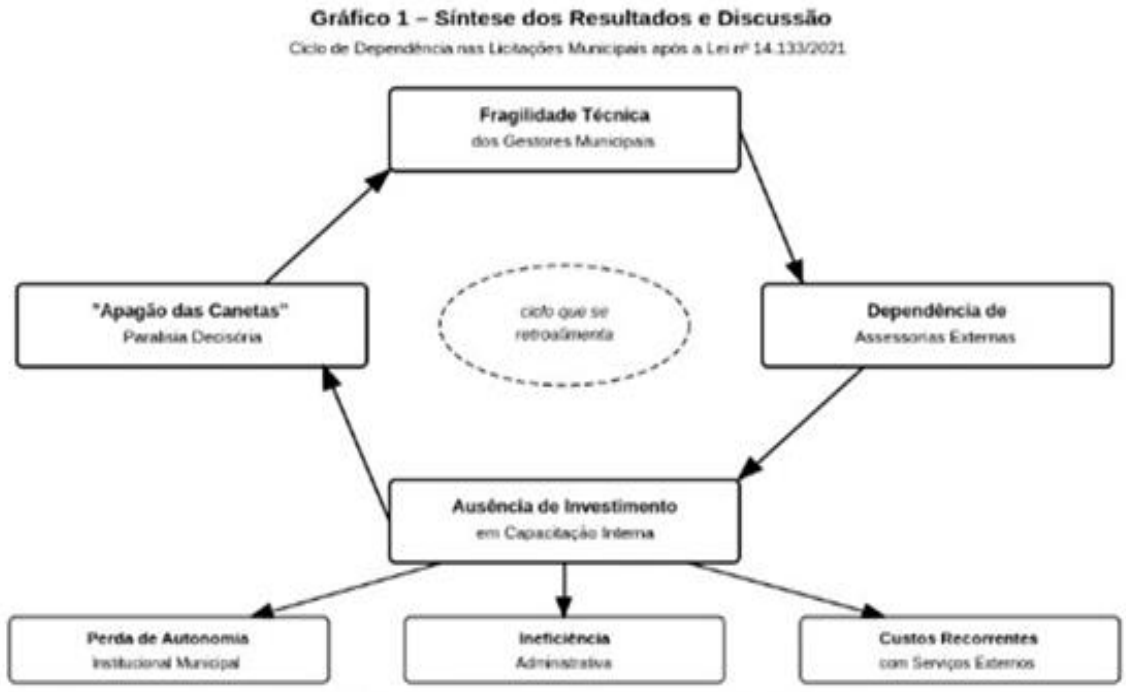
A análise dos três eixos teóricos permite identificar um ciclo que se retroalimenta: a insuficiência de capacitação técnica gera dependência de assessorias externas; essa dependência reduz o incentivo para investir em capacitação interna; e a ausência de capacitação interna consolida a dependência. Esse ciclo não é apenas um problema administrativo , é um problema de governança pública, na medida em que compromete os princípios de transparência, prestação de contas e eficiência que devem orientar a gestão dos recursos públicos (ADRIANO; RASOTO; LIMA, 2012).

Do ponto de vista da eficiência administrativa, a dependência sistemática de assessorias também implica custos adicionais recorrentes ao orçamento municipal,

que poderiam ser parcialmente substituídos por investimentos em capacitação de servidores. Além disso, a contratação de serviços externos, quando não é adequadamente supervisionada por gestores minimamente qualificados, cria um risco adicional: o de que o controle sobre o processo licitatório que deve permanecer com o poder público , seja, na prática, exercido por um agente privado sem o mesmo nível de responsabilização exigido dos servidores públicos.

Por fim, cabe destacar que a solução para esse ciclo não passa necessariamente pela eliminação do uso de assessorias que, repita-se, é juridicamente válida e muitas vezes necessária. A solução passa pela ruptura do ciclo de dependência, o que requer políticas públicas deliberadas de capacitação, cooperação federativa e fortalecimento institucional das administrações municipais. Enquanto isso não ocorrer de forma sistemática, a Lei nº 14.133/2021 continuará sendo, para muitos municípios, uma fonte de obrigações que superam a capacidade real de seus gestores de cumpri-las com autonomia e eficiência.

Gráfico 1 – Síntese dos Resultados: o Ciclo de Dependência nas Licitações Municipais



5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou investigar em que medida a insuficiência de capacitação técnica dos gestores municipais acerca da Lei nº 14.133/2021 tem contribuído para a crescente contratação de assessorias especializadas nos processos licitatórios municipais, bem como quais são os impactos dessa dependência para a eficiência administrativa e a autonomia institucional dos municípios. A partir da revisão bibliográfica e documental realizada, é possível afirmar que os objetivos propostos foram atingidos, ainda que os resultados encontrados apontem para um quadro complexo, que não comporta respostas simples.

Em relação ao primeiro objetivo específico: examinar as principais inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, ficou demonstrado que a nova legislação elevou substancialmente as exigências técnicas impostas aos gestores públicos, ao introduzir instrumentos como o plano de contratações anual, a gestão de riscos, a segregação de funções e o fortalecimento do papel da assessoria jurídica como linha de defesa. Constatou-se, ainda, que a própria legislação impõe aos órgãos públicos o dever de promover a capacitação dos agentes de contratação, nos termos do art. 169, §1º, da Lei nº 14.133/2021, evidenciando que a qualificação técnica não é apenas recomendável, mas legalmente exigida.

Em relação ao segundo objetivo: identificar os desafios enfrentados pelos gestores municipais, a literatura evidenciou que esses desafios são de natureza estrutural. Envolvem a escassez de servidores qualificados, a rotatividade nos cargos de gestão, a ausência de procuradorias municipais robustas e a pressão por responsabilização individual que o novo regime impõe. Esses fatores, tomados em conjunto, configuram um ambiente administrativo no qual o “apagão das canetas” é uma resposta previsível e não uma falha individual, mas uma expressão coletiva de um sistema mal estruturado.

Quanto ao terceiro objetivo: analisar as motivações para a contratação de assessorias, a pesquisa demonstrou que elas não decorrem de má vontade dos gestores, mas de uma combinação de fatores que inclui a complexidade do novo marco normativo, a pressão por regularidade formal dos processos, o receio de responsabilização pessoal e a ausência de alternativas internas viáveis a curto prazo. Juridicamente, essa prática é válida; administrativamente, ela se torna problemática

quando passa a substituir, de forma permanente, a capacidade institucional que deveria ser desenvolvida internamente.

Por fim, em relação ao quarto objetivo: avaliar os impactos dessa dependência, conclui-se que ela compromete simultaneamente a eficiência administrativa, ao gerar custos recorrentes e transferir o controle do processo licitatório a agentes externos; e a autonomia institucional, ao perpetuar a fragilidade técnica que a originou. Trata-se, portanto, de um ciclo que se retroalimenta e que não será rompido sem intervenção deliberada, seja por meio de políticas nacionais de capacitação, seja por cooperação técnica entre entes federados, seja por programas locais de desenvolvimento institucional.

Como limitação deste trabalho, registra-se que a pesquisa foi realizada exclusivamente por meio de revisão bibliográfica e documental, sem coleta de dados empíricos junto a gestores ou municípios. Isso significa que as conclusões apresentadas têm caráter teórico e analítico, e carecem de validação empírica para que possam ser generalizadas com maior segurança. Pesquisas futuras que envolvam levantamentos junto a gestores municipais, análise de contratos de assessoria firmados por municípios ou estudos de caso em entes específicos poderiam contribuir de forma significativa para ampliar e aprofundar o diagnóstico aqui traçado.

A Lei nº 14.133/2021 já está em plena vigência, e seus impactos sobre as administrações locais precisam ser compreendidos, debatidos e enfrentados com políticas públicas adequadas. O caminho para municípios mais autônomos e eficientes nas licitações passa, necessariamente, pelo investimento continuado na qualificação de seus gestores.

6 REFERÊNCIAS

ADRIANO, Paulo Roberto Ienzura; RASOTO, Vanessa Ishikawa; LIMA, Isaura Alberton de. *Interfaces entre licitação e governança pública*. In: TOURISM AND MANAGEMENT STUDIES INTERNATIONAL CONFERENCE ALGARVE, 2012, Algarve. *Anais...* Algarve: ESGHT-University of the Algarve, 2012. v. 2, p. 685–692.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.** Institui normas para licitações e contratos da administração pública. Brasília: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Instituiu no âmbito da União, Estados, Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços. Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021.

CHAGAS, Tatiana Lima. *A ineficácia da lei de licitações em razão da conduta do gestor público*: estudo comparativo entre o antigo e o moderno Estatuto. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FRANCO NETO, Eduardo Grossi. Assessoria jurídica na nova lei de licitações e as linhas de defesa. *Campo de Públicas: conexões e experiências*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 61–75, jul. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MOURA, Ruan Henrique Loureiro. A autonomia da advocacia pública e a defesa do agente público no âmbito das contratações regidas pela Lei 14.133/21, após o julgamento da ADI 7043/DF. *Revista Foco*, v. 19, n. 2, e11460, p. 01–19, 2026.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Os documentos abaixo foram consultados e citados ao longo do trabalho, mas não constam formalmente nas Referências por se tratarem de fontes primárias normativas, atos administrativos ou publicações institucionais de acesso público.

Tipo de Documento	**Identificação**	**Órgão Emissor**	**Ano**
Constituição Federal	Constituição da República Federativa do Brasil, art. 37 (princípios da administração pública)	Congresso Nacional	1988
Ato normativo	Lei nº 8.112/1990 – Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais (base para o Decreto nº 9.991/2019)	Presidência da República	1990
Orientação institucional	TCU – Tribunal de Contas da União. Orientações e notas técnicas sobre	TCU	2021–2024

Tipo de Documento	Identificação	Órgão Emissor	Ano
	a aplicação da Lei nº 14.133/2021. Disponível em: portal.tcu.gov.br		
Orientação institucional	AGU – Advocacia-Geral da União. Orientações sobre assessoria jurídica nas contratações públicas no âmbito da nova lei de licitações. Disponível em: agu.gov.br	AGU	2021–2023
Ato normativo	Lei nº 14.230/2021 – Altera a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), com impacto direto no receio de responsabilização dos gestores públicos	Presidência da República	2021