

SEMINÁRIO IBERO-AMERICANO DE

Compras Públicas

Integridade, Controle e Inovação

JACOBY FERNANDES

palestra sobre

Lei nº 14.133/2021: desafios e oportunidades no contexto atual



PROFESSOR JACOBY

Doutorando em Direito Administrativo pela PUC-São Paulo, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Advogado e professor de direito administrativo. É consultor, escritor, conferencista e palestrante com renome nacional e internacional, além de fundador do escritório Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados. Atuou em diversas funções públicas, como Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Procurador e Procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF, Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região e Administrador Postal da ECT. Também é Membro Benemérito do Instituto Amazonense do Direito Administrativo – IADA e do Instituto de Direito Administrativo de Mato Grosso do Sul - IDAMS e consultor cadastrado no Banco Mundial.

Lei 14.133/2021: desafios e oportunidades no contexto atual

Data: 22/08/2025

Horário: 10h às 11h30

NÃO BASTA UMA NOVA LEI, É PRECISO INSTITUIR
O DEVER DE INTERPRETÁ-LA DIFERENTE E UMA
NOVA FORMA DE COMPREENDÊ-LA.

Transformação no Regime Jurídico

Mais do que substituir normas anteriores, a lei 14.133/2021 inaugura uma abordagem orientada por princípios como eficiência, transparência, integridade e governança.

O foco deixa de ser apenas a legalidade estrita dos procedimentos e passa a incluir a entrega de resultados concretos para a sociedade, com maior planejamento, gestão por competências e controle baseado em riscos.



TRANSFORMANDO A GOVERNANÇA: O NOVO PAPEL DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta **apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso** para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade **é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios** e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: PILAR ESTRATÉGICO PARA UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 7º Caberá à **autoridade máxima do órgão ou da entidade**, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, **promover gestão por competências** e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo **deverá observar o princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

TRANSFORMANDO A GOVERNANÇA: A FUNÇÃO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NA CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§1º [...]

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à **capacitação** de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...]

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a **capacitação** dos agentes públicos responsáveis;

GESTÃO CONTRATUAL ESTRATÉGICA E EFICIENTE

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, **os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo** poderão, na forma de regulamento, elaborar **plano de contratações anual**, com o objetivo de **racionalizar** as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu **planejamento estratégico** e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

GESTÃO CONTRATUAL ESTRATÉGICA E EFICIENTE**LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§1º

[...]

II - demonstração da **previsão da contratação no plano de contratações anual**, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o **planejamento da Administração**;

AS OPORTUNIDADES DE INOVAÇÃO

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a **inovação** e o desenvolvimento nacional sustentável.

AS OPORTUNIDADES DE INOVAÇÃO

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

I - vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições:

- a) **inovação tecnológica** ou técnica;
- b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; e
- c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

IV - para contratação que tenha por objeto:

d) transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por **instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT)** pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração;

[...]

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e **estímulo à inovação**, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

XVI - para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de **estímulo à inovação**, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII deste caput, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

O PAPEL ESTRATÉGICO DO JURÍDICO

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **deverá**:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em **linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva**, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 53.

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 53.

[...]

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a **utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados** pelo órgão de assessoramento jurídico.

POR QUE UTILIZAR ESTE MODELO?



- O modelo pretende uniformizar a atuação consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral Federal.
- Os pareceres estão em permanente aperfeiçoamento pela Câmara Permanente de Uniformização de Entendimentos Consultivos da PGF.
- O modelo foi elaborado pensando-se razoavelmente em tudo que pode ser objeto de recomendação em um processo, de modo que nem sempre precisará ser adotado de maneira integral. Recomenda-se que seja objeto de avaliação crítica, pela Procuradoria Federal junto à Autarquia ou Fundação Pública Federal, de acordo com as peculiaridades da entidade, para excluir ou adaptar os trechos que abordam temas sobre os quais o órgão consulente já tenha maturidade.
- Após a devida personalização, recomenda-se seja cadastrado como modelo local no SAPIENS, mais adequado a cada realidade.
- Destaca-se, no entanto, que somente o Procurador Federal oficiante, no exercício de sua autonomia funcional, poderá avaliar a pertinência de manter os textos integralmente ou a necessidade de inclusão de um ou de diversos tópicos para adequar ao caso concreto.

HIPÓTESES DE APLICAÇÃO



- O presente modelo é o ponto de partida para a elaboração de parecer sobre a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do serviço público essencial de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, com base no art. 74, I, da Lei n.º 14.133/2021.



Pareceres Parametrizados

QUEM DEFENDE O SERVIDOR?

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem **defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial** em razão de ato praticado com **estrita observância de orientação constante em parecer jurídico** elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.



Art. 10.

[...]

§ 1º Não se aplica o disposto no caput deste artigo quando:

I - (VETADO);

II - provas da prática de atos ilícitos dolosos constarem nos autos do processo administrativo ou judicial.

§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo inclusive na hipótese de o agente público **não mais ocupar o cargo**, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado.

OUTROS ESTADOS QUE JÁ REGULAMENTARAM A DEFESA DE SERVIDORES PÚBLICOS

- Estados do Acre (Lei Complementar nº 45/1994)
- Alagoas (Lei Complementar nº 07/1991)
- Amazonas (Lei nº 1.639/1983)
- Goiás (Lei nº 20.491/2019)
- Mato Grosso (Lei Complementar nº 111/2002)
- Pará (Lei Complementar nº 41/2002)
- Pernambuco (Lei Complementar nº 394/2018)
- Santa Catarina (Lei Complementar nº 317/2005)
- **Rio de Janeiro (Lei nº 6.450/2013) e**
- Rio Grande do Norte (Lei Complementar nº 593/2019)

ADI 7042 E ADI 7043. RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para:

[...]

b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, **no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”**; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; [...]

INTERPRETAR DIFERENTE É CRIME?



LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 1º

§ 8º **Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei**, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Art. 17.

§ 20. A assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público **ficará obrigada a defendê-lo judicialmente**, caso este venha a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transite em julgado.

ADI 7042 E ADI 7043. RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

[...]

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que confirmava integralmente a medida cautelar concedida e, convertendo seu referendo em julgamento de mérito, conhecia parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgava-a parcialmente procedente, nos seguintes termos ...

ii) julgar inconstitucionais o artigo 1º, § 8º;

pediu vista antecipada dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Aguardam os demais Ministros. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 16.5.2024.

Obrigado!



@professorjacoby



www.institutoprotege.com.br



/Jacoby Fernandes



Cupom de desconto para os livros no site da Editora

Fórum: JACOBY15 e terá o desconto de 15%

