

LICITAÇÕES PÚBLICAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS LEIS 8.666/1993, 10.520/2002 E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES (14.133/2021).

Aluno: Elpídio Ricardo Ananias Junior¹

Orientador: Prof. Dr. André Barsch Ziegmann

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma análise comparativa entre as Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e a Nova Lei de Licitações (14.133/2021), visando expor os benefícios para a Administração Pública e contribuir ao entendimento da Lei 14.133/2021. A pesquisa foi efetuada, por meio de metodologia qualitativa, utilizando-se da comparação entre leis e análise documental. O trabalho torna-se importante ao evidenciar alguns dos benefícios e das diferenças da Nova Lei de Licitações, procurando otimizar a aplicação e o uso da legislação para todos os interessados. Diante da vastidão do tema, foram abordados tópicos que chamam a atenção no estudo das leis. Desta forma, procurou-se explicar sobre as alterações, correlacionando alguns dos princípios inovadores da nova lei. Portanto, este artigo também visa inspirar o aprofundamento e novos estudos sobre o tema, a fim de que a boa gestão pública seja uma realidade, saindo do campo normativo e entrando no cotidiano dos gestores, bem como sirva de instrumento de controle social.

Palavras-chave: Nova Lei de Licitações. Contratos. Sanções Administrativas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem como objeto as inovações relevantes, bem como as similaridades da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) em comparação com as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. A aplicação da Nova Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, tornou-se um desafio por se tratar de um assunto vasto, com inúmeras inovações e procedimentos. Diante disso, verifica-se ser fundamental um estudo sobre o tema. Sendo assim, com o intuito de colaborar para o entendimento, bem como com a correta aplicação da norma, serão apreciadas as mudanças e novidades trazidas pela Nova Lei, esclarecendo e evidenciando as diferenças em relação com as outras normas que versam sobre o tema.

Desta forma, a pesquisa terá efeitos para todo o território nacional, tendo como interessados os servidores da Administração Pública de todos os entes da

¹ Elpidio Ricardo Ananias Junior, graduando em Administração Pública.

Federação, bem como os demais stakeholders (sociedade, empresas e estudantes). No item 1, foi feita uma breve explanação sobre as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. Na sequência, nos itens 2, 3 e 4 foram tratados respectivamente temas cruciais da nova lei de licitações, dos contratos administrativos, e das sanções administrativas. A pesquisa foi efetuada, por meio de metodologia qualitativa, utilizando-se da comparação entre leis e análise documental.

1 AS LEIS 8.666/1993 E 10.520/2002

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é a legislação que estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no Brasil. Ela regulamentou a forma como a Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deveriam realizar suas aquisições e contratações. Essas, são realizadas por meio de procedimentos administrativos, visando selecionar a melhor proposta, atendendo ao princípio da isonomia, com o objetivo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Na Lei n. 8.666/1993, existiam cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso. Cada modalidade tinha seu rito determinado, com valores e prazos diferentes. Entretanto, a modalidade concorrência poderia substituir a modalidade tomada de preços, e ambas poderiam substituir a modalidade convite.

Já a Lei nº 10.520/2002, é uma norma específica que criou a modalidade de licitação pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, os quais são considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Essa lei atinge todo o território nacional e não existe valor para a utilização da modalidade, o que a define é o objeto que será contratado. Seu critério de julgamento é o de menor preço.

Com relação a Lei 8.666/1993, existe a inversão das fases de julgamento e habilitação. Ou seja, julga-se a proposta e depois verifica-se a qualificação apenas da proposta vencedora para habilitar, trazendo eficiência a todo o processo. Por fim, é importante destacar que a Lei 8.666/1993 era aplicada de maneira supletiva à Lei n. 10.520/2002.

2 NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei 14.133/2021, trouxe diversas inovações. Nela, houve a consolidação da modalidade pregão, que era prevista na Lei 10.520/2002, bem como diversos institutos da Lei 8.666/1993, os quais passaram a integrar a nova norma. Conforme o art. 194, em que pese a lei ter entrado em vigor na data de sua publicação, em 1º de abril de 2021, foi possível para a Administração Pública escolher, até 30 de dezembro de 2023, por qual lei iria licitar.

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. (BRASIL, 2021).

2.1 REVOGAÇÃO DAS LEIS QUE VERSAVAM SOBRE O TEMA

O artigo 193 da nova lei revogou completamente as leis 10.520/2002 e 8.666/1993, entretanto, o parágrafo único do artigo 191 informa que, no caso de a Administração ter licitado por essas leis, o contrato será regido pelas regras nelas previstas.

Segundo Niebuhr (2021), a redação do parágrafo único do artigo 191 da Lei 14.133/2021 causa contestação, pois, se a licitação segue o regime antigo, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. Desta forma, previu-se que, enquanto for vigente, o contrato seguirá com as regras pela lei em que foi licitado. A dúvida seria referente à possibilidade de prorrogação da vigência. A resposta é positiva, uma vez que existe previsão na Lei 8.666/1993 de hipóteses em que se pode prorrogar a vigência.

Diante do exposto, o regime antigo da Lei 8.666/1993 poderá produzir seus efeitos até 2029. Além disso, percebe-se que houve uma coerência do legislador a respeito da vedação de combinar as leis, prevista no caput do artigo 191.

2.2 ALTERAÇÕES DAS FASES DAS LICITAÇÕES

Como todo procedimento, a licitação percorre uma série de etapas ou fases até chegar ao seu resultado final. Neste sentido, é importante destacar que a Lei 14.133/2021 trouxe uma série de novidades em relação ao fluxo processual observado no âmbito das licitações públicas. Como regra geral e conforme disciplina o artigo 17, o processo licitatório observará a seguinte sequência de fases: a) preparatória; b) divulgação do edital de licitação; c) apresentação de propostas e lances, quando for o caso; d) julgamento; e) habilitação; f) recurso; e g) homologação.

Para dar mais agilidade a licitação, o legislador fez com que a regra seja julgar primeiro e depois se fazer a habilitação apenas do vencedor, do mesmo modo que era realizado na Lei 10.520/2002. Esta inovação trouxe eficiência e celeridade a todo o processo. No entanto, desde que por meio de ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes, a fase da habilitação poderá anteceder às fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento. Para isso, como não poderia deixar de ser, a previsão deverá constar no respectivo edital da licitação.

2.3 ALTERAÇÕES DAS MODALIDADES DAS LICITAÇÕES

O artigo 28 traz o rol das modalidades de licitações, sendo estas: pregão; concorrência; concurso; leilão; e diálogo competitivo. Desta forma, verifica-se que deixaram de existir as modalidades convite e tomada de preços. Entretanto, foram previstas a modalidade pregão, que antes era prevista em norma específica (Lei 10.520/2002) e a nova modalidade diálogo competitivo. A definição do diálogo competitivo encontra-se no artigo 6º e as suas regras no artigo 32.

De acordo com Roxo (2021), o diálogo competitivo, devido às suas restrições de cabimento, será empregado de forma excepcional, e quando exigir soluções mais complexas que dependem da expertise do mercado. Outro ponto a salientar, é que a Nova Lei de Licitações afastou a determinação de valores nas modalidades, os quais eram previstos no artigo 23 da Lei 8.666/1993. Desta forma, a definição da modalidade de licitação deverá ser feita apenas em razão

das características de seu objeto, ou seja, daquilo que será, não havendo mais restrições de valores.

2.4 PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

O PNCP foi criado pelo artigo 174, trata-se do sítio eletrônico que confere máxima eficácia ao princípio da transparência e publicidade. Nele, são publicados editais de licitações, contratos e seus aditamentos, compras diretas, dentre outros. Suas duas finalidades estão previstas nos incisos I e II do art. 174, os quais são a divulgação centralizada e obrigatória dos atos, além da realização facultativa de contratações. O PNCP também serve como uma ferramenta importante para o controle social.

Outra previsão importante está informada no art. 23 em que as pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral tenham como primeira opção, no inciso I, a utilização da consulta ao PNCP, deixando a pesquisa direta, comumente utilizada anteriormente pela Administração Pública, com no mínimo 3 (três) fornecedores, como quarta opção na previsão do inciso IV. Destaca-se que a adoção deste procedimento atende aos princípios da eficiência, da eficácia, e da celeridade, uma vez que se perdia grande tempo à espera do envio dos orçamentos pelos fornecedores e não raro o valor final do orçamento ficava superestimado.

2.5 PLANEJAMENTO

A nova lei previu no artigo 5º a observação do princípio do planejamento, bem como o artigo 18 enfatiza o planejamento na fase preparatória da licitação, citando a compatibilização com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Com isso, busca-se evitar contratações emergenciais e irregularidades.

Segundo Justen Filho (2021), o princípio do planejamento significa o dever de prever as ações futuras, adotando as providências mais adequadas e satisfatórias, a fim de efetivar os objetivos pretendidos. O planejamento está relacionado com a efetiva disponibilidade de recursos financeiros para que as contratações sejam possíveis. Outro sentido deste princípio é o de que todos os

atos da licitação devem, antes da sua execução, ser devidamente planejados. Como exemplo temos: o estudo técnico preliminar com a sua definição prevista no art. 6, inciso XX.

2.6 SUSTENTABILIDADE

A lei incorpora o princípio da sustentabilidade como um eixo fundamental nas licitações, promovendo as considerações socioambientais nas contratações. Isso significa que aspectos ambientais e sociais, além dos critérios de julgamentos, devem ser levados em conta na avaliação das propostas. A nova legislação permite que os editais incluam critérios que incentivem a utilização de produtos e serviços sustentáveis, como aqueles que reduzem impactos ambientais ou promovem a inclusão social. Isso pode incluir a exigência de certificações ambientais ou a consideração de produtos recicláveis.

A lei enfatiza a necessidade de um planejamento que integre a sustentabilidade nas contratações públicas. Isso requer a avaliação dos impactos socioambientais antes da realização das licitações, permitindo que os gestores públicos façam escolhas mais conscientes. Além das preocupações ambientais, a lei também aborda a responsabilidade social, permitindo que as licitações valorizem iniciativas que promovam a inclusão de grupos vulneráveis e a geração de empregos locais, fortalecendo a economia da região.

Como exemplo desta promoção, temos no artigo 25 a previsão da possibilidade do edital de licitação exigir que o percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação, seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos ou egressos do sistema prisional. Em suma, a nova lei de licitações representa um avanço significativo na promoção da sustentabilidade nas contratações públicas, buscando não apenas a eficiência econômica, mas também a responsabilidade social

2.7 PROCESSO ELETRÔNICO

Diante da evolução da Administração Pública e da tecnologia, não faria sentido a preferência dos procedimentos não ser pela via digital, pois o uso dos procedimentos eletrônicos atende aos princípios da eficiência, da celeridade, da

economicidade, bem como gera inúmeros benefícios para a Administração Pública.

O parágrafo 2º do art. 17 dá o comando de que as licitações serão preferencialmente sob a forma eletrônica, sendo possível a forma presencial, desde que seja motivada e que a sessão seja registrada em ata, bem como gravada em áudio e vídeo. Já o parágrafo 4º do mesmo artigo, faz a menção de que nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar que os licitantes também pratiquem seus atos em formato eletrônico para condição de validade e eficácia destes. Segundo o art. 12, inciso VI, “os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico”.

3 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

3.1 VIGÊNCIA

Na Lei nº 8.666/1993, a duração dos contratos administrativos deve ser fixada de acordo com o seu objeto, sendo que, em geral, os contratos têm uma duração máxima de até 60 meses (5 anos). Já a Nova Lei, estabeleceu em seu art. 106 que “A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos”. Entretanto, o artigo 107 amplia a vigência máxima para decenal, desde que exista previsão no edital e ateste pela autoridade competente da vantajosidade das condições e dos preços para a Administração.

Verifica-se que havendo vantajosidade à Administração os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão vigorar por até 10 anos. Esta previsão gera economia para administração pública, uma vez que o número de licitações diminui, gerando menos despesas.

Outra inovação que trouxe avanços, se deu no artigo 111, onde na contratação que previr a conclusão de escopo, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando o objeto não for concluído no período firmado em contrato. Na prática, os contratos de serviços (que não sejam contínuos) e de obras serão prorrogados automaticamente até a conclusão do

objeto. Entretanto, se a prorrogação se der por culpa da contratada, a Administração deverá aplicar sanções administrativas.

Enquanto a Lei nº 8.666/1993 apresentava regras mais rígidas e detalhadas quanto à duração e prorrogação dos contratos, a Lei nº 14.133/2021 traz uma abordagem mais flexível, permitindo ajustes conforme o interesse público e a natureza do serviço contratado. A nova lei busca uma maior eficiência e adaptabilidade aos contratos administrativos, refletindo uma modernização das práticas de gestão pública.

4 SANÇÕES ADMINISTRATIVA

Na prática, a nova lei trouxe as mesmas penalidades já previstas pela Lei 8.666/1993, porém, com algumas diferenças, principalmente em relação aos prazos das sanções, são elas: advertência - é a sanção mais leve e geralmente aplicada em situações onde a infração não é grave. Serve como uma forma de orientação para evitar novas infrações; multa - pode ser aplicada em diferentes percentuais, variando conforme a gravidade da infração e o dano causado. A multa pode ser aplicada cumulativamente com as outras sanções; impedimento de licitar e contratar - impede o infrator de participar de licitações e de firmar contratos com a administração pública por um período de no máximo 3 anos; declaração de inidoneidade para licitar e contratar - é a sanção mais severa que pode ser aplicada, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 anos e máximo de 6 anos.

As penalidades têm como objetivo garantir a integridade e a eficiência nos processos licitatórios e na execução dos contratos administrativos. Essa legislação trouxe uma nova abordagem em relação às sanções, buscando maior clareza e equidade nas penalizações aplicáveis aos licitantes e contratados.

A nova lei, assim como a lei 8.666/1993, estabelece que a aplicação de sanções deve seguir um processo administrativo, garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa. Isso significa que o contratado ou licitante deve ser notificado sobre a infração e ter a oportunidade de apresentar sua defesa antes que qualquer sanção seja imposta. Entretanto, os prazos para defesa

passaram a ser maiores, de 5 dias úteis conforme era previsto na Lei 8666/1993, para 15 dias úteis pela nova lei.

As sanções administrativas na nova lei de licitações visam promover a responsabilidade e a ética nas relações entre a administração pública e os particulares, sempre respeitando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Com a implementação de um sistema mais rigoroso e transparente, espera-se que a nova legislação contribua para a redução de fraudes e irregularidades nas licitações públicas, fortalecendo, assim, a confiança da sociedade nas instituições públicas.

QUADRO 1 - COMPARATIVO COM AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS LEIS

Lei 14.133/2021	Lei 8.666/1993	Lei 10.520/2002
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.	Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Lei específica que institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Modalidades – a Nova Lei manteve a concorrência (sem referência de valor estimado para contratação), o concurso e o leilão, além de incluir o pregão e definir o diálogo competitivo para situações específicas em que a administração não tem parâmetros claros para contratar.	As modalidades concorrência, tomada de preços e convite eram estabelecidas de acordo com o valor estimado da contratação. A lei também previa o leilão e o concurso.	Não há valor para a modalidade Pregão, o que define sua utilização é o objeto que será contratado.
		Inversão da ordem de fases da licitação, onde a análise das propostas precede a análise de habilitação. Assim, os licitantes só têm suas documentações verificadas após serem classificados no preço.

Fase externa caracterizada pela inversão de fases pois a fase de julgamento das propostas ocorre antes da análise da documentação de habilitação, e tem como objetivo otimizar os processos licitatórios, tornando-os mais ágeis e eficientes.	Fase externa da licitação mais morosa, pois a fase de habilitação (análise da documentação dos licitantes) ocorria antes da fase de julgamento das propostas, o que poderia gerar atrasos.	O pregão pode ser realizado presencialmente ou de forma eletrônica, sendo a versão eletrônica a mais comum, pois oferece mais agilidade, transparência e redução de custos.
Princípios - ampliou e detalhou os princípios que devem nortear os processos licitatórios e contratuais da Administração Pública, trazendo uma visão mais moderna e alinhada com a necessidade de maior planejamento, transparência, sustentabilidade e eficiência nas contratações públicas.	Previo que a licitação seria 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.	A Lei do Pregão possui regras próprias, mas, na falta de regulamentação específica, recorre-se à Lei 8.666/1993 para aspectos gerais da licitação. Essa aplicação subsidiária permite que o procedimento do pregão seja flexível, mas ao mesmo tempo amparado por normas consolidadas de licitações públicas.
Introduziu o uso de meios eletrônicos para a execução de todas as etapas da licitação, estabelecendo regras claras para a utilização de plataformas digitais, como pregão eletrônico e outros sistemas de contratação pública mais ágeis.	Tipificava os crimes de licitação e fixava as penas.	
Acrescentou ao Código Penal os crimes em licitações e contratos administrativos.		

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de toda a explanação, verifica-se que a nova lei de licitações, trouxe inúmeros benefícios, como: maior transparência; modalidades de licitação com uma abordagem mais adequada às necessidades da Administração Pública; foco na inovação com e no estímulo de soluções inovadoras, permitindo que a administração pública busque tecnologias e métodos mais eficientes para atender às suas demandas; contratação direta simplificada – a nova legislação facilita a contratação direta em situações específicas, como emergências e pequenas compras, reduzindo a burocracia e agilizando a execução de projetos; responsabilização dos agentes públicos com disposições que reforçam a responsabilidade dos agentes públicos na condução das licitações, promovendo a ética e a boa gestão dos recursos públicos.

Essas melhorias visam não apenas aumentar a eficiência e a transparência nas licitações, mas também promover um ambiente mais competitivo e justo para os fornecedores, contribuindo assim para a boa gestão dos recursos públicos. A implementação efetiva da nova lei é fundamental para que esses benefícios se concretizem na prática.

Entretanto, em que pese haver melhorias, no tema das sanções administrativas, observa-se que a dilação de 15 dias úteis no prazo de defesa do procedimento administrativo de penalização, na prática, atrapalha os procedimentos da Administração Pública, pois triplica o tempo para se concluir todo o processo de procedimentos administrativos de aplicação da penalidade, o qual já era moroso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm .Acesso em: 25 nov 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.520 de 17 de julho 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm .Acesso em: 25 nov 2024.

BRASIL. Lei nº 14133 de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm .Acesso em: 25 nov 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e Contrato Administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2022.

ROXO, Gustavo Henrique Sperandio. **Licitações e contratos administrativos**. Curitiba: Intersaberes, 2021.