

**MARINHA DO BRASIL**  
**DIRETORIA DE ENSINO DA MARINHA**  
**CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE ALEXANDRINO**

**CURSO DE APERFEIÇOAMENTO AVANÇADO EM**  
**TECNOLOGIA NUCLEAR**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: Uma análise crítica entre a Lei 14.133/2021 e a Lei**  
**8.666/1993**



**PRIMEIRO-TENENTE BRUNO TANCLEDO DE PAULA**

Rio de Janeiro  
2023

PRIMEIRO-TENENTE BRUNO TANCLEDO DE PAULA

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: Uma análise crítica entre a Lei 14.133/2021 e a Lei  
8.666/1993

Monografia apresentada ao Centro de  
Instrução Almirante Alexandrino como  
requisito parcial à conclusão do Curso de  
Aperfeiçoamento Avançado em Tecnologia  
Nuclear.

Orientadores:

EA Fábio José de Camargo Moreau

CIAA  
Rio de Janeiro  
2023

PRIMEIRO-TENENTE BRUNO TANCLEDO DE PAULA

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: Uma análise crítica entre a Lei 14.133/2021 e a Lei  
8.666/1993

Monografia apresentada ao Centro de Instrução Almirante Alexandrino como requisito parcial  
à conclusão do Curso de Aperfeiçoamento Avançado em Tecnologia Nuclear.

Aprovada em 01/12/2023

Banca Examinadora:

EA Fábio José de Camargo Moreau - \_\_\_\_\_

CT (EN) Danilo Pinheiro Faria, M.Sc. - DDNM \_\_\_\_\_

CT Leonardo Oldani Felix, M.Sc. - CIAA \_\_\_\_\_

CIAA  
Rio de Janeiro  
2023

Dedico esse trabalho à minha esposa e companheira de vida, Camila, que me incentivou a ser melhor não só na produção deste trabalho, mas também a ser um ser humano melhor todos os dias.

## AGRADECIMENTOS

Ao final deste trecho de minha caminhada, cabem alguns agradecimentos às pessoas especiais que possibilitaram minha chegada até aqui.

Agradeço ao meu Deus, que sempre me acolhe e a quem sempre recorro nos momentos bons e ruins. Agradeço por permitir que eu sempre tenha as forças, saúde e dedicação necessárias para alcançar as metas e objetivos a que tenho me proposto, não sendo diferente neste ano de Curso de Aperfeiçoamento, que impõe abnegação e dedicação não só para a conclusão do curso, mas também pela importância que seu resultado exerce sobre minha carreira como oficial de Marinha.

Agradeço aos meus pais, Helena e de Paula por todos os anos de apoio, que se manifestou de diferentes formas ao longo dos anos mas foi sempre incondicional, como somente meus pais poderiam ter feito. Desde meu ingresso na Marinha, já há quase 13 anos, vocês representaram verdadeiro porto seguro em meio às dificuldades, tanto durante o meu período de formação quanto desempenhando funções a bordo dos Navios em que tive a oportunidade de trabalhar.

A minha esposa, Camila, por compartilhar meus sonhos e frustrações e a todo tempo ser meu exemplo de dedicação e competência, inclusive sendo minha referência e fonte de incentivo para confecção deste trabalho. Tive a sorte e o privilégio de observar a escrita do seumestrado e posteriormente da sua especialização, trabalhos realizados na área do Serviço Social, curso de sua graduação, o que representa um fator motivador não só em relação ao seu esforço e busca pela excelência, mas também devido ao processo metodológico e profissional empregado em sua pesquisa.

Aos meus colegas da turma Almirante Gastão Motta, especialmente os que que partilharam este ano comigo durante o Curso de Aperfeiçoamento Avançado em Tecnologia Nuclear. A troca de experiências profissionais que construímos individualmente ao longo dos anos, bem como a possibilidade de crescermos observando a dedicação uns dos outros durante todo este curso contribuíram para que a produção deste trabalho fosse incentivada ao mais alto nível.

Ao meu orientador, Professor Fábio Moreau, pelos ensinamentos passados em sala de aula e pela disponibilidade para auxílio e orientação deste trabalho, ainda que em meio a rotina de trabalho não diretamente relacionada a esta vertente acadêmica.

“Não tenho nenhum talento especial,  
sou apenas apaixonadamente curioso”  
Albert Einstein

## RESUMO

O presente trabalho possui como objetivo analisar as principais mudanças e inovações trazidas pela Lei 14.133/2021, nova Lei de Licitações, e a Lei 8.666/1993 sendo esta última o parâmetro para a análise comparativa, objeto deste estudo. Examina-se, então, brevemente o contexto histórico mais amplo e a transformação das leis de licitações no Brasil para que seja possível estabelecer as relações teóricas necessárias que permitam compreender os avanços contidos da nova Lei de Licitações. É sabido que o processo histórico impacta diretamente na modificação das Legislações brasileiras, bem como, tensiona um conjunto de novas requisições que podem ser observadas na prática da administração pública e em cada nova formulação legal criada mediante a necessidade de modificação e adequação para melhoria do funcionamento das Licitações. Assim, aprofunda-se o debate sobre a Lei 8.666/93 e seus principais itens, apontando sua importância no contexto de seu surgimento e posteriormente destacando as críticas que surgiram com o passar dos anos e a partir de sua aplicabilidade. Tais itens, são essenciais para que seja possível adentrar e destacar a necessidade das inovações trazidas pela Lei 14.133/2021, compreendendo de forma mais clara o motivo da criação de uma nova legislação para a temática das Licitações e o ordenamento público. A nova Lei de Licitações traz em seu escopo elementos que fundamentam a crença de que a mesma possui maior transparência, celeridade e eficiência, sendo esses princípios integrantes da Constituição Federal de 1988 exercendo um impacto significativo na missão da administração pública. Tem-se como hipótese que a edição da nova lei traz benefícios para a administração pública de forma geral, incluindo a Marinha do Brasil, no exercício de sua missão constitucional. Desta maneira buscou-se verificar, por meio da comparação das legislações e da aplicabilidade prática, como tal processo vem se desenvolvendo na contemporaneidade e seus impactos gerais e no cotidiano militar.

**Palavras-chave:** Nova Lei de Licitações; Marinha do Brasil; Lei 8.666/93; licitações.



## **ABSTRACT**

This paper is intended to analyze the main changes and innovations brought by Law 14.133/2021, the New Bidding Law and the Law 8.666/1993, being this last one the parameter for comparative analysis object of this study. Then, a briefly look at the historical context and the transformation of bidding laws in Brazil are examined so that is possible to establish the necessary theoretical relations that makes us understand the advances contained in the New Bidding Law. It is known that the historical process impacts directly not just on the modification of Brazilian bidding laws, but also implies a new set of requests that can be observed on public administration practice and in each new legal formulation created through the need for modification and adequacy for improvement of bidding operation. This way, we delve deeper on the debate of Law 8.666/93 and its main items, pointing out to its relevance in the context of its emergence and posteriorly highlighting the reviews that emerged over the years from its applicability. Such items are essentials so that is possible to enter and highlight the need of innovations brought by Law 14.133/2021, understanding more clearly the reason for the creation of a new legislation for the theme of bidding and public administration. The New Bidding Law brings in its scope elements that makes us believe that it has more transparency, celerity and efficiency, being this principles part of the Federal Constitution of 1988, exercising a significant impact on public administration mission. There is the hypothesis that the edition of the new law brings benefits to the public administration in general, including the Brazilian Navy. This way, this paper is intended to verify through comparison of legislation and practical applicability how this process is developing in actual days.

**Keywords:** New Bidding Law; Brazilian Navy; Law 8.666/93; biddings.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Principais Alterações e Inovações... ..	20
Quadro 2 – Princípios... ..	25
Quadro 3- Critérios de julgamento .....	26
Quadro 4- Modalidade de licitações... ..	28

## **LISTAS DE SIGLAS**

CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
DGDNTM	Diretoria Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MB	Marinha do Brasil
PPP	Parcerias Público Privadas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Apresentação do Problema.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Justificativa e Relevância.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Objetivos.....</b>	<b>13</b>
1.3.1 Objetivo Geral .....	13
1.3.2 Objetivos Específicos .....	14
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
<b>4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>20</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>31</b>
<b>5.1 Sugestões para futuros trabalhos .....</b>	<b>32</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>34</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Licitação pode ser definida como o processo por meio do qual a Administração Pública contrata obras, serviços, compras e alienações. Em outras palavras, licitação é a forma como a Administração Pública pode comprar e vender. No curso da história brasileira, observa-se uma mudança no entendimento de tal processo e na sua maneira legal de existir e se aplicar.

Assim, percebeu-se a necessidade de debruçar um esforço teórico sobre esta temática, compreendendo-a de maneira ampla e diante da sua relevância, principalmente para o trabalho realizado na Marinha do Brasil.

A antiga Lei de Licitações (8.666/1993), vigente ainda hoje (atualmente existem duas leis gerais de licitações em vigor: a Lei nº 8.666/1993, com vigência até dezembro de 2023 pela Medida Provisória<sup>1</sup> nº 1.167/2023 [3] e a lei 14.133 [1], de forma mitigada, sofreu diversas alterações durante seus mais de vinte e oito anos de vigência e foi objeto de diversas críticas ao longo desse período, tanto pela Administração Pública quanto pelos administrados, principalmente quanto à padronização de procedimentos e transparência.

Tais fatos motivaram a edição da Lei 14.133/2021 [1], que possui como objetivo sintetizar os diversos instrumentos normativos acerca de licitações, sendo pautada pela eficiência e celeridade de seus processos, bem como pela transparência de seus atos.

Além disso, neste trabalho o Diálogo Competitivo será analisado, especialmente quanto ao seu possível impacto e benefícios para a Marinha do Brasil, considerando o caráter particular da realidade das Embarcações desta Força e necessidade de soluções que possam contribuir para manutenção e modernização de tais meios.

Urge analisar também as inovações quanto à estrutura normativa relativa às penalidades impostas aos particulares nos casos de descumprimento dos diversos tipos de contratos administrativos passíveis de serem firmados após a adjudicação. Essas penalizações possíveis se revestem de fundamental importância como mecanismo de fiscalização e

<sup>1</sup> As Medidas Provisórias (MPVs) são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, a MPV precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária. [4].

cumprimento do edital de licitação, contribuindo para que as relações entre a Administração Pública e os particulares sejam pautadas pela eficiência e eficácia de seus termos.

Para a elucidação mais completa do tema será realizado um resgate histórico para compreender o cenário vivido e as transformações oriundas desse processo. Acredita-se que seja no solo dessas transformações que se tenha elementos centrais para a compreensão do surgimento de novas legislações. Para além disso, utilizou-se de uma descrição de ambas as legislações aqui estudadas (Lei 8.666/93 [2] e a Lei 14.133/21 [1]) com o intuito de ser possível adentrar no debate de sua vigência e aplicação.

Outro ponto a ser explorado será os princípios explícitos na nova lei, destacando as inovações estabelecidas na nova lei para que possamos realizar uma comparação mais explícita dessas legislações.

A partir dessa análise, será alcançado o debate sobre a aplicabilidade dessas legislações e seu impacto na prática profissional na Marinha do Brasil, ressaltando os benefícios trazidos a partir da implementação da nova lei, bem como as especificidades encontradas nesse espaço.

## **1.1 Apresentação do Problema**

Entender os objetivos da edição da nova lei de licitações, diferenças em relação a Lei 8.666 [2] e as consequências no âmbito da Marinha do Brasil.

## **1.2 Justificativa e Relevância**

Para o cumprimento de sua missão Constitucional, a Marinha do Brasil deverá celebrar contratos de compra, alienação e contratação de obras e serviços, que dada a condição de Instituição integrante da Administração Pública Federal, é necessária a observância das normas gerais de Licitações e Contratos editadas pela União.

O respeito aos princípios presentes nas normas gerais de licitações e na Constituição Federal de 1988, especialmente o princípio da isonomia, são fundamentais para que a Marinha do Brasil esteja alinhada à Administração Pública em sentido amplo e também para que sejam selecionadas as soluções mais vantajosas para própria Marinha do Brasil.

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

Analisar, de maneira comparativa, a Lei 8.666/1993 [2] e a Lei 14.133/2021 [1], Nova Lei de Licitações.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

1. Compreender brevemente o contexto histórico de desenvolvimento da legislações Licitatórias brasileiras;
2. Aprofundar a compreensão sobre a Lei 8.666/1993 [2], seu real significado e seus limites práticos;
3. Aprender as implicações da Lei 14.133/2021[1] para administração pública em sentido amplo;
4. Realizar uma análise comparativa entre as legislações 8.666/1993 [2] e 14.133/2021 [1]; e
5. Esclarecer as situações concretas em que há necessidade de adequação da Marinha do Brasil aos novos procedimentos estabelecidos.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo de licitações públicas se faz necessário ao entendimento do Estado, como forma de alcance e cumprimento das diversas diretrizes, objetivos e metas atribuídas a ele. No Brasil, o primeiro documento público referente a este fundamental processo público foi o Decreto 2.926, de 1862 [5]. O entendimento sobre o tema, bem como sua adequação ao regime jurídico vigente sofreu diversas alterações, não só na transição entre Império e República, consolidada em 1889, mas também durante nossa República em si, considerando em todas as suas nuances.

Após o decreto de 1862 editaram-se algumas normas acerca do assunto, como a Lei nº 2.221, de 30 de dezembro de 1909, a Lei nº 3.232, de 5 de janeiro de 1917 (artigo 94), a Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918 (art. 170) e a Lei nº 3.991, de 5 de janeiro de 1920 (art. 731); até chegar ao Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922, apresentado como o Código de Contabilidade Pública da União, e o seu respectivo regulamento, Decreto nº 15.783, de 08 de novembro de 1922. [6].

Destaca-se, em 1967, a partir da Reforma da Administração Federal, a alteração da legislação vigente e a instauração do Decreto-Lei 2º nº 200 [7]. Nesse momento, ocorre o estabelecimento de normas gerais para se procedimento, o que deve ser destacado como um avanço. Por outro lado, o texto do Decreto sofreu críticas ao ser compreendido como

consideravelmente lacônico no que se referia a licitações, até mesmo porque seu objetivo era, nos termos de sua ementa, dispor sobre a organização da Administração Federal e estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa, da

---

<sup>2</sup> Têm força de lei e foram expedidos por Presidentes da República em dois períodos: de 1937 a 1946 e de 1965 a 1988. Nossa atual Constituição não prevê essa possibilidade. Alguns Decretos-Lei ainda permanecem em vigor [8].

qual já se falava à época. A matéria de licitações era então tratada num único capítulo de vinte artigos. [9].

Como exposto, o Decreto-Lei nº 200 [7], possuía lacunas e não conseguia responder de maneira profunda as requisições das licitações. Desta forma, em 1986 foi editado o Decreto-Lei 2.300 [10], estabelecendo até então a normatização acerca de licitações públicas. Seu objetivo central era preencher os hiatos presentes pela concisão de seu antecessor, regulando minuciosamente o processo licitatório, assim como a própria execução contratual e seus temas conexos. Seus noventa artigos, entretanto, destinavam-se a regular a matéria exclusivamente no âmbito federal, como deixava claro seu art. 1º [10].

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988 [11], conhecida como Constituição cidadã, a licitação passou a receber o status de princípio Constitucional, conceito a ser aprofundado neste trabalho e que confere maior estabilidade e segurança jurídica que a mera previsão em decreto.

O interesse e necessidade de aplicação de tais normas podem ser considerados fruto do movimento de transformações que vinham ocorrendo e do contexto de Reconceituação do país, pois havia uma preocupação com a transparência de contratação pública, que exigia uma legislação mais densa, profunda, clara e detalhada, que naquele momento reestabeleciam normas que valeriam em todo país.

Melo Filho [9] coloca que a Constituição Federal de 1988 assim, recepcionou o Decreto-Lei nº 2.300 [10], de 1986, como diploma hábil a emanar normas gerais sobre licitação e contratos administrativos aplicáveis a toda a Federação, a despeito da inconstitucionalidade<sup>3</sup> formal nele contida.

A divisão de competências entre os entes federativos prevista em nossa Constituição pode ocorrer de forma: exclusiva, privativa, comum ou concorrente. Urge ressaltar que o presente trabalho debruçará sua análise à competência privativa. Tal fato se justifica a partir do objeto central estudado, as licitações, pois a mesmas se restringem a essa aplicabilidade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a menção expressa ao dever de licitar, incluído no inciso XXI do art. 37, que trata dos princípios e normas gerais da Administração Pública [9]. Em seu Artigo 22, estabelece a competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitações e contratos o que, de acordo com entendimento doutrinário neste caso, não exclui a possibilidade de normas

---

<sup>3</sup> “Fazemos referência à inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 2.300 frente à Constituição vigente à época de sua adoção, por julgar que ela demonstra que determinadas práticas hoje tidas como abusivas já vêm de longa data, profanando os ditames constitucionais brasileiros” [9].



específicas dos estados, que visem contemplar peculiaridades locais, desde que obedecidas as normas gerais editadas pela União.

Conforme citado anteriormente, além da previsão expressa de competência da União pós Constituição Federal de 1988 [11], para edição de normas gerais acerca de licitações e contratos, a vigência do decreto-lei 2.300/1986 [10] era alvo de discussões no meio político. Como qualquer assunto debatido nesse meio, não havia unanimidade quanto à todas as críticas ao Decreto-lei; porém, a corrente majoritária dentro do Congresso Nacional era a de que esse diploma normativo, mesmo ao prever alto de nível de detalhes quanto à normatização do tema de licitações, acabava por permitir interpretações diversas acerca de seus dispositivos e, por vezes, tais possibilidades de interpretação se materializavam como verdadeiras brechas utilizados por aqueles que buscavam burlar a legislação de qualquer forma e praticar os mais variados atos de corrupção, em benefício próprio.

Posteriormente, salienta-se a criação da Emenda Constitucional <sup>4</sup>nº 19/98, dando nova redação ao artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, atribuindo à União a competência privativa para legislar sobre as normas gerais de licitações e contratações, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autarquias e entidades fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no referido artigo [7].

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [12].

Dessa forma, a Licitação é o instrumento que viabiliza a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública em sentido amplo, compreendendo a Administração Direta, composta pela União, Estados e Municípios e seus órgãos integrantes e Administração Indireta, que se refere à Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista sempre que tenham por objeto a celebração de contratos de compra, venda, locação, alienação ou de prestação de serviços por particulares.

O contexto brevemente descrito demonstrou a necessidade da edição de normas gerais sobre licitações e contratos a fim de cumprir não só as disposições Constitucionais, mas também atender às necessidades que a conjuntura momentânea apresentava. A partir da elucidação de tais pontos, percebeu-se a necessidade constante de ajustes e renovação dessas legislações, para que cada vez mais a legislação pública se constituísse em uma ferramenta jurídica ampla e capaz de agir com o maior grau de transparência. Diante desse cenário, houve a promulgação de novas legislações que vão ao encontro dessa necessidade constante.

---

<sup>4</sup> Espécie de norma jurídica que altera a Constituição Federal [12]

Partindo do entendimento que a Licitação é o instrumento hábil por meio do qual a Administração Pública realiza alienações, contratações de serviços, obras e compras em relações jurídicas com particulares, pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Instrumento esse que, dentro da conjuntura jurídica atual, visa materializar princípios expressos na Constituição Federal de 1988 [11], como o princípio da Impessoalidade, que prevê que a atuação dos agentes públicos seja sempre norteada pela busca do interesse público, e também por princípios implícitos na Carta Magna, como da Isonomia, cujo teor se refere à previsão de que todos os particulares são iguais perante a lei, bem como de que aqueles que se encontrem em situação de igualdade sejam submetidos às mesmas regras jurídicas.

Compreendendo o contexto brevemente descrito tem-se, em 1993, a Lei 8.666 [2], que representou um diploma normativo mais rígido, vinculado, com menor margem interpretativa e que, em tese, por tais características, representaria não só o cumprimento da competência privativa constitucional, mas também um instrumento de combate à corrupção dentro do cenário vigente.

Seguindo o balizamento Constituinte previsto, a Lei 8.666/1993 buscou dar aplicação prática aos princípios constitucionais e previa cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso, sendo a modalidade pregão eletrônico previsto em legislação específica, a Lei 10.520/2002 [13].

Insta ressaltar, brevemente, a Lei do Pregão, a qual surge em 2002 e visava, maneira inicial, dar maior celeridade e eficiência ao processo licitatório. Seu objetivo central era a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade admitam definição objetiva no edital, por meio de especificações usuais de mercado, de acordo com o Artigo 1º, parágrafo único, da própria Lei. Não se aplicando à obras e serviços de engenharia [14].

Com base em Alves [14] destaca-se que as características a que o pregão é destinado:

O que caracteriza os bens e serviços comuns é a sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência, que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (...) Com efeito, o enquadramento de um bem ou serviço comum dependerá do caso concreto, não se tratando de uma lista taxativa, (...). Ocorrendo tal configuração, poderá ser adotada a modalidade pregão, independente do valor estimado para a contratação [14].

O pregão pode ser realizado de maneira eletrônica. Com o avanço das tecnologias, vem sendo observado excelentes resultados dessa modalidade, visto que, ela fornece maior autonomia a administração pública, auxiliando também na maior celeridade no processo das licitações e na redução de gastos.

É mister ressaltar que a nova legislação, da época, não se deu de maneira direta e isolada, nem mesmo estava ligada unicamente ao processo Constitucional. Corroborando com o exposto pelo autor Fortes Júnior [15], não há dúvidas de que a hoje conhecida Lei de Licitações foi baseada por inteiro no Decreto-Lei 2.300 de 1986 [10]. Quando criada, acreditou-se e creditou-se a essa legislação o papel de solucionar velhos problemas conhecidos da esfera administrativa, como a corrupção.

Nota-se, a partir de tais mecanismos, que tem-se a visão que a burocracia estatal pode ser um inibidor de práticas ilícitas. Porém, com a burocratização dos procedimentos, a celeridade e eficiência das contratações públicas podem ser prejudicadas, tornando restrita a participação de empresas que não tem uma equipe técnica voltada para o setor de contratações. Para sanar tal problema e visando trazer maior segurança às contratações públicas, o autor aponta que o legislador aumentou de 90 para 126 artigos, burocratizando e aumentando quase o dobro o volume das normas, haja visto que foram implantados incisos e parágrafos entre os artigos já existentes.

Depois da Lei 8666/93 veio a Lei do Pregão, RDC, Lei das Estatais e agora está na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 6814/2017 que tudo indica será a nova lei de licitações. A nova lei surgirá em um cenário de corrupção nunca visto antes, ou pelo menos não tão alardeado. O que aprendemos é que não importa quão duras sejam as leis, as mesmas de nada adiantam se os líderes e governantes não forem honestos. A nova Lei não será a solução para a corrupção, apesar de criar alguns interessantes mecanismos nesse sentido. Mas a já ultrapassada e burocrática Lei 8666/93 provou não ter mecanismos para inibir os desvios e práticas ilícitas. Não torço mais por leis melhores e sim por governantes, líderes e cidadãos melhores [16].

Bandeira [16] ressalta que fatores sociais e, principalmente, políticos tiveram um impacto relevante para o advento da conhecida Lei Geral de Licitações; contudo, foi uma lei elaborada sob a luz da Constituição Democrática; isso, por certo, influenciou na elaboração do texto promulgado.

A doutrina ensina que não há princípio jurídico absoluto, bem como não existe hierarquia entre princípios no ordenamento jurídico brasileiro. Tais afirmações convergem para que o cotejo entre a aplicação dos princípios constitucionais seja balizado pelo caso concreto, de forma que seja obtida a solução que garante maior efetividade ao sistema jurídico como um todo, podendo os princípios ter sua aplicação mitigada a fim de possibilitar a aplicação concomitante de outros.

Na ponderação entre dois princípios, de mesma categoria abstrata, deve-se observar qual dos princípios possui maior peso no caso concreto. Essa relação de tensão não pode ser solucionada no sentido de dar uma prioridade absoluta a um dos princípios garantidos pelo Estado. Assim, o “conflito” deve ser solucionado por meio de uma ponderação dos interesses opostos, ou seja, uma ponderação de qual dos interesses,

abstratamente do mesmo nível, possui maior peso diante as circunstâncias do caso concreto. Os dois princípios conduzem a uma contradição. Isso significa que cada um deles limita a possibilidade jurídica do cumprimento do outro. Essa situação não é solucionada declarando que um de ambos princípios é inválido e deve ser eliminado do sistema jurídico. Tampouco se soluciona introduzindo uma cláusula de exceção em um dos princípios de forma tal que em todos casos futuros esse princípio tenha que ser considerado como uma regra satisfeita ou não [17].

Tal raciocínio se mostra relevante na análise da lei 8.666 [2], cuja principal crítica se refere ao excesso de burocracia e falta de celeridade durante os processos regidos por tal legislação que, conforme exposto, teve a rigidez como característica proposital, visando o combate à corrupção. Entre os exemplos práticos de tal problema pode-se citar o trâmite de certidões e documentos comprobatórios apresentados pelas empresas concorrentes na fase de habilitação de processo licitatório, na qual era necessária a autenticação e reconhecimento em firma de cada um dos documentos, o que aumentava substancialmente o tempo total para concluir o processo.

A burocracia, em sentido amplo, representa um rito procedimental que visa balizar a ação de um atuante, para que sejam sempre respeitadas as etapas previstas no planejamento do procedimento que se objetiva cumprir. Quanto à sua aplicação no âmbito da administração pública, tal processo encontra fundamento no princípio constitucional da legalidade, que em relação à vertente pública, prescreve que o agente público só pode fazer aquilo que está previsto em lei. É um procedimento legítimo; porém, conforme exposto anteriormente, sua aplicação deve ser adequada para que seja alcançada a máxima eficácia de todos os princípios aplicados no processo.

Além disso, apesar do formalismo e rigidez inerentes à Lei 8.666/1993 [2] ao longo de seus mais de vinte e oito anos de vigência, a corrupção e a fraude processual voltaram a ocorrer, pelas lacunas que não foram totalmente completas ou mitigadas, propiciando pressão política que, mais tarde culminaria, com a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos.

Apesar de, inicialmente, a Lei 8666/93 [2] ter atingido o objetivo de combater a corrupção, em um segundo momento constata-se que, assim como as legislações, as práticas delitivas também evoluem, tanto que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos de 2021 tem como um dos objetivos novamente o combate à corrupção [17].

Desta forma, verifica-se que os entraves trazidos pelo cenário descrito impuseram ao Estado brasileiro a necessidade de editar uma nova legislação que preencha as lacunas presentes na Lei 8.666 [2].

### **3. METODOLOGIA**

Considerando-se as mediações do objeto desta investigação, optou-se pela realização de uma pesquisa descritiva e dedutiva. Realizou-se, inicialmente, uma análise documental em torno das principais produções legislativas brasileiras que apontam a transformação histórica das licitações. Isto ocorreu com o intuito de levantar as contribuições de diferentes autores que ajudam a desvendar as particularidades que assumem as referidas legislações nas últimas décadas.

Triviños [18], ensina que a pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Assim, para que se alcance o objetivo deste trabalho, qual seja a análise crítica entre a nova Lei de Licitações (14.133/2021) [1] e a Lei 8.666 [2], foi utilizada como fonte primária, a própria legislação sobre o tema, bem como a Constituição Federal [11] e livros na área jurídica, além de jurisprudências afetas ao tema. Tal pesquisa foi feita de forma a analisar e interpretar os fatos sem que, de qualquer forma, sejam manipulados.

Desta forma, o sucesso dessa pesquisa se deve muito à capacidade de optar pela alternativa metodológica mais adequada à análise daquele objeto, dos instrumentos utilizados e da interpretação dos resultados a que o uso dos instrumentos permite chegar [18]

### **4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Oficialmente, as discussões acerca da edição de uma Nova Lei de Licitações tiveram início em maio de 2013, no Senado Federal, pela criação da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993) [2]. Entre quase oito anos de trâmite legislativo, o Brasil passou por mudanças políticas, incluindo o mandato de três Presidentes eleitos e alterações significativas na composição do Congresso Nacional, no que se refere às filiações políticas.

20 anos após a promulgação da Lei 8.666 de 1993, e assim como esta, esta nova também teve como justificativa o combate à corrupção, além de, segundo a justificativa do presidente do Senado, Renan Calheiros, para criar a comissão especial, que a Lei nº 8.666/1993 estaria fazendo 20 anos e que nesse período a Administração Pública havia passado por muitas mudanças [17].

Tais mudanças e divergências contribuíram para que o tempo total do processo tenha se tornado tão longo, mas também representa a participação das diversas correntes políticas, contribuindo para que a nova lei contemplasse, de alguma forma, a pluralidade de ideais e anseios da sociedade.

Após inúmeras audiências públicas, emendas e propostas de emendas, além das dificuldades trazidas pela pandemia da COVID-19, que acabaram por impor o adiamento de prazos necessários ao processo legislativo, a Lei 14.133/2021 [1] foi publicada no dia primeiro de abril de 2021.

O Quadro 1 demonstra todos os novos itens trazidos na Nova Lei de Licitações, sendo esse apontamento de extrema importância para elucidar a gama de elementos colocados nesse novo momento. Porém, é necessário ressaltar que o presente trabalho utiliza e debruça seus esforços teóricos e metodológicos, nos aspectos que possuam maior relevância e coerência para a construção desse objeto.

#### PRINCIPAIS ALTERAÇÕES E INOVAÇÕES

PRINCÍPIOS	PUBLICAÇÃO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	GARANTIAS
SERVIDOR RESPONSÁVEL PELA CONTRATAÇÃO	PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS	DURAÇÃO DOS CONTRATOS
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	MODOS DE DISPUTA	RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA TRABALHISTA
OBJETIVOS DO PROCESSO LICITATÓRIO	DISPENSA FACULTATIVA DE DOCUMENTAÇÃO REFERENTE À HABILITAÇÃO	TERMO INDENIZATÓRIO
CERTIFICAÇÃO	CONTRATAÇÃO DIRETA	EXTINÇÃO DOS CONTRATOS
FASES DA LICITAÇÃO	INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO	OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAR ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTO
PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO - FASE PREPARATÓRIA	LIMITES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR	DA NULIDADE DOS CONTRATOS
PROGRAMA DE INTEGRIDADE (COMPLIANCE)	DISPENSA DE LICITAÇÃO	MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS
MODALIDADES DE LICITAÇÃO	PROCEDIMENTOS AUXILIARES DAS LICITAÇÕES E DAS CONTRATAÇÕES	LINHAS DE DEFESA
CRITÉRIOS DE JULGAMENTO	REAJUSTAMENTO	PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)
PROVA DE QUALIDADE DE PRODUTO	CONDIÇÃO DE EFICÁCIA DO CONTRATO	CRIMES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
CONTRATAÇÃO INTEGRADA, SEMI-INTEGRADA E FORNECIMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ASSOCIADO	POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DO INSTRUMENTO DE CONTRATO	DA ATUALIZAÇÃO ANUAL DOS VALORES DA NOVA LEI
TERCEIRIZAÇÃO	PEQUENAS COMPRAS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRONTO PAGAMENTO	DA APLICAÇÃO DA NOVA LEI ÀS REFERÊNCIAS FEITAS A LEI Nº 8.666/1993, LEI Nº 10.520/2002 E AOS ARTIGOS 1 A 47-A DA LEI Nº 12.464/2011
DA ANÁLISE JURÍDICA		

Quadro 1. Fonte:

Para que sejam compreendidas as inovações e diferenças trazidas pela Nova Lei de Licitações, é fundamental que seja feita uma análise do espírito do(s) legislador(es) ao editar tal ato; ou seja, o fim prático que se desejou alcançar, conforme prevê a doutrina quanto à interpretação de normas jurídicas. Nesse contexto, as leis, dentre diversas vertentes, sintetizam normas e regras a serem cumpridas por aqueles que atuam em seu campo de aplicação e representam desdobramentos de princípios previstos numa norma de hierarquia superior.

Como todo dispositivo legal, a Lei 14.133 [1] encontra fundamento na Carta Magna, a Constituição Federal de 1988 [2], documento no qual estão dispostos os objetivos e princípios fundamentais da República Federativa do Brasil que, em última instância, representam o fundamento não só das leis em sentido estrito, mas de todo nosso ordenamento jurídico. Em seu artigo 3º, a Carta Magna dispõe sobre os objetivos fundamentais desta República, a razão de ser desta forma de governo.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [11]

Para alcançar tais objetivos, a Administração precisa agir por meio de diversos tipos de atos administrativos, cuja execução é pautada por princípios. Em seu artigo 37º, a Constituição cidadã explicita os principais princípios norteadores de tais atos, merecendo especial atenção os princípios da impessoalidade e eficiência que, pela supremacia do interesse público sobre o privado e também da indisponibilidade do interesse público, conduzem a Administração a agir buscando sempre o melhor interesse público e de forma tempestiva às necessidades apresentadas.

De acordo com o disposto no artigo 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) [20], o período de *vacatio legis* é compreendido como o decurso de tempo entre a publicação e o início de produção de efeitos de uma lei, incluindo-se neste prazo o dia de início e o dia do fim. Em regra, quando não disposto de forma diversa no próprio texto da lei, tal período tem a duração de 45 dias. No caso da Lei 14.133/2021 [1], foi previsto expressamente que tal diploma legal entrava em vigor imediatamente, produzindo seus efeitos a partir do dia de sua publicação, dia primeiro de abril de 2021.

No entanto, a Nova Lei de Licitações, em seu artigo 191, previu um período de transição de dois anos a partir de sua publicação, para que as disposições das leis anteriores relativas à licitações e contratos administrativos fossem completamente revogadas. A previsão deste período de transição visa proporcionar à Administração pública um período de adaptação, para que os agentes públicos se adequem às novas previsões, visto a importância do tema. Dessa forma, durante tal período, a Administração poderia aplicar qualquer um dos regimes, de acordo com os princípios da conveniência e oportunidade.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta

Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência [1].

Tal disposição não resulta numa combinação de normas visando a aplicação em um caso concreto, mas sim a prerrogativa de opção entre os regimes licitatórios em cada processo, podendo um mesmo ente público ter concomitante diversos processos em andamento, ainda que seguindo em regimes diversos. Essa opção deve ser feita pela simples previsão em edital, seguindo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório em licitações, que obriga tanto a Administração quanto os licitantes a observância objetiva a cumprirem as normas estabelecidas no edital, respeitando o princípio da competitividade.

Conforme previsto na Nova Lei de Licitações, o fim do período de transição entre as legislações seria no dia primeiro de abril de 2023; porém, no dia 31 de março 2023 foi editada a Medida Provisória 1.167/2023 [3], pelo Presidente da República, prevendo a prorrogação do prazo para adequação à nova lei desde que a opção por adotar a legislação anterior fosse feita até o dia trinta e um de março de 2023 e o edital seja publicado até o dia trinta de dezembro de 2023.

No âmbito da Marinha do Brasil, especificamente no âmbito do Esquadra, divisão específica que concentra o maior número de meios operativos desta vertente das Forças Armadas, durante o período de transição foi incentivada a adoção da nova legislação de forma a preparar a força para execução de processos licitatórios com base no diploma normativo mais recente, admitidas exceções para aplicação da legislação antiga, conforme as peculiaridades de cada caso.

Logo em seu artigo 1º, a Lei 14.133/2021 [1] delimita os órgãos e entidades sujeitos as suas disposições quanto à processos licitatórios, abrangendo a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, bem como os fundos especiais e quaisquer entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública. No inciso I do referido artigo, a legislação menciona expressamente os órgãos integrantes dos poderes Legislativo e Judiciário que, apesar de terem como principal atribuição constitucional objetos distintos do poder executivo, de forma secundária também exercem a função administrativa, se enquadrando no conceito de Administração Pública em sentido amplo.



Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública [1]

As empresas estatais, entidades integrantes da Administração Pública Indireta, apesar de estarem abrangidas pelo dever de licitar, não estão submetidas, de forma geral, ao disposto na Lei 14.133/2021 [1], o que ocorre devido à vigência da Lei 13.303/2016, específica para este tipo de ente público. No entanto, o atendimento a normas estabelecidas por outra legislação não afasta a aplicação das disposições penais previstas no artigo 178º da Nova Lei de Licitações, conforme será abordado em tópico específico.

Não obstante tais previsões expressas, há exceções quanto ao âmbito de aplicação da nova lei como, por exemplo, no caso de repartições públicas sediadas no exterior, que obedeceram apenas aos princípios básicos da Lei 14.133/2021 [1], devendo observar a legislação específica e atender às peculiaridades locais. Tal exceção contempla a Marinha do Brasil, que possui diversos estabelecimentos e representações em território estrangeiro e de acordo com as especificidades de cada caso, deve aplicar no exterior a legislação prevista. Na mesma linha de raciocínio, cabe ressaltar as situações em que é aplicada a Lei 10.973/2004 [21], Lei de Inovação, que prevê casos em que a administração não pode aplicar aos particulares todos os meios de exigibilidade de adimplemento do contrato, justamente pelo caráter particular que o desenvolvimento de contratações de inovações técnicas pode trazer.

Além das já expostas, é fundamental abordar neste trabalho as situações em que a própria legislação, tanto a lei 8.666/1993 [2] quanto a Lei 14.133/2021 [1] prevêem em seu texto, sendo as diferenças entre elas tratadas adequadamente no tópico sobre a efetiva comparação entre as leis. Trata-se dos institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitação.

A dispensa de licitação ocorre no caso de contratações em que o processo licitatório poderia ser realizado pela Administração, mas devido ao enquadramento em situações, como processos em que o valor do objeto é inferior ao que é considerado vantajoso para a administração seguir o trâmite licitatório ou nas situações em que não é cabível a licitação devido à conjuntura emergencial<sup>5</sup>, estado de sítio, guerra ou calamidades públicas, como foi a

<sup>5</sup> Então, em 6 de fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei nº 13.979/2020 [22], a fim de propiciar aos agentes públicos subsídios de ordem prático-jurídica na tomada de decisões, à medida que forem instados a atuar diante de situações inéditas, como aborda Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões [23]. A Lei nº 13.979/2020 [22] foi sancionada com o intuito de auxiliar o enfrentamento e combate ao Coronavírus, causador da doença COVID-19, que por sua vez se tornou uma emergência de saúde pública internacional. [15]

caso da pandemia da COVID-19<sup>6</sup>, é prevista a prerrogativa de realizar a contratação por meio de processo simplificado.

Declarada a pandemia pela OMS (Organização Mundial da Saúde), decorrente da doença causada pelo Coronavírus, o Presidente da República decretou situação de emergência no mês de fevereiro de 2020. Dado o cenário totalmente atípico, uma nova norma foi proposta pelo Poder Executivo federal, aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada e publicada pelo Presidente da República com grande celeridade: a Lei nº 13.979/2020 [23], que dispõe de medidas para enfrentamento de saúde pública no país. Em seguida, a Lei nº 13.979/2020 [22] foi alterada pela Medida Provisória nº 926/2020 [24], no mês de março, a fim de regulamentar procedimentos de aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, flexibilizando as contratações em âmbito nacional. A Medida Provisória foi posteriormente convertida na Lei nº 14.035/2020 [24] de 11 de agosto de 2020 [14].

Destaca-se, com base em Alves [14] que ao aprofundar os estudos sobre as legislações citadas e suas modificações diante do cenário brasileiro em meio a pandemia, percebeu-se uma preocupação do legislador em trazer respaldo e segurança jurídica ao administrador público, dando liberdade e orientação para realizar licitações e compras públicas com amparo legal, ao mesmo tempo pensando em sanar as dificuldades enfrentadas pelo serviço sanitário nacional, que por sua vez teve suas fragilidades expostas ante tamanha complexidade de ação exigida pela pandemia causada pelo Coronavírus, fato esse que precisa ser destacado de maneira positiva, compreendendo a complexidade das licitações e de um período inédito de calamidade.

Por outro lado, os enquadramentos em inexigibilidade de licitação se referem aos casos em que a competição entre os licitantes não é exequível, o que pode ocorrer quando há fornecedor exclusivo de determinado objeto e serviços de notória especialização, que abarcam os casos em que o fornecedor tem comprovada relevância em sua área de atuação. Além dos casos já citados, as contratações no setor artístico, quando o objeto contratado guarda vinculação pessoal com um artista específico e serviços técnicos em que a necessidade de especialização do contratado possa ser justificada por qualidade singular da técnica empregada, bem como de sua aplicação, também podem ser enquadradas da mesma forma. Como ocorre na dispensa, nos casos de inexigibilidade de licitação a contratação ocorre através de processo simplificado.

Conforme exposto anteriormente, toda legislação deve respeitar os princípios implícitos e explícitos no artigo 37º da Constituição Federal, o que não representa óbice

---

<sup>6</sup> Em 30 de janeiro de 2020, foi declarado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), surto de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus, detectada pela primeira vez em Wuhan, em dezembro de 2019, cidade mais populosa e capital da província Chinesa de Hubei, localizada na China Central. Posteriormente, em 11 de março de 2020, decretada pandemia global, devido à extensa contaminação pelo vírus que foi detectado em todos os continentes, constituindo o mais alto nível de alerta da Organização, de acordo com a Organização Pan- Americana de Saúde (OPAS). [14]

à previsão de outros princípios em cada legislação de acordo com seu objeto específico e campo de aplicação. No caso da legislação relativa a licitações e contratos administrativos, a Lei 8.666/1993 já previa expressamente diversos princípios, como o da vinculação ao edital e da legalidade, e todos foram preservados pela Lei 14.133/2021 [1]. No entanto, a Nova Lei de Licitações trouxe em seu texto, além dos já positivados na legislação anterior, novos princípios de forma expressa no seu artigo 5º, visando orientação dos agentes públicos e guiar a administração ao seu objetivo, que é a escolha da proposta mais vantajosa ao fim do processo licitatório.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 [20].

O Quadro 2, a seguir, elucida de maneira clara a mudança realizada nos princípios da legislação e realiza o comparativo com a Lei nº 8.666/1993 [2]:

PRINCÍPIOS		
Legislação Anterior	NOVA LEI	Comentários
Lei nº 8.666/1993: Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.	Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).	Incorporação, de forma expressa, dos princípios dispostos anteriormente em normas esparsas e em entendimentos jurisprudenciais, <b>assim como as diretrizes</b> , que deverão nortear o procedimento licitatório ou do afastamento de licitação.

Quadro 2. Fonte:

Além do disposto neste artigo 5º, há outros princípios ao longo de seus artigos, totalizando 12 além do disposto na antiga lei de licitações, bem como determinações atualizadas acerca dos princípios gerais. Entre as principais inovações desta nova lei há determinação específica visando atender aos princípios da moralidade e probidade quando o objeto do processo licitatório for contratação de grande vulto, definida como aquela em que o valor estimado supera R\$ 200.000.000,00. Nesses casos, o edital deverá prever a

obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor dentro do prazo de seis meses.

A principal inovação no que se refere a princípios balizadores da nova lei de licitações visa orientar o administrador público a voltar sua atenção não só ao aspecto externo, na fase em que são atingidos os particulares, mas também no aspecto interno, trazendo relevância à governança da administração pública. Trata-se do princípio do planejamento, cuja aplicação prática direciona a atuação do agente público num momento anterior à publicação do edital. Tal princípio visa o melhor aproveitamento dos recursos públicos pela redução de desperdícios que a falta de seu emprego pode causar. Sua materialização ocorre por meio de instrumentos como a elaboração de planos de contratações anuais e também pelo Estudo Técnico Preliminar, documento que integra a primeira etapa do planejamento do processo licitatório e que, caso seja decidido pela viabilidade da contratação, será a principal base para a elaboração do Termo de Referência, Anteprojeto ou Projeto Básico, conforme a situação de cada contratação em particular.

Leonez [25] destaca que, simplificadamente, pode-se dizer que Planejamento é um conjunto de procedimentos e ações que visam à realização de determinado projeto. Com um planejamento identificam-se os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e os tempos a serem seguidos. Tal princípio é importante para que se possa pensar no objeto central desse estudo e sua aplicabilidade na Marinha do Brasil, pois todo o conhecimento e planejamento dos procedimentos trazem mais clareza a sua execução, Dessa forma, concorda-se que:

Quanto mais bem planejada é uma contratação, menos surpresas o gestor terá de lidar ao longo de sua vigência. À medida que o planejamento é amplo, maiores quantidades de situações poderão ser previstas, possibilitando que soluções sejam implantadas antes mesmo de ocorrer o problema. O planejamento auxilia no monitoramento e controle dos riscos permitindo prever ações preventivas e até corretivas. [25].

Visando atender aos princípios da celeridade e eficiência, já previstos na legislação anterior, a Lei 14.133/2021 [1] prevê a inversão das fases de habilitação de licitantes e de julgamento das propostas, como demonstrado no Quadro 3. Tal procedimento já era empregado de acordo com as disposições da Lei 10.520/2002 [13], Lei do Pregão, aplicável aos casos de contratação de bens e serviços comuns, porém agora sendo aplicável de forma geral às licitações e contratos, conforme a Nova Lei de Licitações. Nesse novo formato, a administração age de forma a não prejudicar os interesses dos particulares, da própria administração e da relação custo-benefício entre os recursos utilizados, inclusive o tempo, eos resultados positivos trazidos à sociedade.

De acordo com a Lei 8.666/1993 a primeira fase a ser realizada dentro do processo licitatório era a de habilitação, que visa verificar se os licitantes apresentavam todos os requisitos aplicáveis para contratações pela administração pública. Tal procedimento acabava por afetar a eficiência do processo, visto que se despendia quantidade significativa de tempo avaliando características de licitantes que, por vezes, apresentavam propostas que sequer se aproximavam da mais vantajosa para administração pública.

CRITÉRIOS DE JULGAMENTO		
Legislação Anterior	NOVA LEI	Comentários
Lei nº 8.666/1993: Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato	Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:  I - menor preço; II - maior desconto; III - melhor técnica ou conteúdo artístico;	A nova lei define os parâmetros de utilização dos critérios de julgamento.  O julgamento por maior retorno econômico, inovação da nova lei de
convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. §1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: I - a de menor preço- quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço; II - a de melhor técnica; III - a de técnica e preço. IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.	IV - técnica e preço; V - maior lance, no caso de leilão; VI - maior retorno econômico.”	licitações, utilizado, exclusivamente, para a celebração de contrato de eficiência (art. 39, caput).  O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital e esse desconto será estendido aos eventuais Termos Aditivos (art. 34, §2º).

Quadro 3. Fonte: [19]

De acordo com o exposto neste trabalho, as licitações públicas abrangem os processos que visam a alienação, a contratação de obras, serviços e compras públicas. De acordo com seu objeto a ser contratado, é definida a modalidade de licitação, que define regras específicas a serem aplicadas a cada processo licitatório. No caso da Lei 8.666/1993 [2], duas das modalidades previstas se baseavam no valor do objeto. A lei 14.133/2021 [1] deixou de definir modalidades de acordo com esse critério; a ela não são aplicáveis a tomada de preços nem o convite.

Uma das principais inovações da Lei 14.133/2021 [1] é a previsão do diálogo competitivo, nova modalidade que busca, por meio de processo licitatório, a melhor solução proposta por particulares de acordo com a normatização própria desse regime. Tal modalidade

pode ser empregada para solucionar problemas em que não seja viável ou não seja aplicável para administração atender às suas demandas baseando-se somente nas soluções já existentes em serviços ou produtos presentes no mercado, sendo necessária a proposição de uma solução técnica ou tecnológica para atender ao interesse público.

O Quadro 4, a seguir, auxilia na visualização das atuais modalidades e traz uma comparação mais clara sobre como se dava na legislação anterior.

MODALIDADES DE LICITAÇÃO		
Legislação Anterior	NOVA LEI	Comentários
<p>Lei nº 8.666/1993:</p> <p>Art. 22. São modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão.”</p> <p>Lei nº 10.520/2002 (Pregão):</p> <p>Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.</p>	<p>Art. 28. São modalidades de licitação: I - pregão; II - concorrência; III - concurso; IV - leilão; V - diálogo competitivo.</p>	<p>O Diálogo Competitivo é uma das modalidades de licitação onde a Administração realiza diálogos com os licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (art. 6º, XLII e art.32).</p> <p>As modalidades pregão e concorrência passam a observar o mesmo procedimento (art. 17).</p> <p>As modalidades de licitação tomada de preços e convite, previstas na Lei nº 8.666/1993 não foram mantidas na nova lei.</p>

Quadro 4. Fonte:

Durante a vigência da Lei 8.666/1993 [2], nos casos que hoje pode ser aplicado o diálogo competitivo, grande parte da administração pública se limitava a dedicar esforços paradesfazer a forma mais precisa possível o objeto a ser licitado, correndo o risco de que, na prática, o serviço ou produto contratado não atendesse exatamente à necessidade pública. Por outro lado, há histórico de realização de mais de uma modalidade licitatória em sequência, para atender apenas a um objetivo final.

Exemplo recente de tal procedimento ocorreu no âmbito da Marinha do Brasil, especificamente na Diretoria Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM), em que foram empregados três processos distintos visando ampliar as instalações desta Diretoria. Inicialmente foi realizado um processo por meio de dispensa de licitação apenas para verificar a viabilidade da ampliação de um prédio já existente nesta Organização Militar. Posteriormente, foi realizado um pregão eletrônico para elaboração de um Projeto Básico referente a tal obra e, por fim, realizada uma licitação na modalidade

concorrência para execução do Projeto Básico resultante da licitação anterior. Caso o diálogo competitivo fosse plenamente aplicável a tal caso, as etapas de pregão e concorrência poderiam ser aglutinadas, resultando num único processo capaz de atender ao objetivo do processo licitatório, ou seja, a ampliação das instalações da referida Diretoria.

Há ainda hoje, durante o período de transição entre a Lei 8.666/1993 [2] e a Lei 14.133/2021 [1], certa insegurança quanto a aplicação desse novo instrumento. Até o presente momento, não há registro de aplicação da modalidade “diálogo competitivo” em nenhum nível da administração. Isso ocorre, dentre outros motivos, pela dúvida quanto à definição dos casos em que tal modalidade inovadora possa ser aplicável. Visando essa aplicabilidade, o governo federal tem promovido cursos, palestras e congressos em âmbitos municipal, estadual e federal para difundir e explicitar todas as inovações e padronizar os procedimentos trazidos pela nova Lei de Licitações.

Também merecem destaque as alterações acerca dos valores aplicáveis à dispensa de licitação. No caso da antiga lei de licitações, o valor aplicável às dispensas de licitação que envolviam obras e serviços de engenharia tinham como limite R\$ 33.000,00 e as contratações que não envolviam esse tipo de serviço tinham como limite de dispensa R\$ 17.600,00. Com o advento da Lei 14.133/2021 [1], os valores foram atualizados para R\$ 100.000,00 e R\$ 50.000,00, respectivamente.

Atendendo à evolução tecnológica e mudanças na sociedade de forma geral, a nova Lei de Licitações prevê a preferência pela realização do processo licitatório por meios digitais. Tais disposições são permanentes no texto da lei, continuando a produzir seus efeitos mesmo após o fim pandemia da COVID - 19, conjuntura que restringia a realização de reuniões e eventos presenciais quando da publicação da Lei 14.133/2021 [1].

Quanto à imposição de penalidades previstas na Nova Lei de Licitações, de acordo com seu artigo 193º, há diferenciação entre crimes, conforme definido em lei, e as meras contravenções administrativas. Quanto àqueles, a aplicação das disposições da Nova Lei de Licitações é imediata, a partir da data de sua publicação no dia primeiro de abril em 2021. Por outro lado, as demais penalidades, não definidas em lei como crime, só deverão ser aplicadas de forma diferida, a partir de 30 de dezembro de 2023, assim como as demais disposições da Lei 14.133/2021 [1].

Conforme exposto no tópico que trata sobre o âmbito de aplicação da Nova Lei de Licitações, a Lei 14.133/2021 [1] se aplica à Administração Pública direta, autárquica e



fundacional, bem como os fundos especiais e quaisquer entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública, de acordo com o exposto em seu artigo 1º.

O termo “administração direta” se refere aos órgãos diretamente relacionados aos entes da federação e subordinados ao chefe do poder a que pertencem. Sendo a MB instituição integrante da União e subordinada à Presidência da República por meio do Ministério da Defesa, é componente da administração direta. Já a administração indireta se refere ao conjunto de entidades possuidoras de Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas próprio e prestam serviços ou regulam atividades ligadas à administração direta. São representadas pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Não há relação de subordinação hierárquica entre a administração direta e indireta, mas apenas vinculação finalística.

A MB, assim como os demais órgãos da administração direta, deve obedecer ao disposto nas normas sobre processo licitatório em todos os tipos de contratos administrativos. Essa expressão compreende compras, alienações, contratações de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados e contratos de naturezas diversas previstas na legislação. Mas quando observada a administração pública de forma geral, devem ser consideradas algumas exceções, aplicadas de acordo com o princípio da especialidade: Concessão e permissão de serviços públicos, regidos pela Lei 8.987/1995; parcerias público-privadas (PPP), sendo aplicável Lei 11.079/2004; Serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, conforme o disposto na Lei 12.232/2010 e nos casos de aplicação da Lei 10.973/2004, Lei de Inovação.

Entre as inovações trazidas pela Lei 14.133/2021, o diálogo competitivo é a que proporciona maior utilidade e aplicabilidade no âmbito da Marinha do Brasil. A realidade peculiar navios dessa instituição impõe situações em que, por vezes, é necessária a proposição de soluções que exigem soluções técnicas não óbvias, como a revitalização e redistribuição de diversos sistemas complexos que são utilizados nos navios da Marinha do Brasil.

## **5. CONCLUSÃO**

Analisando as disposições das Leis 8.666/1993 [2] e 14.133/2021 [1], bem como os contextos históricos que motivaram sua discussão no processo legislativo, se torna evidente o fato de que tanto o conteúdo quanto a forma desses dispositivos legais foram editados para atender o interesse social, representado pelas composições do Congresso Nacional às épocas de suas promulgações.

A Lei 8.666/1993 [2] não alcançou todos os objetivos vislumbrados por ocasião de sua promulgação; a corrupção encontrou formas de se manter nos mais variados níveis da



administração pública e muitos foram os obstáculos e ajustes necessários para que tal norma se mantivesse atendendo ao interesse público. O fato de não se ter alcançado um pleno uso desse dispositivo legal culminou na elaboração e promulgação da Lei 14.133/2021 [1] que, além de aprimorar a aplicação de princípios e instrumentos que visam atender à finalidade de um processo licitatório, previu outros, buscando melhor aplicabilidade e exequibilidade a esse processo.

Observando a nova legislação de forma teórica, é possível identificar a evolução entre as legislações e a proposição de diferentes abordagens que são coerentes com os vinte e oito anos que separam as duas normas. Dessa forma, as disposições da nova Lei de Licitações são mais atuais e coerentes com a sociedade brasileira moderna.

Porém, os efeitos práticos dessa nova legislação, especialmente devido à postergação para produção de seus efeitos de forma obrigatória, que só ocorrerá a partir de trinta de dezembro deste ano, ainda enfrentarão obstáculos, que somente a sua apreciação em casos concretos pode resultar no seu aperfeiçoamento.

Nesse contexto, fica notória a importância do estudo, cujo efeito imediato é a preparação administração pública. O atendimento ao próprio princípio do planejamento, previsto na nova lei de licitações, e suas inovações sejam compreendidas corretamente e aplicadas de forma eficiente, contribuindo para que nossa sociedade evolua e atenda aos objetivos da edição dessa lei.

## **5.1. SUGESTÕES PARA FUTUROS TRABALHOS**

Por se tratar de uma legislação muito recente em relação ao ano de produção desse trabalho, e especialmente por ainda estar em processo de implementação em sua integralidade, as futuras pesquisas sobre a Lei 14.133/2021 deverão considerar, além dos aspectos já apresentados, a inclusão de dados resultantes da observação prática dos efeitos que a Nova Lei de Licitações, bem como as respostas a algumas das incertezas que ainda permeiam alguns pontos específicos da nova legislação, especialmente sobre a nova modalidade de licitação, o diálogo competitivo. Deverá ser empregado esforço significativo ao estudo dos efeitos concretos da nova Lei, para que assim esse diploma legal possa ser adequadamente avaliado quanto aos benefícios trazidos à sociedade.



## REFERÊNCIAS

- [1] 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 20 setembro 2023.
- [2] BRASIL, Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 17 setembro 2023.
- [3] BRASIL, Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm). Acesso em: 2 out. 2023.
- [4] BRASIL, Congresso Nacional. Entenda a Tramitação da Medida Provisória. Agência Senado. Disponível em: < <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria> >. Acesso em 10 setembro 2023.
- [5] BRASIL, Senado Federal. Primeira norma de licitações foi editada no Império. 10 julho. 2014. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/07/10/primeira-norma-de-licitacoes-foi-editada-no-imperio>>. Acesso em 10 setembro 2023.
- [6] BARBOSA, Glauber de Castro. Processo Licitatório no Brasil: Evolução Normativa. Revista Ciências Sociais em Perspectiva, [S. l.], v. 8, n. 15, p. p. 145–159, 2009. Disponível em: <https://erevista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/2330/3161>. Acesso em: 26 setembro 2023. p. 146.
- [7] BRASIL, Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 07 setembro 2023.
- [8] BRASIL, Planalto Federal. Decreto-Lei. Disponível em: < <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-leis#:~:text=T%C3%AAm%20for%C3%A7a%20de%20lei%20e,Leis%20ainda%20permanecem%20em%20vigor.> >. Acesso em 10 setembro 2023.
- [9] MELO FILHO, Luiz Fernando Bandeira de. A Licitação na Constituição de 1988. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de->

- estudos/outras-publicacoes/volume-iiconstituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-licitacao-na-constituicao-de-1988. Acesso em: 17 junho 2022.
- [10] BRASIL, Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86imprensa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86imprensa.htm). Acesso em: 17 setembro 2022.
- [11] BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 setembro 2023.
- [12] BRASIL, Congresso Nacional. Termo Emenda Cosntitucional. Disponível em: < [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo//legislativo/termo/emenda\\_constitucional#:~:text=Emenda%20Constitucional-,Termo%3A%20Emenda%20Constitucional,que%20altera%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo//legislativo/termo/emenda_constitucional#:~:text=Emenda%20Constitucional-,Termo%3A%20Emenda%20Constitucional,que%20altera%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.) >. Acesso em 12 setembro 2023.
- [13] BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Diário Oficial da União, 18 de julho de 2002.
- [14] ALVES, A. P. G. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES E O ATUAL PROCESSO DE COMPRAS PÚBLICAS EM EMERGÊNCIA NO BRASIL. Revista de Gestão, Economia e Negócios, v. I, p. 40-60, 2020. ISSN II. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162/2046>>. Acesso em 22 de setembro de 2023.
- [15] 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: 01 de outubro de 2023.
- [16] 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.
- [17] AMORIM, Leticia Balsamão. A distinção entre regras e princípios segundo Robert Alexy Esboço e críticas, in Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 42 n. 165 jan./mar. 2005, pp. 124-126. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15545-15546-1-PB.pdf>. Acesso em 12 out. 2023.
- [18] TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- [19] MARINHA DO BRASIL. Diretoria de Administração da Marinha, nova Lei – normas gerais de Licitação e Contratação Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, mapa comparativo.
- [20] BRASIL, Decreto nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 23 setembro 2023.

- [21] BRASIL, Lei nº 10.973 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 17 setembro 2023.
- [22] BRASIL. Lei nº 13.979/2020, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, 7 de fevereiro de 2020.
- [23] DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. Cad. Pesqui. no.115 São Paulo Mar. 2002
- [24] BRASIL. Medida Provisória nº 926/2020, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União, 21 de março de 2020.
- [25] LEONEZ; Angelina. A LEI Nº 14.133/21 E A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES ANUAL. Disponível em: [www.licitacaocontrato.com.br](http://www.licitacaocontrato.com.br). Acesso em: 22 de setembro de 2023.

