

A origem da Nova Lei de Licitações

VICTOR AMORIM

Disponível em:

<https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/03/25/a-origem-da-nova-lei-de-licitacoes/>

Em termos de interpretação de normas, muito se diz sobre a “intenção do legislador” (*mens legis*). Mas, afinal, como chegar até ela? Dada a complexidade e o ritmo do processo legislativo e sua dimensão decisivamente política, percebemos o quão ilusória é a missão de encontrar uma vontade do “legislador”.

Em verdade, é o texto normativo que contempla o resultado do processo legislativo. A norma advém da interpretação do texto. Logo, os limites da interpretação residem justamente nos limites semânticos do texto. De nada adianta dizer que a intenção do legislador seria referir à cor azul se consta do texto legal “cor verde”.

Por isso, essa busca pela *mens legis*, por silêncios eloquentes e outros que tais representa um risco de apropriação subjetiva dos sentidos da lei.

Nesse sentido, com o intento de contribuir para evidenciar a inviabilidade de se chegar a uma vontade uníssona do “legislador” que criou a Lei nº 14.133/2021, apresentamos a seguir o histórico do longo e complexo processo legislativo que culminou na edição da Nova Lei de Licitações, sendo possível verificar que o texto final foi construído em um ambiente democrático e participativo por centenas de mãos guiadas pelas mais diversas intenções, pela necessária e salutar participação da sociedade, de segmentos civis e econômicos organizados, de juristas e especialistas em gestão pública.

Ora, foram quase oito anos de processo legislativo que contemplou, em termos contextuais, três Legislaturas, três Presidentes da República, um processo de impeachment presidencial e uma renovação parlamentar sem paralelos na eleição de 2018. Logo, não temos sequer um “único legislador”, mas vários legisladores, em todas as suas dimensões políticas e temporais.

Assim, buscamos apresentar ao leitor os elementos basilares para uma verdadeira “arqueologia” do processo legislativo, de modo a se identificar em qual etapa da tramitação houve, objetivamente, a inserção, alteração ou supressão de determinado texto, expressão ou dispositivo. Contudo, ainda assim, o objeto da análise serão os documentos existentes, jamais a mente e a “real vontade” dos legisladores.

HISTÓRICO DO PROCESSO LEGISLATIVO QUE CULMINOU NA EDIÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021

A origem no Senado Federal (2013-2016)

A Lei nº 14.133, sancionada, promulgada e publicada no dia 1º de abril de 2021, teve sua origem no Congresso Nacional, especificamente, no Senado Federal, em maio de 2013 quando se deu a criação, pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 19, de 28/05/2013, da *Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos* (Lei nº 8.666/1993)[1].

A partir do ato de constituição da referida Comissão Temporária, é importante observar que o escopo inicial do colegiado seria “*debater e apresentar proposta de atualização e modernização da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*”. Ou seja, não havia uma intenção inicial no Senado

Federal de se propor uma “nova” lei de licitações, substituindo, por completo, a famigerada Lei nº 8.666/1993.

Autuado como PLS nº 559/2013[2], o texto inicial da proposição foi apresentado pela Comissão Temporária em 23/12/2013[3].

Internamente, no Senado Federal, o PLS nº 559/2013 foi analisado pelas seguintes Comissões Permanentes: Constituição e Justiça (CCJ), Assuntos Econômicos (CAE) e Serviços de Infraestrutura (CI) e, ainda, pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), na qual foi apresentado, em 09/11/2016, mediante relatório do Senador Fernando Bezerra, substitutivo ao texto inicial da Comissão Temporária.

Submetido à apreciação do Plenário do Senado, após o recebimento de 56 (cinquenta e seis) emendas, enfim, em 13/12/2016, foi aprovado o texto final do PLS nº 559/2013[4], sendo encaminhado, em fevereiro de 2017, para análise da Câmara dos Deputados, onde foi autuado como PL nº 6.814/2017.

A tramitação na Câmara dos Deputados (2017-2019)

Considerando que a matéria do PL nº 6.814/2017[5] envolvia competência de mais de três comissões permanentes, nos termos do art. 34, II, do RICD, o Presidente da Câmara determinou a criação de “Comissão Especial” para análise da matéria. A Comissão Especial foi de fato criada em 27/02/2018, tendo como Presidente o Deputado Augusto Coutinho (SD/PE) e como Relator o Deputado João Arruda (PMDB/PR).

Em 28/02/2018, foi apresentado pelo Líder da Minoria na Câmara, Dep. José Guimarães (PT/CE) requerimento para apensação do PL nº 6.814/2017 ao PL nº 1.292/1995[6], tendo em vista que o art. 143, II, “b”, Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), determina a junção de projetos com temática conexa ou correlata, devendo ter precedência “a mais antiga sobre as mais recentes proposições”[7].

O requerimento foi deferido pela Mesa Diretora da Casa, que determinou o apensamento do PL nº 6.814/2017 ao agora principal PL nº 1.292/1995[8] e, ainda, alterou “o nome da Comissão Especial do Projeto de Lei n. 6.814/2017, para passar a se referir ao Projeto de Lei n. 1.292/1995, que encabeçará o bloco em apreciação”[9].

Após a realização de inúmeras audiências públicas, nas quais foram ouvidos especialistas sobre o tema e entidades interessadas, a Comissão Especial[10], em 05/12/2018, aprovou relatório do Deputado João Arruda contendo novo texto do projeto de lei[11], em substituição ao oriundo do Senado Federal.

O substitutivo apresentado pela Comissão Especial somente entrou em discussão no Plenário da Câmara na Legislatura seguinte. A matéria entra em regime de urgência[12] em razão da aprovação, em 12/03/2019, do Requerimento nº 9.087/2018 apresentado pelo Deputado Celso Maldaner[13]. Contudo, somente na sessão de 14/05/2019 inicia-se a discussão do PL nº 1.292/1995, sendo apresentadas, até a sessão de 06/04/2019, 117 emendas de Plenário[14].

Em razão do volume de emendas, o Deputado Augusto Coutinho foi designado como relator *ad hoc* em Plenário a fim de consolidar as proposições, sendo submetido um parecer reformulado geral na sessão de 17/06/2019[15].

Por força de acordos de lideranças, na sessão plenária de 25/06/2019, foi apresentado a Subemenda Substitutiva Global Reformulada de Plenário[16], aprovada como “texto-base”. Diante dos destaques apresentados, nas sessões realizadas nos dias 10, 11 e 17/09/2019, foi aprovado o texto definitivo do substitutivo do projeto pela Câmara dos Deputados, cuja redação final fora remetida ao Senado Federal em 10/10/2019[17].

A volta do texto ao Senado Federal e a aprovação definitiva do projeto (2020-2021)

Após o envio do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados e a autuação do PL nº 4.253/2020[18], o Presidente do Senado Federal, em despacho datado de 02/12/2020, determinou o apensamento do PL nº 1.292/1995 aos PLS nº 163/1995 e nº 559/2013, tornando possível o retorno do texto (ou parte dele) então aprovado no SF em dezembro de 2016[19].

Tendo em vista a interrupção do funcionamento das comissões permanentes em razão do contexto da pandemia do COVID-19, não se mostrou viável a observância do roteiro originalmente previsto para a revisão do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, qual seja: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Infraestrutura (CI) e Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Somente após o trâmite ordinário do PL, a matéria, devidamente debatida e refletida nas instâncias internas do Senado Federal, iria ao Plenário.

Conforme deliberado em reunião dos líderes partidários do Senado Federal realizada no dia 01/12/2020, acordou-se que o PL nº 4.253/2020 seria incluído diretamente na Ordem do Dia de 10/12/2020, sendo indicado como relator o Senador Antônio Anastasia (PSD/MG).

Em 10/12/2020, o Senador Antonio Anastasia apresentou seu parecer[20] (Parecer nº 181/2020-PLEN/SF), concluindo pela “*constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013)*”, com indicação de emendas de redação e rejeição de alguns dispositivos do texto advindo da Câmara[21].

Na mesma data, mediante Sistema de Deliberação Remota[22], o relatório do Senador Antonio Anastasia foi aprovado, em votação simbólica, pelo Plenário do Senado Federal[23].

Ocorre que em razão do encerramento da sessão legislativa de 2020 e o advento do recesso parlamentar e tendo em vista a extensão do texto aprovado em 10/12/2020[24], a Presidência e a SGM, em comum acordo com o Senador Antonio Anastasia, resolveram, em atenção ao disposto no inciso V do art. 98 do RISF, realizar uma ampla revisão redacional e sistemática do texto para posterior submissão da “redação final”[25] ao Plenário da Casa[26].

Assim, com esteio nas normas regimentais, em 19/02/2021, foi apresentado o Parecer nº 10/2021, da Comissão Diretora, com a proposição de redação final[27], que, contudo, após atuação da Liderança do Governo no Senado Federal[28] e a interlocução de técnicos do Ministério da Economia, sob a coordenação do Senador Anastasia, foi republicado em 05/03/2021[29].

Enfim, em 10/03/2021, após esclarecimentos prestados pelo Senador Antonio Anastasia acerca da pertinência em se realizar um processo de revisão do texto para conferir a devida sistematicidade e organização[30][31], o Plenário do Senado Federal aprovou a “redação final” do PL nº 4.253/2020[32].

Sanção pela Presidência da República (2021)

Após a aprovação da “redação final”, os autógrafos do PL nº 4.253/2020 foram remetidos à Presidência da República em 12/03/2021[33].

Em 17/03/2021, o Primeiro-Secretário do Senado enviou à Presidência da República a Mensagem nº 65 apontando a existência de erro material no autógrafo do PL nº 4.253/2020, especificamente quanto à remissão legislativa no inciso II do art. 12[34].

Em 1º/04/2021, o PL nº 4.253/2020 é sancionado e promulgado como Lei nº 14.133, ocorrendo, na mesma data, a sua publicação em edição extra do Diário Oficial da União (edição nº 61-F)[35].

A derrubada de vetos pelo Congresso Nacional (2021)

Nos termos do §1º do art. 66 da Constituição Federal, na oportunidade da sanção do PL nº 4.253/2020 que deu origem à Lei nº 14.133/2021, o Presidente da República vetou 28 dispositivos, expondo, ao Congresso Nacional, as razões jurídicas e políticas dos vetos na Mensagem nº 118, de 1º/04/2021[36].

Atuado como “Veto nº 13”[37] após o recebimento da mensagem pela Mesa Diretora do Congresso Nacional, a matéria tramitou de acordo com o disposto nos arts. 104 a 106-D do Regimento Comum[38] (Resolução CN nº 1, de 1970).

Em face do que dispõe o §4º do mencionado art. 66 da Carta Magna, em sessão realizada no dia 1º/06/2021, o Congresso Nacional rejeitou, por maioria absoluta dos votos dos Senadores e Deputados, os vetos apostos ao §2º do art. 37, ao §1º do art. 54, ao §4º do art. 115 e ao §2º do art. 175.

Diante do envio dos autógrafos dos vetos derrubados à Presidência da República, em 10/06/2021, nos termos do §5º do art. 66 da CF, ocorre a promulgação[39] das “partes vetadas”, passando o §2º do art. 37, o §1º do art. 54, o §4º do art. 115 e o §2º do art. 175, a partir da data da respectiva publicação, a integrar a Lei nº 14.133/2021.

Portanto, com a publicação do ato de promulgação das partes vetadas em 11/06/2021 tem-se, enfim, o marco final do processo legislativo que deu origem à Lei nº 14.133/2021, a *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*.