

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO**

**Grupo de Pesquisa: Politeia - Coprodução do Bem Público, Accountability, Inovação e  
Sustentabilidade**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS EM  
PEQUENOS MUNICÍPIOS CATARINENSES: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS  
INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.133/2021**

087.158.419-01

**Florianópolis**

**2025**

# **PROPOSTA DE PESQUISA: A IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS CATARINENSES: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.133/2021**

## **1. INTRODUÇÃO - CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA E OBJETIVO DA PESQUISA**

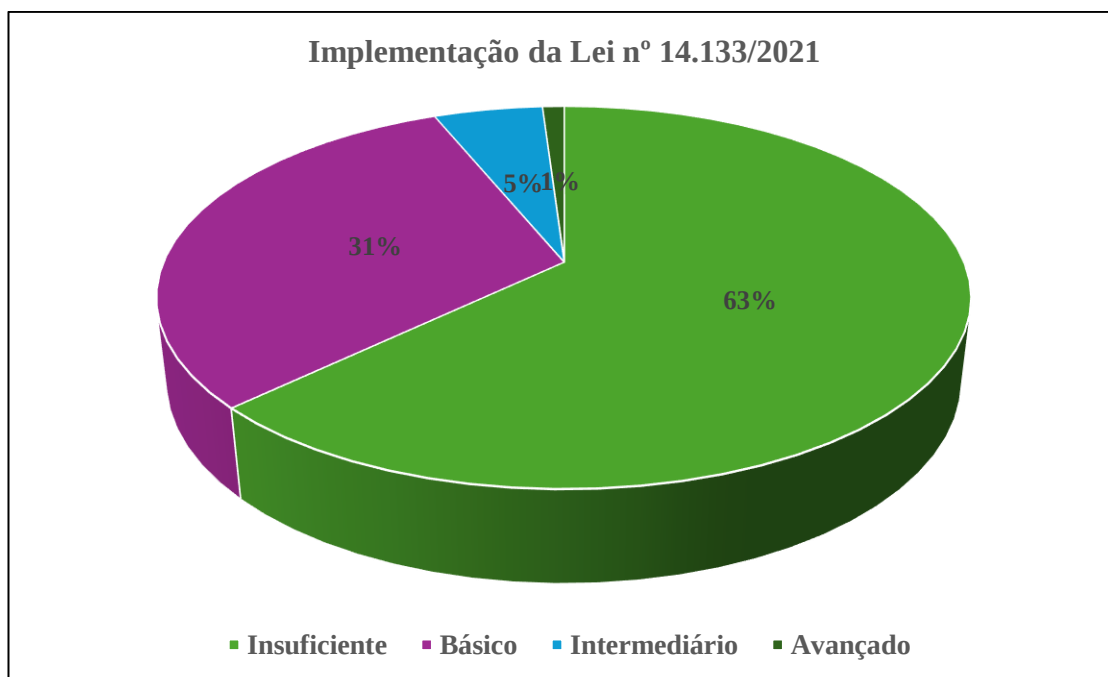
A Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa uma reformulação significativa nas normas que regulam as contratações públicas no Brasil. Em substituição à antiga Lei nº 8.666/1993, a nova norma foi projetada a partir do diagnóstico de que a antiga legislação já não representava a realidade das contratações públicas.

A atual norma introduz uma série de inovações relevantes e que buscam corroborar com a governança, transparência e eficiência das contratações, tais como: o Plano de Contratações Anual (PCA); a obrigatoriedade de estudos técnicos preliminares e análises de riscos e a ampliação do uso de plataformas digitais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Contudo, a implementação efetiva da nova legislação impõe desafios substanciais, sobretudo aos pequenos municípios brasileiros, os quais representam a maioria das administrações locais. Com estruturas administrativas enxutas, orçamentos limitados e carência de pessoal técnico especializado, essas entidades enfrentam dificuldades operacionais para se adequar às exigências legais, o que impossibilita a utilização das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

Com o intuito de caracterizar o problema e evidenciar a relevância do tema, em 2024 o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um levantamento com 1.768 órgãos e entidades da Administração Pública, com o objetivo de mensurar o grau de maturidade institucional na implementação da Lei nº 14.133/2021.

Da análise realizada, verificou-se que a ampla maioria das instituições ainda não alcançou um nível satisfatório de implementação da nova legislação, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



**Fonte: Tribunal de Contas da União, 2024.**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou um momento significativo na história do Brasil ao elevar os municípios à condição de entes federativos. Essa medida lhes concedeu não apenas autonomia administrativa e financeira, mas também a responsabilidade pela implementação de políticas públicas essenciais ao bem-estar da população. Entre essas políticas, destacam-se a educação, a saúde e a assistência social, áreas fundamentais para o desenvolvimento social e econômico do país.

Nesse contexto, a demanda por licitações e a celebração de contratos tornou-se ainda mais urgente para que os entes federativos garantam a implementação adequada de suas políticas públicas. O Brasil, com sua vasta extensão territorial, é composto por inúmeros municípios, muitos dos quais de pequeno porte. Esses pequenos entes enfrentam dificuldades particulares na realização de procedimentos licitatórios.

Ao mesmo tempo, esse contexto adverso pode se converter em uma oportunidade de transformação institucional, impulsionada por iniciativas de capacitação, pela cooperação federativa e pelo fortalecimento de redes de apoio técnico, como os tribunais de contas, associações de municípios, consórcios intermunicipais e plataformas compartilhadas.

Diante disso, torna-se essencial compreender como os pequenos municípios vêm enfrentando o processo de transição para a nova lei, quais estratégias estão sendo empregadas

para sua implementação e de que forma a cooperação interinstitucional tem contribuído nesse percurso.

Este trabalho tem como objetivo analisar os desafios e as estratégias adotadas por pequenos municípios catarinenses na implementação da Lei nº 14.133/2021 e, a partir dessa análise, desenvolver um manual prático de aplicação da nova legislação, voltado especificamente à realidade dos pequenos municípios, com ênfase nas inovações introduzidas pela norma e na cooperação entre os diversos atores.

## **2. JUSTIFICATIVA**

A proposta de pesquisa assume especial relevância para os municípios catarinenses de pequeno porte, que enfrentam limitações estruturais, técnicas e orçamentárias na implementação da Lei nº 14.133/2021. Ao investigar os desafios vivenciados por essas administrações e mapear estratégias e boas práticas, o estudo contribuirá para fortalecer a capacidade institucional dos entes locais e para a qualificação da gestão das contratações públicas.

A sistematização dos achados permitirá oferecer subsídios práticos para a formulação de políticas de apoio, ações de cooperação federativa, capacitação continuada e desenvolvimento de instrumentos padronizados e acessíveis. A pesquisa também tem o potencial de impactar positivamente a sociedade ao promover o uso mais eficiente dos recursos públicos e o aumento da transparência das contratações.

Esta proposta de pesquisa está alinhada à minha trajetória profissional e às atividades que tenho desempenhado nos últimos anos. Além de atuar como servidor público estadual, exerço as funções de advogado, consultor e palestrante, com ênfase no assessoramento técnico a pequenos municípios catarinenses. Minha atuação concentra-se nas áreas de licitações e contratos administrativos, bem como na capacitação de servidores públicos municipais por meio de cursos e treinamentos.

A pesquisa proporcionará um aprofundamento teórico e empírico que contribuirá para qualificar minha atuação profissional e oferecer uma base sólida de conhecimento aplicável à realidade dos municípios. Além disso, os resultados do estudo poderão ser transformados em instrumentos práticos de apoio à gestão municipal, ampliando o alcance e a efetividade dos serviços de consultoria e capacitação que já desenvolvo.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

#### **3.1. A REALIDADE DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NO BRASIL**

O Brasil é um país caracterizado pela sua vasta extensão territorial e uma grande quantidade de municípios. Segundo dados atuais do IBGE (2019), atualmente o Brasil possui 5.570 municípios, resultado de diversos processos emancipacionistas ocorridos de forma concomitante com as constituições que foram elaboradas durante o período republicano.

Segundo dados do IBGE (2019), 1.253 municípios brasileiros — o equivalente a 22% do total — possuem menos de 5.000 habitantes. Considerando o critério de municípios com até 20.000 habitantes, adotado pela Lei nº 14.133/2021 para a aplicação gradual da nova legislação, verifica-se que aproximadamente 70% dos municípios do país se enquadram nessa categoria. Em Santa Catarina, a proporção de pequenas administrações é ainda mais expressiva: dos 295 municípios catarinenses, 223 têm menos de 20.000 habitantes, e, entre esses, cerca de 50% contam com população inferior a 5.000 habitantes.

A realidade orçamentária dos pequenos municípios brasileiros é difícil, são inúmeras as reivindicações dos gestores municipais nesse sentido, a falta de orçamento para aplicar em políticas públicas basicamente se deve a dois fatores amplamente discutidos e conhecidos: a dificuldade dos recursos chegarem até os municípios e o pleito por um novo pacto federativo, o qual tenha como objetivo uma repartição de receita mais justa entre os entes da federação.

Sobre a falta de recursos, o clamor dos municípios por um novo pacto federativo é uma pauta antiga. O sistema tributário do país gera uma centralização orçamentária na União significativa, segundo artigo publicado por José Roberto R. Afonso (2016) o governo central retém aproximadamente 55% da receita arrecada, enquanto os estados e municípios ficam com apenas 25% e 19%, respectivamente.

Essa distribuição de recursos financeiros cria desafios significativos para os entes municipais, que, muitas vezes, não dispõem de fundos suficientes para executar seus projetos. O resultado é uma dependência crônica de repasses federais e estaduais, que acaba por limitar a autonomia local e dificultar a implementação de políticas públicas eficazes.

Os desafios financeiros não são os únicos a impactar a administração pública e refletem diretamente em outro problema significativo: a escassez de recursos humanos. Muitas

prefeituras operam com um número limitado de servidores, o que compromete qualquer iniciativa de inovação nas contratações.

### 3.2. AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 trouxe um conjunto abrangente de inovações com vistas a aprimorar o processo de contratações públicas no Brasil. Com o objetivo de conferir maior transparência e controle, a nova legislação busca alinhar as práticas do setor público com padrões já conhecidos de governança e controle, além de trazer inovações que buscam dar mais celeridade aos processos licitatórios.

Uma importante inovação é o Plano de Contratações Anual (PCA), o qual foi instituído com a finalidade de integrar o planejamento das contratações e garantir maior previsibilidade e alinhamento estratégico dos gastos públicos. Com essa ferramenta, é possível coordenar melhor os recursos orçamentários e as necessidades operacionais ao longo do ano, além de servir de base para a elaboração das leis orçamentárias.

O PCA tem como objetivo garantir que as contratações sejam realizadas de forma estruturada e eficiente, alinhadas com as prioridades orçamentárias e estratégicas da Administração.

Nas palavras do Prof. Joel Menezes Niebuhr (2023):

Na essência, com o Plano de Contratações Anual projetam-se todas as licitações e contratações para o ano subsequente, divide-se por tipos ou categorias, verifica-se a compatibilidade com o orçamento, definem-se as prioridades e estabelece-se e estabelece-se uma espécie de calendário. Faz sentido, é natural e necessário. O estranho seria não fazer coisa do tipo, ir licitando e contratando ao caso.

Na mesma esteira o autor Ronny Charles Lopes de Torres (2021) conceitua:

Segundo o inciso VII do artigo 12, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Além de ser um instrumento essencial de planejamento, o PCA funciona como uma verdadeira "carta de intenções" para o mercado, pois permite que potenciais fornecedores se

preparem adequadamente para as futuras licitações. Ao tomar conhecimento antecipado das necessidades da Administração, os fornecedores podem aprimorar suas propostas, o que tende a aumentar a competitividade e a qualidade das contratações públicas.

Ainda que essencial para o sucesso das contratações, a eficácia do Plano de Contratações Anual tem sido comprometida em algumas organizações. Segundo a Prof. Tatiana Camarão (2022) o Plano de Contratações Anuais tem como um dos seus principais gargalos a comunicação ineficiente entre os níveis hierárquicos da organização (estratégico, tático e operacional). Para assegurar que as demandas incluídas no PCA tenham alinhamento com as prioridades estratégicas da organização, é crucial a participação do nível tático como interlocutor entre os níveis estratégico e operacional. Desse modo, os objetivos são atendidos de forma eficiente e eficaz.

A Lei nº 14.133/2021 também introduziu o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que passa a ser obrigatório em todas as contratações públicas, independentemente do objeto. O ETP é o documento responsável por embasar as decisões sobre a viabilidade da contratação, contendo uma análise dos aspectos técnicos, econômicos e ambientais. Sua elaboração busca assegurar que o processo licitatório seja precedido por uma avaliação das necessidades, das alternativas possíveis e dos impactos da contratação.

Tal documento já era amplamente utilizado na administração pública federal, conforme ensina o Prof. Carlos Henrique Harper Cox (2024):

A primeira vez que se falou em ETP nas licitações foi na Lei nº 8.666/93, ao definir projeto básico de obras e serviços. O art. 6º, IX, dispunha que o projeto básico deveria ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares que assegurassem a viabilidade do empreendimento.

Assim, o ETP surgiu nas licitações vinculado especialmente vinculado às obras e aos serviços de engenharia. E não foi à toa. A origem da exigência dos estudos técnicos nas licitações decorre das normas técnicas sobre elaboração de projetos de engenharia.

O ETP é o documento inaugural da fase de planejamento tático das contratações públicas, é composto por uma série de elementos, como a identificação da necessidade, a definição dos requisitos mínimos do objeto, a análise de viabilidade, a avaliação dos impactos financeiros e a indicação de alternativas que possam atender à demanda com maior eficiência.

A inclusão desse novo documento no processo licitatório é a resposta do legislador para que seja demonstrado o interesse público por traz daquela contratação. Robert B. Denhardt e Thomas J. Catlaw (2017) ao conceituarem o novo serviço público explicam:

“Os administradores públicos têm que contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada, do interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas movidas por decisões individuais; em vez disso, é a criação de interesses e responsabilidade compartilhados. No novo serviço público, o administrador não é o árbitro solitário do interesse público. Pelo contrário, ele é considerado ator-chave dentro de um sistema mais amplo de governança”.

Ainda que seja de fundamental importância para o planejamento das contratações, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) ainda é percebido, por muitas pequenas organizações públicas, como um entrave à agilidade dos processos. Essa percepção se justifica, em parte, pelo fato de o ETP representar mais uma etapa formal a ser superada pelos servidores, contribuindo para o aumento da burocracia e para a morosidade dos procedimentos licitatórios.

A relação entre a burocracia estatal e seus impactos sobre a sociedade é amplamente discutida na literatura da Administração Pública. A teoria de Robert Merton, conforme analisada por Leonardo Secchi (*apud* Secchi, 2016), identifica a disfunção burocrática como um dos principais fatores que dificultam a aproximação entre o Estado e o cidadão. Essa disfunção se manifesta na rigidez dos trâmites, na lentidão das decisões e na restrição da capacidade de resposta da máquina pública, o que pode reforçar uma percepção de distanciamento e inflexibilidade por parte dos servidores públicos.

A análise de riscos das contratações é mais uma inovação prevista na nova lei, a qual tem como finalidade identificar e mitigar possíveis riscos ao longo das etapas do processo de contratação. A gestão de riscos permite que a Administração antecipe potenciais sinistros tanto no processo de contratação quanto na execução, de forma a prever ações preventivas e mitigadoras.

Ainda sobre as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, destaca-se a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), cujo objetivo é centralizar e aumentar a transparência aos processos licitatórios de todos os entes federativos. Além disso, a Lei amplia as modalidades de contratação, com a introdução do diálogo competitivo como uma nova opção, e implementa a dispensa eletrônica, que deve ser preferencialmente utilizada nas contratações com base nos incisos I e II do artigo 75 da Lei.

Essas e outras inovações — algumas nem tão recentes —, embora expressem a intenção do legislador de tornar os processos mais transparentes, fortalecer a governança das contratações e ampliar sua eficiência, têm gerado preocupações entre os pequenos municípios. Nesse contexto, observa-se uma aparente dicotomia entre a busca por maior eficiência nas contratações públicas — tão necessária para o desenvolvimento do país — e a rigidez da conformidade legal, que pode se tornar um obstáculo à celeridade e à efetividade dos processos.

#### **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa será realizada em um conjunto de municípios catarinenses com população de até 20 mil habitantes, conforme dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A delimitação geográfica contemplará diferentes regiões do Estado de Santa Catarina, a fim de garantir diversidade territorial e administrativa.

A população-alvo da pesquisa será composta por agentes públicos municipais diretamente envolvidos com a gestão das contratações públicas, incluindo servidores dos setores de licitações e contratos, fiscais de contratos, gestores públicos responsáveis por autorizar e supervisionar os processos licitatórios (secretários, diretores e prefeitos, quando couber).

Para o levantamento de dados será feita a análise de todos os processos licitatórios realizados sob a égide da Lei nº 14.133/2021 nos municípios selecionados durante o período a ser definido. Os documentos analisados incluirão: editais, termos de referência, atas, relatórios de julgamento, contratos e outros registros administrativos. O objetivo é identificar quais dispositivos e mecanismos inovadores previstos na nova legislação estão sendo efetivamente utilizados.

Ainda sobre o levantamento de dados, serão realizadas entrevistas com os servidores públicos responsáveis pelos processos de contratação e com os gestores envolvidos na tomada de decisão. As entrevistas buscarão captar as principais dificuldades enfrentadas na implementação da nova lei, a percepção sobre a aplicabilidade e utilidade das inovações introduzidas e as estratégias utilizadas para superar obstáculos técnicos ou estruturais.

As informações obtidas nas duas etapas serão organizadas com base na técnica de análise de conteúdo, permitindo a categorização dos dados conforme os eixos centrais da

pesquisa: planejamento, governança, inovação e eficácia na aplicação das inovações previstas na Lei nº 14.133/2021.

## 5. VIABILIDADE/IMPLEMENTAÇÃO

A pesquisa apresenta elevada viabilidade, considerando o vasto número de pequenos municípios em Santa Catarina, bem como, a atuação profissional do pesquisador junto a pequenos municípios catarinenses, o que facilita o acesso aos dados e aos interlocutores da pesquisa.

Os resultados poderão ser aplicados diretamente no contexto estudado, subsidiando a tomada de decisões pelos gestores e servidores municipais. Além disso, as conclusões e recomendações poderão ser difundidas por meio de ações de capacitação, redes intermunicipais, associações de municípios e órgãos de controle, contribuindo para o aprimoramento das contratações públicas e para a efetividade das inovações previstas na Lei nº 14.133/2021.

## 6. CRONOGRAMA

[illegible]

## REFERÊNCIAS

IBGE. **Estimativas de população**. 2014 a 2019. [s. l.], 2019. Disponível em:

[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/). Acesso em: 30 maio. 2024.

ENAOP 2024 apresenta levantamento sobre obras paralisadas em municípios todo o Brasil –

Ibraop. Disponível em: [https://www.ibraop.org.br/blog/2024/06/13/enaop-2024-apresenta-](https://www.ibraop.org.br/blog/2024/06/13/enaop-2024-apresenta-levantamento-sobre-obras-paralisadas-em-municipios-todo-o-brasil/)

[levantamento-sobre-obras-paralisadas-em-municipios-todo-o-brasil/](https://www.ibraop.org.br/blog/2024/06/13/enaop-2024-apresenta-levantamento-sobre-obras-paralisadas-em-municipios-todo-o-brasil/). Acesso em: 19 set. 2024.

AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, [S.

l.], v. 1, n. 34, 2016. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>. Acesso em: 19 set. 2024.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6. ed. Belo

Horizonte: Editora Fórum, 2023. 1143 p. ISBN 9786555185171.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12. ed. São

Paulo: Editora Juspodivm, 2021. 944 p. ISBN 9786556807263.

COX, Carlos Henrique Harper. **Planejamento Operacional das Contratações Públicas:**

**Conforme a Lei nº 14.133/2021**. 2. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm. 560 p. ISBN 978854425345.

CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**.

(FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana -Coord.)

Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 258.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da administração pública**. Tradução

de Noveritis do Brasil. 2. Ed. São Paulo: Cengage, 2017.

SECCHI, Leonardo. Análise de Políticas Públicas: **Diagnóstico de Problemas,**

**Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Implementação da Nova Lei de Licitações e**

**Contratos**. **Brasília: TCU, 2024**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/#encontrou>. Acesso em: março de 2025.