

ORIENTAÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

ADEQUAÇÃO DO APARATO ADMINISTRATIVO
À LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021

Salvador
2022

Apoio:



**ASSOCIAÇÃO
DOS PROCURADORES
DO MUNICÍPIO DO SALVADOR**



**Escola Baiana
de Direito
Municipal**

**Procuradoria Geral
do Município**



AUTORES



CATARINA COELHO VELLOSO SANTANA
Procuradora do Município de Salvador/BA

Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera - Uniderp. Ex-Conciliadora do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia - TJBA. Ex-Procuradora do Município de Goiânia/GO.



EDUARDO TELES DE OLIVEIRA
Procurador do Município de Salvador/BA

Especialista em Direito do Estado pela Faculdade Social da Bahia - FSBA. Ex-Técnico Judiciário e Assessor Jurídico do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe - TJSE. Ex-Procurador Federal da Advocacia Geral da União - PGF/AGU.



FABIANA DUARTE ALMEIDA
Procuradora do Município de Salvador/BA

Ex-Subprocuradora Geral do Município do Salvador. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia.



LUCIANA DE MELO BORBA CARNEIRO
Procuradora do Município de Salvador/BA

Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduada em Direito Civil e Empresarial pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Pernambuco.



ÍNDICE

1	Apresentação	5
2	Nova Lei de Licitações e Contratos e a sua regra de transição	7
3	Orientações para adaptação do aparato administrativo	13
3.1	Comissão intersetorial e multidisciplinar de transição normativa e a implantação do projeto-piloto de licitação	14
3.2	Regulamentação dos dispositivos da nova lei de licitações e contratos	22
3.3	Agentes públicos na nova lei de licitações, o princípio da segregação de funções e a figura do agente de contratação	33
3.4	Portal nacional de compras públicas – PNCP	46
3.5	Aspectos Relevantes trazidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos	59
	3.5.1 Estudo Técnico Preliminar	59
	3.5.2 Matriz de Alocação de Riscos	65
	3.5.3 Diálogo Competitivo	70
4	Considerações finais	73
5	Referências	78

Apresentação

A produção do presente trabalho tem como objetivo auxiliar a Administração Pública, notadamente os entes municipais, na árdua tarefa de adequação do seu aparato administrativo para implementação das regras trazidas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal nº. 14.133/2021. Tal atividade foi desenvolvida a partir da reunião de orientações dos principais aspectos jurídico-legais a serem observados, a fim de garantir uma adaptação célere, ante a iminência do atingimento do marco temporal máximo para aplicação exclusiva do novo diploma, mas de forma fluida e gradual, para com isso evitar quaisquer sobressaltos e implicações indesejadas na importante atividade administrativa de licitar e contratar em atendimento do interesse público.

Para tanto, além da avaliação criteriosa do diploma legislativo objeto da presente análise, promovemos o mapeamento das principais produções doutrinárias a respeito da novel legislação, até o presente momento editadas, além dos avanços normativos dela decorrentes, a partir da análise de experiências já observadas em âmbito Federal, bem como das experimentações de outros entes federativos, nessa tarefa de implementação da NLLC.

De início, apresentaremos o âmbito de aplicação da nova norma e os seus aspectos transitórios, considerando a opção do legislador federal pela criação de um período de adaptação, ao facultar a utilização das disposições previstas nos regramentos anteriores – Leis nºs. 8.666/93, 10.520/2022 e 12.462/2011 -, ou a aplicação imediata da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – na medida em que a norma entrou em vigor na data de sua publicação (artigo 194 da Lei Federal nº. 14.133/2021) -, durante o lapso temporal de 02 (dois) anos contados da publicação, desde que não haja combinação entre os diplomas.

Em seguida, exibiremos os principais fundamentos teóricos e aspectos práticos com o objetivo de orientar a Administração Pública, em especial os entes municipais, e, sobretudo, quanto à interpretação dos aspectos jurídico-legais, na atividade de adaptação da máquina pública às alterações trazidas com a nova Lei de Licitações e Contratos, a partir do arcabouço doutrinário já existente, das decisões dos Órgãos de Controle e dos Tribunais pátrios, e das experiências extraídas de outros entes administrativos. Neste diapasão, os aspectos abordados foram selecionados com vistas ao critério de relevância prática dos temas, sendo os seguintes:

Comissão intersetorial e multidisciplinar de transição normativa e a implantação do projeto-piloto de licitação

Regulamentação dos dispositivos da nova lei de licitações e contratos

Agentes públicos na nova lei de licitações, o princípio da segregação de funções e a figura do agente de contratação

Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP

Aspectos relevantes trazidos pela nova lei de licitações e contratos

Trata-se, portanto, de material informativo e orientativo produzido com o objetivo de auxiliar os agentes públicos, mormente aqueles que estão inseridos na cadeia procedimental da importante atividade administrativa de licitar e contratar, no exercício de implementação da NLLC, com a apresentação de uma noção geral daqueles considerados como principais temas relacionados às necessidades práticas de adequação da máquina administrativa, considerando o prazo fatal para aplicação cogente do novo regime jurídico trazido pela Lei Federal nº. 14.133/2021, destinado às contratações públicas.

Assim, esperamos que este material acrescente novas reflexões para os gestores públicos que atuam nas três esferas de governo, notadamente a municipal, contribuindo com a transição das legislações referentes à matéria de licitações e contratos, bem como sugerindo diretrizes para implementação mais segura das normas trazidas pela NLLC, até a data limite prevista.

Boa leitura!

Catarina Coelho Velloso Santana
Eduardo Teles de Oliveira
Fabiana Duarte Almeida
Luciana de Melo Borba Carneiro

Nova Lei de Licitações e Contratos e a sua regra de transição

No dia 1º de abril de 2021 foi publicada a novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal nº. 14.133/2021 -, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – artigo 1º, da Lei nº. 14.133/2021¹, considerando a competência privativa da União de legislar sobre normas gerais acerca da matéria – artigo 22, XXVII, da CF/88².

Em que pese a previsão expressa de que a referida Lei Federal “*entra em vigor na data da sua publicação*” – artigo 194 da Lei nº. 14.133/2021 -, a própria norma prevê expressamente uma “regra de transição” para a sua aplicação imperativa, conferindo à Administração a liberdade de optar, durante determinado período de tempo, por licitar e/ou contratar diretamente com incidência da nova norma, ou mesmo de acordo com as leis anteriormente aplicáveis. Neste sentido, observa-se o teor dos artigos 190 a 193 da Lei nº. 14.133/2021, *verbis*:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

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.

Art. 192. O contrato relativo a imóvel do patrimônio da União ou de suas autarquias e fundações continuará regido pela legislação pertinente, aplicada esta Lei subsidiariamente.

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;
II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei

² 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.

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Assim sendo, conforme se extrai dos dispositivos supratranscritos, até o decurso do prazo de 02 (dois) anos contados da publicação da Lei Federal nº. 14.133/2021 – publicada em 1º de abril de 2021 (DOU, Ano CLIX, nº. 61-F, Seção 1, Edição Extra, de 1 de abril de 2021) -, ***a Administração poderá optar em licitar ou contratar diretamente de acordo com a nova norma ou de acordo com as Leis citadas no inciso II do caput do art. 193***, quais sejam: a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. A esse respeito, cita-se trecho da doutrina quanto ao regime de transição da nova lei de licitações, vejamos:

O art. 194 da lei 14.133/21 prevê que a nova lei entrará em vigor na data da sua publicação. Não haverá, pois, o denominado período de *vacatio legis*. Contudo, haverá uma espécie de "período de transição", caso em que a nova lei de Licitações conviverá por dois anos com as leis 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11, exceto quanto às disposições penais da lei 8.666/93, que foram revogadas de imediato. Nesse interim, a Administração Pública terá a prerrogativa tanto de aplicar o novo Marco Regulatório quanto de continuar aplicando a legislação pretérita, devendo ser indicada no edital de licitação a opção escolhida e vedada a aplicação combinada das citadas leis (art. 191). Haverá, assim, três opções: i) aplicar o novo regime de forma imediata; ii) aplicar o regime anterior; iii) alternar os regimes, ora com a legislação nova, ora com a pretérita. A ideia da lei foi permitir com que haja uma espécie de preparação da Administração Pública para a adoção da nova legislação, solução parecida com a adotada no art. 91 da lei das Estatais (lei 13.303/16)³.

Ainda neste sentido, ao tratar sobre a convivência entre a nova Lei Federal nº. 14.133/2021 e o regime anterior, o renomado **Joel de Menezes Niebuhr** apresentou os seguintes apontamentos, *verbis*:

Sem embargo, o legislador previu que a Lei n. 14.133/2021, uma vez sancionada e publicada, conviverá por dois anos com as leis que compõem o regime antigo. A Lei n. 8.666/1993, a Lei n. 10.520/2002, que trata da modalidade pregão, e os dispositivos da Lei nº 12.462/2001 que versam sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas somente serão revogadas depois de 2 (dois) anos da publicação da Lei n. 14.133/2021. Ou seja, haverá dois anos de convívio entre os regimes antigo e novo de licitação e contratação. Quer dizer que durante esses dois anos a Lei n. 14.133/2021 será vigente ao mesmo tempo da Lei n. 8.666/1993, da Lei n. 10.520/2002 e dos dispositivos da Lei n. 12.462/2012 sobre licitações e contratos. Nesse intervalo de tempo, a Administração poderá aplicar qualquer dos regimes, o antigo ou o novo, conforme Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos sua preferência. [...] Portanto, durante os dois anos que seguem à publicação da Lei n. 14.133/2021 a Administração dispõe de três opções: (i) aplicar o regime novo, (ii) aplicar o regime antigo ou (iii) alternar os regimes, ora promovendo licitações sob o regime antigo e ora promovendo licitações sob o regime novo⁴

3 XAVIER, Gustavo Silva. Reflexões sobre o regime de transição da nova lei de Licitações. Publicado em < <https://www.migalhas.com.br/depeso/343336/reflexoes-sobre-o-regime-de-transicao-da-nova-lei-de-licitacoes>>. Acesso em 19 de abril de 2021.

4 NIEBHUR, Joel de Menezes, et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2º. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 07.

Por conseguinte, durante o referido período de transição – 02 (dois) anos - foi facultada a Administração Pública, como forma de ofertar um prazo razoável para adaptação às novas regras, a opção pela aplicação da novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal nº. 14.133/2021 -, ou mesmo, a utilização do regime anterior – Lei nº. 8.666/93; Lei nº. 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei nº. 12.462/2011 -, **dispensada a apresentação de qualquer justificativa circunstanciada para fundamentar tal escolha, exigindo-se, contudo, que a opção escolhida seja *indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada das regras dispostas nos diplomas normativos.***

A esse respeito, vale citar manifestação da **Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA**, por meio do Parecer nº. 00640-21 (Processo nº. 06012e21), que apresentou orientação no seguinte sentido:

Conforme exposto na inicial, no interregno de dois anos a partir de 01 de abril de 2021, as Leis nº 14.133/21 e nº 8.666/93 (bem como as leis nºs 10.520/2002 e 12.462/2011) coexistirão. O que significa dizer que todas essas leis vigorarão ao mesmo tempo, podendo a Administração valer-se de quaisquer dos regimes.

Dizendo de outro modo, durante o próximo biênio os órgãos públicos poderão optar por continuar utilizando as Leis Tradicionais/Antigas (leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011), utilizar a Nova Legislação (Lei nº 14.133/2021), ou alternar os regimes em procedimentos distintos, sendo VEDADA a aplicação combinada dos diferentes diplomas (vedação dada pelo art. 191 da lei 14.133/2021).

Ao escolher o regime, a opção deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta. O Edital definirá o regime jurídico a ser utilizado, se o novo OU o antigo, mas nunca os dois no mesmo procedimento. Revela-se, ainda, que o regime do contrato acompanha o regime da licitação, conforme se depreende da leitura do art. 190 da Lei nº 14.133/2021: “O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”.

Anote-se que, durante o citado regime de transição – 02 (dois) anos -, conforme dispõe o parágrafo único, do artigo 191 da Lei nº. 14.133/2021, “*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*”⁵.

Neste diapasão, eventuais aditivos contratuais deverão ser fundamentados, necessariamente, nas normas que originariamente regeram o processo licitatório e/ou de contratação pública.

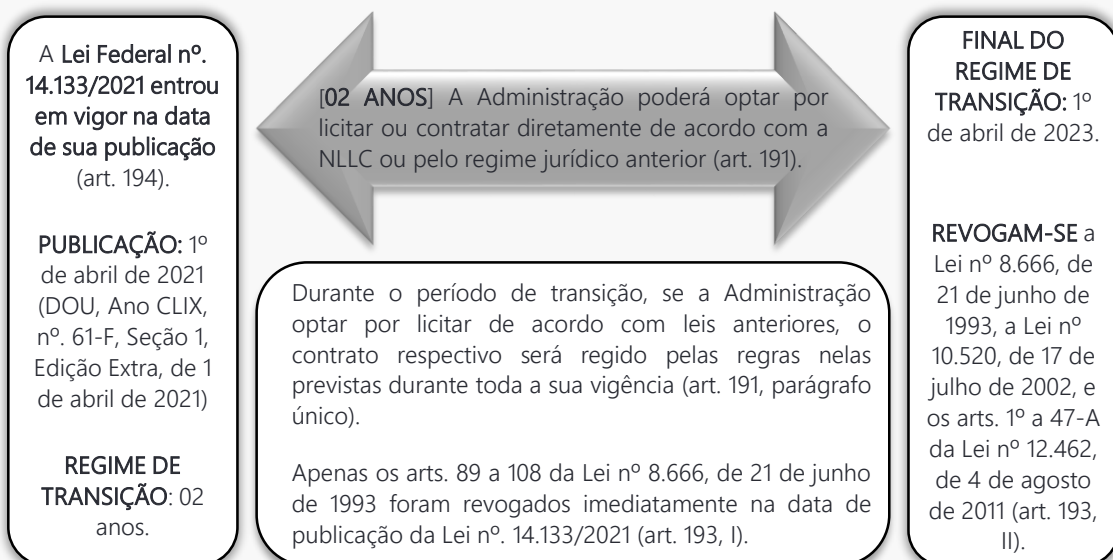
⁵ “A regra é relativamente simples: o regime do contrato segue o regime da licitação, porque o contrato é vinculado à licitação. Se a licitação é pelo regime antigo, o contrato, da mesma forma, é pelo regime antigo. Licitado pelo regime novo, o contrato segue o regime novo” (NIEBHUR, Joel de Menezes, et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª. ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 10).

Portanto, após o termo final do período de transição trazido pela NLLC – 1º de abril de 2023 -, estaremos diante da situação peculiar: determinados contratos administrativos ainda permanecerão regidos pelas regras anteriores durante toda a sua vigência, nos casos em que a Administração tenha optado por licitar de acordo com o regime anterior, antes do decurso do prazo de 02 (dois) anos de transição. Tais contratos administrativos conviverão, por via de consequência, com outros já regidos pela NLLC, vedada, no entanto, qualquer espécie de combinação entre diplomas para o mesmo ajuste.

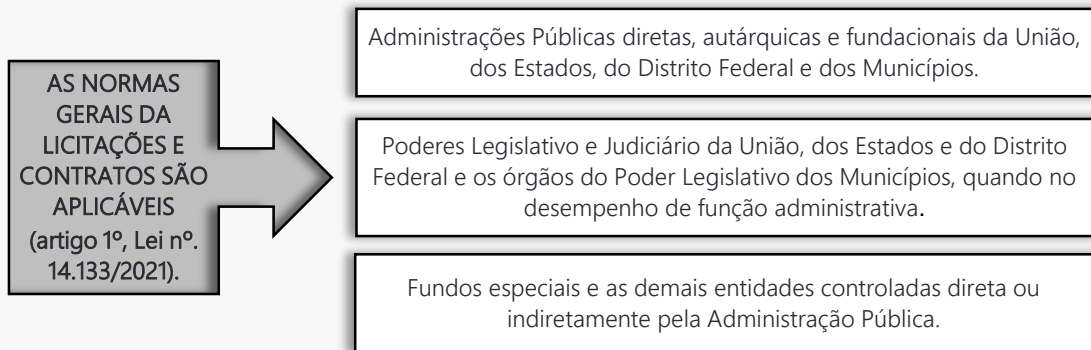
ATENÇÃO! Mesmo após o decurso do prazo de 02 (dois) anos de transição trazido pela NLLC, os contratos administrativos decorrentes de procedimentos licitatórios realizados de acordo com as regras do regime anterior por opção da Administração, antes do termo final em 1º de abril de 2023, permanecerão regidos pelas regras neles previstas durante toda a sua vigência.

Vale pontuar que, a despeito da previsão contida norma – art. 191, parágrafo único, da Lei nº. 14.133/2021 -, ainda permanece embate quanto a prorrogação dos contratos de serviços contínuos, que tenham sido originalmente regidos pela Lei Federal nº. 8.666/93, após a sua revogação. Neste contexto, discute-se se será possível prorrogar o ajuste se valendo do regime anterior, ou mesmo se deve a Administração licitar pela nova norma.

Assim sendo, uma vez transcorrido o prazo legal de transição normativa – 02 (dois) anos -, esgota-se automaticamente a faculdade de escolha quanto à aplicação das normas, na medida em que, por consequência lógica, considerar-se-ão revogados todos os diplomas do regime anterior, e se torna, portanto, forçosa a aplicação do regramento trazido na Lei Federal nº. 14.133/2021, para as novas licitações e contratos.



Vale anotar, ademais, que as normas gerais da novel legislação são aplicáveis as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange 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, além dos fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.



A NLLC não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Estas são regidas pela Lei Federal nº. 13.303/16, ressalvado o disposto no art. 178 da Lei Federal nº 14.133/21, que disciplinou os crimes em licitações e contratos administrativos, na medida em que as disposições foram inseridas no Capítulo II-B do Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

As disposições da nova Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aplicam-se também aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal (artigo 184, Lei nº. 14.133/2021).

Em que pese ainda levitarmos no prazo legal de transição – 02 (dois) anos contados de 1º de abril de 2021 -, sendo possível, por essa razão, a opção legítima pela aplicação dos diplomas normativos anteriores – artigo 193, II, da Lei nº. 14.133/2021 -, cumpre a Administração Pública, considerando a proximidade do atingimento do marco temporal e a impossibilidade de existência de um hiato do dever de licitar, **adotar de forma enérgica todas as medidas necessárias à promoção das devidas adaptações em seu aparato e estrutura administrativa**, para com isso viabilizar, de maneira fluída e em tempo hábil, a aplicação da NLLC, a fim de evitar qualquer tipo de descontinuidade da atividade licitatória, sob pena de prejuízos ao interesse público.

Por essa razão, mostra-se premente a necessidade de adoção de medidas práticas destinadas à ruptura do atual modelo administrativo-organizacional, a fim de que seja implementado, ainda que de forma gradual, os dispositivos da nova Lei de licitações e Contratos, a partir de um efetivo processo de planejamento, por meio da definição de marcos, qualificação dos servidores, adaptação da máquina administrativa, definição de diretrizes seguras, implementação de boas práticas, entre outras medidas necessárias e prévias à efetiva contratação através das regras do novo normativo.

Neste diapasão, passamos a apresentar orientações, em caráter sugestivo, destinadas à auxiliar na tarefa de adaptação do aparato administrativo, em especial dos Entes Municipais, para a implementação fluida e tempestiva da NLLC – Lei Federal nº. 14.133/2021 -, notadamente a partir de uma avaliação dos aspectos jurídico-legais do novo diploma, sem, com isso, promover a avaliação específica da atual estrutura administrativa de algum determinado ente político, com o fito de guiar a Administração Pública, sobretudo municipal, nesta árdua tarefa.

Orientações para adaptação do aparato administrativo

Comissão intersetorial e multidisciplinar de transição normativa e a implantação do projeto-piloto de licitação

Regulamentação dos dispositivos da nova lei de licitações e contratos

Agentes públicos na nova lei de licitações, o princípio da segregação de funções e a figura do agente de contratação

Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP

Aspectos relevantes trazidos pela nova lei de licitações e contratos

Comissão intersetorial e multidisciplinar de transição normativa e a implantação do projeto-piloto de licitação

A despeito da proximidade de atingimento do marco temporal para a aplicação compulsória da Lei Federal nº. 14.133/2021, em razão do esgotamento do período de transição de 02 (dois) anos – artigo 191 e 193, inciso II, da Lei nº. 14.133/2021 -, o que se observa, ao menos até o presente momento, é a existência de processos ainda embrionários de adaptação à nova Lei de Licitações e Contratos, sobretudo no âmbito dos entes municipais, sendo que, em parcela considerável destes, nem sequer foram iniciadas quaisquer atividades de planejamento e/ou regulamentação destinadas a efetiva aplicação do novo diploma.

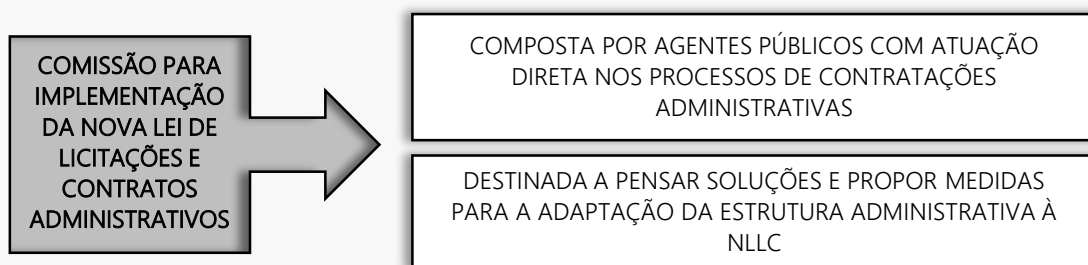
A própria Lei Federal nº. 14.133/2021, em seu **artigo 11, parágrafo único**⁶, dispõe que a governança das contratações, destinada ao atingimento dos objetivos do processo licitatório, é de responsabilidade da **alta administração do órgão ou entidade**, que possui, por essa razão, o dever de implementar processos e estruturas para **(i) avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, (ii) promover um ambiente íntegro e confiável, (iii) assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, e, (iv) promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**

Ainda, a NLLC, em seu **artigo 19**⁷, prevê as atribuições dos órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos, a exemplo da centralização de procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, da padronização de compras, serviços e obras, e, também, do dever de instituir modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, com o importante auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno.

6 Art. 11. [...] 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.

7 Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo; IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Neste contexto, considerando outras experiências já extraídas de alguns dos entes da federação, apresenta-se como uma boa prática, de necessidade premente, ante o visível impacto das novas disposições legislativas nos procedimentos e na estrutura administrativa, a criação de uma espécie de **Comissão Intersetorial e Multidisciplinar** – ou Comitê, Grupo de Trabalho, entre outras denominações utilizadas –, que se destine, por meio de um acompanhamento específico e dedicado, a **pensar soluções e propor medidas destinadas à implementação do novo diploma legal**, devendo ser composta pelos **principais agentes públicos com atuação direta nos processos de contratações da entidade**, para auxiliar a tarefa de adaptação da máquina administrativa na construção de um caminho sólido na ruptura dos modelos licitatórios até então utilizados.



A doutrina também já observa a criação da referida **Comissão Intersetorial e Multidisciplinar** como **medida urgente e necessária** à mais fluida transição dos diplomas normativos, sobretudo no âmbito municipal, a fim de permitir a deflagração do processo de construção de um efetivo planejamento e a concretização de medidas necessárias a esse mister. Neste sentido, observa-se o seguinte trecho da doutrina a respeito tema:

Logo, neste momento se impõe, com urgência, a adoção da criação de um Comitê Intersetorial de implementação na nova lei, que definirá as suas funções, devendo ser atribuição do Comitê, a elaboração de um plano de trabalho, acompanhado de um cronograma de atividades, antes de qualquer contratação pela NLLCA.

Algumas atividades devem ser priorizadas pelo referido Comitê, tais como: a regulamentação dos quase 50 (cinquenta) itens que a nova lei remete aos regulamentos, e neste caso se sugere apenas um Decreto, contemplando todas as matérias previstas na lei, procedimento este necessário, diante de tantas demandas, em especial, quanto a adoção dos procedimentos auxiliares (pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, registro cadastral, credenciamento e sistema de registro de preços) e do plano de contratação anual, importante medida de planejamento e racionalização das contratações, assim como de alinhamento com o planejamento estratégico, e subsídio importante na elaboração das leis orçamentárias.

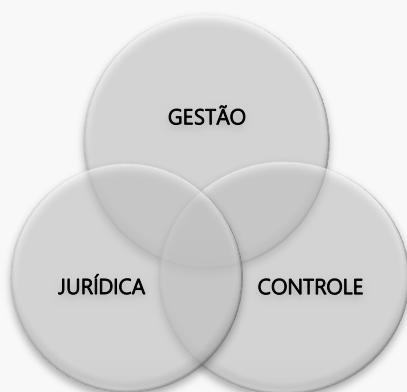
Outras medidas, no campo do planejamento, também se revelam urgentes tais como: a revisão dos modelos de estudo técnico preliminar e termo de referência, assim como a elaboração de um documento ou formulário que contemple a análise de risco, que nos parece obrigatória, porém suscetível de sua dispensa em demandas repetitivas, ou nos casos de baixa.⁸

8 MACEDO, Alessandro. A realidade Municipal no processo de Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – a necessidade de planejar, tomar decisões e afastar a letargia. Disponível em: < <https://ronnycharles.com.br/a-realidade-municipal-no-processo-de-implementacao-da-nova-de-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-a-necessidade-de-planejar-tomas-decisoes-e-afastar-a-letargia/>>. Acesso em 29 de abril de 2022.

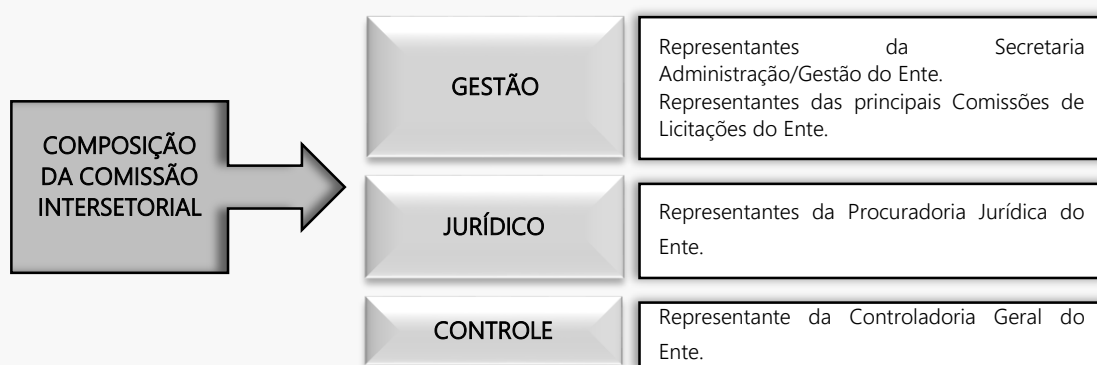
Essa boa prática já é flagrantemente observada em vários entes administrativos, por meio de experiências exitosas com a criação de Grupos de Trabalhos, Comissões Especiais e/ou Comitês Intersetoriais, destinados à adoção das medidas necessárias à implementação da NLLC, a exemplo dos **Estados de Minas Gerais/MG**, do **Mato Grosso/MT** e do **Mato Grosso do Sul/MS**, entre outros, que já instituíram, ainda no ano de publicação da Lei Federal nº. 14.133/2021, através da edição de atos do Poder Executivo – a exemplo de Decretos; Resoluções e Portarias -, órgãos colegiados com esta finalidade, com a respectiva definição da composição dos seus membros e das competências e atividades a serem executadas.

<p>GRUPO DE TRABALHO INTERSETORIAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTOS PREVISTOS NA LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021</p>	<p>COMISSÃO TÉCNICO-JURÍDICA, COM VISTAS A REGULAMENTAÇÃO DO NOVO REGIME DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO.</p>	<p>GRUPO DE TRABALHO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</p>
<p>Estado do Mato Grosso do Sul Decreto Estadual nº. 15.692, de 8 de julho de 2021.</p>	<p>Estado do Mato Grosso Decreto Estadual nº. 959, de 28 de maio de 2021.</p>	<p>Estado de Minas Gerais Resolução SEPLAG nº. 050, de 28 de junho de 2021.</p>
<p>COMITÊ GESTOR PARA REGULAMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021 – NLLC.</p>	<p>GRUPO DE TRABALHO COM A FINALIDADE DE AVALIAR MEDIDAS E COORDENAR A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº. 14.133/2021</p>	<p>GRUPO DE TRABALHO COM O OBJETIVO DE ELABORAR PROPOSTA DE REGULAMENTAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021.</p>
<p>Estado do Espírito Santo Decreto Estadual nº. 4941-R, de agosto de 2021.</p>	<p>Conselho Nacional de Justiça Portaria nº. 133, de 9 de abril de 2021</p>	<p>Estado do Rio Grande do Sul Comunicação Conjunto nº. 01 NLLC</p>

Com vistas às citadas experiências, e considerando a estrutura administrativa comumente observada especialmente no âmbito dos entes municipais, é possível propor **uma composição mínima de um grupo de trabalho**, como também, sugerir um **rol exemplificativo de atribuições desse órgão colegiado**, destinado à implementação da nova Lei de Licitações e Contratos. No que tange à **COMPOSIÇÃO DOS MEMBROS** das Comissões, é recomendável que estas possuam como característica uma **formação intersetorial e multidisciplinar**, por meio do equilíbrio na conjunção dos **aspectos de gestão, jurídico e de controle**, a fim de que a construção do planejamento observe todos os primas e ângulos necessários à garantia da regularidade e conformidade do procedimento licitatório.



Fonte: elaboração própria.



O referido órgão colegiado deve ser **coordenado, preferencialmente, por algum dos representantes da Secretaria de Administração/Gestão do Ente** – ou órgão similar destinado especificamente à centralização dos processos de licitações e contratos –, considerando se tratar, via de regra, do órgão público com a competência de unificar a atividade licitatória do ente, especialmente das contratações consideradas sistêmicas. Além disso, é relevante inserir no normativo a previsão de que a referida Comissão Intersetorial e Multidisciplinar tem **competência para solicitar o apoio de outras entidades/órgãos públicos**, por meio de consultas às unidades e setores que detenham expertise em determinada área do conhecimento e/ou a guarda de dados/informações da realidade administrativa do ente, capazes de auxiliar, por conseguinte, a tarefa de regulamentação e implementação do novo procedimento licitatório.

Ademais, parece razoável a inclusão da previsão de que os documentos e propostas elaboradas pela Comissão Intersetorial **devam ser submetidos à avaliação e à deliberação do Secretário Municipal de Administração/Gestão** – ou autoridade pública similar que detenha a atribuição de ditar as regras para unificação dos procedimentos licitatórios –, a fim de promover a validação dos atos praticados pelo órgão colegiado.

Por sua vez, no que se refere às competências da referida Comissão, a ser instituída no âmbito da Administração Pública, é possível extrair das experiências dos diversos entes públicos, que já editaram normas instituidoras a esse respeito, algumas das **ATRIBUIÇÕES** conferidas aos respectivos órgãos colegiados, a fim de sugerir um **rol básico de competências**, e com isso, orientar a tarefa de constituição dessas comissões destinadas ao auxílio intelectual e material da transição normativa, sem prejuízos da definição de outros deveres específicos, de acordo com as particularidades locais.

ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO INTERSETORIAL DE IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

- (i) Elaborar plano de trabalho que servirá como instrumento de direcionamento para suas atividades, além de relatórios periódicos sobre o andamento de suas atividades;
- (ii) Propor cronograma de transição para o novo regime, além da criação e acompanhamento de projetos-piloto de licitação para definição de procedimentos e padrões na aplicação da Lei Federal nº. 14.133/2021, a fim de que haja a implantação das principais modalidades licitatórias, com o objetivo de promover aprendizado e possibilitar a replicação no âmbito de todo o ente público;
- (iii) Desenvolver estudos técnicos/jurídicos e promover debates/discussões objetivando a elaboração de materiais orientativos e promoção de treinamentos voltados à implementação das disposições da Lei Federal nº. 14.133/2021;
- (iv) Subsidiar as autoridades competentes com informações e análises para a tomada de decisões e a edição de atos normativos necessários à implementação da Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública;
- (v) Contribuir na adequação dos procedimentos pertinentes às licitações e contratos, definindo as melhores alternativas e boas práticas a serem adotadas;
- (vi) Identificar necessidades e propor estratégias e iniciativas de capacitação e desenvolvimento dos agentes públicos, auxiliando na implementação de ações de governança;
- (vii) Auxiliar na elaboração de modelos de documentos necessários à padronização dos instrumentos a serem utilizados para a aplicação da Lei Federal nº. 14.133/2021, a exemplo de minutas-padrão de editais de licitações e contratos, bem como dos fluxos dos processos administrativos e de atos complementares e orientativos;
- (viii) Auxiliar na elaboração de minutas de atos normativos, inclusive propostas voltadas à adequação da legislação local, visando à aplicação das normas da Lei Federal nº 14.133/2021;
- (ix) Acompanhar a evolução doutrinária e jurisprudencial relativa às disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, além das medidas adotadas por outros órgãos públicos a esse respeito;
- (x) Acompanhar a implantação do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP – e as deliberações do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133/2021.

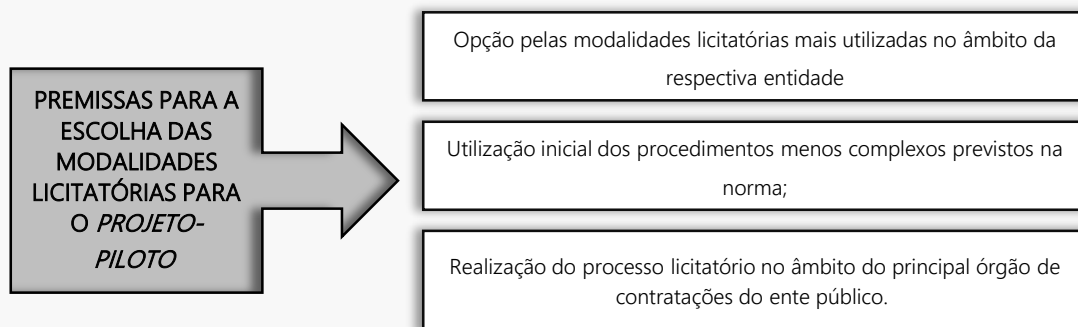
Fonte: elaboração própria.

Dentre as competências básicas para implementação da NLLC acima elencadas, destaca-se a previsão específica no **plano de trabalho** da adoção de **projetos-pilotos**, que se destinem ao acompanhamento pelo Comitê Intersectorial e Multidisciplinar do desenvolvimento e conclusão das principais modalidades licitatórias, que servirão como verdadeiros **marcos de excelência** destinados à replicação gradual dos modelos procedimentais no âmbito dos setores da Administração Pública, além da utilização do aprendizado nos demais processos licitatórios assemelhados a serem deflagrados pelo ente.

O objetivo dessa atribuição – cuja experiência é possível se observar, por exemplo, no **Decreto nº. 959, de 28 de maio de 2021**, que instituiu a Comissão Técnico/Jurídica no Estado do Mato Grosso⁹ –, por conseguinte, é o de **fomentar o aprendizado e possibilitar a replicação de um modelo seguro nas demais unidades do ente público**, posto que será validado por uma comissão composta por representantes de vários setores – *intersetorial* – e de diferentes áreas do conhecimento – *multidisciplinar*.

Nesta linha de ideais, após editadas as regulamentações básicas e adaptações necessárias da estrutura administrativa, recomenda-se que a Comissão defina em seu plano de trabalho um calendário para a execução de **projetos-pilotos de licitação**, para fins de deflagrar de forma segura e gradual a utilização do novo diploma normativo – Lei Federal nº. 14.133/2021 –, antes de atingida a data final do período de transição definitiva para a NLLC – 1º de abril de 2023 –, com base em algumas premissas sugestivas para tais escolhas, quais sejam: **(i)** Opção pelas modalidades licitatórias mais utilizadas no âmbito da respectiva entidade; **(ii)** Utilização inicial dos procedimentos menos complexos previstos na norma; e **(iii)** Realização do processo licitatório piloto no âmbito do principal órgão de contratações do ente público.

Assim sendo, não é recomendável iniciar a utilização da nova lei se valendo de procedimentos mais complexos, e que, por vezes, necessitam de um maior grau de maturidade administrativa para tanto. Além disso, mostra-se como uma estratégia arguciosa a opção por principiar o uso do novel diploma por meio das **modalidades licitatórias recorrentemente utilizadas no âmbito do ente público**, a fim de que seja facilmente replicada por todos os demais setores do ente e, portanto, contribua de forma decisiva para a mais breve e fluida aplicação do novo diploma, por meio da utilização de medidas exitosas.

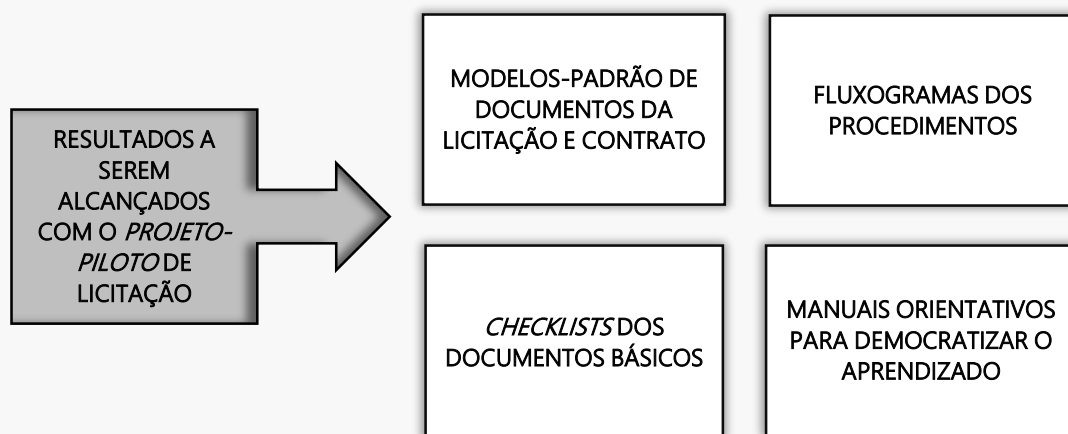


9 Art. 4º. No prazo de 90 (noventa) dias da publicação deste DECRETO, a CTJ deve apresentar a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, planejamento para implantação da nova LEI de licitações e contratos administrativos, que deverá atender necessariamente às seguintes diretrizes: [...] III - criação de projetos-piloto para aplicação da LEI nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com acompanhamento direto pela CTJ junto ao órgão ou entidade contratante, a fim de que haja a implantação e o acompanhamento de todas as modalidades licitatórias e contratuais segundo a nova LEI antes do prazo de 2 (dois) anos de sua vigência.

Portanto, o objetivo é o de se incluir no plano de trabalho da Comissão Intersetorial e Multidisciplinar *projetos-pilotos* das modalidades licitatórias – ou, ao menos, das principais modalidades –, para um acompanhamento *pari passu* do trâmite licitatório. Assim sendo, a título exemplificativo, está o Pregão destinado à aquisição de itens – art. 6º inciso XLI, da Lei nº. 14.133/2021 –, considerando o volume de contratações realizadas através desta modalidade específica, flagrantemente observada na prática administrativa, na medida em que se trata da *modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*.

Nesta hipótese, deve ser deflagrado procedimento licitatório, com base nas regras da NLLC e com o acompanhamento direto, ainda que excepcional, da Comissão Intersetorial e Multidisciplinar com atribuição de atuar na transição legislativa, a fim de se definir a melhor prática para ser replicada em todo o ente.

Este trabalho de deflagração e acompanhamento minucioso – *step by step* – de um procedimento licitatório piloto, como um verdadeiro marco embrionário da utilização do novo modelo licitatório, não estará completo e, portanto, não atingirá o objetivo maior a que se propõe, se não resultar na **criação de documentos em caráter orientativo e organizacional**, para sua efetiva e adequada replicação nos demais órgãos públicos do Ente Administrativo. Neste diapasão, é recomendável que no plano de trabalho definido pela Comissão sejam destacados todos os documentos que decorrerão desta atividade, a exemplo de **Modelos-padrão de documentos da licitação** (Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; Edital; Contrato, etc.); **Fluxogramas**; **Checklists, manuais orientativos**, entre outros.



Ante o exposto, cumpre a Administração Pública, e, em especial, a alta administração do órgão ou entidade, no seu dever de governança nas contratações públicas, imprimir esforços no sentido de implementar *processos* e *estruturas* destinadas à adequada aplicação das novas regras dispostas na Lei Federal nº. 14.133/2021, com a adoção de estratégias e o correto planejamento tendente à promoção de uma transição fluida e responsável dos regimes jurídicos licitatórios, a fim de que não reverbere negativamente na busca pela satisfação do interesse público, com a manutenção da higidez da importante atividade-meio de licitar e contratar.

Regulamentação dos dispositivos da nova lei de licitações e contratos

A Nova Lei de Licitações e Contratos possui **caráter nacional**, considerando a competência privativa da União de legislar sobre normas gerais de licitação e contratos (artigo 22, XXVI, da Constituição Federal¹⁰), sendo aplicável, portanto, sem qualquer distinção, a todos os entes federativos. Por tal motivo, mostra-se dispensável que outros entes aprovem necessariamente leis próprias para seus procedimentos licitatórios, isso porque, conforme bem destaca **Ronny Charles** *"a aprovação de uma Lei própria de licitações, por Estado, Município ou pelo Distrito Federal, apenas será necessária quando estes pretendam inovar em relação a regras materialmente específicas que envolvam a matéria reservada à Lei"*¹¹, na medida em que as regras materialmente gerais vinculam todos os entes.

Desta forma, as normas gerais de licitações e contratos – Lei Federal nº. 14.133/2021 -, podem ser utilizadas como fundamento direto para fins de regulamentação do seu conteúdo pelos demais entes federativos, por meio de ato do Poder Executivo, na medida em que, segundo aponta o citado autor *"isso ocorre porque a norma geral, mesmo expedida pela União, tem caráter nacional, sendo imposta aos demais entes políticos"*¹², e, portanto, sendo diretamente aplicável tal lei nacional, permite-se a ação regulamentar direta pelos Poderes Executivos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que dentro dos limites da norma.

Os atos normativos regulamentares possuem a função de explicitar como devem ser executadas as leis, definindo diretrizes específicas e detalhando os procedimentos para complementar conceitos abertos da norma legal, sem, no entanto, extrapolar (*ultra legem*) ou contrariar (*contra legem*) aquilo nelas disposto, por se tratar de atos normativos secundários, uma vez que não cabem regulamentos autônomos no direito brasileiro, ressalvadas as exceções do artigo 84, VI, da Constituição Federal. Desta forma, quando a lei remete sua aplicação – ainda que parcial - à expedição de decretos e regulamentos, estamos diante de **prerrogativa conferida, exclusivamente, ao Chefe do Executivo**, por se tratar do Poder Regulamentar. Vale registrar que as eventuais restrições estabelecidas pelo Poder Executivo Federal em relação às licitações e contratos não submetem os Chefes dos Poderes Executivos dos Estados, DF e Municípios por respeito à autonomia federativa.

10 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III,.

11 DE TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 12ª. ed. Salvador: Editora Juspodvim, 2021. p. 847

12 DE TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 12ª. ed. Salvador: Editora Juspodvim, 2021. p. 847

A Lei Federal nº. 14.133/2021 foi editada em um modelo permeado de uma série de dispositivos com conceitos abertos – mais de 50 (cinquenta) disposições -, que dependem, por via de consequência, de regulamentação pelo Poder Executivo. Por essa razão, a aplicação imediata da NLLC, além de outros fatores relacionados à necessária adaptabilidade da máquina administrativa, também **pode encontrar barreira na necessidade de prévia regulamentação de diversos dispositivos pelos entes federativos**, sendo alguns destes com alta prioridade, posto que capazes de inviabilizar de fato a utilização do novo diploma normativo, ou de alguma ferramenta dele, enquanto que outros de média ou baixa prioridade, na medida em que a sua regulamentação, em que pese muitas vezes relacionadas às boas práticas no dever de licitar e contratar, não inviabilizam a implementação da NLLC.

No que se refere à regulamentação caracterizada como de alta prioridade, vale citar, à título de exemplo, o disposto no **artigo 20, §§1º e 2º, da Lei Federal nº. 14.133/2021¹³**, que expressamente proíbe a aquisição de artigos de luxo para itens de consumo destinados a suprirem as demandas das estruturas da Administração Pública, condicionando a realização de novas compras de bens de consumo à regulamentação da matéria, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação da Lei. Portanto, a norma proíbe as compras de bens de consumo regidas pela nova lei enquanto não editado o regulamento em questão, em razão da necessidade de conceituar as categorias de bens comuns e de luxo.

A esse respeito, inclusive, é possível observar diversos regulamentos já editados no âmbito dos entes federativos, especificamente quanto a categorização dos bens considerados comuns e de luxo, a exemplo do **Decreto nº. 965/2022 do Município de Goiânia/GO; Decreto nº. 1.883/2021 do Município de Curitiba/PR; Decreto nº. 51.652/2021 do Estado do Pernambuco; Decreto nº. 4.294/2021 do Município de Monte Carlos/MG;** entre muitos outros exemplos.

Ademais, o Poder Executivo Federal também já regulamentou o **artigo 20 da Lei Federal nº. 14.133/2021**, por meio da publicação do **Decreto Federal nº. 10.818, de 27 de setembro de 2021**, tendo estabelecido o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo.

13 Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. § 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo. § 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

Destarte, em vista ao caráter considerado por muitos excessivamente detalhista da NLLC, sobretudo quanto à necessidade de edição de dezenas de regulamentos dos seus dispositivos, a tabela a seguir consolida um mapeamento relativo as principais normas que dependem de regulamentação, acompanhada da sugestão a respeito dos temas considerados prioritários, a fim de orientar a Administração Pública, notadamente a gestão municipal, quanto as regulamentações exigidas pelo novel diploma legislativo e o seu grau de necessidade para a implementação do novo regime jurídico.

DISPOSITIVOS DA LEI FEDERAL Nº. 14.133/2021	MATÉRIAS A SEREM REGULAMENTADAS	PRIORIDADES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Art. 1º, § 2º	Contratações realizadas em repartições sediadas no exterior	
Art. 1º, §5º	Contratações relativas à gestão de reservas internacionais a serem regulamentadas por meio de ato normativo do Banco Central do Brasil.	
Art. 8º, § 3º	Regras sobre atuação do agente de contratação, equipe de apoio, funcionamento da comissão de contratação, atuação de fiscais e gestores de contratos	
Art. 12, VII	Plano de contratações anual	
Art. 19, § 1º	Regulamentação do catálogo eletrônico de compras, serviços e obras contendo toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos	
Art. 20, § 1º	Limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo – prazo 180 dias	
Art. 23, § 1º, <i>caput</i>	Apuração do valor estimado das aquisições de bens e contratações de serviços em geral	
Art. 23, § 1º, V, §2º, IV	Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas	
Art. 23, § 2º	Apuração do valor estimado das contratações de obras e serviços de engenharia	
Art. 25, § 4º	Definição das medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo descumprimento da obrigação de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto	
Art. 25, § 9º	Definição das regras relacionadas à exigência de que percentual mínimo da mão de obra seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos ou egressos do sistema prisional	
Art. 26, II	Estabelecimento de margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis	
Art. 26, § 2º	Definição em regulamento federal dos bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País	
Art. 31, <i>caput</i>	Procedimentos operacionais do leilão	
Art. 34, § 1º	Estabelecimento de critérios objetivos para mensuração dos custos indiretos vinculados ao ciclo de vida do objeto licitado, visando a definição do menor dispêndio	
Art. 36, § 3º	Consideração na pontuação técnica de desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública	
Art. 43, § 2º	Contratações de soluções baseadas em software de uso disseminado	
Art. 60, III	Ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho	
Art. 61, § 2º	Negociação após o resultado do julgamento	
Art. 65, § 2º	Realização da habilitação por processo eletrônico de comunicação à distância	

**DISPOSITIVOS
DA LEI
FEDERAL Nº.
14.133/2021**

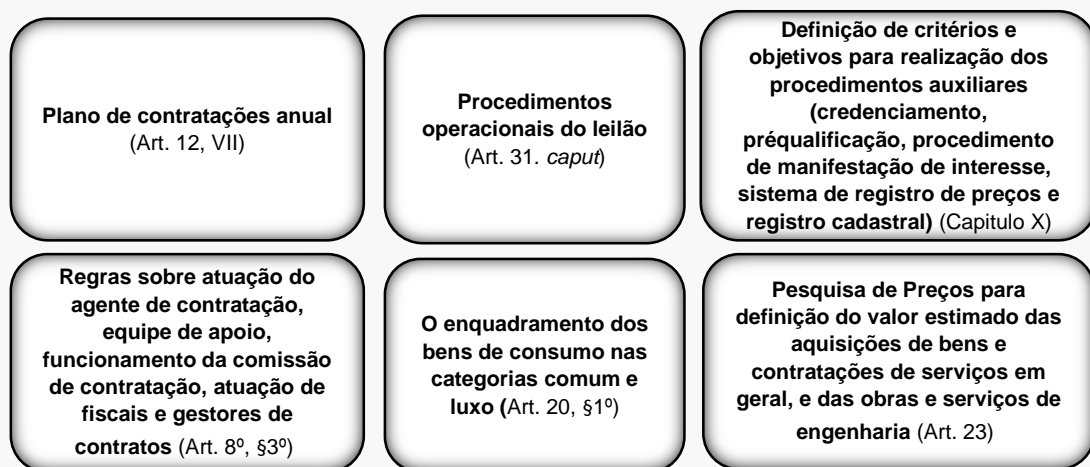
MATÉRIAS A SEREM REGULAMENTADAS

**PRIORIDADES
PARA A
ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Art. 67, § 3º	Provas alternativas para substituição das exigências dos incisos I e II do <i>caput</i> do art. 67	
Art. 67, § 12	Situações em que não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do <i>caput</i> do artigo 156	
70, par. único	Documentação a ser apresentada por empresas estrangeiras que não funcionem no País (regulamentação federal)	
Art. 75, IV, “c”, e § 5º	Procedimentos específicos para dispensa para contratação de produtos para pesquisa e desenvolvimento aplicada a obras e serviços de engenharia – requer “regulamentação específica”	
Art. 76, §3º, II	Possibilidade de definição de requisitos mínimos da pessoa natural para fins de concessão pela Administração do título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida dispensa de licitação.	
Art. 79, par. único	Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar de Credenciamento.	
Art. 80	Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar de Préqualificação.	
Art. 81, <i>caput</i>	Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar de manifestação de interesse (PMI).	
Art. 82, § 5º, II e § 6º, 86	Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar do sistema de registro de preços (SRP).	
Art. 87, <i>caput</i> e § 3º	Definição de critérios e objetivos para realização do procedimento auxiliar do registro cadastral.	
Art. 88, §§ 4º e 5º	Cadastro de atesto de cumprimento de obrigações	
Art. 91, § 3º	Exigências para admissão da forma eletrônica na celebração de contratos e de termos aditivos	
Art. 92, XVIII	Requisitos de modelos de gestão do contrato.	
Art. 122, §2º	Definição de regras destinadas a vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.	
Art. 137, §1º	Procedimentos e critérios para verificação da ocorrência dos motivos para extinção do contrato	
Art. 140, § 3º	Prazos e métodos para realização dos recebimentos provisório e definitivo (faculdade, pois pode constar do contrato).	
Art. 144, § 1º	Realização de pagamento de obras, fornecimento e serviços, inclusive de engenharia, em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.	
Art. 156, §6º, II	Aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar por órgãos do Poder Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público ou Defensoria Pública no desempenho da função administrativa.	
Art. 161, par. único	Forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas a uma mesma empresa e derivadas de contratos diversos, para fins de aplicação das sanções previstas nos incisos I, II, III e IV do <i>caput</i> do art. 156.	
Art. 169, § 1º	Implantação de práticas contínuas e permanente de gestão de riscos e de controle preventivo.	
Art. 174, § 3º, VI, “c” e “d”	Comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado e divulgação de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para aprimoramento das atividades da Administração.	
Art. 175, § 1º	Realização das contratações por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, desde que mantida a integração com o PNCP.	
Art. 184	Aplicação das disposições da Lei federal nº 14.133/2021 aos convênios e ajustes congêneres, conforme definido em regulamento federal.	

Fonte: elaboração própria, baseada no Manual “Nova Lei de Licitações e Contratos: Impactos no Estado de São Paulo”, produzido a partir do Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE-3/2021 para analisar os reflexos da Nova Lei de Licitações e Contratos no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo.

Assim, dentre os regulamentos previstos na NLLC para concretização de parte dos seus dispositivos, importa destacar aqueles considerados mais relevantes, principalmente para a Administração Pública municipal, seja em razão da exigência da própria norma, seja por motivos de promoção das boas práticas na aplicação do novo regime licitatório, a fim de orientar o gestor público nessa atividade de implementação da Lei Federal nº. 14.133/2021.



Ainda existem outros temas dispostos na NLLC que, a despeito de não constar indicação expressa acerca da necessidade de edição de ato regulamentador, em razão da importância das matérias, podem ser objeto de regulamentação para definição das especificidades no tratamento dos institutos, a fim de orientar a Administração Pública em sua atividade, adequada à realidade local, conforme se observa nos seguintes exemplos: **Diálogo competitivo** (artigo 32); **Licitações por técnica e preço ou melhor técnica/conteúdo artístico** (artigos 33 a 38); **locação de imóveis** (artigo 51); **Dispensa de licitação para produtos de pesquisa e desenvolvimento para obras e serviços de engenharia** (artigo 75); **Alocação de riscos** (artigo 103, §6º); **Serviços de dedicação exclusiva de mão de obra** (artigo 115).

A respeito dos regulamentos editados em âmbito federal, ou aqueles para os quais já existe previsão de regulamentação, é possível acessar o sítio eletrônico do **Portal de Compras do Governo Federal**¹⁴, que traz **quadro esquemático, rotineiramente atualizado, com a descrição dos dispositivos e temas já regulamentados no âmbito da União**. Destarte, é possível observar que já foram editados importantes regulamentos dos dispositivos da NLLC, que, inclusive, podem bem servir como modelos a serem replicados e adequados às particularidades dos demais entes federados. Como exemplo, cita-se alguns dos **principais regulamentos já publicados no âmbito federal**¹⁵, senão vejamos:

14 Acesso por meio do seguinte link: < https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/relatorio_regulamentos_14133_portal_27abr.pdf >.

15 Registre-se que, na data de publicação do presente trabalho, encontra-se em andamento, no âmbito federal, a elaboração de Decreto Federal acerca do agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos, já tendo o seu texto sido submetido, inclusive, à consulta pública, encontrando-se pendente de análise pela PGFN.

DECRETO Nº. 10.818, DE 27 DE SETEMBRO DE 2021.	Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo.
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº. 65, DE 7 DE JULHO DE 2021	Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
PORTARIA SEGES/ME Nº. 8.678, DE 19 DE JULHO DE 2021.	Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº. 67, DE 8 DE JULHO DE 2021.	Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº. 72, DE 12 DE AGOSTO DE 2021.	Estabelece regras para a definição do valor estimado para a contratação de obras e serviços de engenharia nos processos de contratação direta, de que dispõe o § 2º do art. 23 da Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº. 75, DE 13 DE AGOSTO DE 2021.	Estabelece regras para a designação e atuação dos fiscais e gestores de contratos nos processos de contratação direta, de que dispõe a Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
PORTARIA SEGES/ME Nº. 938, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2022.	Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021.
DECRETO Nº. 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022.	Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Fonte: elaboração própria.

Registra-se, também, que **alguns dos dispositivos da NLLC dependem, fundamentalmente, de regulamentação federal.** À título exemplificativo, é possível observar os seguintes dispositivos da Lei Federal nº. 14.133/2021 que preveem, expressamente, a necessidade de regulamentação pelo Poder Executivo Federal, são eles: **art. 6º, incisos XXXVI e XXXVII** (serviço prestado em território nacional e produto manufaturado nacional); **art. 26, I, §1º, I e §§2º e 6º** (estabelecimento de margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam as normas técnicas brasileiras); **art. 70, parágrafo único** (documentos equivalentes a serem apresentados por empresas estrangeiras que não funcionam no país); **art. 161** (instituição do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP); **art. 184** (aplicação das disposições da Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública).

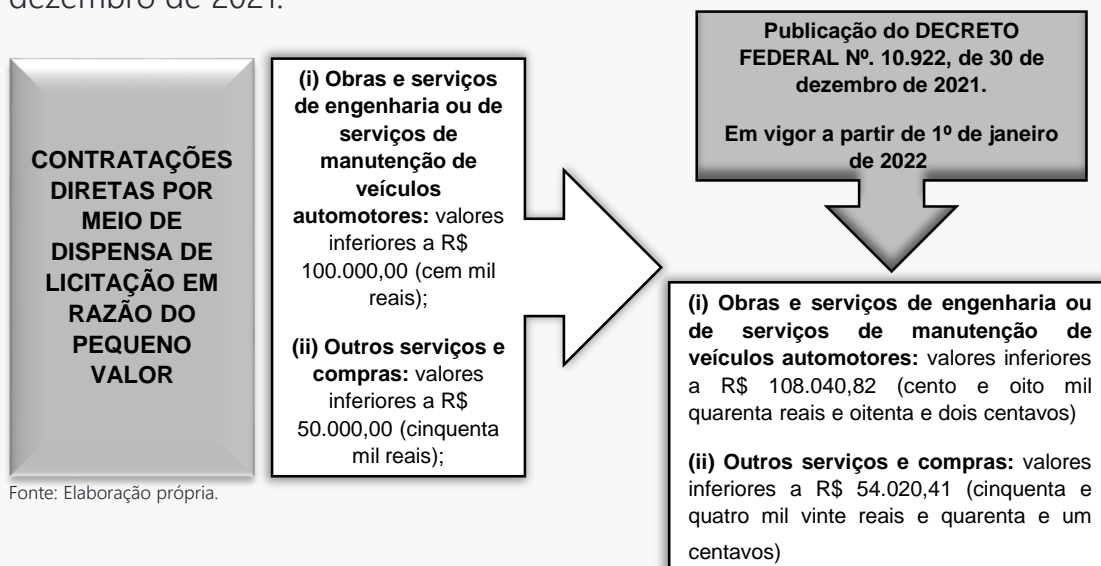
Neste mesmo sentido, destaca-se, dada a sua relevância, o disposto no **artigo 182 da Lei Federal nº. 14.133/2021**, que confere competência ao **Poder Executivo federal** de atualizar, *a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.* A esse respeito, inclusive, já foi editado o **Decreto Federal nº. 10.922, de 30 de dezembro de 2021**, que definiu os novos valores estabelecidos na NLLC, a serem observados a partir de 1º de janeiro de 2022, por todos os entes públicos, conforme se extrai da seguinte tabela inserida no seu Anexo:

DISPOSTIVO	VALOR ATUALIZADO
<u>inciso XXII do caput do art. 6º</u>	R\$ 216.081.640,00 (duzentos e dezesseis milhões oitenta e um mil seiscentos e quarenta reais)
<u>§ 2º do art. 37</u>	R\$ 324.122,46 (trezentos e vinte e quatro mil cento e vinte dois reais e quarenta e seis centavos)
<u>inciso III do caput do art. 70</u>	R\$ 324.122,46 (trezentos e vinte e quatro mil cento e vinte dois reais e quarenta e seis centavos)
<u>inciso I do caput do art. 75</u>	R\$ 108.040,82 (cento e oito mil quarenta reais e oitenta e dois centavos)
<u>inciso II do caput do art. 75</u>	R\$ 54.020,41 (cinquenta e quatro mil vinte reais e quarenta e um centavos)
<u>alínea "c" do inciso IV do caput do art. 75</u>	R\$ 324.122,46 (trezentos e vinte e quatro mil cento e vinte dois reais e quarenta e seis centavos)
<u>§ 7º do art. 75</u>	R\$ 8.643,27 (oito mil seiscentos e quarenta e três reais e vinte e sete centavos)
<u>§ 2º do art. 95</u>	R\$ 10.804,08 (dez mil oitocentos e quatro reais e oito centavos)

Fonte: elaboração própria.

Nesta linha de ideias, os novos valores - que deverão ser anualmente atualizados pela União, conforme consta no citado comando legal (art. 182, da Lei nº. 14.133/2021) - já são imediatamente aplicáveis aos demais entes federativos, sendo dispensáveis, por conseguinte, quaisquer outras regulamentações a esse respeito, a serem editadas, por exemplo, no âmbito das Administrações Municipais.

Destarte, considerando que alguns entes federativos já se utilizam da Lei Federal nº. 14.133/2021 para fins de **contratação direta por meio de dispensa de licitação em razão do pequeno valor** (artigo 75, incisos I e II, da Lei nº. 14.133/2021), o procedimento licitatório passa a ser dispensável nos casos de outros serviços e compras, quando envolva valores inferiores a **R\$ 54.020,41** (cinquenta e quatro mil vinte reais e quarenta e um centavos), e no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, quanto envolva valores inferiores a **R\$ 108.040,82** (cento e oito mil quarenta reais e oitenta e dois centavos), em razão da atualização promovida por meio do citado Decreto Federal nº. 10.922, de 30 de dezembro de 2021.



Fonte: Elaboração própria.

Neste sentido, diferentemente da Lei Federal nº. 8.666/93, que dispõe, em seu artigo 120, que os valores fixados na norma *podiam* ser anualmente revistos pelo Poder Executivo Federal, a NLLC traz regra de atualização compulsória, por meio do *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E)* ou por *índice que venha a substituí-lo*, a ser promovida pelo Poder Executivo Federal.

Ainda no espectro atinente a atividade regulamentadora e os dispositivos da NLLC, importa referenciar a experiência do **Estado do Paraná**, que editou um normativo destinado à regulamentação, no *âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná*¹⁶, da Lei Federal nº. 14.133/2021, com a publicação do **Decreto Estadual nº. 10.086/2022**, contendo 734 (setecentos e trinta e quatro) artigos e com a determinação de adoção dos termos do Decreto a partir de 1º de abril de 2023. A referida normatização, de forma unificada, regulamenta diversos pontos da NLLC, tais como: a descrição das competências dos agentes que assumem as funções essenciais para as licitações e contratações públicas (Capítulo III, Seção I); definição dos conceitos de bens comuns e de luxo (art. 384); além das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo (Capítulo XIV); entre outros aspectos relevantes.

Deste modo, observa-se que o **Estado do Paraná** assumiu a dianteira, ao adotar uma posição de vanguarda na regulamentação, em âmbito estadual, da nova Lei de Licitações e Contratos, com a opção por unificar a atividade de regulamentar parte dos dispositivos através de um instrumento normativo único, com a aglutinação e adaptação dos aspectos legais à realidade estadual, inaugurando um caminho audacioso que, apesar de não imune à críticas, pode ser também adotado por outros entes políticos, com a necessária adequação às suas realidades.

Outro ponto de destaque, também, é o regulamento expedido pelo **Senado Federal**, por meio do **Ato da Diretoria-Geral nº. 14, de 2022**, publicado no *Boletim Administrativo do Senado Federal* (Seção I, Número 8359, de 10 de junho de 2022¹⁷), que editou os procedimentos destinados às contratações públicas no âmbito da referida casa legislativa, considerando a necessidade de ajustes e adequação das normas e regulamentos internos do Senado Federal para a compatibilização da Política de Contratações, das diretrizes de governança e das competências dos agentes públicos com as disposições da Lei nº 14.133, de 2021.

16 Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133, de 2021 que 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, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências.

17 Disponível em: < <https://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/basf.asp>>. Acesso em 11 de jun de 2022.

Por sua vez, vale destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos prevê, expressamente, em seu **artigo 187**, que *os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para a execução da norma*. Trata-se, portanto, de alternativa capaz de viabilizar, com maior facilidade e de forma mais célere, a implementação de vários dispositivos da Lei Federal nº. 14.133/2021. Contudo, a despeito dos regulamentos federais servirem como um importante parâmetro para guiar atividade regulamentar, ante o grau de maturidade de tal atividade, é recomendável que os demais entes públicos, sobretudo aqueles de maior porte, editem seus próprios regulamentos, adaptando-os às particularidades locais, a fim de que se traduzam em normas aderentes à realidade relacionada aos aspectos licitatórios, estruturais, mercadológicos, entre outros, de determinado ente federativo específico, para com isso conferir maior efetividade às previsões regulamentares.

Acerca desta questão, segundo destaca **Ronny Charles**, é cediço que muitos municípios, abdicando da competência de regulamentar de acordo com suas particularidades locais, adotam regulamentos federais em suas licitações, elegendo por vezes normas federais como parâmetros para aplicação em seus processos de contratação. Contudo, o ilustre autor, em que pese reconhecer a utilidade do citado artigo 187 da Lei Federal nº. 14.133/2021, também aponta que **sua utilização retira oportunidade legítima do ente público de regulamentar a legislação federal de forma compatível com a sua realidade**, conforme é possível destacar do seguinte trecho:

Exercitando nossa imaginação, para identificar a utilidade na disposição do artigo 187, podemos interpretá-lo como uma indicação, pelo legislador, de que o regulamento federal poderia ser usado pelos agentes públicos estaduais ou municipais que executam os atos administrativos relacionados às licitações e os respectivos contratos, diante de eventual inexistência de regulamentação local. Assim, teríamos uma integração normativa, para solucionar eventual inexistência de regulamentação local.

De qualquer forma, no âmbito das licitações públicas, o Chefe do Poder Executivo local (estadual ou municipal) detém competência para exercer o Poder Regulamentar, esmiuçando como devem ser realizados seus procedimentos e contratações. É lamentável quanto a autoridade pública abdica do exercício de tal Poder, perdendo a oportunidade de regulamentar a legislação licitatória de forma adequada à realidade vivenciada pelo ente público¹⁸.

Outro ponto relevante, diz respeito à possibilidade de aplicação de determinados regulamentos já existentes, ante a compatibilidade da norma com a nova legislação. A esse respeito, conforme se extrai do **Relatório do Grupo de Trabalho da PGE/SP**¹⁹, é viável que o órgão normativo responsável pela regulamentação prevista na NLLC, no exercício de sua função normativa e analisando casuisticamente as situações jurídicas, conclua pela aplicação de alguns determinados regulamentos já existentes, desde que compatíveis materialmente com a nova legislação.

18 DE TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 12ª. ed. Salvador: Editora Juspodvim, 2021. p. 848.

Todavia, conforme conclusão da **Advocacia Geral da União – AGU, no Parecer nº 0002/2021/CNMLC/CGU/AGU²⁰**, a recepção excepcional de regulamentos existentes sob a égide de leis anteriores depende da edição de novo ato normativo, pela autoridade competente, a fim de ratificar o uso de tais regulamentos sob o pálio da nova legislação, de modo a preservar a coerência do ordenamento e a segurança jurídica. Acerca da referida posição da **AGU**, cito ensinamento de Flávio Garcia Cabral:

A esse respeito, cabe indicar que a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da AGU se posicionou pela impossibilidade de aplicação dos regulamentos anteriores. Na ementa construída no Parecer nº 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, constou que não é possível a recepção de regulamentos das Leis nºs 8.666/1993, 10.520/2002 ou 12.462/2011 para a Lei nº 14.133/2021, enquanto todas essas leis permanecerem em vigor, independentemente de compatibilidade de mérito, ressalvada a possibilidade de emissão de ato normativo, pela autoridade competente, ratificando o uso do regulamento para contratações sob a égide da nova legislação.

A tese principal do parecer para sustentar suas conclusões repousa na ideia de segurança jurídica,³⁶ já que, segundo seus subscritores, “a possibilidade de utilização de regulamentos anteriores no momento da aplicação da Lei nº 14.133, ainda estando vigentes as Leis 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11, pode significar caos normativo”²¹.

Assim, o referido autor entende que não há óbice jurídico-teórico à aplicação dos regulamentos anteriores - embora não se tratar de ocorrência tão comum na prática -, mesmo no caso da vigência simultânea das leis sobre licitações. Segundo defende, considerando que o regulamento versa sobre o conteúdo material das leis e não sobre sua estrutura formal, seria possível a aplicação do antigo regulamento à nova lei, desde que trate de conteúdo similar ao normativo anterior, ainda que parcialmente.

Nesta linha de ideias, segundo aduz, não é possível a manutenção do regulamento antigo quando do advento da nova lei, na hipótese de se tratar de matéria inconciliável com a antiga norma e/ou no caso de exigência de que a regulamentação trate de novas questões não versadas no regulamento anterior.

19 Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Nova Lei de Licitações e Contratos: Impactos no Estado de São Paulo. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE-3/2021 para analisar os reflexos da Nova Lei de Licitações e Contratos no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo. Publicado em < http://www.portal.pge.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-final-do-gt-da-pge-sp-sobre-a-nova-lei-de-licitacoes_compressed.pdf>. Acesso em 05 de maio de 2022.

20 EMENTA: I - Análise jurídica de condicionamentos e requisitos para possibilidade de utilização da Lei nº 14.133/21 como fundamento para embasar licitações e/ou contratações. Necessidade de traçar um panorama de eficácia da lei para priorização dos modelos a serem elaborados e do cronograma para tanto. [...] XIII - Não é possível a recepção de regulamentos das leis nº 8.666/93, 10.520/02 ou 12.462/11 para a Lei nº 14.133/21, enquanto todas essas leis permanecerem em vigor, independentemente de compatibilidade de mérito, ressalvada a possibilidade de emissão de ato normativo, pela autoridade competente, ratificando o uso do regulamento para contratações sob a égide da nova legislação. [...] Assim, verifica-se, a priori, uma incompatibilidade dos “regulamentos” editados sob a égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11, sendo recomendado se utilizar uma postura cautelosa de modo a manter a coerência do ordenamento jurídico e prestigiar a segurança jurídica. Todavia, esta orientação não impede que o órgão normativo responsável pela regulamentação prevista na Lei nº 14.133, no exercício de sua função normativa e analisando casuisticamente situações jurídicas, conclua pela aplicação de determinados regulamentos, devendo fazê-lo de modo expresso, ou seja, por meio de ato normativo específico que acolha os ditames previstos no regulamento da lei precedente à nova lei, para que reste preservada a coerência do ordenamento, bem como a segurança jurídica.

21 CABRAL, Flávio Garcia. O que ocorre com os regulamentos quando a lei é revogada por uma nova legislação? O caso da Lei nº. 14.133/2021. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 271-294, jan/abr. 2022.

Contudo, a despeito da referida construção doutrinário-teórica, e a fim de evitar eventuais confusões normativas, **é recomendável, preferencialmente, a edição pelo Poder Executivo de novas regulamentações que tratem especificamente dos dispositivos previstos na NLLC**, e, na hipótese da pretensão casuística e excepcional, no âmbito de seu poder normativo, de aplicação de alguns determinados regulamentos já existentes sob a égide do regime jurídico-legal anterior, que esta seja concretizada apenas se compatíveis materialmente com a nova legislação e através da edição de ato normativo para ratificar o uso de tais regulamentos.

Agentes públicos na nova lei de licitações, o princípio da segregação de funções e a figura do agente de contratação

A Lei n.º 14.133/2021 - que 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 - define que é responsabilidade da alta Administração cuidar e defender as regras de governança trazidas em seu texto, apontando para uma necessidade de profissionalização dos agentes públicos.

A gestão é responsável pela indicação de seus servidores e agentes para o exercício das funções relacionadas às contratações públicas, desde o planejamento até a efetivação do processo seletivo, finalizando com a contratação mais vantajosa e eficiente, objetivando sempre a busca por resultados eficientes e levando em consideração a gestão por competências. A escolha do Gestor não pode ser feita de maneira arbitrária.

Segundo trecho do artigo publicado no **sítio eletrônico da Zênite**²², de autoria de **José Anacleto Abduch Santos**, o Conselho Nacional de Justiça definiu a expressão "Gestão por competências" como *"a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição"*.

Ainda, segundo entendimento do **Conselho Nacional de Justiça**, em trecho do artigo de autoria acima mencionada, sobre o agente de contratação, a adoção pelo gestor público da gestão por competências como modelo de capacitação viabiliza a geração de:

(...) inúmeros benefícios para o setor público. Para os servidores, por exemplo, promove a melhoria dos programas de capacitação, de seleção interna, de alocação de pessoas, de movimentação e de avaliação. Pode contribuir, também, para a adequação das atividades exercidas pelo servidor às suas competências e para o aumento da motivação intrínseca, promovendo resultados organizacionais mais efetivos. Para o Poder Judiciário, de forma geral, a implementação da gestão por competências afeta diretamente a eficácia, eficiência e efetividade dos serviços prestados pelos órgãos que estão sob sua égide. Uma vez identificadas as competências necessárias à organização, o órgão poderá utilizá-las no processo seletivo externo (concurso público) e desenvolvê-las de forma mais apropriada aos objetivos estratégicos. Ao final do processo, pode-se gerar melhorias na qualidade e na celeridade de seus serviços e, conseqüentemente, adequação e uso mais eficiente dos recursos utilizados pela organização²³.

22 SANTOS, José Anacleto Abduch. Agente de Contratação. Disponível em <<https://zenite.blog.br/agente-de-contratacao/>> Acesso em 08 jun. 2022.

23 SANTOS, José Anacleto Abduch. Agente de Contratação. Disponível em <<https://zenite.blog.br/agente-de-contratacao/>> Acesso em 08 jun. 2022.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a gestão por competências no setor público tem por finalidade, além da transparência e eficiência das atividades da Administração Pública, também a integração das pessoas e a busca pelo resultado na prestação do serviço público.

O **artigo 7º da NLLC** dispõe em seu caput acerca das responsabilidades da Alta Gestão no sentido de promoção da gestão por competências como também de designação dos agentes públicos:

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.

Observa-se, da leitura do dispositivo transcrito, que a NLLC dispôs sobre alguns requisitos para designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à efetivação e trâmites dos procedimentos licitatórios e contratações. Entre eles, definiu que os agentes públicos responsáveis devem ser “preferencialmente” servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

A respeito deste tema, o Professor Ronny Charles se posicionou em sua obra **Lei de Licitações Públicas comentadas**:

Ao definir como preferencial, o legislador demonstrou que a regra ali disposta tem natureza materialmente geral. Quis o legislador definir uma diretriz, que deve ser perseguida pelos órgãos e entidades públicas, na medida de suas possibilidades.

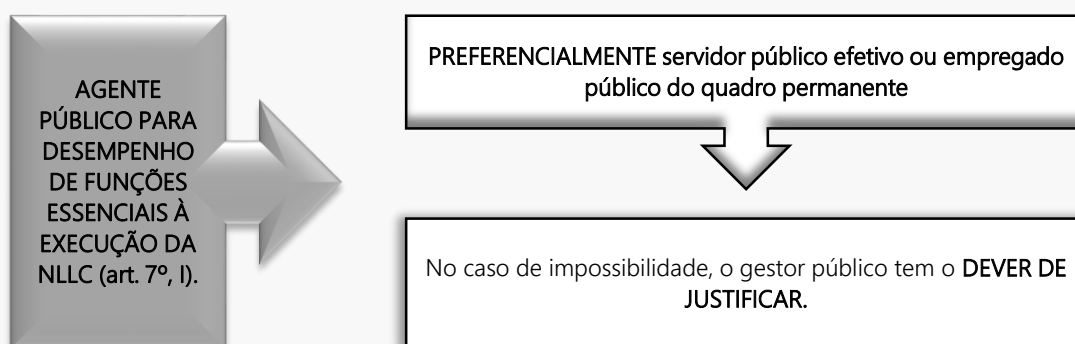
Não nos parece que esta regra, embora elogiável, possa ser aplicável de maneira irrestrita por todas as unidades federativas. Por certo, embora essa medida tenha potencial de, sob certa perspectiva, ser benéfica ao interesse público, dificultando compadrios e relações pouco profissionais que alimentam terrenos férteis à corrupção e à ineficiência, há pequenos Municípios que não possuem condições de ter pessoal efetivo e qualificado suficiente para cumprir as funções essenciais à execução desta Lei²⁴.

24 TORRES, Ronny Charles Lopes. Leis de Licitações Públicas comentadas. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021.

Sendo assim, ao inserir o termo “preferencialmente” no dispositivo, o legislador intencionou perseguir os objetivos descritos no artigo 11 da NLLC, tais como a lisura e eficiência do procedimento licitatório, ao dar preferência a designações de servidores e agentes pertencentes ao quadro permanente do órgão. No entanto, é certo que a maior parte dos Municípios brasileiros, como bem citou o professor Ronny Charles, não possui em seus quadros, pessoal efetivo com a qualificação inerente à assunção da responsabilidade para desempenho daquelas funções.

Logo, em que pese o termo “preferencialmente” não trazer de imediato uma condição *sine qua non* para designação de servidores efetivos no contexto do tema abordado, **cria a obrigação para o gestor, ao menos, de justificar nos autos a opção por servidores comissionados**. O cumprimento à risca do termo, pelos gestores públicos, poderia ensejar um travamento dos processos licitatórios em grande parte dos Municípios brasileiros, os quais não estariam preparados, neste período de transição, para designação de servidores efetivos para o exercício de tais funções.

Entendemos, assim, que o legislador não trouxe o termo “preferencialmente” para que se torne inócuo, pelo contrário, a NLLC busca de forma expressa assegurar um processo licitatório transparente e probo. E, na busca desse processo, não restam dúvidas que a designação de servidores efetivos contribui sobremaneira para o alcance da moralidade, eficiência e resultado.



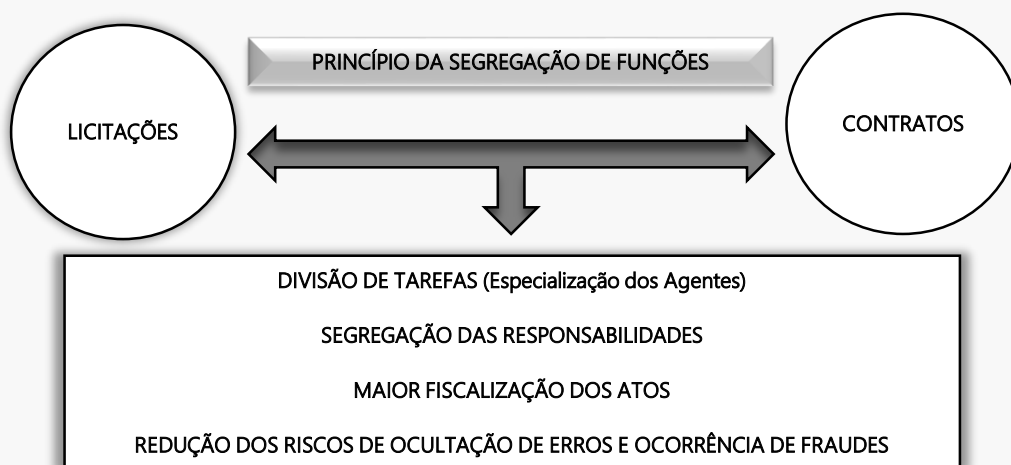
Ainda acerca do disposto no artigo acima transcrito, o seu parágrafo primeiro apontou expressamente para o dever da autoridade máxima do órgão de observar o princípio da segregação de funções ao **vedar a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação**.

A aplicação desse princípio pelo gestor previne a ocorrência de fraudes no trâmite do procedimento licitatório uma vez que uma atividade sendo desempenhada por mais de uma pessoa minimiza a oportunidade de transgressões e aumenta as chances de se detectá-las, na medida em que há uma racionalização do trabalho e um aumento de controle sobre os atos de gestão pública que passam a ser revistos de forma natural pelo servidor responsável pela etapa posterior do processo, considerando a especialização dos servidores na cadeia de atos a serem praticados no trâmite de um procedimento licitatório.

O princípio da segregação de funções deriva dos princípios da moralidade administrativa e isonomia na medida em que a empresa contratada para executar uma obra, por exemplo, não pode ser a mesma que a fiscalizará. Em artigo publicado na revista do **Tribunal de Contas da União**, o autor Magno Antônio da Silva discorre a respeito do tema, trazendo diversos trechos de acórdãos nos quais o Tribunal emite pronunciamento com base neste princípio, bem como Instruções Normativas e manuais de boas práticas nesse mesmo sentido, sempre com foco na observância à segregação de funções, entendendo que:

(...) a segregação de funções permite que cada tarefa precedente, desempenhada por determinado servidor público, seja verificada por outro servidor, encarregado da execução da fase ou tarefa posterior. Tal sistemática e procedimento desembocam num ciclo virtuoso de acompanhamento, fiscalização e controle administrativo com ganhos concretos de eficiência, de transparência e de controle nas ações praticadas²⁵.

Desse modo, referido princípio implica em uma contínua vigilância dos atos praticados pelos próprios servidores e agentes participantes do processo licitatório e de contratação, reduzindo o risco de eventuais omissões, erros e fraudes bem como gerando maiores resultados com a especialização dos agentes e vantajosidade para a Administração Pública.



25 SILVA, Magno Antônio da. O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2013.

Em observância a esse princípio, a NLLC trouxe a figura do Agente de Contratação, conforme disposto no artigo 8º a seguir transcrito:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

No *capítulo II – Das Definições*, o legislador define o agente de contratação no inciso LX, do artigo 6º, da NLLC, da seguinte forma:

AGENTE DE
CONTRATAÇÃO

Pessoa **designada pela autoridade competente**, entre **servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes** da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

Verifica-se da leitura dos dispositivos da NLLC que o legislador, diferente do que trouxe em relação aos agentes públicos de forma geral, não mencionou o termo “preferencialmente” para se referir à designação dos agentes de contratação entre servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente.

O texto da lei dispõe que **o agente deverá ser indicado, necessariamente, entre os servidores efetivos do quadro permanente da Administração**. Referido dispositivo vem sendo considerado por parte dos juristas como norma de caráter específico aplicável à União, devendo ser objeto de legislação pelos entes federativos que não possuem a mesma realidade de estrutura organizacional que a Administração Pública Federal possui.

Essa matéria sobre a atuação legislativa e a função regulamentadora dos Estados e Municípios vem sendo objeto de discussão pelos intérpretes e estudiosos da NLLC. Em seu artigo 1º, a lei já dispõe que suas normas são de caráter geral sobre licitação e contratação. A lei intenta alcançar todos os entes federativos, mas encontra barreiras no sentido de ser aplicável à realidade posta dos entes diferente da realidade da União que serviu de base para sua edição.

Os questionamentos dizem respeito notadamente às normas que devem ser aplicadas de forma irrestrita pelos Estados e Municípios em razão de sua natureza de caráter geral ou que poderiam não ser aplicadas considerando a natureza especial aplicável somente à realidade da União. A respeito dessa matéria, segue entendimento publicado em artigo intitulado *Normas gerais e regulamentos na nova Lei de Licitações e contratos: da teoria à prática*, senão vejamos:

A lógica da nova Lei no tocante à questão central tratada neste estudo é clara: induzir comportamentos considerados modelos ou práticas consideradas evolutivas, pautadas na experiência da Administração Pública Federal, expandindo as consequências positivas para a eficiência e a eficácia das contratações dos demais entes, e a construção de um ambiente de contratações públicas uniforme, em diversos aspectos, diante dos potenciais benefícios econômicos que isso pode acarretar. De fato, não há certeza quanto ao real espaço para a “criatividade útil” em sede de competência suplementar, não sendo equivocado pensar que as normas da Lei 14.133/21 podem, afinal, espelhar boas ou ideais soluções. Contudo, para evitar os efeitos perversos das regras materialmente inaplicáveis, do formalismo burocrático, da insegurança jurídica e do controle centrado em meios, é fundamental que se busque clarear o espectro da atuação legislativa e regulamentar compatível com os limites da autonomia federativa²⁶.

Assim, busca-se, por meio da NLLC, um ambiente de uniformização para as contratações públicas, com o incentivo à adoção de práticas por todos os entes federativos que tornem os procedimentos transparentes, probos e eficazes no sentido de trazer soluções e resultados para a Administração. Por outro lado, deve-se ter razoabilidade no momento de aplicação e interpretação das normas, com a observância do princípio constitucional da autonomia federativa dos entes.

Ainda sobre essa discussão relevante que a NLLC traz, Victor Amorim, autor do artigo *Competência normativa sobre contratações públicas: o que é norma geral e norma específica na Lei nº. 14.133/2021*, entendeu acerca do requisito “ser servidor efetivo” ou “preferencialmente efetivo” dos arts. 7º e 8º da Lei nº. 14.133/2021:

26 MOTTA, Fabrício. PÉRCIO, Gabriela. Normas gerais e regulamentos na nova Lei de Licitações e contratos: da teoria à prática. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/06/24/normas-gerais-e-regulamentos-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-da-teoria-a-pratica/>> Acesso em 08 jun. 2022.

Por versar sobre matéria correlata à organização interna de pessoal e gestão administrativa dos entes federados, além de não integrar, substancialmente, a compreensão do “processo de licitação pública” propriamente dito – conforme dicção do art. 37, XXI, da CRFB –, em nossa opinião, tais requisitos, em especial quanto ao caráter efetivo do provimento do servidor, tratar-se-iam de norma específica, sendo aplicável, de antemão, apenas no âmbito da União, admitindo-se, por conseguinte, previsão distinta na legislação de Estados e Municípios.

Nesse sentido, vale transcrever contundente opinião do mestre Adilson Abreu Dallari ao tecer comentários sobre alguns dispositivos da Lei nº 14.133/2021:

Os Arts. 7º a 10 dispõem sobre agentes públicos, que não é, exatamente, matéria de licitação, mas, sim, de organização administrativa, descendo a detalhes, tais como o agente de contratação, a comissão de contratação e a gestão por competências, que, certamente, serão de difícil aplicação em alguns Estados e na maioria dos Municípios. De resto, **podem configurar inconstitucionalidade, na medida em que, ao estabelecer impedimentos e obrigações para agentes públicos, afetam a autonomia administrativa das unidades da federação.** [grifou-se]²⁷.

Nesse contexto, parte dos operadores do direito que vêm estudando o novel diploma estão trazendo a reflexão no sentido de que a norma prevista no artigo 8º está inserida no contexto da administração organizacional de cada ente, e, portanto, não caberia à União adentrar no âmbito da organização administrativa das demais unidades federativas, sendo a norma considerada de caráter especial aplicável apenas no âmbito da União. Sendo assim, não seria razoável a aplicação desse dispositivo, de forma irrestrita, aos inúmeros municípios e estados brasileiros com realidades estruturais e econômicas tão diversas da União, sendo permitido aos mesmos adequá-lo à realidade organizacional de cada um por meio da competência legislativa suplementar que lhe é atribuída constitucionalmente.

No entanto, cumpre ressaltar que a intenção do legislador prevista no artigo 7º, para que os agentes públicos de forma geral sejam dos quadros permanentes da Administração, permanece aplicável devendo ser observada por todos os entes, tendo em vista que o que se persegue é a eficiência e o resultado nas contratações públicas, sempre buscando tratamento isonômico e a condição mais vantajosa para Administração.

Em recente processo, a **Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia** emitiu parecer a respeito desse tema, em consulta formulada pelo Município de Mata de São João, senão vejamos:

EMENTA: ARTS, 7º E 8º, DA LEI FEDERAL 14.133/21. DESIGNAÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS OU EMPREGADOS PÚBLICOS DO QUADRO PERMANENTE PARA ASSUMIREM A FUNÇÃO DE AGENTE DE CONTRATAÇÃO. REGRA GERAL..1) Necessário se faz advertir que a mencionada regra não deve ser aplicada de forma irrestrita, devendo ser exigido a motivação/justificativa caso o órgão tenha que designar servidores comissionados para a função de agente de contratação, bem como deverá estar demonstrado que o designado possuiu atribuições compatíveis e qualificações atestadas para o desempenho de tais atribuições, havendo nesse ponto o necessário atestado por certificação profissional emitido pela escola de governo criada e mantida pelo poder público, quando existente.

27 AMORIM, Victor. Competência normativa sobre contratações públicas: o que é norma geral e norma específica na Lei n.º 14.133/2021. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/09/17/competencia-normativa-sobre-contratacoes-publicas-o-que-e-norma-geral-e-norma-especifica-na-lei-no-14-133-2021/>> Acesso em 08 jun. 2022.

Por 2) A Nova Lei de Licitações estabeleceu como regra geral que os agentes públicos que serão designados para atuarem nas funções essenciais de licitações e contratos deverão, preferencialmente, ser servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente, inclusive os membros da comissão de contratação. Assim, se o órgão ou entidade não contar com servidores efetivos aptos a assumirem tais funções essenciais, como, por exemplo, de agente de contratação ou de membro de comissão de contratação, poderão, através de motivação, designar servidores comissionados para exercerem tais funções, desde que estes estejam qualificados para tanto ²⁸.

Assim, a despeito de ainda não se tratar de entendimento do plenário da Corte de Contas, a **Assessoria Jurídica do TCM-BA** se posicionou no sentido de flexibilizar a norma, para excepcionar a designação dos agentes de contratação do quadro permanente de servidores efetivos, desde que atendidos os requisitos de justificativa e comprovação da qualificação necessária para o desempenho da função para os quais serão designados.

No âmbito federal, esteve sob consulta do **Ministério do Planejamento** minuta de decreto que trará a regulamentação da atuação do agente de contratação, conforme consta no parágrafo terceiro do artigo 8º, da NLLC, o qual dispõe:

As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei²⁹.

Observa-se, assim, a necessidade das unidades federadas, assim como a União, regulamentarem, por meio de Decreto, as regras relativas à atuação do agente e da equipe de apoio, em razão, repita-se, das diferentes estruturas organizacionais dos entes, órgãos e entidades.



- Norma de caráter especial.
- Matéria de organização administrativa do serviço público.
- Necessidade de regulamentação por cada ente federativo considerando a sua respectiva realidade organizacional.
- Dever de designação do agente entre servidores efetivos do quadro permanente, salvo se justificada a impossibilidade e comprovada a qualificação técnica para desempenho da função.

28 BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Processo n.º 0532e22. Origem: Prefeitura Municipal de Mata de São João. Parecer n.º 00627-22. Disponível em <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/05320e22.odt.pdf> Acesso em 15 jun. 2022.

29 BRASIL. Presidência da República. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm Acesso em 15 jun. 2022



Fonte: Elaboração própria, com base na apresentação da segunda consulta pública realizada pelo Ministério da Economia acerca do decreto de regulamentação das diretrizes para o agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais do contrato.

Importante registrar as discussões já existentes a respeito da competência do agente no que diz respeito ao *acompanhamento do trâmite da licitação*.

Na segunda consulta pública realizada pelo **Ministério da Economia**³⁰ para análise da minuta de proposta de decreto de regulamentação das diretrizes para o agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais do contrato³¹, o Secretário Adjunto do Ministério da Economia e Presidente do Comitê do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP conduziu a consulta abordando as principais questões surgidas a partir do texto da lei, acerca da figura do agente de contratação.

É certo que o processo licitatório é composto de diversas fases, conforme disposto no artigo 17 da NLLC, quais sejam: I- preparatória; II – de divulgação do edital; III – de apresentação de propostas; IV – de julgamento; V – de habilitação; VI – recursal; VII – de homologação.

Da leitura seca das competências definidas para o agente de contratação no artigo 8º, da NLLC, observa-se que ao agente caberia o **acompanhamento de todo o processo licitatório**, incluindo a fase preparatória do trâmite definida no artigo 17. Por sua vez, o parágrafo quinto desse mesmo artigo, dispõe que, **em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro**. E por fim, o artigo 61 define como competência do agente de contratação, ou da comissão de contratação, a negociação das condições mais vantajosas com o primeiro colocado vencedor do certame.

Da análise sistemática dos dispositivos acima mencionados, verifica-se que o agente de contratação acaba sendo responsável pelo acompanhamento, gestão e condução de fase externa do procedimento.

30 Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/noticias/2a-consulta-publica-2013-regulamentacao-da-atuacao-do-agente-de-contratacao-equipe-de-apoio-comissao-de-contratacao-gestores-e-fiscais-de-contratos>>. Acesso em 31 de maio de 2022.

Nesse contexto, vem sendo questionado se as Administrações Públicas estariam preparadas no sentido de possuir em seus quadros um número suficiente de servidores qualificados para assumirem essas competências de forma cumulada, quando a figura do pregoeiro anteriormente à NLLC se limitava à condução do certame propriamente dito, sendo responsável, em algumas situações, pela elaboração do edital.

Assim, há dúvidas sobre quais, de fato, seriam as responsabilidades do agente de contratação quando da execução de sua competência, definida no artigo 8º da NLLC, de acompanhamento do trâmite do certame bem como de dar impulso ao procedimento licitatório.

DISCUSSÕES TRAZIDAS NA 2ª CONSULTA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE QUAIS SERIAM AS RESPONSABILIDADES DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO NO ACOMPANHAMENTO DO TRÂMITE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

i) Supervisor da fase interna e Operador da fase externa: o agente seria responsável por elaborar o termo de referência, elaborar edital e o estudo técnico preliminar. O entendimento seria que esse acúmulo de funções contrariaria a segregação de funções ressaltada pela lei no sentido de que seria incabível o mesmo agente especificar, comprar, etc.

ii) Apenas operador da fase externa: o modelo atual no qual o pregoeiro seria responsável apenas por conduzir a licitação. O entendimento é que nessa situação, a licitação se resumiria à fase externa indo de encontro aos termos do artigo 17 da NLLC.

iii) Supervisor e Operador da fase interna e Operador da fase externa: nesse modelo, o agente de contratação assume na fase preparatória um papel tático de acompanhamento, de verificação de gargalos, de revisão de TR, ETP, de cumprimento do plano de contratações, de gestão do fluxo, dos riscos de inexecução como também assume o papel operacional de conduzir a licitação, assume as negociações e se responsabiliza pela tomada de decisões. Esse modelo que a lei traz é arriscado porque, na prática, os profissionais atuais não possuem formação para esse acúmulo de competências de gestor tático de fase interna e operador de fase externa. O pregoeiro, por exemplo, no desempenho de suas funções, não zela pelo plano de contratação no formato atual.

decreto de regulamentação das diretrizes para o agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais do contrato.

Na prática, o que se tem hoje são pregoeiros que se responsabilizam pela operação da fase externa, negociando e executando o certame, elaborando, em algumas situações, o edital da fase interna. A intenção do legislador de atribuir ao agente de contratação a responsabilidade pela gestão da fase interna e operação da fase externa se choca com a realidade institucional da maioria dos órgãos, entidades e entes federativos.

Cabe, ainda, pontuar a possibilidade que a NLLC traz em seu art. 8º, § 2º, de substituição do agente de contratação por comissão de contratação formada por no mínimo três membros (que respondem solidariamente por todos os atos praticados pela comissão), nas licitações que envolvam bens ou serviços especiais.

Observa-se que a comissão da legislação anterior deixou de ser a regra, passando o agente de contratação a assumir a função de órgão unipessoal para conduzir os procedimentos de contratação de bens e serviços comuns (pregão). Nos procedimentos para contratar “bens e serviços especiais”, conforme terminologia utilizada pelo legislador, ou seja, nas licitações que não forem pregão, foi dada a opção de substituição do agente por órgão colegiado para tomada de decisões.

Sobre esse tema a respeito das funções a serem exercidas pelo agente de contratação, cabe transcrever trecho do artigo *O agente de contratação: crônicas de uma morte anunciada*, escrito por Guilherme Carvalho e Raí Paiva:

Pragmaticamente, impossível um servidor público, designado pela autoridade competente, ser extremo entendedor de tudo que se processa em um complexo processo de licitação, independentemente do objeto licitado. É que se faz impossível alguém ter amplo domínio sobre pesquisa de preços, balanços contábeis, compreender a natureza técnica do objeto licitado, avaliar planilhas e, por fim, opinar sobre a viabilidade final do processo licitatório, inclusive avaliando a possibilidade de homologação ou não do certame. Bem, é isso que traduz, fidedignamente, a lei.

Muito embora a nova figura do agente de contratação tenha sido criada para ser a regra geral das licitações baseadas na Lei nº 14.133/2021, a comissão de contratação se afigura instituído com mais elementos jurídicos para lidar com a realidade fática do país no entorno das contratações públicas, em especial na fase licitatória.

Por fomentar uma maior controlabilidade prévia das decisões, ao mesmo tempo em que permite ser composta por integrantes com conhecimentos complementares, a comissão de contratação potencializa decisões mais instruídas e reparte responsabilidades de maneira equânime, independentemente da regulamentação que lhe vier a ser conferida nos termos do §3º do artigo 8º da Lei 14.133/2021³².

O AGENTE DE CONTRATAÇÃO NO TEXTO DA NLLC

Responsável pelo acompanhamento e impulsionamento do processo licitatório, incluindo a sua fase interna;

Até o dia 1º de abril de 2023, União, Estados e Municípios com mais de 20 mil habitantes deverão ter pregoeiros que sejam servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente da Administração;

Até 2027, todos os pregoeiros do país deverão ser servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente da Administração.

A regra é a condução do procedimento licitatório pelo agente de contratação e não pela comissão de contratação que será designada para as situações específicas previstas na NLLC.

CONTEXTO ATUAL

A intenção do legislador para que os agentes cumulem as funções para execução da fase de planejamento e fase operacional dos procedimentos licitatórios se choca com a realidade institucional atual considerando que grande parte dos órgãos, entidades e Entes Federados, notadamente a maioria dos municípios brasileiros, não possuem servidores com formação e qualificação para desempenho cumulado das funções citadas;

Grande parte dos pregoeiros atuais não se enquadra na exigência da lei de ser servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes.

Fonte: Elaboração própria, com base na apresentação da segunda consulta pública realizada pelo Ministério da Economia acerca do decreto de regulamentação das diretrizes para o agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais do contrato

32 CARVALHO, Guilherme. PAIVA, Raí. O agente de contratação: crônicas de uma morte anunciada. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-01/licitacoes-contratos-agente-contratacao-cronicas-morte-anunciada> Acesso em 08 jun. 2022.

A respeito do desempenho das funções do agente de contratação, o acompanhamento da fase preparatória pelo agente de contratação se daria com a observância inicial do calendário de contratações estabelecido no **Decreto nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022**, que regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da NLLC, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O art. 5º do mencionado Decreto dispõe a respeito dos objetivos com a elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e entidades, senão vejamos:

Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

- I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;
- II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;
- III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;
- IV - evitar o fracionamento de despesas; e
- V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

As informações contidas no plano de contratações do ente ou órgão devem chegar ao agente por meio de um fluxo pré-definido, a fim de possibilitar ao agente a identificação dos prazos para cada etapa da fase interna, a fim de que o mesmo possa controlar o fluxo e o tempo total para término da fase. No entanto, **o Secretário Adjunto do Ministério da Economia Renato Fenili** pontua que o calendário do Plano de Contratações – PCA não define apenas licitações nem estabelece se aquela ação prevista será executada por meio de licitação³³.

QUESTÕES PRÁTICAS SOBRE OS AGENTES DE CONTRATAÇÕES

Pode haver mais de um agente de contratação por órgão;

Cada órgão ou unidade federativa coordenará os seus agentes de contratação, ficando responsável em organizar o fluxo de distribuição de processos bem como em definir as responsabilidades de cada agente;

A designação do agente poderia ser feita por processo (sendo uma solução mais custosa) ou poderia ser feita em um único ato do Gestor que definiria, de forma permanente, quais seriam os agentes de contratação responsáveis por todos os procedimentos licitatórios a serem realizados, definindo posteriormente critérios para distribuição dos processos. Pode ser feita por ato da autoridade superior como portarias, resoluções ou atos similares.

33 Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/noticias/2a-consulta-publica-2013-regulamentacao-da-atuacao-do-agente-de-contratacao-equipe-de-apoio-comissao-de-contratacao-gestores-e-fiscais-de-contratos>>. Acesso em 31 de maio de 2022.

QUESTÕES PRÁTICAS SOBRE OS AGENTES DE CONTRATAÇÕES

O artigo 13, § 2º da NLLC dispõe que a atuação do agente na fase preparatória se limita ao acompanhamento e às eventuais diligências para o bom fluxo da instrução processual. Ao agente não cabe as funções operacionais de elaboração de termos de referência, dos estudos preliminares, projetos e anteprojetos, pesquisas de preço.

Em relação à elaboração da minuta do edital, a NLLC traz o termo “preferencialmente” no artigo 13, § 2º acima mencionado, indicando que em regra, não caberia ao agente de contratação a elaboração do edital, no entanto, o legislador não eximiu totalmente o agente da elaboração assim como o fez nas outras funções da fase preparatória.

O agente de contratação, sendo responsável em dar impulso à fase interna, deveria ter uma prerrogativa maior para demandar dos diversos setores a fim de promover o eficiente fluxo do procedimento e zelar pela fase interna, notadamente dos processos que possuam um alto risco de inexecução da demanda prevista no plano de contratações (art. 13, §º 3º), sendo possível a delegação de forma justificada do acompanhamento da fase interna. No contexto atual, o pregoeiro, por exemplo, não possui poder de comando para promover o fluxo do processo.

A lei prevê que não podem ser designados como agente de contratação os servidores que sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, ou que tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Fonte: Elaboração própria, com base na apresentação da segunda consulta pública realizada pelo Ministério da Economia acerca do decreto de regulamentação das diretrizes para o agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais do contrato

O agente de contratação é uma inovação trazida pela NLLC cujas competências estão sendo construídas. A exigência de estabilidade do servidor para desempenho da função não se adequa ao panorama atual das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades públicas assim como o acúmulo das funções de planejamento e operacionalidade dos procedimentos licitatórios na pessoa exclusiva do agente de contratação não condiz com as competências e funções desempenhas pelos pregoeiros atualmente praticantes.

O grande desafio está sendo a compatibilização dos comandos legais com o contexto atual de estrutura organizacional das unidades federadas e respectivos órgãos, fazendo-se uso da razoabilidade e flexibilidade para regulamentar de acordo com a realidade respectiva de cada órgão e ente federado, sem olvidar que o acompanhamento e o impulso do procedimento licitatório configuram um dever do Gestor, que deve promover a gestão por competências, sendo responsável pela designação dos agentes que desempenharão as atividades administrativas, na busca pela eficiência na prestação dos serviços e entrega de resultados.

Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP

Uma das inovações trazidas pela NLLC, em seu art. 174, foi a criação do **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, que é um sítio eletrônico oficial voltado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos em sede de licitações e contratos administrativos abarcados pela nova Lei.

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Trata-se de norma de **caráter geral**, e, portanto, aplicável para todos os entes federados. Sendo assim, **todos os entes da federação que licitarem ou contratarem com base na NLLC**, terão que dar publicidade ao ato no PNCP, que vai centralizar as informações de todos os sistemas e portais públicos e privados de compras governamentais para divulgação dos editais, licitações, atas e contratos de todas as esferas da Federação. Os §§ 2º e 3º, do art. 174, apresentam um rol não taxativo de informações e funcionalidades que podem constar no PNCP, para que os gestores públicos possam inovar em busca de um melhor desempenho nas contratações públicas.

Portanto, com a edição da NLLC, **o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passa a ser o PNCP**. Vejamos o que dispõem os arts. 54 e 94 da nova Lei:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

Diante da criação do PNCP, um questionamento que surge é se os órgãos ou entidades também terão que continuar a publicar os extratos dos editais e contratos nos Diários Oficiais e nos jornais de grande circulação. A resposta é positiva.

O § 1º do art. 54 da NLLC, tinha sido vetado, sob o argumento de que essa exigência contrariava o interesse público, uma vez que com a divulgação no PNCP estaria atendido o princípio constitucional da publicidade, logo, manter esse dispositivo seria uma medida desnecessária e antieconômica. Ocorre que os parlamentares derrubaram esse veto e retomaram a obrigatoriedade de os entes publicarem o extrato no Diário Oficial ou em jornal de grande circulação. Segundo argumento do **Senador Antônio Anastasia**³⁴, que foi o relator do projeto da nova Lei de Licitações, a derrubada do veto implica maior controle social, mais fiscalização e transparência.

Tecidas essas primeiras considerações, é importante também trazer à baila que, quando da entrada em vigor da NLLC, havia um grande questionamento, por boa parte da doutrina, se a mesma já poderia ser aplicada mesmo sem a existência do PNCP. Parte da doutrina entendia que sim, que o legislador não vinculou, em momento algum, a vigência da lei à criação do Portal. Sendo assim, a lei seria válida, vigente e eficaz, com exceção para a aplicação de eventuais normas que expressamente dependessem de regulamentação. Por outro lado, alguns doutrinadores sustentavam que enquanto não houvesse a criação do PNCP, as contratações só podiam ser realizadas com base na Lei nº. 8.666/93, já que entendiam que o portal era condição de “eficácia” da NLLC.

Essa dúvida jurídica, contudo, deixou de existir, a partir do dia 09 de agosto de 2021, com o lançamento do PNCP. Portanto, não cabe mais discutir acerca da possibilidade de aplicação da NLLC.

Mas qual a importância do PNCP? O PNCP deve ser entendido como uma ferramenta muito maior do que apenas dar aplicação ao princípio da publicidade dos atos administrativos. Se essa fosse sua única função, seria desnecessária a criação desse Portal, já que a publicação nos Diários Oficiais supriria essa exigência constitucional. A Administração Pública precisa enxergar o PNCP, como um instrumento muito maior, de **aplicação do princípio da transparência pública**. Enquanto o princípio da publicidade exige que o ato administrativo esteja visível ao público, o princípio da transparência é responsável por disponibilizar informações de forma acessível, sem necessidade de requerimento ou autorização, útil e eficiente.

A partir do momento que o PNCP é entendido como um instrumento muito mais importante, que busca não apenas dar publicidade aos atos administrativos, e sim transparência às decisões públicas, isso faz com que as partes interessadas tenham mais segurança e credibilidade nos processos decisórios adotados pelos entes públicos.

34 Disponível em: <<https://direitoadm.com.br/vetos-da-nova-lei-de-licitacoes-que-foram-derrubados/>> Acesso em: 06/06/2022.

Limitar a aplicação do PNCP a um simples instrumento de publicidade dos atos licitatórios é desconhecer a construção, que vem se formando no nosso ordenamento jurídico, de um novo modelo de governança pública.

Outra consequência da criação do PNCP é **umentar a competitividade**, gerando maior interesse dos fornecedores em participar ativamente da plataforma, inclusive atraindo mais fornecedores estrangeiros. Essa transparência nas contratações públicas é de extrema relevância, para que o Brasil esteja alinhado com as práticas mais bem-sucedidas na área de compras públicas de todo o mundo.

Por isso, não basta publicar o extrato da contratação, de forma simplificada; os editais, contratos, termos de referência, por exemplo, têm que ser publicados na sua íntegra de forma fácil e acessível para todos. A intenção é que qualquer interessado possa acessar o portal e localizar qualquer licitação/contratação que esteja ocorrendo em determinado ente federado. Esse, com certeza, será um desafio dos entes federados, a publicação do inteiro teor dos contratos no PNCP.

A adesão ao PNCP é de extrema importância para dar aplicação efetiva aos ditames da nova lei, que tem como objetivo permitir maior transparência e facilidade de acesso aos dados de licitações e contratos por parte do cidadão, auxiliando a realização do controle social sobre a administração pública. Por essa razão, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) publicou a Recomendação CNPTC nº 1/2022, para que os Tribunais de Contas adotem medidas para adesão dos jurisdicionados ao PNCP³⁵. Com base nessa Recomendação, o Tribunal de Contas do Mato Grosso está promovendo uma campanha de mobilização dos municípios do estado para adesão ao Portal Nacional de Contratações Públicas, com divulgação sobre a importância do PNCP em suas redes sociais e através da capacitação por meio de cursos que serão ministrados pela Escola Superior de Contas³⁶.

Desde o lançamento do PNCP, em agosto de 2021, até janeiro do corrente ano, 87 sistemas de compras públicas já haviam sido cadastrados, e, até dezembro do ano passado, 7.236 avisos de contratação e mais de 5.320 contratos foram divulgados no PNCP, de acordo com informações divulgadas pelo Ministério da Economia.

35 Disponível em: <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/03/RECOMENDACAO-CNPTC-NA%CC%82%C2%BA-001-2022-ACAO-07-2021-ENCLA-ADOTAR-PNCP.pdf>. Acesso em:15/06/2022.

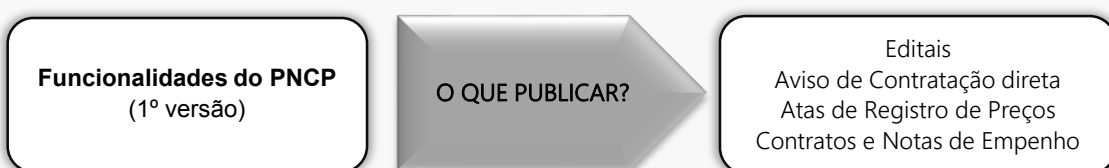
36 Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tribunal-de-contas-recomenda-adesao-de-municipios-ao-portal-nacional-de-contratacoes-publicas/54044>. Acesso em:18/06/2022.

De acordo com o Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, Cristiano Heckert, eles esperam que o número de cadastros e publicações cresça significativamente este ano, pois, segundo ele, *"o PNCP é o canal para a sociedade acompanhar as contratações públicas, mas estamos trabalhando para ampliar as funcionalidades do portal"* ³⁷.

Buscando atender a todos esses objetivos, **o PNCP poderá ser adotado como uma plataforma para licitações eletrônicas**, além de possuir sistema de registro cadastral unificado; painel para consulta de preços; banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas; sistema de planejamento e gerenciamento de contratações; sistema eletrônico para a realização de sessões públicas; acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP); e sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução de contratos.

E, entre as informações relativas a licitações e contratos que devem necessariamente ser inseridas pelos órgãos públicos no PNCP estão os planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação, com seus respectivos anexos; atas de registro de preços; contratos e termos aditivos; e notas fiscais eletrônicas.

No primeiro momento, contudo, quando do lançamento do PNCP, muitas dessas funcionalidades previstas na Lei não estavam prontas. A intenção inicial é disponibilizar no Portal as informações e documentos necessários para fazer a Lei rodar, no seu inteiro teor. Ele vai funcionar nessa primeira versão como uma grande vitrine. **Mas o que será possível, nessa primeira versão, publicar no PNCP?**

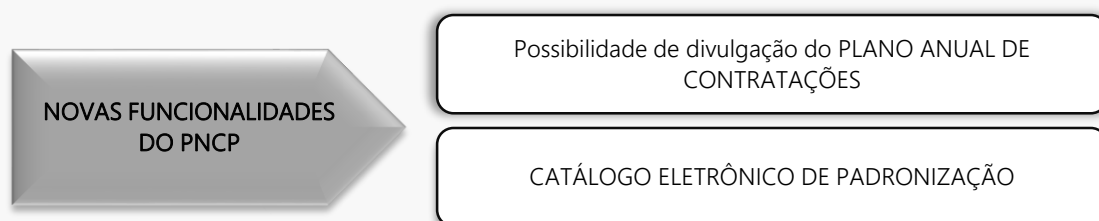


Os atos preparatórios, por enquanto, não estão disponibilizados no PNCP, isso ficará para uma segunda etapa. A intenção da Lei é que o PNCP reúna também os planos de contratação anuais, os catálogos eletrônicos de padronização, bem como hospede uma plataforma para a realização de licitações eletrônicas e o acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas.

³⁷ Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-ja-conta-com-87-sistemas-de-compras-cadastrados>>. Acesso em: 06/06/2022..

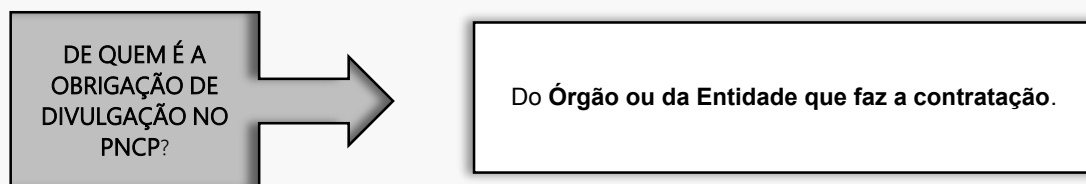
Importante trazermos à baila que, recentemente, mais duas novas funcionalidades foram disponibilizadas no PNCP: a primeira, é a possibilidade de já poder ser divulgado no portal o **Plano de Contratações Anual**, atendendo a uma exigência da NLLC, que tem como objetivo avançar no sistema de governança, na busca por um maior controle dos gastos públicos, através de um planejamento das contratações pretendidas pelos órgãos.

A segunda nova funcionalidade, é o **Catálogo Eletrônico de Padronização**, que tem como objetivo facilitar o trabalho dos agentes públicos na formalização das contratações públicas, a partir do momento em que vai estar disponível as especificações dos itens a serem contratados ou que estão disponíveis para licitação ou contratação direta.



A intenção do **Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas**, daqui pra frente, é trabalhar no desenvolvimento das outras funcionalidades do Portal, de acordo com o previsto na NLLC, para que em breve esteja disponível o registro cadastral unificado de fornecedores, bem como que o PNCP possa ser utilizado como uma ferramenta para a realização das licitações e gestão de contratos para todo o Brasil.

Mas de quem é a obrigação de fazer a divulgação dos atos de contratação no PNCP, já que esta funcionalidade está disponível para todos os entes federados que já estão integrados com o Portal?



Nesse primeiro momento, o desafio maior para os entes federados é adotar as providências necessárias à operacionalização da sua integração junto ao PNCP, tendo em vista que a “alimentação” das informações e dos arquivos nesse portal é de responsabilidade dos próprios órgãos e entidades.

Como os órgãos e entidades podem fazer a integração com o PNCP?

ACESSO POR MEIO DO SEGUINTE *LINK*:

pncp.gov.br

INFORMAÇÕES NO CANAL DO *YOUTUBE*:

youtube.com/mpstreaming

Através do site e do canal do *youtube*, indicados acima, os órgãos e entidades conseguirão entender o passo a passo para fazer a integração, lembrando que a integração é entre sistemas, ou seja, via **API** (*Application Programming Interface*), com os referidos sítios eletrônicos. Como já mencionado anteriormente, os usuários não irão alimentar as informações diretamente no PNCP, mas sim nos seus respectivos sítios eletrônicos oficiais e das plataformas de licitações eletrônicas, de modo que, mediante API, tais dados e arquivos serão integrados ao PNCP.

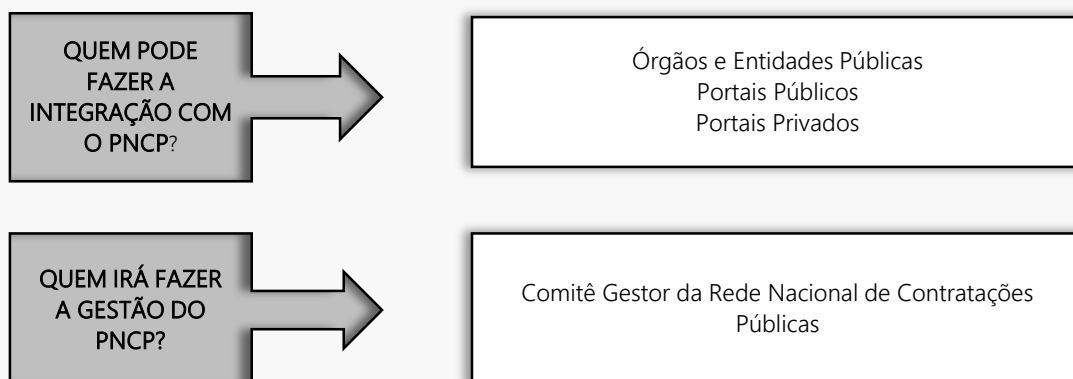
Ao acessar o site, estará disponível o **Manual de Integração ao PNCP**, com todas as orientações e explicações necessárias para estruturar a integração, via API. De acordo com o Manual de Integração, será gerado um TOKEN, após moderação e avaliação pelo PNCP, que será enviado para o *e-mail* informado. Feito isso, o sistema de contratação será habilitado para enviar as informações.

Apesar de existir no site do portal esse manual explicativo de como deve ocorrer essa integração, necessário que dentro de cada ente haja a definição de governança, indicando quem envia os dados, os contratos para o portal.

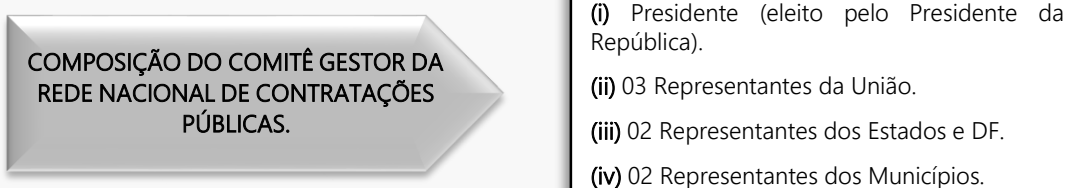
Portanto, é importante que cada ente federado regulamente, internamente, a forma de alimentar os dados no PNCP, ou melhor, deve existir uma orientação interna, para os seus órgãos administrativos, de como ocorrerá esse envio de documentos, quem será responsável por enviar essas informações, quem será responsável por alimentar seus sistemas internos de compras com os dados necessários, para que possam ser enviadas para o PNCP, uma vez que a comunicação com o referido portal ocorre por meio dos sistemas. Também é de extrema importância que cada ente oriente, internamente, seus órgãos a forma de utilização do PNCP, tendo uma uniformidade nos procedimentos internos, face a obrigatoriedade da publicação dos atos de contratação nesse Portal.

Ademais, os órgãos terão que consolidar a base de dados de seus contratos, para possibilitar essa integração, não podendo haver divergência entre as informações disponibilizadas no PNCP e no sistema interno de contratação de cada órgão.

Outro ponto que temos a destacar acerca da aplicação do PNCP, é que pessoas físicas ou jurídicas que não realizam contratações públicas e fornecedores só poderão consultar o PNCP. Então, **quem pode fazer a integração com o PNCP? E, quem irá fazer a gestão do PNCP?**



De acordo com o § 1º, do art. 174 da NCPP, o PNCP será gerido pelo **Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas**, cuja composição e atribuições foram regulamentadas pelo **Decreto Federal nº 10.764**, de 09/08/2021 e pela **Portaria do Ministério da Economia nº 9.728**, de 24/08/2021, que formalizou a designação dos membros do colegiado de composição interfederativa.



Dentre as atribuições desse Comitê, podemos destacar: **padronização dos aspectos técnicos relacionados ao suporte tecnológico do Portal; definição sobre as estratégias de capacitação de servidores; assegurar que no PNCP os dados serão abertos e com uma linguagem simples.**

Em um segundo momento, o PNCP irá também disponibilizar o **Registro Cadastral Único; banco de preços na área da saúde; painel para consulta de preços;** além de hospedar uma plataforma para a **realização de licitações eletrônicas** e o **acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas.**

Em seu artigo, publicado no **portal do Observatório da Nova Lei de Licitação**, Victor Amorim³⁸, traz a informação de que o PNCP, desde a sua criação e disponibilização, já passou por melhorias e ampliação quanto à divulgação das matérias exigidas pelo §2º do art. 174 da NLLC.

38 AMORIM, Victor. O impacto da efetiva disponibilização do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) quanto à aplicação da Lei nº 14.133/2021. Observatório da Nova Lei de Licitação. Categoria Doutrina, Coluna do Coordenador, 29 de abril de 2022. Disponível em: novaleilicitacao.com.br. Acesso em: 24 de maio de 2022.

Segundo ele, o PNCP já possibilita a disponibilização das seguintes matérias: *editais de licitação e anexos; instrumentos contratuais e seus substitutivos; termos aditivos; atas de registro de preço; editais de credenciamento; planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; e avisos de contratação direta. Resta apenas a divulgação de notas fiscais (inc. VI, §2º, art. 174), contudo ainda dependente da regulamentação da chamada "Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas".*

E conclui: *Certamente, ainda há muito a evoluir, afinal não seria o PNCP um mero repositório de publicações, devendo, de acordo com o §3º do art. 174 da NLL, reunir importantes funcionalidades como o "sistema de registro cadastral unificado", o "painel de consulta de preços"; um "sistema eletrônico para a realização de sessões públicas" e um "sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato".*

Outro ponto que merece ser destacado é que aqueles órgãos que não têm um sistema informatizado de contratação deverão providenciar, **pois não existe a possibilidade de se enviar dados e publicar no PNCP de forma manual, sem a comunicação por API, ou seja, por um sistema informatizado.** A alimentação das informações no PNCP se dá a partir de sítios eletrônicos e plataformas digitais, utilizadas por cada ente, que processam dados sobre contratações públicas.

Quanto à necessidade de os entes terem um sistema informatizado de contratação, importante trazer a informação de que o *compras.gov.br* está disponível para órgãos e entidades públicos das esferas Federal, Estadual e Municipal de todos os Poderes, que tenham interesse em fazer a sua adesão.

Inclusive, buscando uma maior adesão dos entes federados a esse sistema de contratação do *compras.gov.br*, foi desenvolvida uma nova funcionalidade, permitindo o envio para publicação no PNCP do inteiro teor do contrato, como termos e anexos, bem como empenhos com força de contrato, conforme exigido pela nova Lei. Essa nova ferramenta busca facilitar os procedimentos, bem como evitar que os entes tenham gastos maiores atrelados à prestação do serviço, como investimentos em infraestrutura e pessoal, para fazer a integração ao PNCP. Ou seja, com a adesão ao *compras.gov.br*, a integração já seria automática e os órgão não precisariam de intermediários nem infraestrutura própria para o envio dos contratos ao PNCP, que passará a ser de forma automatizada e sem custos.

Segundo **Caio Mario Paes de Andrade, Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo, do Ministério da Economia**, *esta nova funcionalidade poderá gerar maior interesse dos fornecedores em participar ativamente da plataforma e, como consequência, maior competitividade. Ele orienta ainda aos órgãos não pertencentes à Administração Federal direta, autárquica e fundacional e que desejam utilizar o Publicador de Contratos: 'Será necessário aderir ao Sistema Compras.gov.br para usufruir da ferramenta'*³⁹.

Os entes que não optarem por aderir ao compras.gov.br, poderão também manter seus sistemas próprios de contratação ou aderirem a outros, contudo precisam ter um sistema de contratação para que possam estar integrados ao PNCP, já que a integração, como mencionado, se dá por meio de sistemas. Por essa razão, os órgãos e entes públicos, de todas as esferas federativas, terão que adotar, de forma célere, providências para estruturar essa integração, via API, de seus respectivos sistemas com o PNCP, principalmente, diante da proximidade do marco temporal previsto no art. 191 da NLLC.

Considerando a realidade de vários Municípios brasileiros, **a NLLC prevê uma regra especial para os Municípios com até 20.000 habitantes**, que terão o prazo de 6 anos, contado da data de publicação da Lei, para cumprimento da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica e das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.



Mas como esses Municípios devem proceder nas contratações públicas? Enquanto não adotarem o PNCP, eles deverão: **a)** Publicar, em diário oficial, as informações que a Nova Lei de Licitações exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato; **b)** Disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.

³⁹ Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/02/18/nova-funcionalidade-do-compras-gov-facilita-envio-de-contratos-ao-pnccp/>> Acesso em: 06 de jun. 2022.

E aqueles Municípios, com um pouco mais de 20.000 habitantes, que no dia 03 de abril de 2023, não tiverem conseguido fazer essa integração com o PNCP, por não disporem de um sistema informatizado de compras, não poderão contratar? Se a Lei 8.666/93 não poderá ser aplicada a partir dessa data, o que acontecerá para esses entes públicos? Esse é um grande desafio imposto pela NLLC, que talvez a doutrina e a jurisprudência irão se deparar no dia 03 de abril de 2023, sobre o aparente conflito de utilização de uma lei, sem que as ferramentas tecnológicas estejam concluídas.

Como já reportamos acima, a realidade que muitos Municípios brasileiros enfrentam, nesse aspecto das contratações públicas vai além da falta de pessoal técnico especializado, preparado para aplicação da Lei. Muitos Municípios, por exemplo, ainda não dispõem nem ao menos de um sistema informatizado, nem equipe técnica apta a viabilizar essa integração ao PNCP. Para esses Municípios, que não se enquadram na exceção da nova Lei, será uma corrida contra o tempo para se adequarem às novas exigências legais.

Contudo, apesar de ser um assunto que a doutrina e a jurisprudência, mais na frente, talvez tenham que enfrentar, desde já imaginamos que, nesses casos, terá que se dar uma interpretação mais flexível, já que esses Municípios não poderão deixar de contratar bens ou serviços para funcionamento da máquina administrativa.

Diante disto, imaginamos que a tendência será aplicar a decisão do **Tribunal de Contas da União (TCU)**⁴⁰ - Acórdão nº 2.458/2021, Plenário -, ao responder a uma consulta interna formulada pela Secretaria Geral de Administração acerca da imediata aplicação da NLLC, aos procedimentos de contratação direta por dispensa de licitação. Um dos fundamentos para a referida consulta foi a necessidade de divulgação dos contratos e seus aditamentos no PNCP como condição indispensável para sua eficácia.

Apesar do lançamento oficial do PNCP já ter ocorrido, ainda não é tecnicamente viável sua utilização por alguns órgãos, em especial aqueles não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), já que a alimentação de dados no PNCP teria que ocorrer de forma manual, o que não é possível, já que a integração é entre sistemas.

Tendo em vista essa situação, o TCU respondeu à consulta no sentido de que é possível a utilização do art. 75 da NLLC por órgãos não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais, do grupo chamado órgãos "não-Sisg", em caráter excepcional e transitório, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do PNCP.

40 Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-responde-consulta-sobre-dispensa-de-licitacao.htm>>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

Contudo, nesses casos, enquanto não for possível a integração, o TCU orientou que fosse utilizado o Diário Oficial da União como mecanismo adicional ao atendimento dos princípios da transparência e publicidade.

Apesar de ter sido uma consulta institucional do próprio TCU, vislumbramos que essa decisão representa uma importante premissa para os casos em que algum órgão ou Município, até o dia 03 de abril de 2023, não consiga ainda estar integrado ao PNCP. Contudo, **entendemos que deverá ser justificada essa impossibilidade, para que não reste comprovada inércia por parte do Município.**

Vale salientar, também, que recentemente o **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE/ES** enfrentou essa questão, em resposta a uma consulta do **Prefeito de Irupi/ES⁴¹**, questionando sobre a possibilidade de realizar contratação sem a implementação do PNCP. Nesse caso, a Corte entendeu que a ausência de implementação do Portal Nacional não impede a realização de contratação com base na referida lei, visto que desde que a norma entrou em vigor, já poderia ser aplicada de imediato.

LICITAÇÃO. PUBLICIDADE. PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. Parecer em Consulta TC nº 006/2022.1. A ausência de implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP não obsta a realização de contratação com base na Lei 14.133/2021, eis que, conforme disposto em seus artigos 191 e 194, a Nova Lei de Licitações e Contratos encontra-se em vigor desde 01/04/2021, podendo ser aplicada de imediato. O ente da federação que optar em licitar e contratar com base nos ditames da Nova Lei de Licitações deverá concentrar a publicação dos atos nela exigidos em um sítio eletrônico oficial, que atenda as exigências contidas no inciso LII, do art. 6º, da Lei 14.133/2021, quais sejam: i) a publicidade dos atos deverá ocorrer por meio digital na internet; ii) o sítio eletrônico oficial, no qual se dará a publicidade, deverá ser certificado digitalmente por uma autoridade certificadora; iii) as informações do ente federado deverão estar centralizadas em um único sítio eletrônico. 2. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes poderão, pelo prazo de seis anos, contados a partir de 1º de abril de 2021, realizar contratações, regidas pela Lei 14.133/2021, sem que o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP esteja implementado, devendo publicar em diário oficial as informações exigidas pela Nova Lei de Licitações e disponibilizar as versões físicas dos documentos em suas repartições. Trata-se de consulta formulada pelo prefeito de Irupi, solicitando respostas aos seguintes questionamentos: “1. É possível a realização de contratação com base na Lei nº. 14.133/2021 sem que o Portal Nacional de Contratações Públicas –PNCP esteja implementado? 2. Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes podem realizar contratações com base na Lei nº. 14.133/2021 sem que o Portal Nacional de Contratações Públicas –PNCP esteja implementado”? O Plenário desta Corte de Contas, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu no seguinte sentido: 1.2.1. A ausência de implementação do Portal Nacional de Contratações Pública - PNCP não obsta a realização de contratação com base na Lei 14.133/2021, eis que, conforme disposto em seus artigos 191 e 194, a Nova Lei de Licitações e Contratos encontra-se em vigor desde 01/04/2021, podendo ser aplicada de imediato. O ente da federação que optar em licitar e contratar com base nos ditames da Nova Lei de Licitações deverá concentrar a publicação dos atos nela exigidos em um sítio eletrônico oficial, que atenda as exigências contidas no inciso LII, do art. 6º, da Lei 14.133/2021, quais sejam:

41 Parecer em Consulta TC nº 006/2022, TC-2840/2021, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 07/03/2022. Fonte: Informativo de Jurisprudência nº 119, Núcleo de Jurisprudência e Súmula do TCE-ES. Deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 07 de fevereiro a 25 de março de 2022.

i) a publicidade dos atos deverá ocorrer por meio digital na internet; ii) o sítio eletrônico oficial, no qual se dará a publicidade, deverá ser certificado digitalmente por uma autoridade certificadora; iii) as informações do ente federado deverão estar centralizadas em um único sítio eletrônico. 1.2.2. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes poderão, pelo prazo de seis anos, contados a partir de 1º de abril de 2021, realizar contratações, regidas pela Lei 14.133/2021, sem que o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP esteja implementado, devendo publicar em diário oficial as informações exigidas pela Nova Lei de Licitações e disponibilizar as versões físicas dos documentos em suas repartições.⁴²

Outro caminho também que se observa como possível para esses órgãos ou Municípios, segundo Victor Amorim⁴³, Coordenador do ONLL, é a *utilização de plataformas públicas ou privadas já integradas ao PNCP ou mesmo a contratação de agentes privados para a realização de tal suporte tecnológico, inclusive para o desenvolvimento dos sítios eletrônicos oficiais adequados ao atendimento dos comandos existentes na Lei nº 14.133/2021*. E complementa indicando que alguns órgãos de controle externo já estão com iniciativas no sentido de fomentar, por parte de seus jurisdicionados, providências para a célere integração ao PNCP, uma vez que já houve o transcurso de mais da metade do período de transição previsto no art. 191 da NLLC.

Diante disto, uma opção a ser avaliada pelos entes federados é pela adoção da plataforma federal já existente, que já foi aqui reportada, que é o *compras.gov.br*, que, inclusive, já dispõe de novas funcionalidades para que os entes públicos passem a ter interesse na adoção desse sistema, que já está integrado ao PNCP.

Por fim, um outro questionamento que pode surgir é se os entes federados poderão deixar de publicar informações relativas a licitações e contratos em seus sítios eletrônicos, uma vez que essas informações estarão no PNCP. A NLLC, em seu artigo 6º, inciso LII, trouxe a definição de sítio eletrônico oficial, como *sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades*.

Ao mesmo tempo, a nova lei, em seu art. 174, criou o PNCP, como uma ferramenta não só de publicidade e transparência dos atos das contratações públicas, mas também um instrumento de participação e controle social, de planejamento e gerenciamento de contratações por parte dos entes públicos, base de dados de fornecedores, além de ferramenta que auxiliará nas pesquisas de preços de contratações e que poderá ser utilizada para processamento da própria contratação.

42 Parecer em Consulta TC nº 006/2022, TC-2840/2021, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 07/03/2022. Fonte: Informativo de Jurisprudência nº 119, Núcleo de Jurisprudência e Súmula do TCE-ES. Deliberações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCEES de 07 de fevereiro a 25 de março de 2022.

43 AMORIM, Victor. O impacto da efetiva disponibilização do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) quanto à aplicação da Lei nº 14.133/2021. Observatório da Nova Lei de Licitação. Categoria Doutrina, Coluna do Coordenador, 29 de abril de 2022. Disponível em: novaleilicitacao.com.br. Acesso em 24 maio 2022.

Com a criação do PNCP, surgiu a dúvida se bastava a publicação no referido Portal, dispensando a exigência de publicação nos sítios eletrônicos oficiais, e a conclusão que se chegará é que não, ou seja, os entes federados deverão continuar publicando em seus sítios eletrônicos oficiais, todas as informações que a NLLC elencou que deverão ser divulgadas e mantidas à disposição do público.

Quem tratou muito bem sobre essa questão foi **Ricardo Teixeira de Carvalho Júnior**, em seu artigo publicado no sítio eletrônico da Zênite⁴⁴, que assim concluiu sobre esse questionamento:

No entanto, sem diminuir a grande importância que o PNCP trará à gestão das contratações em nosso país, o rol de informações que deverão obrigatoriamente constar em sítios eletrônicos oficiais dos entes federados é bem mais amplo, o que não quer dizer que eles serão necessariamente melhores que o Portal Nacional, pois, conforme exposto, este é muito mais que um instrumento de transparência.

Com isso, retorna-se ao primeiro questionamento: os entes federados podem deixar de divulgar informações relativas a licitações e contratos em seus sítios eletrônicos, uma vez que essas informações estarão no PNCP?

A resposta é negativa. Os sítios eletrônicos oficiais da Administração Pública dos três poderes deverão continuar divulgando informações relativas a licitações e contratos e essa publicação deverá ser, no mínimo, daquilo que a lei determina que seja divulgado.

E respondendo à segunda questão: se os entes divulgaram somente as informações exigidas pelo PNCP, todas as regras de transparência relativas a licitações e contratos estarão cumpridas?

Conforme explanado, por terem que divulgar uma quantidade maior de informações nos seus sítios eletrônicos oficiais, os entes federados não cumprirão as regras de transparência estabelecidas na NLLC somente divulgando o que é exigido no PNCP. É preciso ir além do que se exige no PNCP para que o princípio da transparência seja concretizado.

Ademais, as informações que os entes federados divulgam em seus sítios eletrônicos oficiais deverão ser enviadas ao PNCP. Isso porque, ao contrário do que se diz, os Estados, o Distrito Federal e os milhares de municípios brasileiros não irão “aderir” ao Portal Nacional de Contratações Públicas.

A divulgação de informações exigidas pela Lei nº 14.133/2021 no PNCP pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federados não é uma opção. Por isso, não faz sentido falar em adesão.

Em verdade, os entes federados não irão inserir as informações diretamente no PNCP. Os dados serão disponibilizados em seus sítios eletrônicos oficiais e, por meio de processo de integração via API (Application Programming Interface), os dados migrarão para o Portal Nacional de Contratações Públicas.

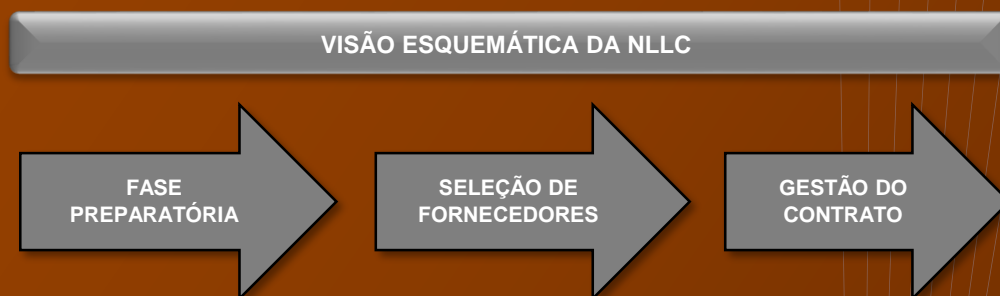
Portanto, verifica-se que os entes federados terão alguns desafios na aplicação da NLLC, que terão de ser enfrentados o quanto antes, tendo em vista o prazo disposto no art. 193, inciso II. Entre esses desafios está a integração ao PNCP, uma nova ferramenta criada pela nova lei, que terá um papel importante e de grande relevância para uma nova governança dos contratos administrativos.

44 CARVALHO JÚNIOR, Ricardo Teixeira de. Como fica a seção de licitações e contratos dos Portais de Transparência dos entes federados após o PNCP? Ela pode deixar de existir? Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 fev. 2022. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 30/05/2022.

Aspectos relevantes trazidos pela nova lei de licitações e contratos

A NLLC, apesar de ser procedimental e extensa como a lei anterior (Lei Federal nº 8.666/1993), inicia um movimento de afastamento da mentalidade focada no controle e introduz, no âmbito das compras públicas, um olhar voltado para a governança, para a digitalização dos procedimentos e utilização de instrumentos que privilegiam a fase de planejamento.

Trata-se, portanto, de um diploma normativo que dá mais ênfase à fase preparatória, inclusive com utilização desta nomenclatura.



A partir desse espírito da novel lei, que inaugura uma fase das compras públicas com o olhar na governança (sendo esta, talvez, a maior contribuição do novo diploma legal), trataremos aqui de aspectos relevantes trazidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos no âmbito dos entes federados, notadamente dos municípios, cuja realidade, em sua maioria, ainda é deveras dissociada dessa nova mentalidade inaugurada pela NLLC.

3.5.1. Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O primeiro passo para definir a pretensão contratual é estabelecer a solução necessária para atender a demanda administrativa, e é exatamente o documento de planejamento que define essa solução. Na NLLC, tem-se alguns instrumentos prévios à elaboração do Termo de Referência, entre eles o Estudo Técnico Preliminar (ETP), que tem como finalidade melhorar a fase de planejamento, a fim que se tenha **contratações mais eficientes**.

No texto do art. 6º, XX, da NLLC, o ETP é definido como documento constitutivo da primeira etapa do **planejamento** de uma contratação, que deverá evidenciar o **problema** a ser resolvido e **indicar a melhor solução**, possibilitando a avaliação da **viabilidade técnica e econômica da contratação**, além de servir de supedâneo para a elaboração do anteprojeto, do projeto básico e do termo de referência.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Para facilitar a visualização do fluxo procedimental, vejamos o esquema abaixo:



O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** não é uma novidade da Lei Federal nº 14.133/2021, uma vez que já estava presente em normas anteriores⁴⁵, porém não no mesmo nível de detalhamento da NLLC.

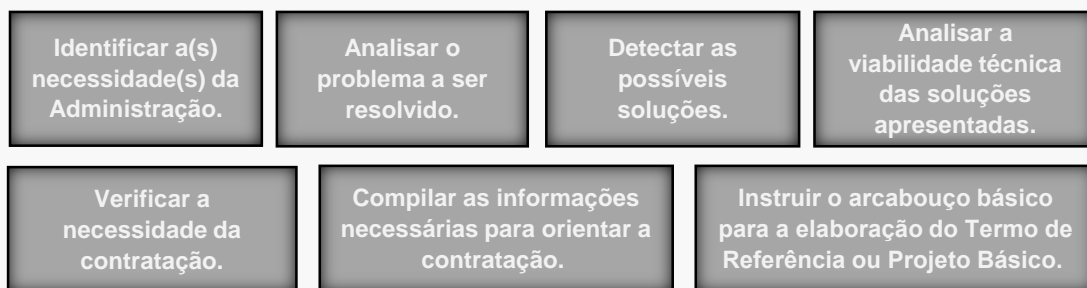
No mesmo esteio, a jurisprudência, já há muito tempo, vinha ponderando sobre a necessidade de se refletir sobre as soluções. Nesse sentido, o **Tribunal de Contas da União** vinha alertando que, existindo uma diversidade de modelos em determinado mercado para aquisição de equipamentos, o órgão buscasse esses modelos, essas soluções, a fim de definir as especificações técnicas do equipamento, evitando direcionamento da licitação ou uma escolha que não fosse eficiente para a Administração Pública:

Antes de realizar licitação cujo objeto pode ser alcançado por meio de soluções tecnológicas distintas, a Administração deve promover estudo de viabilidade, contemplando análise das possíveis soluções técnicas, comparando as respectivas variáveis de custos de implementação e de manutenção, de eficiência, de obsolescência, entre outras, com vistas a definir de forma clara e inequívoca a solução desejada⁴⁶.

O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, então, surge como um importantíssimo instrumento de governança, que visa melhorar a qualidade das contratações públicas, integrando a fase de planejamento. Não se trata de um instrumento jurídico, mas sim de um instrumento de gestão, estratégico, que exige uma multiplicidade de conhecimentos e tem como objetivos:

45 A exemplo dos seguintes dispositivos: Art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993; Arts. 8º a 15 da IN nº 04/2008, revogada pela IN nº 04/2010; Art. 2º, IV, da Lei Federal nº 12.462/2011 (RDC); Art. 42, VIII, da Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais); Anexo III, da IN SEGES nº 05/2017, Art. 3, IV, do Decreto Federal nº 10.024/2019; IN SEGES 40/2020.

46 Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1741/2015. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, Sessão 24/03/2015. Publicado em Boletim de Jurisprudência nº 75 de 07/04/2015.



Trata-se, portanto, de documento de extrema **importância estratégica**, na medida em que pavimenta o caminho para o atendimento da demanda ao avaliar os cenários possíveis e demonstrar a **viabilidade técnica e econômica** das soluções disponíveis. A finalidade do ETP, portanto, é analisar o problema ou a necessidade que se apresenta à Administração, mapeando as soluções existentes no mercado e selecionando, se for o caso, aquela que será mais aderente e vantajosa. Ao final, concluir-se-á acerca da forma de viabilizar tal solução, que poderá ser por meio de uma contratação.

A elaboração do ETP é um momento de reflexão sobre as soluções para a posterior confecção do planejamento, devendo, por isso, ser pensado sobre o seu aspecto funcional e não apenas sobre o aspecto formal, trazendo mais segurança para o Gestor Público na escolha da solução. O ETP **bem elaborado protege o Gestor**, na medida em que apresenta diversas ferramentas para **justificativa das escolhas feitas**. Nesse esteio, a nosso ver, trata-se de instrumento indispensável à implementação da NLLC, notadamente nos entes públicos em que há uma carência na fase de planejamento da contratação.

O regramento do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** na NLLC encontra-se no art. 18, I, e parágrafos:

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:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

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;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

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;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e rejeitos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

O art. 18, I, da NLLC estabelece que a fase preparatória se inicia com o ETP. Ao que nos parece, salvo melhor juízo, trata-se de **norma geral**, uma vez que estabelece diretriz para que se tenha um processo mais qualificado das contratações, devendo, portanto, ser observada por todos os entes federados.

Os §1º e 2º do referido art. 18, por sua vez, que dispõem sobre os elementos que compõem o ETP e identificam os elementos obrigatórios, são **normas específicas**, pois contém um detalhamento em nível **operacional e procedimental** e, portanto, **abrem espaço para que estados e municípios estabeleçam sua regulamentação, desde que coerentes com o conceito e objetivos postos na NLLC.**

Os elementos do ETP, portanto, devem ser analisados de forma alinhada ao nível de complexidade do problema a ser resolvido, evitando, inclusive, a produção de conteúdo desnecessário, observados os itens obrigatórios (estabelecidos na regulamentação de cada ente) e justificando os elementos prescindíveis.

Nesse diapasão, entende-se que a regulamentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) por cada ente consiste em uma boa prática para a implementação da NLLC, ressaltando-se, contudo, que é obrigatória a observância das normas da União nas compras que utilizem recursos de transferências voluntárias. Dessa forma, o ideal é que haja uma tentativa de compatibilização das normas.

Com o intuito de contribuir para a **efetiva implementação** da NLLC nos entes federados, traz-se a sugestão de que os entes que ainda não possuem regulamentação da matéria estudem as normas já existentes, como uma boa prática e, a partir da análise crítica delas, construam modelos que se adequem às suas realidades, evitando, portanto, normativos de difícil observância por serem dissociados da situação fática (o que termina por tornar sua elaboração um ato meramente formal, esvaziando, portanto, a finalidade do ETP).

Entende-se, assim, pertinente que cada ente federado **avalie a sua realidade** para estabelecer sua regulamentação, desde que observada a finalidade do ETP, seus objetivos, bem como o princípio da eficiência e os custos envolvidos.

Se pensado sobre o seu aspecto **funcional**, o ETP é documento de extrema relevância para conferir **efetividade às compras públicas**, para viabilizar a melhor solução, bem como para a orientação e, até mesmo, **proteção** do Gestor Público, sugerindo-se, portanto, que a elaboração do ETP seja a regra, pois trata-se de importante instrumento para que possamos avançar na **qualidade** das contratações públicas.

Acerca da obrigatoriedade de elaboração do ETP, entendemos que se trata de matéria a ser enfrentada pela regulamentação de cada ente. Considerando, contudo, os objetivos do ETP, o princípio da eficiência, e que se trata de instrumento que busca a melhor solução para a necessidade da Administração Pública, os entes que já possuem regulamento sobre a matéria (a exemplo do Governo Federal, Estados do Paraná e Minas Gerais) estabeleceram que a sua elaboração seja a regra.

Acerca do regulamento do Governo Federal, a **Instrução Normativa nº 40, de maio de 2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão**, entende-se pertinente registrar que não foi editado sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021. Encontra-se, no entanto, em fase de andamento a elaboração de Instrução Normativa sobre os Estudos Técnicos Preliminares em regulamentação à NLLC, conforme informações disponíveis no sítio eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc>.

Considerando que os normativos dos **Estados de Minas Gerais e do Paraná** já foram editados em atenção à NLLC, passamos a transcrição do **art. 4º da Resolução Seplag nº 115, 29 de dezembro de 2021**, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços de qualquer natureza e, no que couber, para contratação de obras, no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional do Estado de Minas Gerais, pois, a nosso sentir, nesse normativo foi utilizada uma interessante metodologia para a regulamentação da matéria:

Art. 4º. As licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e no que couber, para contratação de obras, deverão ser precedidos de **estudo técnico preliminar**.

§1º - É **facultada** a elaboração do ETP, **mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, nas hipóteses de:**

I - dispensa e inexigibilidade de licitação, exceto nos casos dispostos nos incisos III e IV do § 2º;

II - contratação de licitante remanescente;

III - possibilidade de utilização de ETP elaborado para procedimentos anteriores quando as soluções propostas atenderem integralmente à necessidade apresentada;

IV - soluções submetidas a procedimentos de padronização ou que constem em catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços.

§ 2º - É dispensável a elaboração do ETP:

I - por órgão ou entidade beneficiário de licitação, de contratação ou de procedimento auxiliar cujo ETP tenha sido elaborado por unidade centralizadora de compras ou por unidade que for autorizada por ela a conduzir o respectivo procedimento;

II - nas contratações de serviços comuns de engenharia quando demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, casos em que a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou projeto básico;

III - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou grave perturbação da ordem;

IV - nas situações de emergência ou calamidade pública.

(grifos nossos)

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG de Minas Gerais adotou um caminho interessante no que diz respeito à regulamentação da obrigatoriedade do ETP. Optou-se, assim, por estabelecer que, nas licitações e procedimentos auxiliares para aquisições de bens e contratação de prestação de serviços, e, no que couber, para a contratação de obras, a **regra é a elaboração de estudo técnico preliminar**.

Ainda, elencou hipóteses em que é **facultada** a elaboração do ETP, **desde que a opção pela não realização do estudo seja justificada e aprovada pela autoridade competente**. Por fim, o §2º do art. 4º da Resolução Seplag nº 115 indicou situações em que **o próprio regulamento autorizou a dispensa da elaboração do estudo técnico preliminar, sem necessidade de motivação da decisão** ("dispensável").

Da leitura das hipóteses enumeradas no §2º, ao que nos parece, são situações nas quais há uma **presunção de ausência de funcionalidade na elaboração de ETP**, de forma que sua exigência acabaria por tornar a produção do documento em uma etapa meramente formal. Registre-se, no entanto, que, o regulamento utilizou o termo “dispensável”, deixando claro, portanto, que, se a Administração Pública entender pertinente e útil no caso concreto, é possível a elaboração do estudo técnico preliminar nas situações descritas no referido parágrafo.

Para facilitar a pesquisa, seguem abaixo listados regulamentos já existentes sobre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e os sítios eletrônicos onde podem ser encontrados:

Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>

Resolução 115, de 29/12/2021 (SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO)

Disponível em: <http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=198711&marc=>

Decreto nº 10086/2022 do Estado do Paraná.

Disponível em: <https://www.administracao.pr.gov.br/Compras/Legislacao>

3.5.2. Matriz de Alocação de Riscos

A NLLC, em seu art. 103, estabeleceu a possibilidade de o contrato administrativo identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever a matriz de alocação de riscos, que é uma oportunidade para **melhor definição dos riscos** entre contratante e contratado:

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o caput deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do inciso I do caput do art. 124 desta Lei;

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

§ 6º Na alocação de que trata o caput deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.

Assim como o Estudo Técnico Preliminar, **a alocação de riscos não é uma novidade no ordenamento jurídico**, uma vez que já era previsto na Lei Federal nº 11.079/2004, ao trazer a ideia de repartição de riscos entre as partes como uma das diretrizes do processo licitatório nas Parcerias Público-Privadas (PPPs). De igual forma, estava também prevista na Lei Federal nº. 12.462/2011, que trata do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), como cláusula obrigatória nos casos de contratação integrada, bem como na Lei Federal nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), como cláusula dos contratos por ela regrados.

A Lei de Licitações anterior não trazia a possibilidade de previsão de matriz de alocação de riscos, cuja aplicabilidade, portanto, se restringia às hipóteses acima citadas. A Lei Federal nº 8.666/1993 baseava-se em um modelo tradicional, que pressupunha que eventos contratuais futuros e incertos seriam solucionáveis com base em teorias administrativas tradicionais (teoria da imprevisão, fato da administração, fato do príncipe), e que eventuais imprevistos nos contratos estariam apenas na álea extraordinária. Acreditava-se, portanto, na completude dos elementos relacionados à fase pré-contratual e contratual propriamente dita.

A experiência com a Lei Federal nº 8.666/1993, no entanto, nos mostrou que, um dos pontos mais discutíveis nos contratos firmados com a Administração Pública está relacionado à repartição dos riscos.

A NLLC, que inaugura uma fase das compras públicas com o olhar na governança, traz para dentro da Lei Geral de Licitações a ideia de **planejamento da repartição de riscos**, na medida em que elenca a matriz de riscos como uma ferramenta que permite a definição da equação econômico-financeira da contratação, visto que distribui entre os contratantes, desde logo, a responsabilidade pelos ônus financeiros decorrentes dos eventos futuros e incertos que possam promover o desequilíbrio dessa equação depois da apresentação da proposta na licitação.

Na opinião do **Ilustre Advogado da União Ronny Charles**, "*O legislador avança na compreensão de que o contrato administrativo pode ser um instrumento de alocação de riscos, inclusive em relação à álea extraordinária, para ganho de eficiência econômica na relação contratual*"⁴⁷.

Apesar de acreditarmos que sua aplicação não evitará algumas discussões relativas à manutenção da equação contratual, inclusive em razão da instabilidade do mercado, entendemos que se trata de um avanço no modelo previsto na Lei Federal nº 8.666/1993, notadamente porque permite definir a responsabilidade por determinados fatos que, apesar de não concretamente previsíveis, tem **potencial incidência no rompimento do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste**.

Com o objetivo de tratar os riscos que possam afetar os objetivos da contratação, a **matriz de riscos** foi assim definida para os fins da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

A **matriz de riscos** é, então, uma ferramenta que permite ao Gestor mensurar, avaliar e ordenar os eventos que podem afetar o alcance dos objetivos da contratação e, conseqüentemente, os objetivos estratégicos da contratante, visando uma maior eficiência econômica na contratação.

De acordo com o disposto no art. 22 da NLLC, o edital **poderá contemplar** matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. Trata-se, portanto, no texto legal, de **mera faculdade, exceto quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada**:

47 TORRES, Ronny Chales Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. ed. Ver., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, pg. 563.

Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

§ 1º A matriz de que trata o caput deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:

I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;

II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;

III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.

§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pelo contratado deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos. (grifou-se)

A matriz de riscos é o instrumento que permite a identificação das situações futuras e incertas que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como a mensuração do grau de risco de cada uma dessas situações. A partir da sua elaboração, torna-se possível **prever ações de prevenção**, com o objetivo de eliminar ou reduzir a probabilidade de os riscos identificados se efetivarem, bem como **ações de contingenciamento**, para o caso de ser necessário lidar com os efeitos da ocorrência de riscos cuja probabilidade não seja possível eliminar totalmente.

Mais uma vez, nos ensina o ilustre Ronny Charles:

O §1º define que a alocação de riscos deve considerar a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato. Trata-se de regra de ouro, segundo a qual o risco deve ser alocado de forma estratégica, para a parte com condições para absolvê-lo com maior eficiência ⁴⁸.

Os riscos não devem ser alocados de forma aleatória, mas sim de maneira eficiente e racional, de acordo com as nuances ou necessidades que se apresentem a partir do objeto licitado, justamente para que a matriz de risco seja um instrumento efetivo, uma vez que tem como finalidade definir com maior precisão os riscos relacionados à atividade da contratação.

48 DE TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei de Licitações Públicas Comentadas. 12ª. ed. Salvador: Editora Juspodvim, 2021. pg. 565.

Constando no edital a matriz de alocação de riscos, há de se atentar que o cálculo do valor estimado da contratação **poderá** considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com **metodologia predefinida** pelo ente federativo, uma vez que inegavelmente a transferência de riscos **impacta no preço**.

Durante a aplicação do RDC, a matriz de risco foi enfatizada como elemento essencial nas licitações que adotassem o regime de contratação integrada, por ser instrumento que define a repartição objetiva de responsabilidades advindas de eventos supervenientes à contratação:

"[...] Guardo, neste tópico, referência a assunto de suma importância, mas também não elencado no relatório de auditoria como impropriedade. Trata-se da ausência de uma "matriz de riscos" no instrumento convocatório.

Em sessão recente, por meio do Processo Acórdão 1.310/20013-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Rodrigues, este Plenum assim deliberou:

9.1) recomendar ao Dnit que, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1) preveja doravante, nos empreendimentos licitados mediante o regime de contratação integrada, conforme faculta o art. 9º da Lei 12.462/2011, "matriz de riscos" no instrumento convocatório e na minuta contratual, para tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI da Constituição Federal; art. 1º, §1º, IV da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato;

No mesmo sentido caminhou o Acórdão 1465/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

Sem querer ser maçante, retorno que o preço oferecido pelos particulares para o adimplemento do objeto será proporcional aos riscos por eles assumidos. **Quando essa distribuição de responsabilidades não é clara, além de não haver perfeitas condições para a formulação das propostas, a situação expõe a contratação em um ambiente forte de instabilidade e insegurança jurídica.**

Apresento a seguinte situação hipotética: se, ao se executar a obra, a contratada constatar que o solo encontrado in loco é distinto do definido nas sondagens fornecidas no anteprojeto. Uma fundação muito mais cara haverá de ser executada para suportar as cargas da superestrutura. Nesse caso, haverá termo aditivo? Existe, no mínimo, uma situação de insegurança, passível de interpretações distintas.

Em avaliação perfunctória, na medida em que não era passível de conhecimento prévio de qualquer das licitantes, avalio que a "surpresa" quebrou a equação econômico-financeira do ajuste, definida como imutável pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Como não existe disposição editalícia contrária, ajuízo que o aditivo será devido. Não tenho dúvidas, por outro lado, que é uma porta para a celeuma contratual. Bastaria uma disposição clara no contrato para evitar a situação. Mesma dúvida pode ter ocorrido a qualquer das licitantes (a impactar nos preços ofertados).

Em outro exemplo, se na obra preponderarem insumos importados e o dólar "disparar". Tratar-se-ia, em minha visão, de situação previsível (na medida em que todos sabem da instabilidade do preço da moeda), mas de consequências incalculáveis. Far-se-ia jus, s.m.j., a termo aditivo. Caso, porém, se defina a situação cambial como risco da contratada, ela poderá dimensionar seu preço em razão dessa informação. Poderá verificar, inclusive, como custo do contrato um hedge cambial para amortecer seu risco.

Depreende-se, pois, a indispensabilidade de clarear as regras da pactuação. Essas informações, tendo em vista impactarem relevantemente as expectativas de despesa das contratadas, são mandatórias. Tais esclarecimentos também caracterizam o objeto e as suas respectivas obrigações. Aliás, a matriz deve ser elaborada em coerência com o anteprojeto, visto que, caso se estabeleça obrigação em que não haja liberdade para a contratada inovar, tais encargos devem ter detalhamento obrigatório à época da licitação." ⁴⁹ (grifo nosso)

Estabelecida a cláusula de matriz de riscos no contrato, o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste com fundamento no art. 124, II, "d" c/c art. 134, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021 somente terá cabimento se o fato extraordinário **não tiver sido contemplado na matriz de riscos**.

Embora existam questões imprevisíveis, em especial considerando a instabilidade do mercado, e, ainda, mesmo que alguns doutrinadores estejam apontando como ilusória a previsão da possibilidade de alocação de riscos na NLLC, para quem trabalha diariamente com compras públicas, a possibilidade de definição de forma clara e precisa das responsabilidades pelos acontecimentos que a experiência permite antecipar, a nosso ver, trará uma melhoria indiscutível na execução e eficiência econômica dos contratos administrativos.

3.5.3. Diálogo Competitivo

A análise de mercado é fundamental para o aperfeiçoamento do planejamento. A Administração Pública necessita dialogar com o mercado para definir a melhor solução. Nesse sentido, embora a Lei Federal nº 14.133/2021 tenha repetido parcialmente o ranço burocrático da lei anterior, trouxe interessantes inovações que, em alguma medida, rompem com a lógica isolacionista da Lei Federal nº 8.666/1993, inaugurando a ideia de que é possível o diálogo com o mercado.

Essa nova **modalidade licitatória surge inspirada no Direito Europeu**, por meio da Diretiva nº 2004/18/CE do Parlamento Europeu, substituída pela Diretiva nº 2014/24/EU. Nesse esteio, Rafael Oliveira nos ensina que:

[...]vários países europeus incorporaram em seus ordenamentos jurídicos nacionais a previsão do diálogo concorrencial ou diálogo competitivo, tais como: Portugal (artigos 30º e 204º a 218º do Código de Contratos Públicos), França (Dialogue compétitif: artigos 26, I, 3º, 36 e 67 do Code des marchés publics), Espanha (Diálogo Competitivo: artigos 163 a 167 da Lei 30/2007 – Contratos del Sector Público) etc.

Na NLLC, o "Diálogo Competitivo" está definido no art. 6º, XLII:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLII - diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com 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 ⁵⁰;

50 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A nova Lei de Licitações: um museu de novidades? Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades>>. Acesso em 29/05/2022

Trata-se de modalidade licitatória que envolverá diálogos (como o nome sugere) entre os licitantes **previamente selecionados por critérios objetivos, sob orientação do ente licitante**, para que sejam apresentadas soluções que atendam aos interesses da Administração.

Na opinião de Ronny Charles , "*esta modalidade é muito representativa da mudança que se quer na Administração Pública e se diferencia das modalidades tradicionais por possuir uma natureza dialógica.*" ⁵¹.

Esta nova modalidade licitatória tem como finalidade identificar os meios que melhor possam satisfazer às necessidades públicas, em diálogo entre os licitantes pré-selecionados, para definir a melhor forma de atingir a pretensão da Administração. Definida a solução, haverá uma proposta definitiva e a escolha do parceiro privado apto a atender ao ente licitante.

Nos termos do art. 32 da NLLC, é uma modalidade apta as seguintes contratações:

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;

II - verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada;
- b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
- c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;

A leitura do art. 32 da NLLC nos faz crer que o Diálogo Competitivo será aplicado em apenas algumas hipóteses, notadamente as que **envolvam a contratação de inovação tecnológica ou técnica, além de situações complexas que envolvam uma solução que não pode ser satisfeita sem a adaptação das alternativas disponíveis no mercado ou na impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com suficiente precisão.**

Deflui, dos termos da nova lei, que se trata de contratações complexas e a Administração não detém conhecimento ou informações suficientes para obter uma especificação adequada do objeto do futuro contrato. Atenta-se, contudo, que nem sempre o que é inovação para um ente público será para outro, de forma que a análise deve ser feita tendo-se em vista a realidade de cada unidade da federação.

51 TORRES, Ronny Chales Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. ed. Ver., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, pg. 201.

É uma ferramenta que pode ser muito eficiente, **desde que devidamente utilizada (ou seja, que não tenha sua finalidade desvirtuada para restringir a competitividade) e assegurada transparência na sua utilização**, em situações nas quais a Administração sabe a sua necessidade, mas não sabe a melhor especificação para a solução que precisa.

Como se pode perceber a partir das previsões legais destacadas, a incorporação desse instituto inspirado no direito europeu em âmbito nacional pode se mostrar bastante útil, e **até mesmo uma medida de integridade**, pois legitima o diálogo com a iniciativa privada.

Em verdade, a previsão desta modalidade licitatória vem para regulamentar uma situação fática já existente, notadamente em entes públicos com carência de pessoal especializado, atribuindo, portanto, transparência ao processo de consulta, que, muitas das vezes, acontecia de forma oculta, até mesmo como mecanismo para garantia de privilégios.

Ademais, em um momento em que a Administração Pública do país, cada vez mais, apresenta necessidades complexas, a busca pela melhor solução passa pelo debate com o setor privado que, na maioria das vezes, possui soluções eficientes.

É uma modalidade, contudo, que, apesar de extremamente interessante, vai criar algum tipo de desconfiança, uma vez que apenas participa do certame quem participa do diálogo, de forma que deve ser utilizado com cautela, **dentro do seu escopo, e com extrema transparência, permitindo boas modelagens nas contratações públicas**.

Ademais, entende-se que esta modalidade licitatória **não é indicada para situações em que se conheça a situação de mercado e haja prestadores com soluções padronizadas**.

É inegável que se trata de importante e interessante inovação da Lei Federal nº 14.133/2021, no entanto sua implementação trará alguns desafios e abrirá palco para inúmeras discussões. O sucesso da nova modalidade de licitação dependerá de um conjunto de fatores, entre os quais destacamos a regulamentação adequada, capacitação dos agentes públicos, e entendimentos jurisprudenciais que estimulem a utilização do instituto.

Considerações finais

Este trabalho se propõe, como objetivo geral, a auxiliar a Administração Pública, notadamente os entes municipais, na difícil tarefa de adequação do seu aparato administrativo para implementação das regras trazidas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Federal nº. 14.133/2021, que terão de ser aplicadas o quanto antes, tendo em vista o prazo disposto no art. 193, inciso II, que diz respeito ao prazo máximo para aplicação exclusiva do novo diploma legal.

Diante disto, foram reunidas algumas orientações acerca dos aspectos jurídico-legais considerados mais relevantes, a fim de garantir uma adaptação célere, mas de forma fluida e gradual, com o objetivo de evitar sobressaltos e implicações indesejadas na importante atividade administrativa de licitar e contratar para atendimento do interesse público.

Para isto, buscou-se pesquisar experiências já extraídas de alguns dos entes da federação, bem como fazer o levantamento dos principais dispositivos da lei que dependerão de regulamentação pelo Poder Executivo. Também procurou-se verificar algumas dificuldades que os gestores enfrentarão na adaptação e aplicação do novo diploma legal, estudando os pontos que já foram enfrentados pela doutrina e as posições que vem sendo adotadas, como também decisões que já foram publicadas, apesar de ser tudo bastante novo e que dependerá de uma análise ainda mais profunda acerca de determinados pontos da lei que terão de ser enfrentados ao longo da sua aplicação.

Desta forma, uma das conclusões a que se chegou, como uma boa prática para enfrentamento destas mudanças trazidas pela novel lei, foi a criação de uma espécie de **Comissão Intersetorial e Multidisciplinar** – ou Comitê, Grupo de Trabalho, entre outras denominações utilizadas -, que se destine, por meio de um acompanhamento específico e dedicado, a pensar soluções e propor medidas destinadas à implementação do novo diploma legal, devendo ser composta pelos principais agentes públicos com atuação direta nos processos de contratações da entidade, para auxiliar a tarefa de adaptação da máquina administrativa na construção de um caminho sólido na ruptura dos modelos licitatórios até então utilizados.

Além disto, constatou-se que a Lei Federal nº. 14.133/2021 foi editada em um modelo permeado de uma série de dispositivos com conceitos abertos, que dependerão de regulamentação, razão pela qual buscou-se mapear quais são essas normas, sugerindo os temas considerados prioritários, a fim de orientar a Administração Pública, notadamente a gestão municipal, quanto às regulamentações exigidas pelo novel diploma legislativo e o seu grau de necessidade, seja em razão da exigência da própria norma, seja por motivos de promoção das boas práticas na aplicação do novo regime licitatório.

Outro ponto importante a ser observado pelos gestores públicos, e que foi abordado neste manual, é o papel dos Agentes Públicos na Nova Lei de Licitações e Contratos, o princípio da segregação de funções e a polêmica figura do Agente de Contratação. Restou demonstrado alguns dos requisitos que os gestores deverão observar na designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à efetivação e trâmites dos procedimentos licitatórios e contratações. Entre eles, está que os agentes públicos responsáveis devem ser “preferencialmente” servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

A temática foi abordada criticamente, inclusive considerando a realidade da maioria dos municípios brasileiros, concluindo-se que, em que pese o termo “preferencialmente” não tenha trazido, de imediato, uma condição sine qua non para designação de servidores efetivos no contexto do tema abordado, cria a obrigação para o gestor, ao menos, de justificar nos autos a opção por servidores comissionados. Por outro lado, em relação à figura do Agente de Contratação, a NLLC não mencionou o termo “preferencialmente” para se referir à designação dos agentes de contratação entre servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente.

A figura do agente de contratação é uma inovação trazida pela NLLC cujas competências ainda estão sendo construídas. A exigência de estabilidade do servidor para desempenho da função não se adequa ao panorama atual das estruturas organizacionais dos órgãos e entidades públicas assim como o acúmulo das funções de planejamento e operacionalidade dos procedimentos licitatórios na pessoa exclusiva do agente de contratação não condiz com as competências e funções desempenhas pelos pregoeiros atualmente praticantes.

O grande desafio será a compatibilização desses comandos legais com o contexto atual de estrutura organizacional das unidades federadas e respectivos órgãos, fazendo-se necessário a aplicação do princípio da razoabilidade e flexibilidade para regulamentar de acordo com a realidade respectiva de cada órgão e ente federado, sem olvidar que o acompanhamento e o impulso do procedimento licitatório configuram um dever do Gestor, que deve promover a gestão por competências, sendo responsável pela designação dos agentes que desempenharão as atividades administrativas, na busca pela eficiência na prestação dos serviços e entrega de resultados.

Outra inovação trazida pela NLLC, e que foi abordada nesse manual, por ser de extrema relevância para aplicação das novas regras legais de contratação, e que podem gerar algumas dificuldades na sua implementação pelos entes federados, em especial os Municípios, é o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que é um sítio eletrônico oficial voltado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos em sede de licitações e contratos administrativos abarcados pela nova Lei.

Considerando as dificuldades observadas pelos autores na difusão de informações sobre essa novidade, intentou-se compilar, de forma clara e objetiva, as informações mais relevantes referentes ao Portal Nacional de Compras, qual a sua finalidade e a importância na sua adesão, fontes de buscas de informações sobre a forma dos entes fazerem a integração ao PNCP, bem como discussões jurídicas existentes acerca da sua criação e implementação, com a intenção de facilitar o gestor na utilização dessa nova ferramenta que passa a ser obrigatória. Para tanto, é necessário que internamente cada ente faça a definição de governança, regulamentando quem será responsável pelo envio dos dados para alimentar o Portal e a forma como será feito, observando as novas exigências legais.

Por fim, foi feita a análise crítica de alguns outros aspectos considerados relevantes, que foram trazidos pela nova lei de licitações e contratos, e que também poderão trazer alguns questionamentos no momento de sua aplicação. Diante disto, buscou-se demonstrar que a NLLC, apesar de ser procedimental e extensa como a lei anterior (Lei Federal nº 8.666/1993), inicia um movimento de afastamento da mentalidade focada no controle e introduz, no âmbito das compras públicas, um olhar voltado para a governança, para a digitalização dos procedimentos e utilização de instrumentos que privilegiam a fase de planejamento.

O primeiro passo para definir a pretensão contratual é estabelecer a solução necessária para atender a demanda administrativa, e é exatamente o documento de planejamento que define essa solução. Na NLLC, tem-se alguns instrumentos prévios à elaboração do Termo de Referência, entre eles, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), cuja finalidade é melhorar a fase de planejamento, a fim que se tenham contratações mais eficientes. Trata-se, portanto, de documento de extrema importância estratégica, na medida em que pavimenta o caminho para o atendimento da demanda ao avaliar os cenários possíveis e demonstrar a viabilidade técnica e econômica das soluções disponíveis.

A NLLC também trouxe a ideia de planejamento da repartição de riscos, na medida em que elenca a matriz de riscos como uma ferramenta que permite a definição da equação econômico-financeira da contratação, visto que distribui entre os contratantes, desde logo, a responsabilidade pelos ônus financeiros decorrentes dos eventos futuros e incertos que possam promover o desequilíbrio dessa equação depois da apresentação da proposta na licitação. É fato que sua aplicação não evitará algumas discussões relativas à manutenção da equação contratual, inclusive em razão da instabilidade do mercado, mas com certeza é uma ferramenta que permite ao Gestor mensurar, avaliar e ordenar os eventos que podem afetar o alcance dos objetivos da contratação e, conseqüentemente, os objetivos estratégicos da contratante, visando uma maior eficiência econômica na contratação.

Ainda com foco no planejamento, buscou-se tratar da nova modalidade licitatória prevista na NLLC, o diálogo competitivo. Isto porque a análise de mercado é fundamental para o aperfeiçoamento do planejamento. A Administração Pública necessita dialogar com o mercado para definir a melhor solução. Trata-se de importante e interessante inovação da Lei Federal nº 14.133/2021, no entanto sua implementação trará alguns desafios e abrirá palco para inúmeras discussões. O sucesso dessa nova modalidade de licitação dependerá de um conjunto de fatores, entre os quais a regulamentação adequada, capacitação dos agentes públicos, e entendimentos jurisprudenciais que estimulem a utilização do instituto.

De tudo quanto exposto, concluímos que, embora a Lei Federal nº 14.133/2021 tenha repetido parcialmente o ranço burocrático da lei anterior, trouxe interessantes inovações que, em alguma medida, rompem com a lógica isolacionista da Lei Federal nº 8.666/1993. Apesar dos grandes desafios, os entes federados terão que enfrentá-los o quanto antes, diante da proximidade do prazo final disposto no art. 193, inciso II, para aplicação integral da NLLC, regulamentando os pontos necessários e capacitando seus servidores.

Assim, o presente material buscou reunir orientações, em caráter sugestivo, destinadas a auxiliar na tarefa de adaptação do aparato administrativo, sem, contudo, promover a avaliação específica da atual estrutura administrativa de algum determinado ente político, com o fito de guiar a Administração Pública, sobretudo municipal.

Referências

AMORIM, Victor. **Competência normativa sobre contratações públicas: o que é norma geral e norma específica na Lei n.º 14.133/2021.** Disponível em: <https://www.novaeilicitacao.com.br/2021/09/17/competencia-normativa-sobre-contratacoes-publicas-o-que-e-norma-geral-e-norma-especifica-na-lei-no-14-133-2021/>. Acesso em: 08 jun. 2022.

AMORIM, Victor. **O impacto da efetiva disponibilização do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) quanto à aplicação da Lei nº 14.133/2021.** Disponível em: <https://www.novaeilicitacao.com.br/2022/04/29/a-evolucao-do-portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp-e-a-necessidade-de-integracao-dos-orgaos-publicos/>. Acesso em: 24 mai. 2022.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA. **Parecer nº. 00640-21 (Processo nº. 06012e21).** Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/06012e21.odt.pdf>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Processo n.º 0532e22. Origem: Prefeitura Municipal de Mata de São João. **Parecer n.º 00627-22.** Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/05320e22.odt.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Advocacia Geral da União – AGU. **Parecer nº 0002/2021/CNMLC/CGU/AGU.** Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224379/parecer%20n%200002_2021_CNML_CGU_AGU.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 de jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020.** Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP – para aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica, fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, 26 de mai. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em 25 mai. 2022.

BRASIL. 2ª Consulta Pública – Regulamentação da atuação do agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/2a-consulta-publica-2013-regulamentacao-da-atuacao-do-agente-de-contratacao-equipe-de-apoio-comissao-de-contratacao-gestores-e-fiscais-de-contratos>. Acesso em: 31 mai. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Portal Nacional de Contratações Públicas já conta com 87 sistemas de compras cadastrados. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/portal-nacional-de-contratacoes-publicas-ja-Conta-com-87-sistemas-de-compras-cadastrados>. Acesso em: 06 jun. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 26 de mai. 2017. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1510/2013. Plenário. Relator: Valmir Campelo. Processo 043.815/2012-0. Sessão de 19/06/2013. Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1276985/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1741/2015. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, Sessão 24/03/2015. Publicado em Boletim de Jurisprudência nº 75 de 07/04/2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal responde consulta sobre dispensa de licitação. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-responde-consulta-sobre-dispensa-de-licitacao.htm>. Acesso em: 11 de jun. 2022.

BRASIL. Lei 14.133, de 01 de abril de 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm Acesso em 30 mai. 2022.

BRASIL. Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/relatorio_regulamentos_14133_portal_27abr.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 27 mai. 2022.

BRASIL. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em 27 mai. 2022.

BRASIL. Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em 27 mai. 2022.

BRASIL. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 27 mai. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em 27 mai. 2022.

CABRAL, Flávio Garcia. **O que ocorre com os regulamentos quando a lei é revogada por uma nova legislação? O caso da Lei nº. 14.133/2021.** Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 281, n. 1, p. 271-294, jan/abr. 2022.

CARVALHO, Guilherme. **Alocação de riscos e revisão dos contratos: diálogo mais que competitivo.** Publicado em <https://www.conjur.com.br/2021-dez-24/licitacoes-contratos-alocacao-riscos-revisao-contratos>. Acesso em 28 mai. 2022.

CARVALHO, Guilherme. PAIVA, Raí. **O agente de contratação: crônicas de uma morte anunciada.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-abr-01/licitacoes-contratos-agente-contratacao-chronicas-morte-anunciada>. Acesso em 08 jun. 2022.

CARVALHO JÚNIOR, Ricardo Teixeira de. **Como fica a seção de licitações e contratos dos Portais de Transparência dos entes federados após o PNCP? Ela pode deixar de existir?** Zênite Fácil, categoria Doutrina, 08 fev. 2022. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 30 mai. 2022.

DE TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**. 12^a. ed. Salvador: Juspodvim, 2021.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Consulta esclarece sobre utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas, criado pela Nova Lei de Licitações**. Processo 2840/2021. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consulta-esclarece-sobre-utilizacao-do-portal-nacional-de-contratacoes-publicas-criado-pela-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 11 jun. 2022

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Parecer em Consulta TC nº 006/2022. Informativo de Jurisprudência nº 119**. Disponível em <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/44/Informativo-de-Jurisprudencia-119.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2022.

EUROPA. Parlamento Europeu e Conselho. **Directive nº 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0024-20180101&from=FR>. Acesso em: 27 mai. 2022.

EUROPA. Parlamento Europeu e Conselho. **Directive nº 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004**. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004L0018-20160101&from=IT>. Acesso em: 27 mar. 2022.

GOIÁS. Conselho Nacional de presidentes dos Tribunais de Contas. **Recomendação CNPTC n.º 1/2022**. Disponível em: <https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/03/RECOMENDACAO-CNPTC-NA%CC%82%C2%BA-001-2022-ACAO-07-2021-ENCLA-ADOTAR-PNCP.pdf>. Acesso em 15 jun. 2022.

MACEDO, Alessandro. **A realidade Municipal no processo de Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – a necessidade de planejar, tomar decisões e afastar a letargia**. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/a-realidade-municipal-no-processo-de-implementacao-da-nova-de-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-a-necessidade-de-planejar-tomas-decisoes-e-afastar-a-letargia/>. Acesso em 29 abr. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Tribunal de Contas recomenda adesão de municípios ao Portal Nacional de Contratações Públicas**. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tribunal-de-contas-recomenda-adesao-de-municipios-ao-portal-nacional-de-contratacoes-publicas/54044>. Acesso em 18 jun.2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Resolução n.º 115, de 29 de dezembro de 2021**. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG. Disponível em: <http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=198711&marc=>. Acesso em 30 mai. 2022.

MOTTA, Fabrício. PÉRCIO, Gabriela. **Normas gerais e regulamentos na nova Lei de Licitações e contratos: da teoria à prática**. Disponível em <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/06/24/normas-gerais-e-regulamentos-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-da-teoria-a-pratica/> . Acesso em 08 jun. 2022.

NIEBHUR, Joel de Menezes, et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2.º. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

NOHARA, Irene. **Vetos da Nova Lei de Licitações que foram derrubados**. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/vetos-da-nova-lei-de-licitacoes-que-foram-derrubados/> Acesso em 06 jun. 2022.

Observatório da Nova Lei de Licitações – ONLL. **Nova funcionalidade do Compras.gov facilita envio de contratos ao PNCP**. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2022/02/18/nova-funcionalidade-do-compras-gov-facilita-envio-de-contratos-ao-pncp/> Acesso em: 6 jun. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A nova Lei de Licitações: um museu de novidades?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-23/rafael-oliveira-lei-licitacoes-museu-novidades>. Acesso em 29 mai. 2022.

PARANÁ. **Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022**. Disponível em <https://www.administracao.pr.gov.br/Compras/Legislacao>. Acesso em 30 mai. 2022.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Agente de Contratação**. Disponível em <https://zenite.blog.br/agente-de-contratacao/> Acesso em 08 jun. 2022.

SÃO PAULO. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. **Nova Lei de Licitações e Contratos: Impactos no Estado de São Paulo. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE-3/2021 para analisar os reflexos da Nova Lei de Licitações e Contratos no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo**. Publicado em http://www.portal.pge.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-final-do-gt-da-pge-sp-sobre-a-nova-lei-de-licitacoes_compressed.pdf. Acesso em: 05 mai. 2022.

SENADO FEDERAL. Ato da Diretoria-Geral nº. 14, de 2022. Boletim Administrativo do Senado Federal, Seção I, Número 8359, de 10 de junho de 2022. Disponível em <https://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/basf.asp> . Acesso em 10 jun. 2022.

SENADO FEDERAL. Boletim Administrativo. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/transparencia/gestgov/basf.asp>. Acesso em 11 jun. 2022

SILVA. Magno Antônio da. **O princípio da segregação de funções e sua aplicação no controle processual das despesas: uma abordagem analítica pela ótica das licitações públicas e das contratações administrativas.** Brasília, Tribunal de Contas da União, 2013.

XAVIER, Gustavo Silva. **Reflexões sobre o regime de transição da nova lei de Licitações.** Publicado em <https://www.migalhas.com.br/depeso/343336/reflexoes-sobre-o-regime-de-transicao-da-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 19 abr. 2021.

Apoio:



**ASSOCIAÇÃO
DOS PROCURADORES
DO MUNICÍPIO DO SALVADOR**



**Escola Baiana
de Direito
Municipal**

**Procuradoria Geral
do Município**

