



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

LEONARDO DE PAULA LEAL ANDRADE

**O ADVENTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: LEI
14.133/2021**

**BRASÍLIA
2022**

LEONARDO DE PAULA LEAL ANDRADE

**O ADVENTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES:
LEI 14.133/2021**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. André Pires Gontijo

**BRASÍLIA
2022**

LEONARDO DE PAULA LEAL ANDRADE

**O ADVENTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES:
LEI 14.133/2021**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Dr. André Pires Gontijo

BRASÍLIA, 14 DE SETEMBRO DE 2022

BANCA AVALIADORA

Professor (a) orientador (a)

Professor (a) avaliador (a)

O ADVENTO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES LEI 14.133/2021

LEONARDO DE PAULA LEAL ANDRADE

RESUMO

Licitações são procedimentos elaborados com o objetivo de fazer a Administração Pública utilizar critérios adequados ao adquirir bens e serviços, focando na defesa dos interesses da nação e em proteger a parte orçamentária brasileira. O presente estudo versa sobre o advento da nova lei de licitações e de que formas o enfrentamento da pandemia de COVID-19 influenciou a modernização de compras públicas. A recente lei de licitações e contratações públicas, traz muitas vantagens, em primeiro lugar a unificação da legislação federal, uma vez que a nova lei substitui a Lei 8.666, de 1993, Lei do Pregão Lei 10.520, de 2002 e o Regime Diferenciado ou RDC Lei 12.462, de 2011, ocorrendo uma modificação nas normas referentes aos sistemas de contratação da administração pública. Medidas essas que, não tiveram um grande êxito principalmente em momentos onde celeridade seria indispensável, provando em alguns momentos sua ineficácia em especial no setor da saúde. O ponto alto veio com a pandemia do Covid-19, onde problemas da Lei nº 8.666/1993 se tornaram mais grave e precisavam ser ajustadas para atender às exigências da administração pública, motivo pelo qual se tornou necessário a criação de um verdadeiro regime jurídico excepcional de emergência sanitária por meio das Leis nº 13.979/2020 e nº 14.124/2021 para afastar sua aplicação. Mesmo a lei nº 8.666 possuir critérios mais simples, a lei nº 14.133 avançou ao contratar objetos com qualidade, pois ela traz consigo novos parâmetros mínimos para a gestão alcançar esse propósito. Portanto, é notória a importância da atualização dessa lei, tendo grande relevância em um momento tão difícil como passamos e ainda estamos enfrentando. Além disso, é claro, espera-se que o processo geral de licitação seja significativamente melhorado.

Palavras-chave Licitações; Pandemia; Lei 8.666/93. Lei 14.133/21. Licitações Emergenciais.

SUMÁRIO: 1- Considerações iniciais. 2- Histórico e finalidade da legislação sobre licitação no Brasil. 2.1 - Histórico da Lei 8.666/1993. 2.2- Histórico da Lei 14.133/2021. 3- Fundamentos do surgimento da Lei 14.133/2021. 3.1- Jurisprudência do TCU sobre licitações. 4- Licitação no contexto de situações emergenciais. 5- Conclusão. Referências.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Licitações são procedimentos legalmente estabelecidos visando regradar a atividade de compras de bens e/ou serviços por parte da Administração Pública, que tem o objetivo de suprir às necessidades da população, para que esses procedimentos não se tornem uma possibilidade de desvio de verbas e prejuízo aos contribuintes¹

Em nosso ordenamento jurídico existem leis que tratam exclusivamente das licitações e ditam os parâmetros a serem seguidos, para que assim consigam transmitir respeito e confiabilidade. Nesses procedimentos, o ente público manifesta por meio de edital sua necessidade e as empresas com interesse em atender essas necessidades podem participar do procedimento, sabendo antecipadamente quais são os requisitos a serem cumpridos.²

Além disso, a legislação vigente prevê algumas situações em que as licitações podem ser abandonadas, como em situações de emergência em que um processo licitatório lento pode causar danos consideráveis à população. Essa área inclui a pandemia de COVID-19, doença que surgiu na China e se espalhou pelo mundo com considerável potencial de mortalidade, resultando em síndrome respiratória aguda irreversível nos pacientes.

Vale ressaltar que a área de compras públicas passa por constantes mudanças em prol da ampliação da eficiência, as quais são bastante recorrentes em nível infra legal, mas que, recentemente, foram consolidadas e ampliadas com a publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021). A referida lei conviverá com a legislação atual por dois anos e, após esse período, revogará a Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos), a Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), e os artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações). Os artigos 89 a 108 da Lei nº 8.666/1993, que tratam dos crimes e penalidades, foram revogados na data de publicação da nova lei.

Como medida de resposta à pandemia do Corona vírus, a administração pública apontou a necessidade de um regime jurídico especial constituído por regras temporárias que ajudem no combate à COVID-19. Portanto, no campo dos contratos públicos, o Brasil promulgou a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que traz uma grande inovação no ordenamento jurídico que regula os contratos da administração pública e estabelece as medidas a serem tomadas durante a pandemia do COVID-19. Após a emergência de saúde pública causada pela pandemia. A Lei nº 13.979, com diversas alterações, expirou em 30 de dezembro de 2020. Em 2021, e mais

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1089

especificamente em maio, foi promulgada a Medida Temporária nº 1.047 para ampliar o uso das medidas de maior sucesso no combate ao surto.

O objetivo deste estudo é, portanto, examinar os desafios enfrentados pelo setor de compras públicas no setor saúde durante a pandemia do COVID-19 e o surgimento da nova lei de licitações 14.133/2021 e suas alterações relacionadas à antiga lei de licitações. Lei 8.666/93. Também visa estudar as inovações jurídicas trazidas pelo regime jurídico provisório para regular as contratações públicas destinadas a responder à pandemia do COVID-19, em especial a Lei 13.979/2020. De modo igual, busca relatar os pontos que destoam em relação às licitações pré e pós-pandemia. De maneira que, busca identificar os diferentes aspectos que diferenciam as licitações em um momento antecessor e o momento posterior à pandemia. Assim, algumas perguntas são indispensáveis para a compreensão e desenvolvimento da pesquisa, como, o que teria motivado essa atualização da lei, outro ponto será a respeito das mudanças trazidas pelo chamado (regime emergencial) de contratações em relação ao enfrentamento da pandemia no Brasil, e analisar como esses instrumentos que tem o objetivo de dar mais celeridade às licitações foram mantidos após a finalização do momento mais crítico da pandemia. Se tornando indispensável a resolução destes questionamentos para a melhor compreensão de como a administração pública lidou com o problema da alta burocratização nos processos licitatórios, com o objetivo de atender com a alta demanda em face da calamidade pública que o país se encontrava, bem como quais consequências essas celeridades nos processos licitatórios trouxeram, e como essas medidas podem ser aperfeiçoadas.

Como essa pesquisa tem como um de seus objetivos analisar o processo de modernização das compras públicas em especial na área da saúde, o desenvolvimento desse ponto se deu através da utilização do método dedutivo, cuja tem como base o raciocínio lógico e a dedução para obter a conclusão a respeito do que está sendo questionado por meio de uma estrutura lógica de pensamento.

Além disso, outro ponto trabalhado no projeto em questão será em relação à motivação dessa mudança da lei 8.666/93 para a lei 14.133/21. Desta forma, acaba se tornando indispensável à atualização do método de pesquisa bibliográfica que corresponde a um método exclusivamente teórico, simultaneamente, foram feitas pesquisas de trabalhos científicos que tiveram relevância a respeito da Administração Pública, tendo como foco as Licitações e Contratos Administrativos.

2 HISTÓRICO E FINALIDADE DA LEGISLAÇÃO SOBRE LICITAÇÃO NO BRASIL

Em 14 de maio de 1862, ocorreu a promulgação da primeira norma com finalidade licitatória, a primeira constituição foi estabelecida em 1824 a qual teve sua vigência até 1922 com a segunda constituição, no Brasil com uma república. Em se tratando da parte licitatória, o decreto 2.926/1862 já regulamentava o leilão de serviços do ministério, obras públicas e comércio, que foi assinado pelo Ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e assinado pelo Imperador Pedro II. Sobre os decretos mencionados Guilherme Rosa Pinho versa:

Com a derrocada do absolutismo, surge uma Administração verdadeiramente pública. Embora a independência não tenha apagado a monarquia do país, e ressalvada a centralidade do Poder Moderador, iniciou-se um governo para o bem da nação, e não para o interesse real. Fala-se em Administração exógena – que administra para outrem – e não mais endógena – administra para si mesma. O termo administrar passa, ao menos, a expressar o sentido pelo qual hoje é conhecido: quem administra, administra algo alheio.³

O Decreto nº 2.926/1862 tem como um de seus objetivos informar o prazo adequado para apresentação de propostas, ele estipula que o governo deve apresentar amostras dos itens e bens que pretende adquirir e, no caso de serviços de engenharia, o governo fornecerá plantas do projeto proposto para as partes interessadas. Nesses casos, o contrato é utilizado apenas para a execução da obra, sendo a obra de engenharia realizada pelo governo. No geral, o processo é semelhante aos leilões presenciais de hoje. Publicam-se anúncios de concurso em locais públicos, fixam-se a data e hora da reunião dos interessados, procede-se ao sorteio, sendo as licitações tornadas públicas com base nos resultados do sorteio. Ao final do processo, é selecionada a pessoa com a melhor proposta e patrocinador.

Se tratando de avanços, o decreto nº 2.926/1862 foi um ponto alto na história das licitações, pois ali se dava início a uma gestão pública eficiente. Do ponto de vista da sociedade, este avanço foi bastante benéfico, pois diversas empresas conseguiram participação no processo, tornando mais atrativo financeiramente. Entretanto, a autoridade ainda se dava à monarquia, com isso, possuía todo o poder em suas mãos, dirigindo, comandando e administrando conforme suas vontades.

Posteriormente a esse período, tivemos a chamada República Velha, Era Vargas e República Nova (1889-1964) com o Decreto nº 4.536/1922. Decorrente o período dos Governos Militares (1964-1985) com a criação do Decreto Lei nº 200, em 1967, onde foram estabelecidas as chamadas modalidades de licitação, que são: concorrência, tomada de preços e convite. Valendo lembrar dos princípios que foram seguidos pela administração pública, como: a

³ PINHO, Guilherme Rosa. *Um breve percurso sobre a evolução histórica da administração pública brasileira*, novembro de 2014. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/34343/um-breve-percurso-sobre-a-evolucao-historica-daadministracao-publica-brasileira>>. Acesso em 25 de jun de 2022.

descentralização, delegação de competência, planejamento, coordenação e para finalizar o controle.

Por fim, se deu o período pós-Constituição Federal de 1988, que foi decretada a CF, em 05/10/1988, posterior ao período da assembleia constituinte, que por sua vez foi instaurada em 01/02/1987, com o foco em confeccionar e aprovar o texto da constituição em questão. Dando assim, início a um novo período na história do Brasil, trazendo consigo a esperança por um país melhor, assim como trata Alex Cavalcante Alves:

Após período de vinte e um anos de ditadura militar ostensiva e três anos de um governo civil que realizou a transição institucional, num total de vinte e quatro anos sem exercício pleno das faculdades democráticas, o advento da Constituição Federal de 1988 foi ao encontro de anseios da sociedade por um Estado que assegurasse a democracia e a cidadania.⁴

Foi nesse momento que pela primeira vez o tema, licitações e contratos foram trabalhados e abordados em uma Constituição federal no Brasil, estabelecendo que a União teria atribuição para legislar sobre normas gerais para os integrantes da federação.

2.1 Histórico da Lei 8.666/1993

A Lei nº 8.666/1993 surgiu em um contexto de restabelecimento do regime democrático, o qual foi marcado por denúncias de corrupção do Estado. A lei foi publicada no ano seguinte ao impeachment de Fernando Collor e pouco antes da repercussão dos "anões do orçamento"⁵. Assim, ela foi elaborada com o objetivo de ser um instrumento para romper a trajetória de corrupção enfrentada pela Administração Pública até então.

O projeto de lei que originou a Lei nº 8.666/1993 foi o PL nº 1.491, apresentado ao Plenário da Câmara dos Deputados em 10 de junho de 1991 pelo então deputado federal Luís Roberto Ponte (PMDB). Esse projeto de lei, devido ao seu caráter rígido, procedimentalista e detalhista, que visava à redução da discricionariedade da Administração, ganhou força e encontrou uma janela de oportunidade para ser aprovado com o impeachment de Collor. Nesse momento, havia um grande anseio por uma legislação mais rigorosa, visto que, na época, acreditavam que uma normativa rigorosa preveniria a corrupção. A Lei nº 8.666 busca manter

⁴ ALVES, Alex Cavalcante. *A profissionalização do serviço público na vigência da Constituição Federal de 1988*. BDA – Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: NDJ, ano 33, n. 6, p. 530-546, jun de 2017.

⁵ 2 Anões do Orçamento é um termo que se refere a um grupo de congressistas brasileiros que, no final dos anos 80 e início dos anos 90, envolveram-se em fraudes com recursos do orçamento da União. Essas fraudes foram descobertas e investigadas em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada em 1993 e que teve uma grande repercussão.

a obrigação de licitar aos órgãos determinados, como a, fundações públicas, empresas públicas, autarquias, etc., além das outras entidades que são administradas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, inclui essa obrigação aos fundos especiais. Sobre o objeto da licitação, tem-se obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, concessões, permissões, e locações da Administração Pública sendo os dois últimos não contemplados pelo Decreto-Lei nº 2.300/1986. Em relação às restrições ao dever de licitar, a Lei nº 8.666/1993 mantém a estrutura da legislação anterior com a divisão entre dispensa e inexigibilidade de licitação.

No começo de sua vigência, a Lei 8.666/93 não foi muito bem recebida por parte das autoridades dos órgãos que fazem as contratações, não somente pela falta de conhecimento a respeito, mas pelas exigências criadas contra os mecanismos que facilitam a escolha muitas vezes já pré-estabelecidas e o direcionamento da contratação das obras aos concorrentes preferidos.

Fato esse que, visando uma maior rapidez no processo, em 2002 foi desenvolvida a Lei nº 10.520/2002, mais conhecida como pregão, que tinha como objetivo a atribuição de uma nova modalidade de licitação. Que tinha o objetivo focado nas compras de bens e serviços, que tinham qualidade e desempenhos já previstos no edital com especificações já pré-determinadas para atender seu objetivo como disposto no parágrafo único do art. 1º, da própria lei.

Com o passar do tempo essa nova modalidade foi se estabelecendo e tendo existe uma vez que, poderia ser feita de forma eletrônica, o que é de grande vantagem para administração pública, pois dá maior autonomia a mesma, além de reduzir gastos e oferecer uma maior rapidez no processo licitatório.

Mostrando essas atualizações e visando a “eficiência” na construção de obras para a recepção de uma copa do mundo, em 2011, foi criado o RDC se caracterizando por ser um regime diferenciado de contratação, que após aprovação da lei 12.462, diversas modificações perfunctórias foram aprovadas, mas que não chegaram a prejudicar sua objetividade, e sua simplicidade na aplicação, uma vez que seu foco era garantir e dar a segurança que a isonomia aos participantes das licitações seria genuína.

Por mais que o intuito a qual foi criada seja genuíno, o RDC continua sendo consequência de uma conversão em lei de texto anexada de forma sintética em uma MP posterior a uma análise nada adequada, e uma sucinta discussão, sob a promessa de que seria para dar maior celeridade às obras da copa do mundo, e pouco a pouco seu raio de atuação vem sendo ampliado para outras contratações. Ela foi sancionada após questionarem se a lei 8.666 não seria mais complexa e por consequência ocasionava o retardamento da execução das obras,

o que se provou não ser verdade, uma vez que a falta de projetos adequados e a desobediência a lei 8.666 que ocasionam e prejudicam o processo licitatório no país.

Distintivamente da lei 8.666, o regime diferenciado foi sancionado sem que pessoas aptas e conhecedoras do todo processo licitatório pudessem examinar e dar suas opiniões a respeito, além de não conseguirem informar quais seriam as fraquezas desse novo regime, com o intuito de bloquear os sorrateiros mecanismos que são utilizados para que o processo seja conduzido conforme a vontade pessoal. Motivo este que faz com que ele tenha liberdade de impor ruinosas mutilações em vários princípios essenciais da Lei 8.666, reintroduzindo e ampliando mecanismos que facilitam o direcionamento desleal das licitações antes da Lei 8.666. Quem tem a oportunidade de ouvir seus criadores irá pensar que se trata de algo inovador, que veio para facilitar o processo. Por outro lado, quem tem o anseio de pesquisar a fundo e conhece de fato como é o mecanismo observa que, na verdade, ele abre espaço para corrupção e a injustiça. Infelizmente, e de conhecimento que mesmo após a lei 8.666 que tinha o objetivo de coibir as fraudes, ainda existem meios maliciosos para fraudá-la, valendo ressaltar que essa infelicidade ocorre quando as diretrizes não são corretamente seguidas. De modo que, fazer a lei ser cumprida é a grande batalha travada pelos que realmente procuram uma lei de licitações séria e que possa coibir as fraudes e que proteja o verdadeiro interesse público.⁶

2.2 Histórico da Lei 14.133/2021

Como visto anteriormente, em relação a licitação pública brasileira, em que o regime jurídico foi baseado nos últimos anos pelas Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, é um dos institutos mais emblemáticos e de maior discussão do Direito Administrativo

Ocorre que, com a grande burocracia, a falta de transparência junto aos riscos à segurança jurídica tornou as dificuldades atribuídas ao processo licitatório regido pelas Leis 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11 cada vez mais evidentes, de modo que uma atualização já começa a se tornar necessária.

Entre seus aspectos, tendo como objetivo modernizar, dar maior segurança, diminuir a burocratização, atribuir maior efetividade, outorgar maior celeridade nas relações entre a

⁶ PONTE Luís Roberto, *A ORIGEM, OS FUNDAMENTOS E OS OBJETIVOS DA LEI DE LICITAÇÕES, 8666, E DA SUA DEFORMAÇÃO, O RDC*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/lei-das-licitacoes/documentos/audiencias-publicas/AP080415LusPonte4OrigemfundamentoseobjetivosdaLei8666.pdf>> ACESSO em 25/06/2022

Administração e os particulares, em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei 14.133/2021, novo marco legislativo das licitações e contratos administrativos no Brasil.

A nova lei de licitações acabou se tornando um marco, pois ela passaria a coordenar as licitações e contratos administrativos, não somente como um instrumento unificador a qual proposta, em relação regime jurídico regulamentado anteriormente pelas Leis 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11, mas também como um instrumento normativo que adotou tanto os valores e princípios que constituem as tendências da Administração Pública contemporânea, como os princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a Administração Pública brasileira.

Entre outras novidades, a Lei 14.133/2021, no art. 6º, inciso XLII, criou o diálogo competitivo, com a modalidade de licitação tendo como objetivo a contratação de obras, serviços e compras, onde a administração pública “desenvolve diálogos com o candidatos previamente selecionados conforme os critérios objetivos pré-estabelecidos, com foco no desenvolvimento em uma ou mais possibilidade para suprir às necessidades, incumbindo os licitantes a apresentarem propostas finais na finalização dos diálogos”⁷.

Além disso, a nova lei exerceu um importante papel de consolidação das legislações relacionadas a licitações e contratos, incorporando diversos institutos previstos na Lei do Pregão e na Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, além de preservar grande parte dos dispositivos previstos na Lei nº 8.666/1993.

Foram também agrupadas diversas orientações consagradas pelos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União, e vários entendimentos consolidados pela doutrina. Ademais, também foram incorporadas diversas normativas de caráter infra legal, como resoluções e instruções normativas do extinto Ministério do Planejamento e atual Ministério da Economia.

Além de incorporar os instrumentos já previstos anteriormente, a nova lei também trouxe algumas novidades, como a possibilidade de realizar registro de preços por dispensa ou inexigibilidade de licitação e de utilizar o credenciamento para mercados fluidos. Observa-se que, com a nova lei, buscou-se aproximar a contratação pública da privada e de modelos internacionais, em prol da ampliação da celeridade.

Além disso, a lei deu mais atenção à etapa de confecção das contratações do que a Lei nº 8.666/1993, abordando essa temática de maneira bastante detalhada, o que, segundo Vitor

⁷ BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25/06/2022.

Hugo de Sousa Camargo⁸, analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, é bastante positivo considerando a baixa maturidade dos órgãos e entidades em relação ao planejamento das contratações e à importância dessa etapa do processo licitatório. A lei também incluiu a temática de governança das contratações, a qual é essencial para que o comportamento dos agentes esteja alinhado aos interesses dos cidadãos.

Desse modo, nota-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos buscou consolidar as diferentes normativas da área de compras em uma única lei e introduzir novos dispositivos com o intuito de tornar a legislação de compras mais condizente com a crescente demanda por modernização da Administração Pública. Além do mais, um ponto de grande destaque na lei, segundo Forte⁹, foi a busca por ampliação da segurança jurídica, o que, por um lado, é essencial para a eficiência dos processos de compras, mas, por outro, pode tornar o processo mais lento, burocrático e ineficiente, sob a ótica da produtividade, quando a busca por segurança jurídica resultar na criação de procedimentos demasiadamente detalhados e rigorosos.

3 FUNDAMENTOS DO SURGIMENTO DA LEI 14.133/2021

O capítulo a seguir exposto terá como objetivo apresentar os fundamentos e as principais mudanças e atualizações apresentadas com a criação da Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Substituindo as antigas leis de licitações e contratos administrativos.

A conhecida Lei de Licitações e Contratos teve seu projeto iniciado no ano de 2013 pelo Senado Federal, período esse que estaria completando 20 anos desde a Lei 8.666/93, que assim como a nova lei, a antiga quando foi criada tinha o objetivo de combater a corrupção. Outra justificativa para tal atualização veio do presidente do Senado, Renan Calheiros, que argumentou que já estava no momento da atualização para que assim pudesse ser criada a comissão especial, uma vez que a lei 8.666/93 já estaria completando 20 anos e muitas mudanças teriam acontecido¹⁰.

⁸ Vitor Hugo de Sousa Camargo é analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

⁹ FORTE, Fernando. *Nova lei de licitações pretende regularizar, agilizar e trazer mais segurança jurídica às compras governamentais*. 17 abr. 2021. Disponível em: <https://conima.org.br/nova-lei-de-licitacoes-pretende-regular-agilizar-e-trazer-mais-seguranca-juridica-as-compras-governamentais/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

¹⁰ SENADO FEDERAL. Ato do Presidente nº 1, de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4728346&ts=1593989881341&disposition=inlin>e. Acesso em: 25 jun. 2022.

Segundo Di Pietro, a nova lei trouxe com sigio muitos dispositivos da lei 8.666/93, atrelado a algumas atualizações presentes na lei do pregão e na lei do regime diferenciado.¹¹

Inovações estas que serão trabalhadas a seguir junto a publicações do TCU.

3.1 Jurisprudência do TCU sobre licitações

A lei 8.666/93 em seu art. 3º, discorre a respeito dos princípios que as licitações ao serem analisadas, que necessitam estar de acordo com os princípios da: moralidade, igualdade, publicidade, legalidade, impessoalidade, da probidade administrativa, do julgamento objetivo, e por fim da vinculação ao instrumento convocatório. Uma vez que, no novo dispositivo legal foi adicionado a eles, em seu art. 5º, os princípios que devem ser analisados quanto a aplicação da norma tratada, como: do interesse público, do planejamento, da transparência, da eficiência, da segurança pública, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, etc.¹²

Fazendo uma análise sobre o art. 5º da lei em questão, Di Pietro diz que este passo e de grande importância para todo sistema jurídico de contratações, uma vez que: “lista de forma minuciosa os valores centrais que devem encaminhá-los e, ao assim fazer, além de orientar e direcionar as ações interpretativas, integrativas e executórias tanto dos entes federativos, órgão e agentes públicos que desempenham tarefas de contratação, da mesma foram nos órgãos de controle e de solução de controvérsias, além dos particulares que se envolvem em licitações e contratos administrativos.”¹³

Entretanto, a autora em certos momentos realiza questionamentos ao dispositivo, salientando que os alguns dos princípios constitucionais como o art. 37 da CF/88 não necessitam ser retratados na nova lei, pois a Administração Pública já tem o dever de respeitá-los, e que grande parte dos princípios são provenientes de outros também já citados, tornando repetitivo.

¹¹ GUIMARÃES, Edgar; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago, AMORIM; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Licitações e Contratos administrativo: Inovações da Lei 14.133* de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 1

¹² 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: 25 jun. 2022.

¹³ GUIMARÃES, Edgar; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago, AMORIM; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Licitações e Contratos administrativo: Inovações da Lei 14.133* de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 18.

A lei anterior de licitações em seu artigo 3º já garantia como um de seus objetivos a garantia o cumprimento do princípio da isonomia presente na CF, além de escolher a proposta que seria mais adequada para a administração, atrelado ao desenvolvimento sustentável. Medidas que a nova lei geral buscou incorporar atrelado a novos objetivos.

Ao discorrer sobre o assunto trabalhado, Calasans afirma que “ o principal objetivo de todo procedimento licitatório consiste na obtenção da condição mais vantajosa para se realizar as obras, realizar as comprar, serviços, além de realizar as alienações que a administração pública tenha interesse¹⁴

Com o objetivo de criar novos objetivos e princípios, o novo marco legal amplia de forma considerável o rol de definições levando em consideração a lei 8.666/93, uma vez que, ela possuía somente 20 incisos constando as definições, já a nova possui 70 incisos, fazendo assim conglomerado das antigas leis¹⁵.

Por fim, Amorim dispõe a respeito das modalidades de licitação considerando “modalidade licitatória” a forma de realização, onde cada modalidade fica responsável por um procedimento determinado.¹⁶ Assim, em conformidade com o 28, as modalidades licitatórias publicadas, são:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - Pregão;

II - Concorrência;

III - concurso;

IV - Leilão;

V - Diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.¹⁷

¹⁴ CALASANS JUNIOR, José. *Manual da Licitação: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Cap.1.

¹⁵ CASTRO JUNIOR, Sergio de. *A Nova Lei de Licitações – Primeiras impressões sobre alguns dispositivos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo, 22 abril 2021. p. 7. Disponível em: <https://www.mpc.sp.gov.br/a-nova-lei-de-licitacoes-primeiras-impressoes-sobrealguns-dispositivos-da-lei-no-14-133-de-1o-de-abril-de-2021/>. Acesso em: 25 jul. 2022.

¹⁶ GUIMARÃES, Edgar; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago, AMORIM; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Licitações e Contratos administrativo: Inovações da Lei 14.133 de abril de 2021*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 112

¹⁷ 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: 25 jul. 2022

Trazendo assim, uma maior evidência ao diálogo competitivo que é uma modalidade inédita em face das outras que já constam na antiga lei geral ou no pregão. Valendo ressaltar que a Lei atual retirou das modalidades a convite e a tomada de preços.

4 LICITAÇÃO NO CONTEXTO DE LICITAÇÕES EMERGENCIAIS

A lei de nº 8.666/1993 trata sobre a possibilidade do afastamento de devido processo licitatório em momentos excepcionais nos artigos. 17,24 e 25, sendo respaldada pelo art. 37, inciso XXI da CF.

A respeito de situações emergenciais que necessitam da dispensa do dever de licitar, a lei nº 8.666/93 traz em seu art. 24, inciso IV a seguinte escrita:

Art. 24. É dispensável a licitação:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos ¹⁸

Assim, nota-se que a dispensa de licitação de modo emergencial é amparada legalmente, tendo bom senso e seguindo as orientações estabelecidas pelos órgãos. Valendo lembrar que caso sejam confirmadas irregularidades os responsáveis serão sancionados pelos órgãos de controle.

Em relação a pandemia de Covid - 19 e com o objetivo de dar maior celeridade no processo licitatório foi promulgada a Lei temporária 13.979/2020 que foi alterada, pelas seguintes medidas provisórias 926; 927; 928 e 951 de 2020 e posteriormente pela Lei 14.035/2020 que trata a respeito do trâmite para aquisição ou contratação de serviços, insumos e dos bens com o objetivo de enfrentar o período emergencial que a saúde pública passava em meados de 2019

Além disso, o art. 4º da Lei 14.035/2020 trouxe um nova maneira para que a dispensa de licitação fosse feita, uma vez que passou a ser dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento

¹⁸<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11311342/inciso-iv-do-artigo-24-da-lei-n-8666-de-21-de-junho-de-1993>Acesso em: 25 jun. 2022

da emergência de saúde pública de importância internacional.¹⁹ De modo que, o que for adquirido deve ter como foco o combate à pandemia.

Assim, para que ocorra a dispensa da licitação por calamidade, a administração deve analisar o disposto no art. 4º-B da Lei 14.035/2020, que deixa claro as condições para a dispensa.

Art. 4º-B- ocorrência de situação de emergência; II necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.²⁰.

É importante lembrar que o disposto na Lei 14.035/2020 é uma exceção que foi utilizada na pandemia, isso não afasta o disposto nas Leis 8.666/93 e 14.133/21, uma que vez que, devem ser analisadas comum acordo para melhor aquisição ou contratação de serviços e bens, ressalvadas as exceções somente se não houver concorrência, ou a última hipótese quando uma licitação for abandonada ou reprovada, bem como o art. 75 trata junto aos artigos seguintes da nova lei.

Nos contratos da administração pública, a regra é a realização de procedimento licitatório prévio, conforme comunicado do Superior Tribunal de Justiça. No caso de renúncias e inexigíveis, são excepcionais e requerem justificativa razoável do administrador público

Nesse cenário, as administrações públicas precisaram agir rapidamente para responder a um desastre que se espalhou pelo mundo, causando convulsões econômicas e sociais. O governo teve que contratar serviços, comprar insumos e definir regras para a grande crise sanitária vivida recentemente, além de uma série de outras contratações de maior valor por conta de oscilações provocadas por mudanças de preços, desde que justificadas no registro, isso permite a compra de máscaras, álcool, álcool em gel, aventais, medicamentos, respiradores, etc. para estes produtos, justifica a falta de legislação nesta área de produtos.

É inegável que as medidas tomadas pela administração pública principalmente em face de um estado de emergência foram de grande ajuda para tentar sanar o momento que passamos,

¹⁹ BRASIL. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Corona vírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 11 ago. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

²⁰ BRASIL. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Corona vírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 11 ago. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

mas o “abandono” de licitações exige observação criteriosa material e processual. Uma vez que, com o poder público sendo pressionado para conter a propagação do vírus, medidas rápidas poderiam acabar resultando em descumprimento da lei e má alocação de recursos públicos

Nesse caminho, há repercussões sociais na suspeita de que os recursos públicos estão sendo mal administrados para conter o vírus, o que afeta negativamente a gestão pública. Em outras palavras, os recursos desviados das coalizões para serem utilizados na saúde pública são desviados para os cofres privados, resultando no enriquecimento ilícito de agentes públicos e privados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, procuramos apresentar uma linha temporal coesa dos dispositivos legais no âmbito da administração pública promulgados no Brasil ao longo dos anos, partindo do período imperial e finalizando com as novas leis promulgadas em 2021. As pesquisas realizadas mostram como a evolução da sociedade afeta a elaboração das leis. À medida que os contratos se tornam mais complexos, a lei exige que novas normas sejam desenvolvidas para se adequarem à situação real. E de conhecimento que toda grande mudança sempre tem grande incentivo político e aqui não foi diferente, mas não produziu bons resultados na produção de equipamentos licitatórios e, como vimos, a legislação final foi uma das principais motivações contra a corrupção e oposição à adaptação ao desenvolvimento tecnológico.

As novas regulamentações são então analisadas, destacando as inovações e mudanças relacionadas à lei que será substituída pela Lei nº 14.133/2021, e comparando-as. Muito do que foi dito acima não é novidade para o ordenamento jurídico brasileiro, pois a maioria das regulamentações incorporadas na nova lei já são implementadas em nível federal por meio de regulamentações esparsas. No entanto, pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tais disposições se aplicam a todos os entes federativos, e é aí que ocorre o maior impacto, pois o cumprimento da nova lei exige agentes públicos e infraestrutura bem treinados. As inovações trazidas são principalmente inovações tecnológicas.

Ao analisar o que foi trabalhado neste trabalho, observou-se que, por mais que a nova lei de licitações e contratos tenha sido foco de críticas com o passar de sua elaboração, ela acabou se tornando um marco importante para o direito administrativo e brasileiro, uma vez que ela conseguiu revogar um modelo que estava em atividade por mais de 29 anos e buscou priorizar o planejamento nas aquisições e contratações públicas, e trazer os marcos tecnológicos para a esfera administrativa.

Contudo, como pode ser analisado no texto, a lei também possui falhas em alguns aspectos, com foco na burocratização exacerbada, dita por alguns autores ser maior que a encontrada na lei nº 8.666/93, uma vez que um de seus objetivos era justamente a enfatizar a celeridade nos processos licitatórios.

Como já abordado anteriormente, o vírus do Covid se espalhou de forma descontrolada pelo mundo e no Brasil não foi diferente, causando um grande impacto econômico e social. O que motivou a legislação a “ceder” em relação às regras da licitação e da dispensa na compra de materiais e insumos para o combate do Covid. O que posteriormente forçou o governo a editar medidas provisórias e decretos também com o foco no combate da pandemia. O que motivou a exemplificação de um rol de regras para contratação de forma direta e acabou editando também uma nova forma de dispensa de licitações em casos críticos, com objetivo de dar assistência e continuidade ao serviço público.

Assim, após a sanção da lei 13.979/20, que em um momento posterior seria convertida na 14.035/20, os direitos foram limitados em relação a crise na saúde pública brasileira, os administradores públicos notaram a carência na legislação brasileira que não sanavam de forma totalitária as necessidades de contratações públicas.

Ademais, os controles externos e os controles internos são de grande importância na análise de recursos destinados ao combate da pandemia, em especial nas compras do setor público e na aquisição de bens e derivados, por isso se deve buscar a transparência nas compras públicas além de visar minimizar irregularidades no processo e garantir segurança jurídica.

Nesse caso, a lei explicitou o fortalecimento dos crimes licitatórios em seus institutos jurídicos, tornando mais rigorosos os processos licitatórios e os contratos com administrações públicas, de modo que, caso sejam constatadas infrações, agentes públicos e pessoas físicas sejam responsabilizados pelo mecanismo.

Ao mesmo tempo, devido à evolução da lei, que reflete o sistema brasileiro de licitações e contratações públicas durante a pandemia, a exceção da lei garante um papel social, pois diante da crise econômica, decorrente da pandemia, permite que empresas de menor relevância participem do recrutamento, garantindo assim que essas empresas operem em estado de desastre, mantendo a lucratividade na criação de empregos.

Espera-se que esta situação traga algum ensinamento e sirva de exemplo para ser colocado em prática os princípios éticos e morais, além de buscar um melhor aproveitamento nos gastos públicos, observando as reais necessidades urgentes da saúde pública brasileira para empregar de forma efetiva, toda essa atividade e mudança.

Em conclusão, pode-se concluir que a criação da Lei nº 14.133/21 possui um grande potencial para impactar positivamente as licitações e contratações públicas, mas o desafio de alcançar bons resultados não depende apenas de um bom texto, é necessário quebrar algumas barreiras, o que exigirá algum tempo, muito trabalho e muita discussão sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Alex Cavalcante. *A profissionalização do serviço público na vigência da Constituição Federal de 1988*. BDA – Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, ano 33, n. 6, p. 530-546, jun. 2017.
- BANDEIRA, Lucélia et al. *A nova lei de licitações (lei nº 14.133/2021) e os impactos na contratação de obras e serviços de engenharia*. 2022.
- BRASIL. *Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 25 jun. 2022.
- BRASIL. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. *Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Corona vírus responsável pelo surto de 2019*. Brasília, 11 ago. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.
- 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: 25 jul. 2022.
- CALASANS JUNIOR, José. *Manual da Licitação: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Cap.1. E-book.
- CASTRO JUNIOR, Sergio de. *A Nova Lei de Licitações – Primeiras impressões sobre alguns dispositivos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo, 22 abril 2021. p. 7. Disponível em: <https://www.mpc.sp.gov.br/a-nova-lei-de-licitacoes-primeiras-impressoes-sobre-alguns-dispositivos-da-lei-no-14-133-de-1o-de-abril-de-2021/>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2022
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012
- FORTE, Fernando. *Nova lei de licitações pretende regularizar, agilizar e trazer mais segurança jurídica às compras governamentais*. 17 abr. 2021. Disponível em:

<https://conima.org.br/nova-lei-de-licitacoes-pretende-regular-agilizar-e-trazermais-seguranca-juridica-as-compras-governamentais/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

FORTES JR., Cléo Oliveira. *Breve história das licitações no Brasil*, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-nobrasil/>. Acesso em: 10 de maio de 2022.

GUIMARÃES, Edgar; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago, AMORIM; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Licitações e Contratos administrativo: Inovações da Lei 14.133* de abril de 2021. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10711282/inciso-xxi-do-artigo-37-da-constituicao-federal-de-1988>

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/lei-das-licitacoes/documentos/audiencias-publicas/AP080415LusPonte4OrigemfundamentoseobjetivosdaLei8666.pdf>
MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PINHO, Guilherme Rosa. *Um breve percurso sobre a evolução histórica da administração pública brasileira, novembro de 2014*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/34343/um-breve-percurso-sobre-a-evolucao-historica-daadministracao-publica-brasileira>. Acesso em 25 de jun. de 2022.

ROSILHO, André. *Licitação no Brasil*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SENADO FEDERAL. Ato do Presidente nº 1, de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4728346&ts=1593989881341&disposition=inline>. Acesso em: 25 jun. 2022.