



Estudos realizados

# **Desafios da Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21- nos Municípios**

**CONVÊNIO Nº 01/2023**

**PARTÍCIPES:**

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS | SEBRAE

FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS - FNP

**2024**

## **Desafios da Implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21- nos Municípios**

**Descritivo do estudo:** 1 (um) documento que apresente a situação da implantação da Lei nº 14.133/21 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, analisando a interface com os projetos de inovação com foco na gestão empreendedora Municipal, conforme especificação constante do plano de trabalho do convênio.

### **PARTÍCIPES:**

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS | SEBRAE  
FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS - FNP

**2024**

<b>Controle de versões</b>		
<b>Versão:</b>	<b>Data:</b>	<b>Responsável:</b>
1	22/04/24	Luis Vasconcelos
2	26/04/24	Luis Vasconcelos
<b>Principais alterações da última versão:</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Alteração da representação dos gráficos</li><li>2. Inclusão do Tópico sobre governança da Lei n. 14.133/21</li></ol>		

## Sumário

<b>Controle de versões</b>	<b>2</b>
<b>Sumário</b>	<b>3</b>
<b>1. Introdução</b>	<b>4</b>
1.1. Contextualização	8
1.1.1. Análise das deficiências da Lei nº 8.666/93	8
1.1.2. A Criação da Lei nº 14.133/21	13
1.1.3. Inovações da Lei nº 14.133/21	16
1.1.4. Da Estrutura de Governança da Lei nº. 14.133/21	26
1.1.5. Da Regulamentação da Lei nº 14.133/21 em âmbito Federal	30
1.1.6. Desvendando a Lei n. 14.133/2021: Enunciados CJF	47
1.1.7. Do Uso da Lei nº 14.133/21 nas Compras Públicas de Inovação - Diálogo Competitivo	57
1.1.8. Do Uso da Lei nº 14.133/21 nas Compras Públicas de Inovação - Da Margem de Preferência	64
1.2. Objetivos	66
<b>2. Metodologia de coleta</b>	<b>66</b>
<b>3. Resultados</b>	<b>68</b>
3.1. Apresentação dos dados	68
3.2. Análise Amostral da Regulamentação dos Municípios Respondentes	70
3.2.1 Perfil dos Instrumentos de Regulamentação	71
3.2.2 Leis Municipais, Decretos e Normas Técnicas	72
3.3. Análise Estatística	76
<b>4. Conclusão</b>	<b>92</b>
<b>5. Referências bibliográficas</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>100</b>
Dashboard de análise	100
<b>ANEXO II</b>	<b>101</b>
Anexos Diversos	101

## 1. Introdução

O projeto Cidade Inovadoras - Unindo Municípios e Startups, consiste em um convênio entre a FNP (Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos) e o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) com o objetivo de promover a adequação das cidades à era digital em constante evolução.

O propósito central é desenvolver políticas públicas abrangentes e integradas, que abordem o tema da transformação digital em todas as suas dimensões. Essa abordagem não é apenas uma opção, mas uma necessidade para garantir que as cidades sejam competitivas e capazes de impulsionar um novo desenvolvimento econômico, social, cultural e político.

A inovação aberta é um modelo amplamente adotado pelo setor privado, no qual as empresas permitem o acesso das startups para conhecer os seus processos e promover a transformação digital em suas operações. Esse modelo tem sido revolucionário em diversos segmentos.

De acordo com a Associação Brasileira de Startups<sup>1</sup>, em 2022 foram investidos mais de 53 bilhões de reais em startups. As *fintechs* (mercado financeiro), as *healthtechs* (saúde) e as *edtechs* (educação), são os setores com maior concentração, representando mais de 42% dos segmentos em 2023. É relevante notar que em 2023 mais de 55% das startups estão localizadas no sudeste do país. Se considerarmos apenas as que receberam investimento, este percentual sobe para quase 90%, o que demonstra a necessidade de desenvolver ecossistemas de inovação em outras regiões do Brasil.

Analisando o setor público, notamos uma realidade bastante distinta. Em 2023, apenas 3% das startups possuem o governo como público-alvo principal, representando somente 0,08% dos investimentos captados. No entanto, o Brasil possui uma oportunidade única de se tornar um dos principais ecossistemas *govtech* do mundo.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://abstartups.com.br/mapeamento-de-comunidades/>

O Estado representa um terço do PIB nacional, portanto, o seu gigantesco poder de compra pode ser capaz de fomentar diversos ecossistemas de inovação espalhados por todo o país. Mais de 70% da população brasileira depende do Sistema Único de Saúde (SUS), mais de 80% dos estudantes do ensino médio estudam em escolas públicas, e mais de 40% da população utiliza diariamente o serviço público de transporte. Estes são apenas alguns exemplos que demonstram que o poder público possui imensa capacidade de absorver boa parte da produção de inovação produzida no país e viabilizar o surgimento de ecossistemas de inovação em regiões onde a iniciativa privada ainda não consegue.

A pedido da equipe do projeto Cidades Inovadoras, a Abstartups incluiu no seu “Mapeamento do Ecossistema Brasileiro de Startups de 2023”<sup>2</sup>, o bloco de perguntas “Relação com o Governo”, com o intuito de identificar a percepção das startups entrevistadas sobre a relação com o setor público no país.

Analisando as respostas obtidas pela Abstartups, foi observado que, das 2.593 startups mapeadas, apenas 3% delas afirmam que já fornecem produtos e serviços para órgãos governamentais. Por outro lado, 76,3% das startups afirmam ter o desejo de fornecer para o governo. O que deixa evidente que o setor público, com seu potente poder de compra, pode ser um grande fomentador do setor de tecnologia e inovação do país. Em complemento, os mesmos dados revelam que uma vez que o setor público crie a demanda de contratação de soluções inovadoras tecnológicas, existirá, por parte do mercado, uma grande disposição de fornecimento, o que resultará certamente em melhoria dos produtos e serviços ofertados pelo governo e a consequente melhoria na qualidade de vida da população.

Quando perguntado aos empreendedores o principal motivo para ainda não fornecerem para o setor público, 58,5% responderam que o motivo é o excesso de burocracia no processo de compra pública, outros 20% revelam a insegurança jurídica como principal motivo de preocupação, enquanto 13,8% temem a insegurança financeira, e 7,7% declararam outros motivos. Estas respostas deixam claro que a atualização na legislação, para tornar o processo de contratação menos

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://abstartups.com.br/mapeamento-de-comunidades/>

burocrático e trazer especificidades condizentes com a realidade de compra de inovação, é crucial para a utilização do poder de compra do estado para o fomento do ecossistema de inovação e para a transformação digital e modernização dos serviços públicos.

Um marco significativo para esse processo foi a promulgação da Lei Complementar 182, em junho de 2021, também conhecida como Marco Legal das Startups<sup>3</sup>. Essa legislação estabelece um marco regulatório importante, pois além de criar um ambiente propício e estimulante para o empreendedorismo inovador, também cria uma nova modalidade de licitação específica que viabiliza a criação de novos produtos inovadores voltados para solucionar desafios do setor público por meio da colaboração com startups. A nova modalidade se aplica para contratações da União, dos Estados e dos Municípios, especialmente em cidades com mais de 80 mil habitantes.

Ao lado do modelo inovador de contratação proposto pela mencionada Lei Complementar 182, também no ano de 2021 as normas gerais relativas às contratações públicas e contratos administrativos no Brasil passaram por grande transformação em decorrência da aprovação da Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021, denominada de Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Muito além de estabelecer as diretrizes básicas, a nova legislação, que entrou em vigor definitivamente em 30 de dezembro de 2023, estabeleceu novos instrumentos com o objetivo de promover a inovação, possibilitando que as compras públicas tenham um papel preponderante no desenvolvimento nacional.

Nesse contexto, o convênio entre a FNP e o Sebrae busca mensurar, identificar, analisar e promover as oportunidades da Lei complementar 182/2021 – marco das startups, na implementação de inovação empreendedora nas cidades brasileiras acima de 80 mil habitantes, observando o grau de conhecimento, adesão, governança, os principais parceiros, resultados e boas práticas, correlacionando com a transição de implementação da Lei 14.133/2021, a nova lei de licitações.

---

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp182.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm)

Para tanto, faz-se necessário aprofundar conhecimento sobre as experiências de gestores, ante a aplicação dos dispositivos legais para contratação de soluções de inovação. Por meio de uma especificação construída em conjunto com partes interessadas no tema, das quais chamamos de “stakeholders estratégicos”, foram desenhados mecanismos de coleta de dados que subsidiam o entendimento sobre os principais avanços, percalços, trajetórias, e atores que se envolveram na jornada de contratação pública de soluções inovadoras.

Assim, foram realizadas reuniões a fim de facilitar o diálogo e proporcionar uma oportunidade única de alinhamento estratégico. Reunindo representantes do setor público e setor privado, esses encontros revelaram perspectivas diversas, permitindo-nos captar as complexidades e nuances envolvidas na aquisição de inovação em âmbito municipal.

Os resultados das reuniões foram além do simples compartilhamento de informações, elas orientaram nossa estratégia de coleta de dados, garantindo que nossas abordagens sejam sensíveis ao contexto e que nossa metodologia e instrumentos de coleta estejam alinhados com as necessidades e expectativas das partes interessadas.

Considerando o conteúdo compreendido na pesquisa exploratória juntos aos stakeholders estratégicos, por meio do levantamento de experiências das partes envolvidas, a especificação de objetivos e macro questões, e a partir destas premissas decidiu-se pela coleta de dados primários por meio de pesquisa de opinião (*survey*), instrumentalizada por questionários estruturados que representem a totalidade da opinião da população alvo por meio de uma amostra representativa. O questionário foi dividido em 7 blocos e sub blocos respectivos para melhor direcionamento do(a) respondente.

Ao optar por uma abordagem de amostragem não-probabilística, como a amostra por conveniência, é importante reconhecer as limitações inerentes a essa escolha. Isso significa que neste documento não foi feita nenhuma generalização dos resultados, pois a amostra pode não representar adequadamente toda a população-alvo. As limitações ao interpretar os resultados da pesquisa considerando as restrições contextuais foram detalhadas ao fim deste documento.

O resultado dessa coleta de dados resultou no desenvolvimento de cinco documentos, entre eles o estudo que aborda a situação da implantação da Lei nº 14.133/21 – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, analisando a interface com os projetos de inovação com foco na gestão empreendedora municipal, elaborado no âmbito do Contrato nº 32/2023, celebrado entre a FNP e o escritório Spencer e Vasconcelos Advogados Associados, que tem como escopo o Apoio na estruturação da legislação e da estrutura de governança interna dos Municípios em conformidade com os ditames da Lei nº 14.133/21.

Os demais documentos são a análise dos cenários possíveis, um documento de diagnóstico que identifique fraquezas e ameaças das novas legislações, o mapeamento dos eixos das “smart cities” e a análise da aplicação da Lei Complementar nº 182/21 nos Municípios.

Ao final do projeto, espera-se que as cidades envolvidas tenham acesso ao conteúdo capaz de auxiliar no estabelecimento de um ambiente propício à inovação, com políticas públicas alinhadas às necessidades do mundo digital, no intuito de fortalecer sua economia local e melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos, através da adoção de soluções tecnológicas eficientes e sustentáveis.

Os produtos previstos neste projeto podem desempenhar um papel fundamental ao coletar informações, interpretar dados e fornecer um valioso diagnóstico, impulsionando a concepção de ferramentas que auxiliarão os municípios a superar as atuais barreiras que impedem a integração de soluções inovadoras na gestão pública.

## **1.1. Contextualização**

### **1.1.1. Análise das deficiências da Lei nº 8.666/93**

As compras públicas no Brasil desempenham um papel crucial no funcionamento eficiente da Administração Pública, garantindo o suprimento de bens e serviços essenciais à sociedade. No entanto, é notório que os processos para a formalização de compras públicas não atingiam resultados satisfatórios, gerando grande desperdício de recursos públicos.

Ao longo de 30 (trinta) anos, os procedimentos para a formalização de

compras públicas foram regulamentados pela Lei nº 8.666/93, cuja aplicação foi tornando-se obsoleta ao longo do tempo, o que impactou a transparência, a competitividade e a eficiência dessas transações.

A Lei nº 8.666/93, conhecida como a Lei de Licitações, foi promulgada como um esforço para estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos na esfera pública. Contudo, desde sua implementação, tornou-se evidente que a legislação não acompanhou as transformações na dinâmica das compras públicas. A crescente complexidade desses processos e a evolução tecnológica demandaram uma revisão criteriosa para assegurar a eficiência e a eficácia necessárias à gestão pública moderna.

Aprovada em 21 de junho de 1993, a Lei nº 8.666 não representou uma ruptura significativa no cenário das licitações no Brasil. Isso se deve ao fato de que sua estrutura foi moldada com base no mesmo modelo jurídico que orientava as contratações públicas sob o Decreto-Lei nº 2.300/86. O Decreto-Lei nº 2.300/86, possivelmente devido aos escândalos de corrupção associados às contratações públicas, era percebido pelos parlamentares como a raiz de todos os problemas, sendo responsabilizado pela onda de corrupção e desmoralização da função pública em todo o país. Essa visão refletia a crença de que a legislação em vigor era a principal culpada pelos incidentes de corrupção e pela perda de credibilidade na administração pública.

Nesse contexto, é relevante considerar as análises apresentadas por André Janjácomo Rosilho (2011) em sua dissertação "Qual é o Modelo Legal das Licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas", defendida no Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento da Fundação Getúlio Vargas. Rosilho enfatiza aspectos determinantes relacionados a esse tema, proporcionando uma perspectiva valiosa para a compreensão do antigo cenário das licitações no país.

A Lei nº 8.666/93 representou a continuidade do Decreto-Lei nº 2.300/86, adotando e aprofundando seu modelo legal maximalista, o qual apostava na ideia de que as normas, se precisas, detalhistas, objetivas e bem direcionadas, seriam capazes de gerar, quase que automaticamente, boas contratações. O atual estatuto das licitações e contratos, por meio de uma intensa normatização, buscou, em tese, as mesmas metas perseguidas pelo diploma normativo que o precedeu:

reduzir a discricionariedade da administração pública no processo de escolha de seus fornecedores – reflexamente tornando-o mais objetivo – e valorizar o princípio da isonomia entre os competidores, ampliando o acesso ao mercado público. (ROSILHO, 2011)

O autor argumenta que, diante do diagnóstico de corrupção nas licitações públicas, o Congresso Nacional, influenciado por interesses empresariais, adotou uma abordagem que, sob a aparência de reforçar princípios jurídicos e limitar a liberdade da administração, na verdade, permitiu o direcionamento das licitações.

Baseado no diagnóstico de que a corrupção – cujo epicentro estaria na liberdade de que supostamente gozava a administração para dirigir os resultados das licitações – deveria ser combatida a qualquer custo, o Congresso Nacional, capturado por interesses empresariais, adotou uma solução bastante curiosa. Valendo-se do discurso corrente à época que prestigiava as regras e princípios jurídicos – incitado, inclusive, pelo próprio texto constitucional –, buscou anular a capacidade de manobra da administração pública, decidindo, de antemão, os critérios e procedimentos que conduziriam, pretensamente, à melhor contratação pública. Entretanto, o que escapou à percepção da comunidade jurídica como um todo – mas não dos potenciais beneficiados pelas contratações públicas! – foi que as normas jurídicas haviam sido moldadas de modo a atender não ao interesse do público, mas daqueles que foram capazes de influir no processo legislativo. Tratou-se de uma estratégia engenhosa e catastrófica do ponto de vista da gestão pública. Afinal, o dirigismo nas contratações, ao invés de ser combatido, foi, em verdade, chancelado. As normas jurídicas haviam sido moldadas de tal modo que para se dirigir às licitações bastaria segui-las à risca. Sob a aparência de terem sido postas rígidas regras para um jogo competitivo e probo, criou-se, na realidade, uma licitação de dados viciados; os procedimentos foram pré-programados para levarem sempre ao mesmo resultado. (ROSILHO, 2011)

Dentre as deficiências mais prementes da Lei nº 8.666/93, destacava-se a morosidade nos procedimentos licitatórios, o que muitas vezes resultava em atrasos na entrega de serviços públicos essenciais. Além disso, a falta de mecanismos eficazes para coibir práticas anticompetitivas e a ausência de critérios mais claros para avaliação técnica e de desempenho são elementos que contribuíram para a ineficácia do processo. A rigidez normativa muitas vezes se traduzia em entraves burocráticos, afetando a capacidade do Estado de obter as melhores condições para aquisições.

As consequências das deficiências identificadas na Lei nº 8.666/93 reverberavam por toda a cadeia de compras públicas, desde a seleção dos

fornecedores até a execução dos contratos. A falta de inovação e flexibilidade na legislação comprometia a capacidade do setor público de atender às demandas de forma ágil e eficiente, impactando negativamente a qualidade dos serviços prestados à população e gerando custos adicionais aos cofres públicos.

Os advogados Flávio Henrique Unes Pereira e Alécia Paolucci Nogueira Bicalho, em seu artigo "Comentários ao PLS nº 559/2013. Modernização e atualização da Lei de Licitações e Contratos" (2017), delineiam os marcos legislativos que sucederam à Lei nº 8.666/93. Os autores destacam que, devido ao excesso de formalismo, surgiram outros instrumentos normativos para proporcionar alternativas mais dinâmicas às compras públicas, notadamente a Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 5.450/2005, que introduziram, respectivamente, o Pregão e o Pregão Eletrônico; bem como o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), introduzido pela Lei nº 12.462/11. Essas iniciativas buscaram modernizar e flexibilizar os procedimentos licitatórios, oferecendo soluções mais ágeis ao setor.

A mudança mais substancial nos procedimentos licitatórios fez sua aparição em 2000, via Decreto nº 3.555, sucedido pela Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e pelo Decreto nº 5.450/2005 (Pregão Eletrônico). A modalidade do pregão imprimiu celeridade às compras governamentais mediante a inversão de fases de julgamento de habilitação e propostas; a instituição da fase recursal única, ao final do procedimento; a oferta de lances viva voz durante a disputa de preços; o exame da documentação de habilitação apenas do vencedor; além do uso da tecnologia da informação nas licitações.

[...]

Proseguindo no tema da evolução legislativa, a Instrução Normativa nº 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tratou das contratações de serviços contínuos, agregando-lhes o viés do planejamento, da boa especificação em Projeto Básico e Termo de Referência, além do Acordo de Níveis de Serviço.

Em 2010, a Lei nº 12.232 tratou especificamente das contratações dos serviços de publicidade. O Decreto nº 7.892/13 regulamentou o art. 15 da LNL, dispondo sobre o procedimento auxiliar do Registro de Preços – fazendo-o, anote-se à margem, não sem gerar certa confusão ao adotar regras distintas do SRP criado na antecedente Lei do RDC.

Em 2014, em linha evolutiva de suas antecessoras, a Instrução Normativa nº 01/2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tratou das contratações de Tecnologia da Informação. (PEREIRA e BICALHO, 2017)

Como bem observam os autores, a necessidade de modernizar a infraestrutura dos serviços públicos tornou-se mais evidente com a escolha do

Brasil como país-sede de eventos esportivos de renome internacional - Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Esse cenário gerou prioridades na agenda governamental, resultando em ajustes legislativos ao longo de todo aquele período. A flexibilização dos procedimentos de licitação e contratação era uma expectativa antiga, inicialmente direcionada aos eventos esportivos, e se concretizou com a adoção do regime "diferenciado" de contratações pela Lei nº 12.461/11.

O Regime Diferenciado de Contratações (RDC) não foi apenas um episódio circunstancial, ele representou o ápice do processo de transição e renovação da Lei nº 8.666/93, consolidado no PLS nº 559/2013, que posteriormente deu origem à Lei nº 14.133/2021.

Entre as inovações introduzidas pelo RDC, destacam-se a contratação integrada, o contrato de eficiência, a contratação simultânea e a remuneração variável vinculada ao desempenho, resultando na redução dos prazos de publicidade. Além disso, o RDC trouxe mudanças significativas, como a inversão das fases de julgamento e habilitação, com uma única fase recursal ao final do procedimento.

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, houve a preferência pelos regimes de preço global e seus correlatos, e a introdução da contratação integrada, com matriz e taxa de risco projetadas no contrato. Além disso, foram implementados os contratos de execução simultânea e de eficiência, incorporando a remuneração variável vinculada ao desempenho com base em metas, padrões de qualidade e prazo de entrega. O RDC também introduziu modos de disputa flexíveis e critérios de julgamento alinhados às finalidades da contratação, além de instrumentos auxiliares do processo licitatório.

Resumidamente, a análise das lacunas presentes na Lei nº 8.666/93 evidenciou a urgência de reformas e modernização na regulamentação das compras públicas no Brasil. Superar esses desafios não se limitava apenas a uma revisão normativa; implicava também na promoção de uma cultura que priorizasse a transparência, a competitividade e a eficiência nos processos licitatórios. Esses princípios fundamentais foram incorporados como pilares na

Lei nº 14.133/21.

### **1.1.2. A Criação da Lei nº 14.133/21**

A evolução da legislação de compras públicas no Brasil reflete a busca contínua por aprimorar a transparência, eficiência e competitividade nos processos licitatórios. O marco significativo nesse percurso foi a transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133, sancionada em 2021. Como visto, o contexto das compras públicas exigia uma legislação mais alinhada com as demandas contemporâneas. Escândalos de corrupção e a necessidade de promover maior eficiência nos processos foram catalisadores para a demanda por uma atualização substancial na regulamentação.

A Lei nº 14.133/21 representa uma resposta a esses desafios. Sancionada em 1º de abril de 2021, essa legislação busca modernizar os procedimentos licitatórios, introduzindo inovações como a modalidade de diálogo competitivo, a inversão de fases e a ampliação do uso prioritário do pregão eletrônico. Essas mudanças visam acelerar o processo, aumentar a eficiência e fomentar a concorrência.

A Lei nº 14.133 teve sua origem no Congresso Nacional, especificamente no Senado Federal, em maio de 2013, quando se deu a criação da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993)<sup>4</sup>.

No início do relatório final, a Comissão Especial (2013) apresenta os principais desafios da Lei 8.666/93, destacando que a sua vigência ao longo das últimas duas décadas trouxe avanços que, embora notáveis pela mudança significativa em relação ao passado, não possibilitaram uma adequada harmonização entre as demandas da administração e as complexidades do mercado. O conteúdo da lei demonstrava, frequentemente, ser pouco prático ou mesmo inexecutável. Isso gerava insegurança para os administradores públicos responsáveis pelos procedimentos mencionados, independentemente da formação oferecida a eles. Além disso, proporciona margens excessivas

---

<sup>4</sup> Ato do Presidente do Senado Federal nº 19, de 28/05/2013

para práticas desleais por parte daqueles que fornecem para a administração.

A publicação da Lei 8.666, em 1993, representou claro divisor de águas para os processos de aquisição efetuados pelo Estado brasileiro e nos contratos deste com o setor privado, antes regidos pelo Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986. O contexto para sua propositura foi dado pela avaliação de que os dispositivos do Decreto-Lei facilitavam sistematicamente o cometimento de fraudes, mas, além disso, era a própria Constituição de 1988, em seu art. 37, XXI, que exigia novo regramento à sistemática de aquisições públicas. As tratativas para a confecção da nova lei tiveram duração de quase dois anos e quando de sua publicação, em 1993, já se haviam passados mais de cinco anos de promulgação da Carta Magna.

A vigência da Lei nos últimos 20 anos significou avanços que, embora emblemáticos pela ruptura com o passado que representaram, não permitiram a adequada equalização entre as necessidades da administração e as complexidades do mercado. O seu conteúdo tem se mostrado com frequência pouco prático ou mesmo inexecutável. Por um lado cria insegurança para os administradores públicos responsáveis pelos procedimentos a que se refere – independentemente da capacitação a eles oferecida –, e, de outro, deixa margens excessivas para práticas desleais de quem vende para a administração.

Em seu conjunto, isto abriu espaço para certo ativismo dos órgãos de controle e para a proliferação de normativos infralegais que, apesar de terem tido como foco, em sua maioria, atualizar a legislação, acabaram por enrijecer os seus dispositivos, em prejuízo do próprio espírito da Lei.

Mas as reformas não se limitaram ao arcabouço infralegal. Ainda que nenhuma macrorreforma tenha sido realizada, é marcante que desde 1993, ano de publicação da Lei 8.666, a legislação voltada para compras públicas no Brasil tenha sofrido inovações por meio de 80 normas, das quais 61 Medidas Provisórias, média de 3 por ano, e 19 Leis, média de 1 por ano. (BRASIL, 2013)

Conforme destacado no texto acima, a fragilidade da Lei nº. 8.666/93 abriu espaço para a ampliação do ativismo por parte dos órgãos de controle, gerando, conseqüentemente, maior insegurança jurídica para os agentes públicos envolvidos nos processos de compras públicas em geral.

No artigo eletrônico "A Origem da Nova Lei de Licitações", Victor Amorim (2021) delinea a cronologia que marca o início dos esforços para reformar a Lei de Licitações, desde 2013, até sua promulgação, após mais de oito anos de intensos trabalhos.

Autuado como PLS nº 559/2013, o texto inicial da proposição foi apresentado pela Comissão Temporária em 23/12/2013. Internamente, no Senado Federal, o PLS nº 559/2013 foi analisado

pelas seguintes Comissões Permanentes: Constituição e Justiça (CCJ), Assuntos Econômicos (CAE) e Serviços de Infraestrutura (CI) e, ainda, pela Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), na qual foi apresentado, em 09/11/2016, mediante relatório do Senador Fernando Bezerra, substitutivo ao texto inicial da Comissão Temporária.

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

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

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

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

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

[...]

Em 10/12/2020, o Senador Antonio Anastasia apresentou seu parecer<sup>[20]</sup> (Parecer nº 181/2020-PLEN/SF), concluindo pela "constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.253, de 2020 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013)", com indicação de emendas de redação e rejeição de alguns dispositivos do texto advindo da Câmara (AMORIM, 2021)

Após a aprovação da "redação final" em março de 2021, o PL nº 4.253/2020 deu origem à Lei nº 14.133/2021, sendo sancionado e promulgado em 1º de abril do mesmo ano. Após a derrubada de vetos pelo Congresso Nacional em junho de 2021, as partes vetadas foram promulgadas e integradas à lei, marcando o encerramento do processo legislativo. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foi finalizada com a publicação do

ato de promulgação em 11/06/2021.

A transição para a Lei nº 14.133/21 trouxe avanços notáveis, mas também desafios. A flexibilidade introduzida nas modalidades de contratação visa adaptar-se a diferentes realidades, estimulando a inovação e a competitividade. No entanto, a implementação efetiva e a adaptação dos órgãos públicos a essas mudanças representam desafios práticos que demandam esforços contínuos, sobretudo no que diz respeito à necessidade de estabelecer uma estrutura interna adequada ao princípio da segregação de funções.

A evolução da legislação de compras públicas no Brasil, da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/21, reflete a busca por um ambiente mais transparente, eficiente e competitivo. As mudanças introduzidas na legislação mais recente indicam um compromisso em superar as deficiências do passado, apresentadas no tópico sobre a Lei nº. 8.666/93, e promover uma gestão pública mais ágil e alinhada com as demandas contemporâneas. Entretanto, a implementação eficaz e a adaptação contínua serão cruciais para o sucesso desta transição.

### **1.1.3. Inovações da Lei nº 14.133/21**

Ao analisar a Lei nº 14.133/21, verifica-se que a norma possui dois objetos distintos e complementares, pois regulamenta o procedimento licitatório para a formalização das compras públicas, bem como os contratos administrativos, que materializam as respectivas contratações.

Em relação ao procedimento licitatório, a Lei estabelece o seguinte fluxo, desde a concepção inicial do processo de compra até a homologação do procedimento pela autoridade competente:

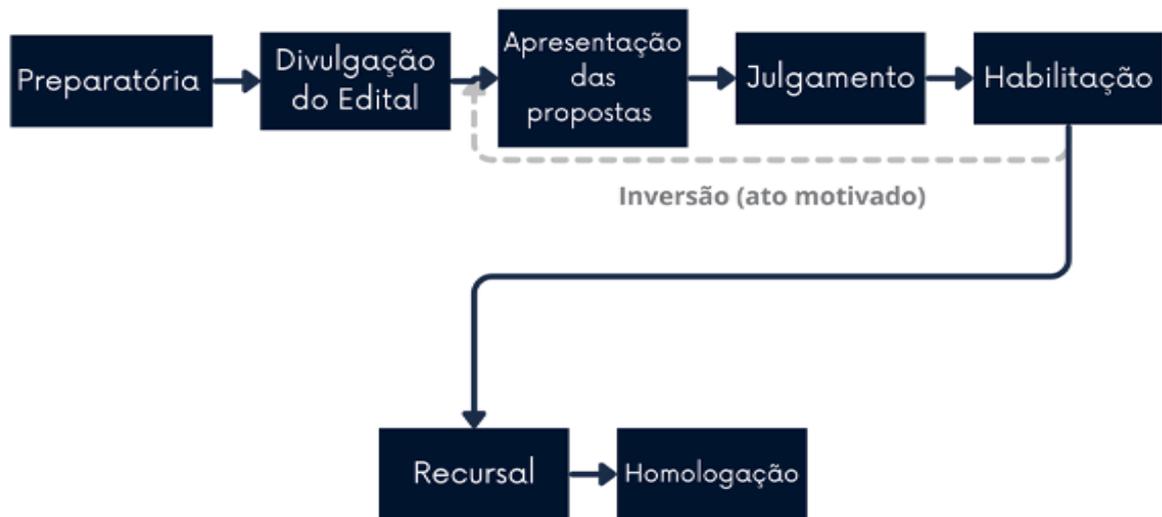


Figura 1: Fluxograma do processo de contratação da Lei n. 14.133/21. Fonte: Spencer e Vasconcelos Advogados Associados (2024)

Na fase preparatória, destaca-se que a Lei estabelece uma estrutura de governança que determina fluxos de planejamento a serem observados nos processos de compra, sobretudo em razão da necessidade de elaboração do plano anual de compras e da elaboração, para cada aquisição, do Estudo Técnico Preliminar, estabelecendo o seguinte fluxo antes da publicação do edital:

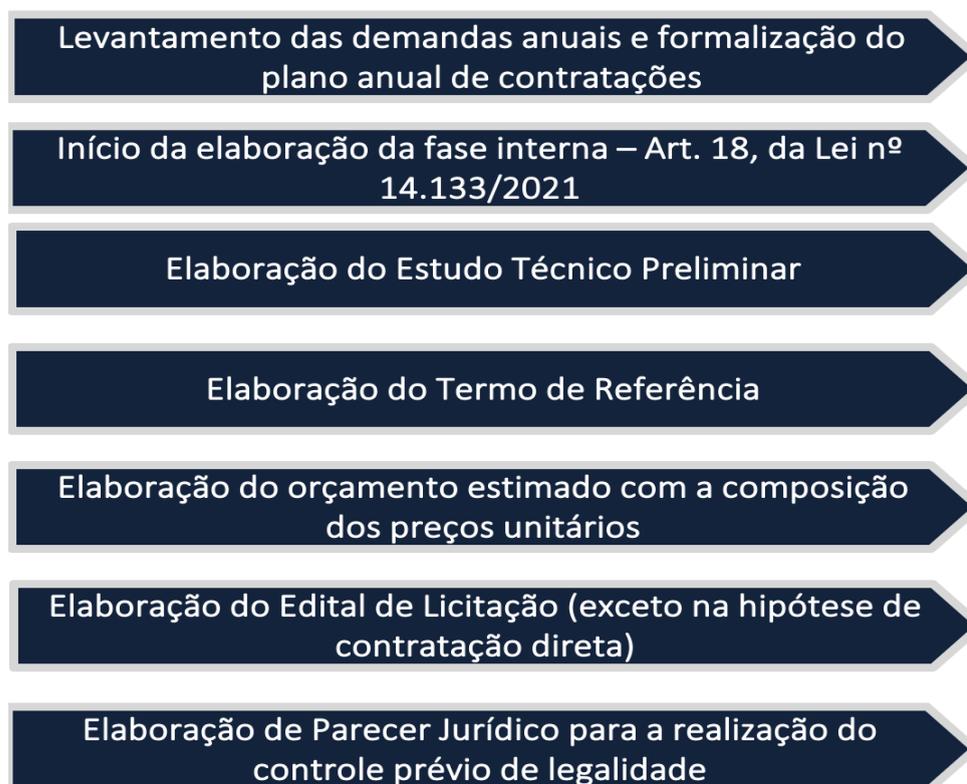


Figura 2: Fluxograma da fase preliminar da Lei n. 14.133/21. Fonte: Spencer e Vasconcelos Advogados Associados (2024)

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) representa o documento fundamental na fase inicial do planejamento de uma contratação. Esse estudo delinea o interesse público envolvido, identifica a melhor solução e serve de base para a elaboração do anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, conforme estabelecido no artigo 6º, XX, caso se conclua pela viabilidade da contratação. O ETP deve destacar de forma clara o problema a ser solucionado, apresentando a melhor alternativa, o que permite a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

A Lei nº 14.133/2021, ademais, delinea os papéis dos agentes de contratação, das comissões de contratação e dos pregoeiros na condução do procedimento licitatório. O papel do agente de contratação é definido nos arts. 6º, LX; 8º e 61, o da comissão de contratação é delineado nos arts. 8º; 32 e 61, enquanto o papel do pregoeiro é especificado no art. 8º, § 5º.

Outra mudança importante é a preferência pela adoção do Building Information

Modelling (BIM), que destaca-se, principalmente, em licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, conforme estabelecido pelo Decreto Federal nº 10.306/2020 (art. 19, § 3º).

Building Information Modelling (BIM) é uma abordagem colaborativa e baseada em tecnologia para o planejamento, design, construção e gerenciamento de edifícios e infraestruturas. No BIM, informações detalhadas e precisas sobre um projeto são criadas, gerenciadas e compartilhadas em um modelo digital centralizado. O modelo BIM abrange não apenas a geometria tridimensional (3D) dos elementos de construção, mas também inclui informações adicionais, como propriedades físicas e funcionais dos componentes, especificações, prazos, custos, manutenção e outras características relevantes. A utilização do BIM oferece diversos benefícios, como a redução de erros e retrabalho, melhoria na eficiência do projeto, maior precisão na estimativa de custos, melhor coordenação entre equipes, além de facilitar a manutenção e a gestão ao longo do ciclo de vida da construção.

Cabe mencionar também o contrato de eficiência, cujo foco é a prestação de serviços, podendo abranger a realização de obras e o fornecimento de bens. Seu propósito é gerar economia para o contratante, mediante a redução de despesas correntes. A remuneração do contratado é estabelecida com base em um percentual da economia efetivamente alcançada, conforme delineado no art. 6º, LIII.

Outra inovação significativa na nova lei diz respeito à defesa dos agentes públicos pela advocacia pública. As autoridades e servidores públicos envolvidos em procedimentos relacionados a licitações e contratos serão representados pela advocacia pública, tanto judicial quanto extrajudicialmente. Essa representação é estabelecida como regra geral, exceto nos casos em que forem cometidos atos ilícitos dolosos, devidamente comprovados, conforme disposto no art. 10. Tal disposição busca assegurar defesa adequada aos agentes públicos, fortalecendo a proteção legal em torno de suas atividades.

Art. 10. Se as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante em parecer jurídico elaborado

na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

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

I - (VETADO);

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

§ 2º Aplica-se o disposto no caput deste artigo inclusive na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado. (BRASIL, 2021)

A nova Lei incorporou ao seu texto o instituto já consagrado no direito brasileiro da desconsideração da personalidade jurídica. De acordo com o art. 160, a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que for utilizada de maneira abusiva para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos previstos na própria lei, ou ainda, para provocar confusão patrimonial. Essa disposição visa coibir práticas indevidas, garantindo a responsabilização quando a personalidade jurídica é utilizada de maneira inadequada.

Um outro avanço de destaque é a introdução do "diálogo competitivo", uma modalidade que permite conversas entre licitantes para o desenvolvimento conjunto de soluções inovadoras, sendo aplicável a situações complexas, como inovação tecnológica.

No que diz respeito aos critérios de julgamento e desempate, foram adicionados elementos como maior desconto, melhor técnica e maior retorno econômico, refletindo uma busca por eficiência e resultados mais alinhados aos objetivos da administração pública.

A participação internacional e de empresas estrangeiras ganhou destaque com previsões expressas, estabelecendo regras específicas para licitações e documentação referente a sociedades empresárias estrangeiras.

A legislação também contempla regras para contratos complexos, com a inclusão de cláusulas específicas para verificar pendências antes da ordem de serviço, e a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para centralizar as licitações públicas. Há, ainda, a possibilidade de indicação de marcas em licitações e a adoção do orçamento sigiloso, desde que devidamente justificado. Prazos foram reduzidos para impugnação e recursos, e a forma eletrônica tornou-se regra, com exceções justificadas e gravadas em áudio e vídeo.

No que concerne à dispensa e inexigibilidade de licitação, a Nova Lei de Licitações, no art. 72, estipula que a contratação direta compreende tanto a inexigibilidade de licitação quanto a licitação dispensável, indicando, de forma precisa, o dever de instruir o processo e os documentos correspondentes.

A inexigibilidade de licitação ocorre quando não há possibilidade de competição, seja devido à natureza do objeto a ser contratado ou à ausência de empresas concorrentes, inviabilizando a competição. Dessa forma, a inexigibilidade está relacionada à impossibilidade de competição entre os proponentes, seja por motivos fáticos ou jurídicos, e o rol exemplificativo é apresentado no art. 74.

O art. 74, caput, inc. I e § 1º, ao contrário da legislação anterior, agora estabelece quatro instrumentos distintos para comprovação: 1) atestado de exclusividade; 2) contrato de exclusividade; 3) declaração do fabricante; e 4) outro documento idôneo que comprove que o objeto da contratação é fornecido ou prestado por produtor, representante comercial ou empresa exclusivos, proibindo a preferência por marcas específicas.

Na dispensa de licitação, é possível haver competição, mas por critérios contextuais, como a ausência de apresentação de propostas válidas ou razões ligadas ao objeto, como nos casos que envolvem determinados limites de valores, quando a norma permite justificar a dispensa de licitação. Nesse contexto, a dispensa possibilita competição entre licitantes, mas, por razões de interesse público estipuladas em lei, a administração pública pode contratar diretamente sem realizar licitação, desde que a situação se enquadre nas hipóteses do art. 75, observando o procedimento legal.

É importante destacar que a contratação direta não é compulsória, e se a administração optar por realizar o certame, não há problema jurídico. As circunstâncias previstas para licitação dispensável podem ser classificadas em quatro hipóteses: 1ª) em razão do valor; 2ª) em situações excepcionais; 3ª) em razão do objeto; e 4ª) em razão da pessoa. No entanto, essa classificação sistematiza as hipóteses, sem gerar diferenciação nas consequências.

Assim, o art. 75, caput, incs. I e II, §§ 1º ao 4º e 7º, destaca a dispensa em

razão do valor, definindo limites nos incs. I e II do caput, sendo que o tempo da despesa passa a ser o exercício financeiro. Conseqüentemente, o valor do contrato de serviço contínuo não deve ser somado se ultrapassar o exercício financeiro, conforme previsto no inc. I.

Outra questão que foi reformulada é a sistematização do contrato verbal, admitido em situações de pequenas compras ou prestação de serviços de pronto pagamento, considerados aqueles de valor igual ou inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais), conforme estipulado no Art. 95, § 2º. Essa modalidade simplificada visa facilitar transações de menor vulto, proporcionando agilidade e praticidade nos casos em que a formalização escrita pode ser dispensada.

Em consonância com a abordagem transformadora, a Nova Lei também delimita as situações de inexequibilidade da proposta. Propostas para obras e serviços de engenharia que apresentem valores inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do montante orçado pela administração são consideradas inexequíveis (arts. 11, III; 59, III e § 4º).

Ao explorar o contexto normativo anterior, Eduardo Nascimento (2020) observa que, nas licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, a avaliação da exequibilidade das propostas seguia uma metodologia específica. Era necessário considerar o menor valor entre a média aritmética das propostas superiores a 50% do orçamento estimado pela Administração e o próprio orçamento estimado. Sobre o menor desses dois valores, incidia o parâmetro objetivo de 70%, resultando no valor mínimo para a verificação da exequibilidade das propostas.

Inicialmente sujeita a veto presidencial, a norma referente ao Licenciamento Ambiental estipula que nas situações de contratação de obras e serviços de engenharia a administração pública deve obter previamente a licença ambiental (ou uma manifestação prévia) antes de proceder com a divulgação do edital. Sobre essa recente adição, Talden Farias e Caio Albuquerque afirmam o seguinte:

Nesse contexto, é importante asseverar que a decisão acerca da responsabilidade pela obtenção da licença ambiental precisa mesmo ser vista com maior seriedade, já que pode afetar os prazos de conclusão do projeto e a alocação dos riscos contratuais, ou até mesmo a viabilidade de

todo o objeto do contrato. Cabe citar como exemplo a experiência internacional condensada na Ferramenta de Alocação de Riscos de PPP criada pelo Global Infrastructure Hub (Gihub) [4] no que tange às rodovias. Em relação à alocação dos riscos ambientais vinculados aos atos administrativos ambientais pertinentes para o funcionamento da obra, é possível haver variação de acordo com a relevância do projeto.

Para os projetos estruturantes é mais adequado que a administração pública, antes da assinatura do contrato, assuma a obrigação de obter essas chancelas ambientais. Isso porque, como afirmado na matriz de alocação de riscos citada, "em muitos projetos importantes, as autorizações ambientais são um componente fundamental do projeto e podem levar um tempo significativo para serem preparadas e aprovadas". Para evitar contratemplos e atrasos, o que tem mais possibilidade de ocorrer caso estejam envolvidos diferentes níveis de governo, é recomendável a assunção da responsabilidade pela contratante somente até certo ponto, mormente quando o projeto guardar maior relevância em termos de políticas públicas.

Após a assinatura do contrato, a regra é o contratado assumir a obrigação de obter e de cumprir as licenças ambientais exigidas para o projeto. No entanto, a matriz de alocação de riscos do Gihub alerta para o fato de que o poder público acabará de certa forma compartilhando esse risco na hipótese de o responsável deixar de atuar corretamente ou de cumprir os prazos cabíveis. Nesse caso, o risco que pode estar configurado é o de ação governamental adversa (MAGA [5]), o que é alocado no parceiro público. Embora o licenciamento passe a ser de responsabilidade da empresa contratada, que é quem deverá ser punida em caso de irregularidade, a obra continua sendo pública, e qualquer atraso decorrente de ausência de licença ou de descumprimento de condicionantes vai gerar um prejuízo na prestação do serviço público.

Nesse sentido, é perceptível que a norma prevista no artigo 25, §5º, I, da Lei 14.133/2021 demanda planejamento e um conhecimento adequado do projeto e de suas peculiaridades ambientais. Uma solução interessante para a mitigação dos riscos envolvidos na obtenção das licenças ambientais após a assinatura do contrato é a previsão do artigo 25, §6º, da Lei 14.133/2021. De acordo com a norma, os processos de licenciamento ambiental de obras e serviços de engenharia licitados e contratados terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama [6], sendo orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência. Esse é um reconhecimento da relevância da infraestrutura para o desenvolvimento do país, pois é evidente que um projeto estruturante, dada o seu caráter estratégico em termos sociais, econômicos e políticos, não deve se submeter a mesma ordem cronológica de qualquer outro empreendimento (FARIAS e ALBUQUERQUE, 2023).

No que tange aos contratos administrativos, dentre as mudanças mais notáveis, destaca-se a introdução da Matriz de Alocação de Riscos, permitindo que o edital contemple a distribuição equitativa de responsabilidades entre contratante e contratado. Essa medida busca aprimorar a gestão de riscos, considerando o valor estimado da contratação e uma taxa de risco compatível.

O propósito principal da Matriz é caracterizar o equilíbrio econômico-financeiro

inicial do contrato, especificamente no que diz respeito aos ônus financeiros resultantes de eventos imprevisíveis que ocorram após a assinatura do contrato. A matriz de riscos deve conter, no mínimo, as seguintes informações: a) uma lista dos possíveis eventos que podem ocorrer após a assinatura do contrato e que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro, prevendo a eventual necessidade de um termo aditivo no caso da ocorrência desses eventos; b) no caso de obrigações de resultado, a matriz deve estabelecer as partes do objeto do contrato em que os contratados terão liberdade para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas. Isso implica na modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) para obrigações de meio, a matriz deve definir precisamente as partes do objeto em que os contratados não terão liberdade para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas. Além disso, é necessário que haja uma obrigação de aderência entre a execução do contrato e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico. Isso leva em consideração as características do regime de execução, especialmente no caso de obras e serviços de engenharia.

Com a cláusula de matriz de riscos estabelecida, a readequação do equilíbrio econômico-financeiro do valor contratado, diante de eventos extraordinários que afetem o encargo (positiva ou negativamente) e possuam natureza externa ao contrato (prevista na Lei nº 8.666/1993 no art. 65, inc. II, alínea “d” c/c § 5º e agora pelo art. 124, inciso II, alínea “d” c/c art. 134, ambos da Lei nº 14.133/2021), será aplicável apenas se o evento extraordinário em questão não estiver contemplado na matriz de riscos (ZENITE, 2021).

Destaca-se, também, a notável adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias, tais como conciliação, mediação, comitê de resolução de disputas e arbitragem, conforme estabelecido no artigo 151. O Parágrafo único do mesmo artigo determina a aplicação desses meios às controvérsias envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, abrangendo questões como o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer das partes e o cálculo de indenizações. O Artigo 153 estabelece, ainda, que os contratos poderão ser aditados com essa finalidade, proporcionando flexibilidade às partes envolvidas.

Adicionalmente, a ampliação dos prazos de vigência dos contratos representa uma significativa mudança, passando de até 12 meses, prorrogáveis por até 60, para até 5 anos (art. 106) nos casos de serviços e fornecimentos contínuos. De igual modo, há a possibilidade de prorrogação por até 10 anos, com previsão também para contratações iniciais de 10 anos (art. 108), e prazos variando entre 10 e 35 anos para contratos que gerem receita ou os de eficiência, considerando a presença ou ausência de investimento (art. 110). Essa flexibilização nos prazos busca adequar os contratos às necessidades específicas e características de cada caso.

Uma outra inovação destacável é a Avaliação dos Impactos da Nulidade Contratual. Diante de irregularidades no procedimento licitatório ou na execução contratual, a decisão sobre a suspensão da execução ou a declaração de nulidade do contrato só será tomada caso não seja possível o saneamento e se demonstrar ser uma medida de interesse público. Essa avaliação considera os aspectos delineados nos incisos do art. 147, garantindo uma análise criteriosa antes de adotar tais medidas.

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.  
(BRASIL, 2021)

Em suma, a Nova Lei de Licitações representa um marco importante na

modernização dos processos de contratações públicas no Brasil, introduzindo mecanismos que buscam maior eficiência, transparência, e conformidade com práticas modernas de gestão e governança.

#### **1.1.4. Da Estrutura de Governança da Lei nº. 14.133/21**

Consoante elucidado no tópico anterior, a Lei 14.133/2021 apresenta importantes inovações, dentre estas, o regramento expresso destinado à política de governança no âmbito das contratações públicas. Nesse sentido, o artigo 11 da Lei de Licitações estabelece como objetivos do processo licitatório, a gestão de riscos:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Prosseguindo, o parágrafo único do referido artigo determina que a Administração assegure a governança das contratações, inclusive, por meio da implementação de processos e estruturas voltadas à gestão de riscos e controles internos:

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.

Denota-se que a legislação conferiu contornos mais sólidos ao planejamento integrado das contratações e à sua vinculação com a governança

pública. Isto porque, os objetivos do processo licitatório, notadamente a vantajosidade e a eficiência, devem ser avaliados em uma perspectiva global e não apenas como um fim em si mesmo, portanto, voltados à regras de controle e direção com o propósito de garantir a segurança dos procedimentos, contingenciar os riscos e maximizar a eficiência.

Na definição de Marçal Justen Filho a governança pública compreende a estruturação dos órgãos estatais e à organização de seu funcionamento, garantindo níveis elevados de objetividade, eficiência e legitimidade”, por meio da “segregação de funções, da existência de órgãos dotados de competências específicas para desenvolvimento das atividades-fim (em uma acepção ampla) e à adoção de órgãos de controle interno e externo da regularidade da atuação dos diversos agentes” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 264).

O Tribunal de Contas da União elucida que enquanto a governança é função direcionadora, voltada à estabelecer a decisão a ser tomada com fundamento em evidências e levando em conta o interesse público, a gestão é a função realizadora, responsável por planejar a forma de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos. Dessa relação bilateral resulta a atuação estratégica, o controle institucional e de desempenho da ação governamental, a economicidade e eficácia, assim esquematizado:



Figura 3: Fluxograma da Governança da Lei n. 14.133/21. Fonte: Tribunal de Contas da União. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanapublica/governanca-no-setor-publico/>

Nessa perspectiva, a estrutura de governança positivada na Lei 14.133/2021 visa, por meio da estruturação interna dos órgãos e do planejamento orçamentário e operacional das contratações, a consolidação de diretrizes e boas práticas de gestão, destinadas tanto ao aprimoramento dos resultados, quanto ao controle da atividade pública. Além das já citadas disposições do art. 11, a governança é identificada no princípio da segregação de funções (art. 5º), destinado a delimitar e pulverizar a atuação dos agentes públicos em cada fase procedimental.

Da concepção principiológica, nasce as figuras do agente de contratação (art 8º), da comissão de contratação (art. 6º, L) e do fiscal de contratos (art. 117). Ao segmentar as competências, a legislação amplia o ambiente regulatório e melhor define a responsabilidade de atuação em cada etapa procedimental, desde a elaboração do instrumento convocatório até o acompanhamento da execução contratual. O art. 7º assegura que a gestão de competências será exercida pela autoridade máxima do órgão ou entidade. Por consequência, trazendo maior segurança jurídica para os próprios agentes públicos e maior objetividade fiscalizatória além de garantir especialização das funções, com ganhos de eficiência.

O princípio do planejamento (art.5º), também dedicado à gestão de governança, é materializado no plano de contratações anual (art. 12) e no rito procedimental definido para a fase interna (art. 18), o qual contempla, além da descrição do objeto e da orçamentação, a elaboração de Estudo Técnico Preliminar, documento preliminar com enfoque na avaliação de viabilidade técnica e econômica da contratação. No tocante ao planejamento da execução contratual, a lei estabelece a matriz de riscos contratuais (art. 22), caracterizada como cláusula definidora de responsabilidades das partes e destinada ao contingenciamento de eventos com implicações na prestação de serviços.

A gestão também é identificada em medidas de compliance, exemplificadas pela necessidade, nas contratações de grande vulto, de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor (art. 25, §4º) e na prática contínua de medidas de gestão de riscos e controle preventivo ( art. 169).

Denota-se que a norma garante a instituição de uma estrutura de governança robusta, enfatizando o planejamento estratégico, e sobretudo, sua conformidade com a organização orçamentária do exercício e com as demais contratações previstas. Além da base sólida para o planejamento, a lei incrementa as perspectivas de controle, não só destinados ao resultado das contratações, mas a uma maior transparência no uso dos recursos públicos e na forma de controle, interno e externo, da atividade pública.

Nesse contexto, o Ministério da Economia expediu a Portaria SEGES/ME nº 8.678 que traz definições e diretrizes para orientar a aplicação da governança concebida pela legislação. O art. 2º, III da Portaria conceitua governança das contratações públicas como o *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis.*

Sob a perspectiva da visão global das contratações do inciso IV do referido artigo apresenta a figura do metaprocesso de contratação pública como o *rito integrado pelas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, e que serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados.*

O art. 5º apresenta as diretrizes da governança, dentre as quais se destacam, o alinhamento das contratações aos planejamentos dos órgãos e entidades e às leis orçamentárias, a padronização e centralização dos procedimentos e a transparência processual. Ainda, a Portaria apresenta considerações importantes sobre a política de gestão de estoque, compras compartilhadas, interação com o mercado fornecedor, gestão de riscos e controle preventivo.

Extrai-se da breve análise normativa que a Lei nº 14.133/2021 tem por finalidade a evolução do regime jurídico das contratações, conferindo maior racionalidade e objetividade aos procedimentos da Administração Pública e da estruturação de processos voltados ao compliance da atividade pública, à mitigação de riscos e de um ambiente de integridade e confiabilidade das contratações, em

última instância, destinado ao atendimento do interesse público e da boa governança.

#### **1.1.5. Da Regulamentação da Lei nº 14.133/21 em âmbito Federal**

Os regulamentos expedidos pelo governo federal, após a promulgação da Lei nº 14.133/21, delinearão os aspectos da nova legislação de licitações. Essas normativas proporcionam orientações específicas para a condução dos processos licitatórios, estabelecendo critérios, prazos e outros detalhes operacionais, com o intuito de assegurar transparência, eficiência e competitividade nas contratações públicas. Trata-se, ainda, de base referencial para a regulamentação em âmbito Municipal.

Os regulamentos adicionais emitidos pela União, no contexto da Lei nº 14.133/21, não se limitam a elucidar os procedimentos licitatórios; eles também abordam os desdobramentos na execução contratual. Detalhes como prazos, formas de pagamento, garantias e fiscalização são minuciosamente delineados, contribuindo para uma gestão eficaz dos contratos públicos.

Até o dia 10 de janeiro de 2024, foram emitidos mais de 43 atos normativos, abrangendo uma variedade de aspectos relacionados à Lei nº 14.133/21. Esses regulamentos evidenciam um esforço contínuo de aprimoramento e aplicação prática da legislação, visando atender de maneira eficiente às crescentes demandas do cenário de contratações públicas. A seguir, serão detalhados os principais regulamentos desenvolvidos no âmbito da Nova Lei de Licitações, tendo em vista que servem de base para a regulamentação municipal.

##### **a) Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021**

O Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021, regulamenta o art. 20 da Lei nº 14.133/21, abordando o enquadramento de bens de consumo adquiridos para atender às estruturas da administração pública federal. O principal objetivo é estabelecer categorias, qualificando bens como de qualidade comum ou de luxo. Define-se bem de luxo como aquele com alta elasticidade-renda da demanda,

destacando ostentação, opulência, apelo estético ou requinte. O decreto veda a aquisição de bens de consumo enquadrados como luxo, estabelecendo critérios para classificação e exigindo a identificação prévia desses bens nas formalizações de demandas antes da elaboração do plano de contratações anual.

**b) Portaria SEGES/ME nº 8.678: Governança nas Contratações Públicas**

A Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, trata da governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, em conformidade com a Lei nº 14.133/21. Os principais pontos abordados incluem as diretrizes que a alta administração deve implementar, relacionadas aos mecanismos de governança. A Portaria introduz termos como alta administração, estrutura, governança das contratações públicas, metaprocessos de contratação pública, negócio de impacto, Plano de Contratações Anual, entre outros. Além disso, a Portaria apresenta instrumentos como Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), Plano de Contratações Anual, Política de gestão de estoques, Política de compras compartilhadas, entre outros. Determina que os órgãos e entidades devem utilizar o Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet 4.0) em todas as etapas do processo de contratação, com a possibilidade de uso de outras ferramentas eletrônicas quando necessário.

**c) Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65: Procedimento Administrativo para Pesquisa de Preços em Contratações Públicas**

A Instrução Normativa SEGES/ME Nº 65, promulgada em 7 de julho de 2021, representa um marco no aprimoramento dos procedimentos administrativos para a realização de pesquisas de preços no contexto da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ao estabelecer diretrizes, esse dispositivo normativo busca otimizar a aquisição de bens e contratação de serviços, salvaguardando os princípios da eficiência, economicidade e transparência.

O primeiro ponto de destaque reside no âmbito de aplicação da instrução, que abrange aquisições de bens e serviços, excluindo obras e serviços de engenharia. Além disso, a normativa se estende aos entes estaduais, distritais ou

municipais que executam recursos da União provenientes de transferências voluntárias.

No contexto conceitual, a instrução traz definições, como o "preço estimado", calculado a partir de métodos matemáticos, e o conceito de "sobrepço", que denota valores contratuais expressivamente superiores aos referenciais de mercado. No segundo capítulo, dedicado à elaboração da pesquisa de preço, a instrução detalha a formalização do processo, indicando elementos indispensáveis, como a descrição do objeto, identificação dos responsáveis e caracterização das fontes consultadas. A inclusão de métodos estatísticos e a justificativa da metodologia adotada fortalecem a transparência e a consistência do processo.

Destaca-se, ainda, a ênfase nos critérios a serem considerados na pesquisa de preços, como prazos, locais de entrega, formas de pagamento e garantias. A matriz de alocação de riscos é introduzida como elemento relevante, demonstrando uma abordagem pragmática na consideração de variáveis que impactam o valor estimado da contratação.

Em outro ponto, são delineadas regras específicas para contratações diretas, abrangendo a inexigibilidade e a dispensa de licitação. A instrução resguarda a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade, desde que devidamente justificada e vedada caso haja indícios de competição possível.

No contexto das contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), a instrução determina o uso dos Catálogos de Soluções de TIC como preço estimado, salvo se a pesquisa de preços resultar em valor inferior. Essa medida contribui para a eficiência nas aquisições desses itens altamente especializados.

Por fim, desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, salvo na hipótese de licitação cujo critério de julgamento for por maior desconto.

d) Instrução Normativa SEGES/ME Nº 67 e a Modernização da Dispensa de

### Licitação

A Instrução Normativa SEGES/ME N° 67, datada de 8 de julho de 2021, surge como marco na atualização dos procedimentos de dispensa de licitação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Com foco na forma eletrônica, a normativa institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, visando aprimorar a eficiência e transparência nos processos de contratação pública.

O primeiro aspecto relevante é o escopo de aplicação da instrução, abrangendo não apenas a esfera federal, mas estendendo-se aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal que executem recursos da União provenientes de transferências voluntárias. Essa abrangência busca promover uma uniformidade de procedimentos, alinhando as práticas em diferentes níveis de governo.

O Sistema de Dispensa Eletrônica, apresentado no artigo 3º, integra-se ao Comprasnet 4.0, proporcionando uma ferramenta informatizada para a condução dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços. Em caso de não utilização do Sistema Dispensa Eletrônica pelos órgãos e entidades de que trata o art. 2º, o procedimento estabelecido na Instrução Normativa deverá ocorrer em ferramenta informatizada própria ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados à Plataforma +Brasil.

As hipóteses de uso da dispensa de licitação, conforme estabelecido no artigo 4º, delineiam os cenários em que o procedimento eletrônico pode ser aplicado. Desde a contratação de obras e serviços de engenharia até o registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, a instrução oferece uma gama abrangente de situações em que a dispensa eletrônica pode ser adotada.

O procedimento, conforme detalhado no Capítulo II, estabelece uma série de documentos mínimos para a instrução do processo. Desde o documento de formalização da demanda até a autorização da autoridade competente, a instrução reforça a importância de uma documentação robusta, contribuindo para

a transparência e rastreabilidade do processo.

A utilização do Comprasnet 4.0 e do Portal Nacional de Contratações Públicas para divulgação do procedimento (artigo 7º) é fundamental para garantir a ampla publicidade e participação dos fornecedores interessados. A integração desses sistemas, aliada ao envio automático de mensagens aos fornecedores registrados no Sicaf, promove uma interação eficaz e ágil.

O Capítulo III aborda a abertura do procedimento e o envio de lances, estabelecendo prazos e regras para a disputa eletrônica. A transparência é mais uma vez enfatizada, com a divulgação em tempo real do valor do menor lance, sem identificação do fornecedor. O Capítulo IV trata do julgamento e habilitação, incluindo a possibilidade de negociação após o julgamento.

A adjudicação e homologação, delineadas no Capítulo V, encerram o processo, culminando na entrega do objeto contratado. Destaca-se a ênfase na observância do artigo 71 da Lei nº 14.133, de 2021, garantindo o rigor necessário no encerramento do procedimento.

Por fim, o Capítulo VI introduz as sanções administrativas, alinhando-se às disposições da Lei nº 14.133, de 2021. Essa abordagem reforça a responsabilidade dos fornecedores, sujeitando-os a penalidades em caso de descumprimento das normas.

e) Regulamentação da Participação de Pessoas Físicas nas Contratações Públicas: Análise da Instrução Normativa SEGES/ME nº 116/2021

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021, surge como um marco normativo ao estabelecer diretrizes específicas para a participação de pessoas físicas nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.

O Capítulo I, que trata das Disposições Preliminares, delimita claramente o objeto e o escopo de aplicação da instrução. Aqui, a pessoa física é definida de maneira abrangente, englobando trabalhadores autônomos sem vínculo de subordinação, além de profissionais liberais não enquadrados como sociedade

empresária ou empresário individual.

Já o Capítulo II, dedicado ao Edital, estabelece regras específicas que os editais ou avisos de contratação direta devem seguir. Destaca-se a exigência de certidões ou atestados de qualificação técnica, documentos do adjudicatário, prova de regularidade fiscal, prova de regularidade perante a Seguridade Social e trabalhista, certidão negativa de insolvência civil, e declarações sobre o atendimento aos requisitos do edital e a inexistência de fato impeditivo. Além disso, impõe a necessidade de cadastramento da pessoa física no Sistema de Registro Cadastral Unificado (Sicaf).

Um aspecto relevante é a imposição de que a pessoa física, ao ofertar seu lance ou proposta, acrescente 20% do valor de comercialização a título de contribuição patronal à Seguridade Social. Esse montante será subtraído do valor da proposta final do adjudicatário e recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pela Administração, proporcionando uma melhor avaliação das condições da contratação.

O Capítulo III, por sua vez, reúne as Disposições Finais, atribuindo à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia a resolução de casos omissos e a possibilidade de emitir normas complementares.

Essa instrução normativa fomenta a transparência, isonomia e justa competição nas contratações públicas, garantindo que pessoas físicas, especialmente trabalhadores autônomos e profissionais liberais, possam participar de maneira efetiva desses processos, desde que atendam aos requisitos estabelecidos.

f) *Instrução Normativa SEGES/ME Nº 58 e a Modernização e Padronização nos Estudos Técnicos Preliminares para Contratações Públicas*

A Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022 visa estabelecer diretrizes para a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) no contexto das aquisições de bens, contratações de serviços e obras no âmbito da Administração Pública Federal.

A Instrução Normativa abrange o escopo e objeto de aplicação, destacando a importância da utilização do Sistema ETP Digital. Além disso, amplia sua aplicação aos órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, que executem recursos da União advindos de transferências voluntárias.

O processo de elaboração é detalhadamente abordado, desde as definições fundamentais até a utilização do Sistema ETP Digital. O conteúdo do ETP deve apresentar elementos como a descrição da necessidade da contratação, requisitos, levantamento de mercado, solução proposta, estimativas quantitativas e financeiras, entre outros. Destaca-se a avaliação de impactos ambientais, sinalizando o comprometimento com práticas sustentáveis.

Durante a elaboração do ETP, são fundamentais avaliações estratégicas e pesquisas que direcionam o processo de contratação pública, alinhando-o com a eficiência, a sustentabilidade e a experiência adquirida em contratações anteriores. Os elementos a serem considerados destacam-se como pontos importantes para o sucesso e a otimização das futuras contratações.

O primeiro ponto a ser considerado é a possibilidade de aproveitar recursos locais, como mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas disponíveis no próprio local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra. Isso, porém, deve ser feito sem comprometer a competitividade do processo licitatório e a eficiência do contrato, atendendo ao disposto no § 2º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021.

Outro digno de nota é a avaliação da necessidade de exigir, no edital ou em aviso de contratação direta, que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com as necessidades. Esse direcionamento, conforme o § 4º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, visa assegurar uma resposta ágil e eficiente quando surgirem necessidades de manutenção, garantindo a continuidade operacional.

Por sua vez, as contratações anteriores, especialmente aquelas voltadas ao

atendimento de necessidade idêntica ou semelhante à atual, devem ser minuciosamente analisadas. Essa prática visa aprimorar a performance contratual, considerando inclusive o relatório final mencionado na alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021. A lição aprendida com experiências passadas contribui para evitar erros, otimizar recursos e garantir melhores resultados.

Quando o ETP evidenciar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas são cruciais, superando os requisitos mínimos estabelecidos no edital, a escolha do critério de julgamento de técnica e preço, conforme o § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133/21, se torna imprescindível. Essa decisão estratégica busca garantir que, além da conformidade, a proposta selecionada atenda às expectativas técnicas da Administração, assegurando a qualidade do serviço ou produto contratado.

A colaboração entre órgãos e entidades é incentivada através da pesquisa no Sistema ETP Digital. A identificação de ETP de outras unidades possibilita a troca de experiências, contribuindo para a identificação de soluções semelhantes que possam ser adaptadas para atender às demandas específicas da Administração. Essa prática reforça a sinergia entre diferentes setores e fortalece o compartilhamento de boas práticas.

A Instrução Normativa oferece orientações específicas para diferentes tipos de contratações, como obras e serviços comuns de engenharia, bem como para as soluções de tecnologia da informação e comunicação. Essas orientações visam adequar os procedimentos às peculiaridades de cada setor.

No encerramento, são fornecidas diretrizes gerais para o uso do Sistema ETP Digital, destacando a responsabilidade dos usuários quanto ao sigilo e integridade dos dados. O texto ressalta a penalidade para o uso indevido e comercialização das informações, assegurando a confiabilidade do sistema.

g) *Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022 - Elaboração do Termo de Referência (TR) e Sistema TR Digital*

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022 representa um marco

regulatório importante no contexto da Administração Pública Federal, estabelecendo diretrizes claras para a elaboração do Termo de Referência (TR) – documento importante nas aquisições de bens e contratações de serviços. Com o intuito de promover maior eficiência e transparência, a norma também introduz o Sistema TR Digital.

O escopo da norma abrange não apenas os órgãos federais, mas estende suas regras para as entidades estaduais, distritais e municipais que executam recursos provenientes de transferências voluntárias da União, reflexo da abordagem integrada e uniforme, visando aprimorar a gestão dos processos licitatórios em todo o espectro da administração pública.

O capítulo inicial estabelece conceitos fundamentais, delineando termos como Termo de Referência Sistema TR Digital, requisitante, área técnica e equipe de planejamento da contratação.

No âmbito da elaboração do Termo de Referência, a norma estabelece diretrizes gerais, determinando a construção conjunta do documento pelos setores técnico e requisitante. Além disso, ressalta a importância de alinhar o Termo de Referência ao Plano de Contratações Anual e ao Plano Diretor de Logística Sustentável, promovendo uma integração estratégica das ações. O conteúdo do Termo de Referência é detalhado ao longo da Instrução Normativa, abordando desde a definição do objeto até às estimativas de valor, com especial atenção aos casos em que não há estudo técnico preliminar.

A norma também estabelece exceções à elaboração do TR em certas situações específicas, como adesões a atas de registro de preços e prorrogações de contratos contínuos, proporcionando flexibilidade em determinadas circunstâncias.

O capítulo final trata das orientações gerais, como a divulgação do TR no Portal Nacional de Contratações Públicas, e estabelece regras e responsabilidades para o uso do Sistema TR Digital, assegurando a integridade e confidencialidade das informações.

*h) Instrução Normativa SEGES/ME nº 96: Diretrizes e Procedimentos no*

### Processo Licitatório de Contratos de Eficiência

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 96, datada de 23 de dezembro de 2022, estabelece diretrizes específicas para a licitação pautada pelo critério de julgamento por maior retorno econômico, com enfoque na modalidade eletrônica. O texto normativo propõe, em seu cerne, a obrigatoriedade da forma eletrônica, concedida a possibilidade, por outro lado, de utilização da forma presencial em situações excepcionais, desde que devidamente justificada pela autoridade competente, evidenciando inviabilidade técnica ou desvantagem para a Administração.

De maneira específica, a norma reserva a aplicação do critério de julgamento por maior retorno econômico para contratos de eficiência, conforme delineado no art. 39 da Lei nº 14.133, de 2021. Essa abordagem busca alinhar a seleção de propostas à efetiva capacidade de gerar economia ao contratante, com base na redução de despesas correntes.

A abrangência da Instrução Normativa não se limita à esfera federal, alcançando também os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, que executem recursos da União por meio de transferências voluntárias.

No que tange à modalidade da licitação, a norma indica que o critério de julgamento por maior retorno econômico será adotado na concorrência ou na fase competitiva do diálogo competitivo. Ademais, define termos relevantes para o entendimento do processo, como lances intermediários, Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) e contrato de eficiência.

O capítulo dedicado aos procedimentos detalha as fases sucessivas do processo licitatório, desde a preparatória até a homologação, estabelecendo requisitos e procedimentos específicos para cada etapa. Além disso, a norma destaca o parâmetro do critério de julgamento, que considera a maior economia para a Administração, mensurada pela diferença entre a estimativa de economia gerada com a execução da proposta de trabalho e a proposta de preço.

No âmbito da condução do processo, a norma enfatiza a importância do

agente de contratação ou comissão de contratação, delineando suas responsabilidades e atuação conforme os preceitos estabelecidos.

Por fim, a fase preparatória do processo licitatório é destacada como fundamental, devendo estar alinhada ao plano de contratações anual, às leis orçamentárias e aos princípios do desenvolvimento sustentável. O estudo técnico preliminar, o termo de referência e a definição do prazo de vigência contratual são elementos chave dessa fase, contribuindo para uma condução eficiente e transparente do processo licitatório.

A fase de apresentação das propostas, contemplada nos artigos 21 a 30 da Instrução Normativa SEGES/ME nº 96, assume um papel central no processo licitatório pautado pelo critério de julgamento por maior retorno econômico. Essa etapa se inicia com o estabelecimento do prazo mínimo para a apresentação das propostas, variando de 35 a 60 dias úteis, dependendo da modalidade licitatória adotada, conforme especificações do parágrafo único do artigo 21.

A apresentação das propostas ocorre de forma exclusiva por meio do sistema eletrônico, sendo composta pela proposta de trabalho e pela proposta de preço. Caso a fase de habilitação anteceda as etapas de apresentação de propostas, os licitantes encaminharão, simultaneamente, os documentos de habilitação, a proposta de trabalho e a proposta de preço, conforme delineado no parágrafo 1º do artigo 22. Destaca-se a importância da declaração do licitante, presente no campo específico do sistema, atestando o cumprimento dos requisitos de habilitação e a conformidade de suas propostas com as exigências do edital, conforme mencionado no parágrafo 2º do mesmo artigo - ressalta-se que há penalidade prevista para a falsidade da declaração, sujeitando o licitante às sanções dispostas na Lei nº 14.133/21, conforme o parágrafo 3º do artigo 22. Por outro lado, há a possibilidade de retirada ou substituição das propostas e documentos até a abertura da sessão pública pelos licitantes, conforme o parágrafo 4º.

Na etapa de apresentação de propostas, não há ordem de classificação, sendo esta estabelecida somente após os procedimentos detalhados na fase do julgamento da normativa. Os documentos que compõem a proposta dos licitantes

convocados são disponibilizados para acesso público após a fase de apresentação de propostas ou de envio de lances, de acordo com o modo de disputa adotado, como descrito no parágrafo 6º do artigo 22.

A Instrução Normativa também estabelece regras para o cadastramento da proposta no modo de disputa aberto, conforme o artigo 23, e define o conteúdo das propostas de trabalho e preço nos artigos 24 e 25, respectivamente. O Capítulo VII trata dos modos de disputa, apresentando as categorias fechado e aberto, com especificações sobre o modo como ocorre a ordenação e divulgação dos percentuais de retorno econômico, dependendo do modo escolhido.

Os artigos 26 a 30 discorrem sobre os procedimentos dos modos de disputa, incluindo as regras para lances, prorrogação automática da etapa de envio de lances no modo aberto, e a possibilidade de reinício da disputa aberta em determinadas condições.

Já no Capítulo IX, a legislação aborda a fase do julgamento, destacando a verificação da conformidade das propostas de trabalho e de preços. Nessa etapa, o agente de contratação ou a comissão de contratação realiza a análise técnica das soluções propostas, observando preceitos de desenvolvimento sustentável e a efetividade na minimização da despesa corrente. A análise das propostas de preço inclui a avaliação de indícios de inexequibilidade, considerando percentuais inferiores a 10%. Caso haja sobrepreço, o agente de contratação negociará condições mais vantajosas, possibilitando a participação dos demais licitantes no acompanhamento desse processo.

Ao encerrar a fase de julgamento, o procedimento avança para a fase de habilitação, conforme delineado no Capítulo X. A documentação obrigatória é detalhada nos artigos 42 a 45, e a verificação da habilitação ocorre por meio do Sicafe. No caso de empresas estrangeiras ou consórcios, são previstas condições específicas, garantindo a adequação dos documentos.

A fase recursal, abordada no Capítulo XI, permite aos licitantes manifestarem intenção de recorrer, sendo esse direito fundamental para a transparência e equidade do processo. O Capítulo XII trata do saneamento da

proposta e dos documentos de habilitação, destacando a possibilidade de correção de erros ou falhas que não alterem sua substância e validade jurídica.

O procedimento licitatório segue com a disponibilidade orçamentária, conforme estabelecido no Capítulo XIII, garantindo que a contratação seja respaldada por créditos orçamentários adequados. Com a conclusão das fases de julgamento e habilitação, a etapa de homologação, abordada no Capítulo XIV, permite a adjudicação e homologação do procedimento pela autoridade superior, assegurando a legalidade e eficácia do processo.

Posteriormente, a convocação para a contratação, conforme descrito no Capítulo XV, define o prazo para que o licitante vencedor assine o termo de contrato. A execução do contrato de eficiência determina a remuneração proporcional à economia gerada e estabelece sanções em caso de não atingimento da meta de economia.

Finalmente, os Capítulos XVIII e XIX discorrem sobre a aplicação, revogação e anulação do procedimento licitatório, destacando a possibilidade de revogação por conveniência e oportunidade, e a anulação por ilegalidade insanável, respeitando sempre a prévia manifestação dos interessados.

i) *Instrução Normativa SEGES/MGI nº 2, de 7 de fevereiro de 2023: critério de julgamento por técnica e preço*

A Instrução Normativa SEGES/MGI nº 2, de 7 de fevereiro de 2023, regulamenta, no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, diretrizes específicas para licitações realizadas pelo critério de julgamento por técnica e preço de maneira eletrônica. Destaca-se, ainda, que a norma estende suas diretrizes aos órgãos estaduais, distritais ou municipais que executem recursos da União por meio de transferências voluntárias, estabelecendo uma uniformidade de procedimentos, a menos que a legislação específica da transferência discipline de forma diferente as contratações.

O critério de julgamento por técnica e preço, preconizado pela Instrução Normativa, é detalhadamente delineado, abrangendo serviços especializados,

tecnologia da informação, obras de engenharia e outros objetos que demandam soluções específicas.

Sob essa perspectiva, o critério de julgamento de técnica e preço será escolhido quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

- I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, preferencialmente, realizados em trabalhos relativos a:
  - a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
  - b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
  - c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
  - d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
  - e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
  - f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
  - g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
  - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;
- II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;
- III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;
- IV - obras e serviços especiais de engenharia; e
- V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação. (BRASIL, 2023)

O critério de julgamento por técnica e preço será adotado na modalidade concorrência ou na fase competitiva da modalidade diálogo competitivo, quando o critério técnica e preço for entendido como o que melhor se adequa à solução identificada na fase de diálogo.

A normativa delinea ainda a atuação do agente de contratação ou comissão de contratação, bem como a constituição de uma banca para análise qualitativa das propostas técnicas.

A realização da licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço obedece a uma sequência de fases sucessivas. Inicia-se com a fase preparatória, envolvendo a elaboração de um planejamento alinhado ao plano anual de contratações e considerações técnicas. A divulgação do edital é seguida pela apresentação das propostas de técnica e preço pelos licitantes. O julgamento avalia criteriosamente as propostas, seguido pela fase de habilitação dos licitantes. A etapa recursal permite contestações, enquanto a homologação encerra o processo, formalizando a escolha do licitante vencedor.

A fase preparatória da licitação, conforme estabelecida pela Instrução Normativa, requer uma harmonização com o plano de contratações anual e as leis orçamentárias. Durante esta fase, são considerados aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que podem influenciar a contratação. Adicionalmente, os princípios do desenvolvimento sustentável são observados, abrangendo dimensões econômicas, sociais, ambientais e culturais, alinhando-se aos planos de gestão de logística sustentável das entidades envolvidas.

Ademais, o estudo técnico preliminar deve incluir a justificação dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas. Quando indicado pelo estudo, se os serviços envolverem soluções específicas comuns, a licitação seguirá o critério de julgamento por menor preço ou maior desconto.

O edital de licitação deve incluir orientações claras e objetivas, abrangendo a alocação de pontuação entre os critérios técnico e de preço, procedimentos para a avaliação técnica, critérios de pontuação, como desempenho prévio e qualificação técnico-profissional, e a definição de um parâmetro matemático para a valoração das propostas de preço. Destaca-se que a distribuição em quesitos da pontuação de técnica e preço deve ser especificada, graduando as notas atribuídas a cada elemento, com um limite máximo de 70% para a valoração da proposta técnica.

A participação do licitante na forma eletrônica requer prévio credenciamento, o envio de propostas e documentos necessários via sistema, responsabilidade formal pelas transações realizadas e a comunicação imediata de qualquer incidente ao provedor do sistema. O Sistema de Cadastramento Unificado de

Fornecedores (Sicaf) é a ferramenta informatizada utilizada para este fim.

Ao encerrar a etapa de abertura das propostas, o agente de contratação ou a comissão de contratação, se for o caso, conjuntamente com a banca designada, verifica a conformidade das propostas do licitante com a maior pontuação, considerando os aspectos técnico e de preço. Isso abrange a análise da adequação técnica, conforme estabelecido no edital, e a verificação do valor proposto, de acordo com as diretrizes do documento. Caso previsto no edital, a entidade promotora da licitação pode realizar análise adicional da conformidade da proposta técnica, utilizando métodos como homologação de amostras, exames de conformidade e prova de conceito. O edital define prazo mínimo para envio da proposta após solicitação do agente de contratação ou da comissão.

A análise das propostas técnicas, de caráter qualitativo, é conduzida por uma banca especializada, composta por membros conhecedores do objeto. A conformidade das propostas considera critérios como capacitação do licitante, atendimento aos preceitos de desenvolvimento sustentável, recursos alocados para a execução do contrato e metodologia de execução.

Por sua vez, na análise do critério de preço, vale destacar que no caso de obras e serviços de engenharia, propostas com valores inferiores a 75% do valor orçado pela Administração são consideradas inexequíveis e, ao seu turno, para bens e serviços em geral, propostas com valores inferiores a 50% do orçamento são indício de inexequibilidade. Caso se suspeite de inexequibilidade, o agente de contratação ou a comissão pode realizar diligências para comprovar a viabilidade da proposta.

Após o julgamento e habilitação, e após esgotados os recursos, o processo licitatório é encaminhado à autoridade superior para adjudicação do objeto e homologação do procedimento, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.

j) Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023: inclusão de mulheres vítimas de violência doméstica nas contratações públicas e a promoção de ações de equidade entre homens e mulheres como critério de desempate

O Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023, tem como objetivo

regulamentar a inclusão de mulheres vítimas de violência doméstica nas contratações públicas e a promoção de ações de equidade entre homens e mulheres como critério de desempate em licitações.

O decreto estabelece que os editais de licitação devem prever o emprego de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica, com um percentual mínimo de oito por cento das vagas, aplicável a contratos com pelo menos vinte e cinco colaboradores. O percentual mínimo deve ser mantido durante toda a execução contratual, incluindo mulheres trans, travestis, e sendo destinado prioritariamente a mulheres pretas e pardas.

A normativa ainda prevê a formalização de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Ministério das Mulheres com as unidades responsáveis pela política pública de atenção às mulheres vítimas de violência doméstica. Esse acordo visa apoiar o atendimento do percentual mínimo de vagas, sem envolver transferência de recursos financeiros, mantendo o sigilo da condição de vítima de violência doméstica.

O desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho torna-se critério de desempate em processos licitatórios. O decreto enumera medidas consideradas ações de equidade, como a promoção da igualdade de oportunidades, a igualdade de remuneração e práticas de prevenção ao assédio moral e sexual. A forma de aferição e comprovação dessas ações será regulamentada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

k) *O Decreto nº 11.878/2024: Regulamentação do Procedimento Auxiliar de Credenciamento*

O Decreto nº 11.878, datado de 9 de janeiro de 2024, estabelece regras e diretrizes para o procedimento auxiliar de credenciamento, conforme previsto no artigo 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - o procedimento de credenciamento é aquele o qual o órgão ou entidade convoca interessados a prestarem serviços ou fornecerem bens. O credenciamento pode ser adotado em

diversas situações, tais como contratações paralelas e não excludentes, seleção a critério de terceiros e em mercados fluidos, onde a flutuação constante do valor e das condições inviabiliza a seleção por meio de licitação.

O processo de credenciamento compreende diversas fases, desde a preparatória até a divulgação da lista de credenciados. Durante a vigência do edital, o credenciamento fica permanentemente aberto, e as fases incluem: preparatória, divulgação do edital, registro do requerimento de participação, habilitação, recursal e divulgação da lista de credenciados.

Partes interessadas têm o direito de impugnar o edital por irregularidades, e a comissão de contratação deve responder a pedidos de esclarecimentos ou impugnações no prazo de três dias úteis. Após a decisão sobre a habilitação, os interessados podem manifestar a intenção de recorrer, respeitando prazos e procedimentos definidos no edital.

Os credenciados, após a divulgação da lista, podem ser convocados para assinar o instrumento contratual. A vigência dos contratos decorrentes do credenciamento é estabelecida no edital.

Por sua vez, o edital de credenciamento pode ser anulado por vício de legalidade, ou revogado por motivos de conveniência e oportunidade. O descredenciamento pode ocorrer por pedido do credenciado, perda de condições de habilitação, descumprimento injustificado do contrato ou sanção superveniente. Destaca-se, por fim, que o mesmo interessado pode ser credenciado para mais de um objeto, desde que atenda aos requisitos de habilitação.

#### **1.1.6. Desvendando a Lei n. 14.133/2021: Enunciados CJF**

O 1º Simpósio sobre Licitações e Contratos da Justiça Federal deu as primeiras diretrizes de boas práticas relacionadas à aplicação da Lei nº 14.1333/2021, resultando na aprovação de 25 enunciados durante a reunião plenária realizada no dia 17 de agosto. O simpósio, promovido pelo CJF por meio do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), teve como objetivo apresentar e discutir os principais aspectos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Além disso, buscou criar enunciados e entendimentos sobre temas controversos

inseridos na referida legislação, contribuindo assim para a disseminação de conhecimento e aprimoramento das práticas na área de licitações e contratos públicos.

Ao todo, foram submetidas 42 propostas de enunciados, das quais 35 foram selecionadas para debate nas quatro comissões de trabalho. Essas comissões abordaram temas específicos, como a seleção do fornecedor, contratos administrativos, o controle preventivo e as três linhas de defesa nas contratações públicas, além das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no planejamento da contratação e seu impacto na gestão e fiscalização contratual.

Os enunciados aprovados apresentam diretrizes essenciais para a condução de processos licitatórios sob a égide da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo parâmetros e orientações que visam aprimorar a eficiência e a transparência na gestão pública. A análise dos enunciados proporciona uma compreensão abrangente das práticas recomendadas, destacando pontos cruciais para o correto cumprimento das normativas.

O primeiro enunciado enfatiza a importância da Administração em alertar a contratada sobre os efeitos da formalização do termo aditivo, ressaltando a necessidade de incluir a ressalva do direito aos reajustes nos termos da lei e do contrato.

ENUNCIADO 1 Constitui boa prática da Administração, no momento da instrução da prorrogação, emitir alerta à contratada a respeito dos efeitos da formalização do termo aditivo sem a ressalva do direito aos reajustes nos termos da lei e do contrato. (art. 92 da Lei n. 14.133/2021) (CJF, 2022)

No segundo enunciado, aborda-se a atuação da unidade de auditoria interna como terceira linha de defesa, seguindo as disposições da Lei nº 14.133/2021 e normativos técnicos de auditoria. Destaca-se a possibilidade de os tribunais criarem estruturas administrativas para cumprir a segunda linha de defesa, mantendo uma segregação adequada de funções.

ENUNCIADO 2 A atuação da unidade de auditoria interna, para efeitos da aplicação da Lei n. 14.133/2021, dar-se-á na forma de terceira linha de

defesa, consoante inciso III do art. 169 e mediante técnicas de auditoria, em atendimento às Resoluções CNJ n. 308 e 309/2020, CJF n. 676 e 677/2020 e aos normativos técnicos de auditoria. Os tribunais podem instituir estruturas administrativas destinadas a absorver as atribuições necessárias ao cumprimento do inciso II do art. 169 (segunda linha de defesa), com vistas a manter a adequada segregação de funções entre os agentes responsáveis pelos controles internos. (CJF, 2022)

O terceiro enunciado destaca a necessidade de uma avaliação qualitativa pelo fiscal/gestor do contrato para efetivação da prorrogação contratual, utilizando parâmetros objetivos de avaliação dos serviços prestados pela contratada.

ENUNCIADO 3 A efetivação da prorrogação contratual prevista no art. 107 da Lei n. 14.133/2021 fica condicionada a uma avaliação qualitativa realizada pelo fiscal/gestor do contrato em relação aos serviços prestados pela contratada, devendo utilizar-se de parâmetros objetivos de avaliação. (CJF, 2022)

O quarto enunciado estabelece que acréscimos e supressões de quantitativos devem ser considerados separadamente, aplicando os limites de alteração estabelecidos na lei sobre o valor inicial atualizado do contrato, sem qualquer compensação entre eles.

ENUNCIADO 4 Os acréscimos e as supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual devem ser considerados isoladamente, ou seja, o conjunto de acréscimos e o conjunto de supressões devem ser sempre calculados sobre o valor inicial atualizado do contrato, aplicando-se, a cada um desses conjuntos, sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no art. 125 da Lei n. 14.133/2021. (CJF, 2022)

O quinto enunciado destaca a possibilidade de juntada posterior de documentos de habilitação, mesmo que não apresentados na oportunidade prevista, em conformidade com os princípios da eficiência e do formalismo moderado nos procedimentos licitatórios.

ENUNCIADO 5 Em atenção aos princípios da eficiência e do formalismo moderado e em face do caráter instrumental dos procedimentos licitatórios, ainda que não apresentados na oportunidade prevista em regulamento e/ou no edital, será admitida a juntada posterior de documentos de habilitação referentes às declarações emitidas unilateralmente pelo licitante. (CJF, 2022)

No sexto enunciado, ressalta-se que, embora não haja preclusão lógica do direito ao reajuste, cabe à contratada apresentar o pedido, não sendo uma responsabilidade do contratante processar, de ofício, o reajuste.

ENUNCIADO 6 Embora não haja preclusão lógica do direito ao reajuste em sentido estrito, compete à contratada a apresentação do pedido, não cabendo, portanto, ao contratante processar, de ofício, o reajuste.(CJF, 2022)

Os enunciados 7 a 10 abordam questões relacionadas à condução do certame, a responsabilidade do agente de contratação, a realização de consultas em sítios eletrônicos e bases de dados oficiais, e as condições para juntada posterior de documentos referentes à habilitação.

ENUNCIADO 7 Pondera-se que os requisitos sustentáveis de aceitação de proposta e habilitação não sejam motivo de desclassificação sumária de licitantes que não detêm ingerência sobre tal regularidade, sendo razoável, na condução do certame pelo agente/comissão de contratação, que seja oportunizada a troca de marca/produto, desde que em igual ou superior qualidade ao ofertado inicialmente, porém, com o atendimento de todas as especificações e requisitos dispostos em edital (art. 11 da Lei n. 14.133/2021). (CJF, 2022)

ENUNCIADO 8 O agente de contratação de que trata o art. 8º da Lei n. 14.133/2021 somente poderá ser responsabilizado, em tal qualidade, em decorrência dos atos decisórios praticados em razão da condução da fase externa das modalidades de licitação, observado o disposto no art. 28 do Decreto-lei n. 4.657/1942 (Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro) e a eventual fundamentação das decisões com base em pareceres e manifestações técnicas do órgão de assessoramento jurídico e/ou das unidades responsáveis pela elaboração dos artefatos de planejamento. (CJF, 2022)

ENUNCIADO 9 Em sede de diligência, o agente de contratação poderá realizar, de ofício, consultas junto aos sítios eletrônicos e às bases de dados oficiais para verificação do atendimento de condições de habilitação do licitante, inclusive no tocante a documentos eventualmente não apresentados. (Inciso VI do art. 12; § 3º do art. 67; § 1º do art. 68 e art. 87, todos da Lei n. 14.133/2021). (CJF, 2022)

ENUNCIADO 10 A juntada posterior de documento referente à comprovação dos requisitos de habilitação de que trata o inciso I do art. 64 da Lei n. 14.133/2021 contempla somente os documentos necessários ao esclarecimento, à retificação e/ou complementação da documentação efetivamente apresentada/enviada pelo licitante provisoriamente vencedor, nos termos do art. 63, inciso II, da NLLCA, em conformidade com o marco temporal preclusivo previsto no regulamento e/ou no edital. (CJF, 2022)

Os enunciados 11, 12, 13 e 14 abordam aspectos relevantes no contexto das

contratações públicas, delineando diretrizes e definições específicas no âmbito da Lei nº 14.133/2021. Estes enunciados visam aprimorar a compreensão e a aplicação das normativas, proporcionando orientações claras para a efetiva condução dos procedimentos licitatórios e contratações públicas.

O enunciado 11 estabelece que não é obrigatório apresentar parecer jurídico em contratações de dispensa por valor ou inexigibilidade até o limite estabelecido na Lei nº 14.133/2021. Essa dispensa se aplica na maioria desses procedimentos, salvo nos casos de contratos não padronizados ou quando há dúvidas sobre a legalidade da dispensa, sendo incumbência da autoridade administrativa emitir orientação nesse sentido. Essa medida visa a promover maior agilidade nos processos, sem desconsiderar a necessidade de análise jurídica quando pertinente.

ENUNCIADO 11 Não é obrigatório parecer jurídico nas contratações de dispensa em razão do valor (art. 75, incisos I e II) e inexigibilidade (art. 74) até o limite de dispensa previsto no art. 75, incisos I e II e § 3º da Lei n. 14.133/2021, ressalvados os casos em que as relações contratuais sejam formalizadas por meio de instrumento de contrato que não seja padronizado no órgão ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa, consoante disposto no § 5º do art. 53 da nova lei de licitações, devendo a autoridade administrativa do órgão emitir orientação nesse sentido. (CJF, 2022)

O enunciado 12 define categorias específicas de fornecimentos contínuos, indicando itens que se enquadram nesse conceito. Destaca-se a lista de produtos e serviços considerados essenciais para a manutenção dos órgãos da Justiça Federal, proporcionando uma base clara para a aplicação dos dispositivos legais pertinentes.

ENUNCIADO 12 Consideram-se fornecimentos contínuos, para fins de aplicação do disposto nos arts. 106, 109, parágrafo único do art. 98, parágrafo único do art. 97, inciso I do art. 40 e § 8º do art. 25 da Lei n. 14.133/2021, as compras para a manutenção dos órgãos da Justiça Federal decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas, tais como:

- a) álcool em gel;
- b) açúcar;
- c) água mineral com ou sem gás;
- d) aquisição, ajustes e consertos de becas, capas e vestimentas afins;
- e) café em pó;
- f) fornecimento de gêneros alimentícios;

- g) fornecimento e instalação de persianas;
- h) fornecimento, montagem e desmontagem de divisórias e seus componentes;
- i) licenças de software;
- j) munições de arma de fogo para treinamentos;
- k) óleo diesel para geração de energia elétrica;
- l) fornecimento de material e obra bibliográfica de origem nacional e estrangeira;
- m) papel higiênico e papel-toalha;
- n) ressuprimento de material de consumo estocável;
- o) sabonete líquido;
- p) suprimentos para impressão em impressora fotográfica;
- q) suprimentos para impressão de instrumentos de identificação;
- r) uniformes. (CJF, 2022)

O enunciado 13, por sua vez, expande a definição de fornecimentos contínuos para a manutenção da Gráfica do Conselho da Justiça Federal, detalhando uma gama abrangente de materiais e insumos gráficos. Isso contribui para a compreensão e categorização precisa dos serviços abrangidos pela legislação, garantindo maior segurança jurídica na execução desses contratos.

ENUNCIADO 13 Consideram-se fornecimentos contínuos, para fins de aplicação do disposto nos arts. 106, 109, parágrafo único do art. 98, parágrafo único do art. 97, inciso I do art. 40 e § 8º do art. 25 da Lei n. 14.133/2021, as compras para a manutenção da Gráfica do Conselho da Justiça Federal decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas, tais como os seguintes itens:

- a) papéis para aplicação/utilização na indústria gráfica no formato comercial 66x96, em gramaturas variadas, a exemplo: couchê brilho e fosco, papéis tipo duo design, linha papel offset, linha papel offset, papel kraft, papel adesivo brilho, couchê brilho e fosco, papéis tipo duo design, linha papel offset, papel kraft, papel adesivo brilho, papel tipo pólen soft, filme de polipropileno biorientado (BOPP);
- b) espiral metálico Wire-o;
- c) tintas da escala CMYK;
- d) colas granulada e cola branca;
- e) químicos tipo solvente, solução de fonte, pasta para limpeza profunda dos rolos, álcool isopropílico, água desmineralizada, limpador de chapas, restaurador de blanquetas,
- f) solução especial para limpeza automática de blanqueta e rolos, pó antimaculador, goma antioxidante, óleo de silicone, lubrificante spray, blanqueta compressível com barra em aço, panos para limpeza de rolos, caneta corretora de chapas gráficas, pano de lavagem automática original para impressora offset Heidelberg.(CJF, 2022)

Por fim, o enunciado 14 elenca uma variedade de serviços considerados como prestados de forma contínua, oferecendo uma visão abrangente das atividades que se enquadram nessa categoria. A lista engloba desde serviços administrativos até atividades especializadas, fornecendo uma base sólida para a

aplicação dos dispositivos legais pertinentes à continuidade dos fornecimentos.

ENUNCIADO 14 Consideram-se serviços prestados de forma contínua, para fins de aplicação do disposto nos arts. 106, 109, parágrafo único do art. 98, parágrafo único do art. 97, inciso I do art. 40 e § 8º do art. 25 da Lei n. 14.133/2021, as compras para a manutenção dos órgãos da Justiça Federal decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas, tais como:

I – agenciamento de viagens e emissão de passagem aérea e rodoviária;

II – apoio operacional, atendente e mensageria;

III – assinatura de: a) jornais, revistas e periódicos especializados em formato digital ou eletrônico; b) mídia impressa e eletrônica; c) ferramentas de pesquisas on-line e de monitoramento on-line de redes sociais; d) plataforma de desenvolvimento de aplicativos móveis e plataforma tecnológica de materiais informativos; e) bases de dados jurídicas;

IV – atendimento a usuários de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC;

V – atividades de bombeiro civil;

VI – aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática, contratados com fundamento na Lei n. 14.133/2021;

VII – atividade de segurança pessoal privada armada e desarmada;

VIII – atividade de vigilância armada e desarmada;

IX – coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e hospitalares;

X – cópia, digitalização e fax;

XI – correios e telégrafos e remessa de encomendas e cargas por via aérea, porta a porta, nacional e internacional;

XII – desinsetização;

XIII – energia elétrica;

XIV – fotografia;

XV – gerenciamento de serviços corporativos de TIC;

XVI – gerenciamento e controle de aquisição de combustíveis em rede de postos credenciados, por meio de sistema de gerenciamento integrado (software);

XVII – impressão de material gráfico em grandes formatos, em papel, em lona, em tecido ou vinil;

XVIII – infovia;

XIX – internet;

XX – intérprete de Libras;

XXI – jardinagem;

XXII – lavanderia, limpeza e conservação;

XXIII – manutenção preditiva, preventiva, corretiva, operação, suporte e/ou atualização do sistema, no que couber, de: a) ar-condicionado, ventilação e exaustão; b) cabeamento de transmissão de dados e voz; c) estruturas de dados das soluções de Business Intelligence das áreas judicial e administrativa; d) central telefônica do CJF; e) elevadores; f) equipamentos elétricos, eletrônicos, eletroeletrônicos e de TIC; g) equipamentos de combate a incêndio, com ou sem reposição de peças, componentes e acessórios; h) equipamentos de inspeção por raio-x, de detectores de metais e de narcóticos e explosivos; i) grupo de geradores fornecedores de energia; j) persianas e cortinas; k) softwares e serviços de TIC; l) sinalização de segurança, CFTV e controle de acesso; m) veículo da frota, mediante sistema de administração e gerenciamento; n) prédios (instalação, estrutura e todos os seus subsistemas);

XXIV – plano de saúde para os servidores e dependentes;

XXV – planejamento, organização, coordenação e acompanhamento de eventos institucionais, com o fornecimento de materiais e serviços;

XXVI – produção, operação, geração e transmissão de produtos e

programas para rádio, televisão e web;  
XXVII – recepção, secretariado e técnico em secretariado;  
XXVIII – reparo e/ou recuperação de mobiliário;  
XXIX – serviços gerais e de almoxarifado, de ascensorista, de berçário, de biblioteca, de cerimonialista, de copeiragem, de carregador, de estocagem, de faturista, de garçom, de marcenaria, de lavador de veículos e de limpeza e conservação;  
XXX – designer gráfico, webdesigner e publicitário;  
XXXI – operação, gravação, edição, digitalização, organização e transmissão do áudio e vídeo das sessões de julgamento, videoconferências e das solenidades das sessões plenárias, das audiências e de outros eventos demandados por unidades do CJF;  
XXXII – apoio à administração de dados, padronização, suporte, execução, implantação e operacionalização das bases de dados da integração;  
XXXIII – desenvolvimento, sustentação e documentação de sistemas de informação existentes (legados) e novos, para atendimento das demandas de integração entre o CJF e outras instituições;  
XXXIV – seguro veicular;  
XXXV – chaveiro;  
XXXVI – consultas às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e tabela de preços – Pini;  
XXXVII – sonorização, degravação e afins;  
XXXVIII – telefonia fixa e móvel, nacional e internacional e serviços de 0800;  
XXXIX – televisão por assinatura;  
XL – interpretação simultânea, tradução, revisão e versão de textos;  
XLI – transporte, descontaminação e reciclagem de lâmpadas queimadas;  
XLII – transporte de pessoas e pequenas cargas, por meio rodoviário;  
XLIII – transposição de conteúdos para Ensino a Distância – EAD. (CJF, 2022)

Os enunciados 15 a 25 estabelecem diretrizes e esclarecimentos relevantes para o contexto das contratações públicas, proporcionando orientações específicas para a aplicação da Lei nº 14.133/2021.

No enunciado 15, destaca-se a delimitação de competências do agente de contratação diante de condutas infracionais. O enunciado enfatiza que, nos casos previstos no art. 155 da Lei, cabe ao agente comunicar o fato à autoridade superior, evitando a atribuição de competências para instrução e deliberação sobre a aplicação de penalidades.

ENUNCIADO 15 Diante da ocorrência de condutas infracionais tipificadas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, ao agente de contratação compete apenas a comunicação do fato à autoridade superior para fins de avaliação quanto à pertinência de instauração do processo administrativo sancionatório, sendo atentatória aos postulados da segregação de funções e da imparcialidade a atribuição de competências ao agente de contratação para promover a instrução e a deliberação quanto à aplicação e dosimetria de penalidade. (CJF, 2022)

O enunciado 16 esclarece a distinção entre dois documentos denominados

"Documento de Formalização da Demanda - DFD". Enquanto o primeiro coleta demandas para o Plano de Contratações Anual, o segundo é um documento sucinto que inicia o processo administrativo de contratação, contendo a necessidade que deverá ser atendida.

ENUNCIADO 16 O Documento de Formalização da Demanda – DFD previsto no art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021, que coleta demandas para elaboração do Plano de Contratações Anual, não é o mesmo Documento de Formalização da Demanda, que instrui o processo administrativo de contratação. O primeiro será composto das informações constantes do art. 4º da Resolução CJF n. 701/2021, além da necessidade da unidade demandante. Já o segundo será documento sucinto que abrirá o processo e conterà a necessidade a ser atendida mediante contratação e o respectivo item do PAC. (CJF, 2022)

O enunciado 17 aborda a estimativa do valor da contratação, destacando duas abordagens distintas. A análise inicial dos preços praticados no mercado visa a verificar a viabilidade econômica, enquanto a estimativa realizada pelo setor competente utiliza parâmetros específicos na fase externa do processo licitatório.

ENUNCIADO 17 A estimativa do valor da contratação realizada por meio dos Estudos Técnicos Preliminares, de que trata o art. 18, § 1º, inciso VI, será, via de regra, uma análise inicial dos preços praticados no mercado por servir unicamente à análise da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação. De forma diferente, há uma estimativa do valor da contratação realizada pelo setor competente do órgão, conforme o art. 6º, inciso XXIII, “i”, que servirá como base à análise da aceitabilidade das propostas na fase externa do processo licitatório e, por isso, utilizará os parâmetros do art. 23 e seus parágrafos, combinados, sempre que possível, em uma “cesta de preços”, priorizando os preços públicos, salvo quando, de acordo com o Manual de Atribuições e Regulamento Interno do órgão, a obrigação recair para o mesmo setor que estiver elaborando os Estudos Técnicos Preliminares. (CJF, 2022)

No enunciado 18, destaca-se a importância da análise de riscos no processo administrativo de contratação, complementando os riscos gerais já enfrentados no Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratação.

ENUNCIADO 18 A análise de riscos que instrui o processo administrativo de contratação, conforme determinam o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021 e, a exemplo, os arts. 11 a 13 da Portaria CJF n. 62/2021, deve lidar com os riscos específicos da solução a ser contratada de forma complementar aos riscos gerais e abstratos já enfrentados no Plano de Tratamento de Riscos

do Macroprocesso de Contratação, instrumento de governança nas contratações previsto no art. 5º da Resolução CNJ n. 347/2020. (CJF, 2022)

O enunciado 19 estabelece que as atribuições típicas de gestão determinadas à unidade de controle interno pela Lei n. 14.133/2021 não podem ser atribuídas à unidade de auditoria interna, respeitando o disposto na Resolução CNJ n. 308/2020.

ENUNCIADO 19 As atribuições e responsabilidades típicas de gestão determinadas à unidade de controle interno por meio da Lei n. 14.133/2021 não podem ser atribuídas à unidade de auditoria interna, por contrariarem o disposto no parágrafo único do art. 2º da Resolução CNJ n. 308/2020. Por sua vez, a implementação de controles internos da gestão de que trata a Lei, sejam eles preventivos ou corretivos, cabe aos gestores envolvidos na instrução do processo administrativo de contratação e às instâncias de governança na ocasião de elaboração do Plano de Tratamento de Riscos do Macroprocesso de Contratação. (CJF, 2022)

O enunciado 20 reforça a aplicação contínua de práticas de gestão de riscos e controles internos em todas as etapas do macroprocesso de contratação, destacando a abrangência dessas práticas em toda a administração pública.

ENUNCIADO 20 As contratações públicas submetem-se às práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controles internos previstas na Lei n. 14.133/2021, que devem ser implementadas em todo o macroprocesso de contratação, não se limitando à atuação de uma estrutura administrativa de controle interno. (CJF, 2022)

O enunciado 21 ressalta que as unidades de auditoria interna podem responder a questionamentos da Administração como atividade de consultoria, desde que não se refiram a casos concretos.

ENUNCIADO 21 As unidades de auditoria interna poderão responder a questionamentos formulados pela Administração, como atividade de consultoria prevista no art. 2º, inciso III, da Resolução CNJ n. 309/2020, observada a capacidade operacional da unidade de auditoria interna, desde que não se refiram a casos concretos, o que configuraria atos de cogestão, prática vedada pelo art. 29, inciso IV, da Resolução CNJ n. 347/2020. (CJF, 2022)

Os enunciados 22 a 25 abordam questões específicas, como a interpretação

ampla da proibição de registro cadastral complementar, a validade de ferramentas privadas de pesquisa de preços, a interpretação do verbo "poderá" no art. 140 e o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços.

ENUNCIADO 22 A proibição de exigência de registro cadastral complementar das licitantes deve ser entendida de forma ampla, a partir dos objetivos da vedação, entre eles, desobrigar o particular de manter ativos diversos cadastros, com a mesma finalidade, incrementando custos de transação.

ENUNCIADO 23 Ferramenta privada de pesquisa de preços mantida por prestador de serviços especializados constitui instrumento idôneo (parâmetro) para a pesquisa de preços na contratação pública.

ENUNCIADO 24 O verbo "poderá" presente no § 1º do art. 140 da Lei n. 14.133/2021 deverá ser interpretado à luz do art. 147 do mesmo diploma legal.

ENUNCIADO 25 O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços determinado no contrato administrativo (art. 92, inciso X, e § 6º da Lei n. 14.133/2021) começa a fluir somente a partir do momento em que o pedido da contratada se encontra correto e completamente instruído. (CJF, 2022)

Esses enunciados, ao oferecerem esclarecimentos e diretrizes específicas, contribuem para uma aplicação mais precisa e consistente da Lei nº 14.133/2021, promovendo transparência, eficiência e conformidade nas contratações públicas.

### **1.1.7. Do Uso da Lei nº 14.133/21 nas Compras Públicas de Inovação - Diálogo Competitivo**

A Lei nº 14.133/21 também representa um avanço significativo ao contemplar instrumentos específicos voltados para a compra pública de inovação, reconhecendo a importância da inovação no setor público e evidenciando uma busca pela modernização e adaptação às demandas em constante evolução. Nesse sentido, o art. 11, IV da Lei estabeleceu que entre os objetivos do processo licitatório encontra-se o incentivo à inovação e desenvolvimento sustentável.

Um dos aspectos relevantes da nova legislação é a introdução do "Diálogo Competitivo" como modalidade de licitação (Art. 28). Segundo Irene Patrícia Nohara, o instituto do diálogo competitivo teve origem no Direito Europeu, mais precisamente com a Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, e foi influenciado pelas práticas de diálogo e aberturas procedimentais presentes na FAR (Federal Acquisition Regulation) dos Estados Unidos. A finalidade desta

modalidade é possibilitar que a Administração Pública conte com a colaboração dos operadores econômicos para definir de forma precisa um objeto de grande complexidade, para o qual não consegue, sozinha, estabelecer os parâmetros (NOHARA, 2018, apud FREITAS et.al, 2023).

No âmbito da concepção do diálogo competitivo, destaca-se a contribuição de Alexandre dos Santos Aragão, Professor Titular de Direito Administrativo na UERJ. Em seu artigo intitulado "O Diálogo Competitivo na Nova Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública", o autor explora:

Muito antes de ser encampado pelo ordenamento jurídico brasileiro, o diálogo competitivo já encontrava terreno fértil no direito estrangeiro. Conforme ensina Pedro Telles, a necessidade de aquisições públicas flexíveis foi percebida no Reino Unido, duas décadas antes de a discussão eclodir até mesmo no restante da Europa, no final da década de 1990. Após o sucesso da experiência inglesa com o chamado competitivo dialogue, o restante da União Europeia encampou essa forma menos verticalizada de contratação por meio da Diretiva 2004/18/CE, com aquilo que foi traduzido pela norma como 'Diálogo Concorrencial'. O legislador comunitário definiu, no art. 1º, item 11, c, da referida Diretiva que o 'Diálogo Concorrencial' era o procedimento em que qualquer operador econômico pode solicitar participar e em que a entidade adjudicante conduz um diálogo com os candidatos admitidos nesse procedimento, tendo em vista desenvolver uma ou várias soluções aptas a responder às suas necessidades e com base na qual, ou nas quais, os candidatos selecionados serão convidados a apresentar uma proposta" (ARAGÃO, 2021)

Continuando a análise das origens do diálogo competitivo, Aragão também destaca que, em consonância com as diretrizes do Direito europeu, o instituto foi adotado explicitamente por vários países do continente. Em Portugal, a questão foi regulamentada no Código dos Contratos Públicos (CCP). Na Espanha, a matéria foi regulamentada pela Lei nº 30/2007, sendo o diálogo competitivo pensado para contratos de alta complexidade em que a definição final do seu objeto só pode ser obtida através da interação entre a entidade adjudicante e os proponentes. Já na Alemanha, o "Diálogo Concorrencial" foi incorporado sob o nome de "Wettbewerblicher Dialog".(ARAGÃO, 2021)

Por sua vez, o art. 6º, XLII da Lei nº 14.133/2021, o diálogo competitivo é conceituado da seguinte forma:

modalidade de licitação destinada à contratação de obras, serviços e compras, na qual a Administração Pública estabelece diálogos com licitantes previamente selecionados com base em critérios objetivos. O objetivo é fomentar o desenvolvimento de uma ou mais alternativas que sejam capazes de atender às necessidades da Administração. Posteriormente à conclusão dos diálogos, os licitantes são incumbidos de apresentar suas propostas finais (BRASIL, 2021).

O Art. 32 da nova Lei de Licitações estabelece que a modalidade diálogo competitivo está restrita a contratações nas quais a Administração tenha a intenção de adquirir um objeto que envolva inovação tecnológica ou técnica, a impossibilidade de satisfazer suas necessidades sem adaptação de soluções disponíveis no mercado, e a incapacidade de definir com precisão suficiente as especificações técnicas. Além disso, é necessário que a Administração identifique os meios e alternativas que possam satisfazer suas necessidades, destacando aspectos como a solução técnica mais adequada, requisitos técnicos para concretizar a solução definida e a estrutura jurídica ou financeira do contrato.

Para a utilização do diálogo competitivo, é essencial que a Administração identifique os meios e alternativas capazes de atender às suas necessidades de forma eficaz. Nesse processo, destaca-se a importância de avaliar a solução técnica mais adequada, os requisitos técnicos necessários para concretizar a solução previamente definida e a estrutura jurídica ou financeira do contrato a ser estabelecido.

Demonstrada a pertinência do diálogo competitivo, esse processo licitatório se desenrola em três etapas sequenciais: (i) fase de qualificação; (ii) fase de diálogo; e (iii) fase de competição. Enquanto a primeira e a última seguem padrões rígidos e objetivos, alinhados à lógica procedimental das modalidades já estabelecidas, a verdadeira inovação reside na fase intermediária do diálogo (ARAGÃO, 2021).

Inicialmente, a Administração começa o processo apresentando suas necessidades e exigências no edital, divulgado em sítio eletrônico oficial. Além disso, estabelece um prazo mínimo de 25 dias úteis para que os interessados

manifestem seu interesse em participar da licitação.

Os critérios para a pré-seleção dos licitantes são claramente definidos no edital, garantindo a admissão de todos os interessados que preencham os requisitos objetivos estabelecidos, criando ambiente competitivo justo e transparente. Nesse sentido, fica vedada a divulgação de informações de forma discriminatória que possa conferir vantagem a algum licitante. A equidade é preservada ao evitar favorecimentos indevidos. Ademais, a Administração não pode revelar a outros licitantes as soluções propostas ou informações sigilosas sem o consentimento do licitante em questão. Isso resguarda a confidencialidade e estimula a participação ativa dos concorrentes.

A fase de diálogo pode ser mantida até que a Administração, em decisão fundamentada, identifique a solução, ou soluções, que atendam às suas necessidades. Esse é um mecanismo flexível que permite ajustes conforme o andamento do processo. As reuniões com os licitantes pré-selecionados são registradas em ata e gravadas com o uso de recursos tecnológicos de áudio e vídeo, contribuindo para a transparência e documentação do diálogo. Ao declarar que o diálogo foi concluído, a Administração junta aos autos do processo licitatório os registros e gravações da fase de diálogo.

Após a fase acima descrita, inicia-se a fase competitiva com a divulgação de edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades e os critérios objetivos para seleção da proposta mais vantajosa. Neste contexto, abre-se um prazo, não inferior a 60 dias úteis, para os licitantes pré-selecionados apresentarem suas propostas contendo os elementos necessários para a realização do projeto. A Administração pode, em seguida, solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas, desde que não impliquem discriminação nem distorçam a concorrência entre elas. Dessa forma, busca-se esclarecer pontos e aprimorar as propostas sem comprometer a igualdade entre os concorrentes. Neste passo, a definição da proposta vencedora ocorre de acordo com critérios previamente divulgados no início da fase competitiva, assegurando a contratação mais vantajosa como resultado.

O diálogo competitivo assume um papel fundamental no cenário das

compras públicas no Brasil, destacando-se pela sua capacidade singular de promover a inovação tecnológica. Uma evidência robusta dessa importância pode ser encontrada ao analisarmos o governo dos Estados Unidos, que, de maneira análoga à União Europeia, adota um modelo de negociação contratual denominado "negotiate acquisitions", compartilhando semelhanças fundamentais com o diálogo competitivo.

Em seu artigo, intitulado "Investimentos em P&D do Governo Norte-Americano: Evolução e Principais Características", as autoras Fernanda De Negri e Flávia de Holanda Schmidt Squeff, abordam de forma abrangente a diversidade dos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) promovidos pelos Estados Unidos. O governo norte-americano investe diretamente em institutos de pesquisa, laboratórios federais vinculados a diversos departamentos, como forças armadas e Institutos Nacionais de Saúde (NIH). Também há investimentos diretos em Federally Funded Research and Development Centers (FFRDCs), operados por entidades privadas (NEGRI e SQUEFF, 2014). Além disso, o financiamento também pode ocorrer indiretamente por meio de subvenções, acordos de cooperação e contratos de P&D, este último explicitamente previsto na legislação de compras públicas norte-americana, a Federal Acquisition Regulation (FAR).

A FAR estabelece que o objetivo principal de programas contratados de P&D é :

[...] avançar o conhecimento científico e técnico e aplicar esse conhecimento na medida necessária para atingir os objetivos da agência e nacionais. Ao contrário de contratos para fornecimento e serviços, a maioria dos contratos de P&D é direcionada a objetivos nos quais o trabalho ou os métodos não podem ser precisamente descritos antecipadamente. É difícil julgar as probabilidades de sucesso ou esforço necessário para abordagens técnicas, algumas das quais oferecem pouca ou nenhuma garantia antecipada de sucesso total. O processo de contratação deve ser usado para incentivar as melhores fontes da comunidade científica e industrial a se envolverem no programa e deve proporcionar um ambiente no qual o trabalho possa ser realizado com razoável flexibilidade e mínimo ônus administrativo (FEDERAL ACQUISITION REGULATION, 2024, tradução nossa<sup>5</sup>).

---

<sup>5</sup> The primary purpose of contracted R&D programs is to advance scientific and technical knowledge and apply that knowledge to the extent necessary to achieve agency and national goals. Unlike contracts for supplies and services, most R&D contracts are directed toward objectives for which the work or methods cannot be precisely described in advance. It is difficult to judge the probabilities of

Em termos gerais, a atribuição de contratos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) recai sobre a instituição que apresenta as ideias mais promissoras e demonstra a maior competência no campo específico de ciência e tecnologia relacionado ao projeto. Contudo, é essencial garantir que o contrato não busque capacidades além das necessárias para o sucesso na execução do trabalho<sup>6</sup>.

**TABELA 1**  
Investimento em P&D do governo norte-americano por agência (2013)

Agência	Orçamento 2013 (US\$ milhões) <sup>1</sup>
Departamento de Defesa (DoD) – RDT&E	63.838
S&T (Pesquisa básica + aplicada) <sup>2</sup>	11.500
<i>Defense Advanced Research Project Agency (Darpa)</i>	2.581
Departamento de Saúde e Serviços (DHHS)	29.969
Institutos Nacionais de Saúde (NIH)	28.508
Departamento de Energia (DoE)	10.740
<i>Office of Science</i>	4.681
Arpa-e	280
Nasa	11.282
<i>National Science Foundation (NSF)</i>	5.319
Departamento de Agricultura	2.116
Outros	7.068
<b>Total</b>	<b>130.3321</b>

Fonte: *Office of Science and Technology Policy (OSTP)*. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/ostp/rdbudgets>>. Acesso em: 7 out. 2014. Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> O valor total desta tabela não coincide precisamente com os valores das séries históricas, possivelmente por uma questão de discrepância na atualização dos números nas duas fontes de dados.

<sup>2</sup> Valores obtidos no site do Departamento de Defesa.

success or required effort for technical approaches, some of which offer little or no early assurance of full success. The contracting process shall be used to encourage the best sources from the scientific and industrial community to become involved in the program and must provide an environment in which the work can be pursued with reasonable flexibility and minimum administrative burden<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Vale ressaltar que avanços tecnológicos notáveis nos Estados Unidos, especialmente no contexto da defesa, têm sido impulsionados em grande parte por contratos de P&D. Entre os projetos mais destacados de desenvolvimento tecnológico recente encontram-se o caça F-35 Joint Strike Fighter - desenvolvido pela Lockheed Martin, Northrop Grumman e BAE Systems -, o bombardeiro B-21 Raider, desenvolvido pela Northrop Grumman, e o programa do submarino de mísseis balísticos da classe Columbia (HUNTER et al, 2016).

Figura 4 - Tabela de Investimento em P4D do governo norte-americano por agência  
Fonte: NEGRI e SQUEFF (2014)

Dessa forma, para além dos complexos projetos de armas de defesa, o diálogo competitivo previsto na Lei nº 14.133/2021 pode desempenhar um papel central na promoção da inovação tecnológica no Brasil, assim como esse modelo de contratação tem sido um catalisador de tecnologias em escala global, conforme previamente ressaltado. Quando se observa o setor de saneamento básico, a Nova Lei de Licitações promoveu alterações na Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995), possibilitando a adoção do diálogo competitivo como uma opção à modalidade de concorrência. Assim, a legislação concede permissão explícita para a aplicação do diálogo competitivo em concessões de serviços públicos, bem como em concessões de serviços públicos precedidas por obras públicas.

Em um artigo publicado na Revista CONJUR, Leonardo Moraes apresenta perspectiva destacando a relevância do diálogo competitivo para que entidades públicas alcancem a universalização do saneamento básico. Nesse contexto, teoricamente, há uma consonância entre a modalidade de licitação, o diálogo competitivo e o setor de saneamento básico. O saneamento básico configura-se como um setor que requer contínuas inovações técnicas e tecnológicas (a); cujas soluções precisam ser adaptadas a cada município, sem uma abordagem universal pré-definida (b); e onde, em princípio, é desafiador estabelecer as especificações técnicas com precisão pela administração, sem comprometer o processo licitatório e o resultado para a sociedade (MORAES, 2023).

O diálogo competitivo, como previsto na nova Lei de Licitações, emerge como instrumento para a inovação tecnológica no cenário das compras públicas no Brasil. Ao permitir uma abordagem dinâmica e interativa entre o setor público e os potenciais fornecedores, essa modalidade de licitação se destaca como catalisador para a busca de soluções inovadoras em diversas áreas, incluindo o vital setor de saneamento básico. A legislação, ao viabilizar o diálogo competitivo, não apenas atende às demandas específicas de setores que exigem adaptações e inovações constantes, como também fomenta a criação de soluções personalizadas para os desafios enfrentados pelos entes públicos. Dessa forma,

esta modalidade representa não apenas uma ferramenta jurídica, mas uma oportunidade concreta para impulsionar a inovação tecnológica e promover avanços significativos na prestação de serviços públicos no Brasil, beneficiando a sociedade como um todo.

### **1.1.8. Do Uso da Lei nº 14.133/21 nas Compras Públicas de Inovação - Da Margem de Preferência**

O art. 26 da Lei nº. 14.133/21 estabeleceu a possibilidade de, nas compras públicas em geral, ser estabelecida margem de preferência para a aquisição de bens manufaturados e serviços que atendam as normas técnicas brasileiras, bem como aos bens reciclados, recicláveis e biodegradáveis. A norma em questão tem como objetivo promover o desenvolvimento nacional sustentável e, nos termos do regulamento, poderá chegar a 10% (dez) por cento sobre os bens e serviços que não se enquadrem nos respectivos conceitos.

Ademais, com o objetivo de assegurar que as compras públicas se convertam em instrumento de inovação, o art. 26, §2º da Lei nº 14.133/21 estabelece margem de preferência ainda maior para a serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, podendo essa margem chegar a 20% (vinte por cento) em relação a outros serviços não enquadrados neste conceito:

Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: (Regulamento)

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

§ 2º Para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais

resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal, a margem de preferência a que se refere o caput deste artigo poderá ser de até 20% (vinte por cento).

Ou seja, com a aplicação do referido dispositivo é possível que os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais decorrentes de inovação tecnológica sejam adquiridos por preços superiores a 20% (vinte por cento) em relação aos bens e serviços que não se enquadrem neste conceito, o que constitui relevante instrumento de fomento para o desenvolvimento de soluções inovadoras para o Poder Público.

O referido dispositivo foi regulamentado pelo Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024, que *"regulamenta o art. 26 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável"*.

Inicialmente, destaca-se que a aplicação do art. 26 da Lei n. 14.133/21 estava condicionada à regulamentação do dispositivo, o que somente ocorreu após dois anos e nove meses de vigência inicial da norma. Dessa forma, a tardia regulamentação inviabilizou durante todo este período a utilização por todos os entes federados das margens de preferência legalmente previstas.

No entanto, mesmo após o advento do Decreto nº. 11.890/24, ainda não é possível a aplicação da margem de preferência aos serviços decorrentes de inovação tecnológica.

O próprio regulamento estabelece que a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - CICS deverá elaborar lista definindo sobre quais serviços resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizada no País será aplicada a margem de preferência. Após a elaboração da referida listagem, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos submeterá ao Presidente da República, em coautoria com o

Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, encaminhará à Presidência da República a proposta de definição dos produtos manufaturados nacionais e dos serviços nacionais aos quais será aplicável a margem de preferência do art. 26 § 2º da Lei n. 14.133/21.

Assim, ainda que se trate de um relevante instrumento de fomento à inovação tecnológica, a margem de preferência ainda não é passível de aplicação em âmbito nacional, encontrando-se condicionada a atos complementares a serem editados pela União para a aplicação pela própria União e também por Estados e Municípios.

## **1.2. Objetivos**

Conforme amplamente demonstrado, a transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/21 trata-se de uma mudança de paradigma, incorporando novos princípios no âmbito dos processos de compras públicas em geral e, em especial, nas compras públicas de inovação.

Dentro desse contexto, o que se pretende no presente estudo é verificar o nível de maturidade dos regulamentos da Lei nº 14.133/21 no âmbito dos Municípios com mais de oitenta mil habitantes, verificando-se, ainda, a compreensão de que a Lei constitui um importante instrumento de promoção de inovação. Para tanto, promoveu-se coleta de dados, bem como levantamento dos regulamentos de alguns dos Municípios que responderam o questionário.

A coleta de dados referente à implantação da Lei nº 14.133/21 foi dividida em quatro sub-blocos. O primeiro deles teve como escopo a verificação do *status* de regulamentação e utilização da Lei nº 14.133/21 nos Municípios, bem como quais setores estiveram diretamente envolvidos no processo de regulamentação. O segundo teve o objetivo de verificar quais as dificuldades enfrentadas no processo de regulamentação. O terceiro bloco, por sua vez, teve como objetivo verificar quais matérias foram objeto de regulamentação pelo Município, enquanto o quarto e último bloco teve como objetivo aprofundar na apuração do uso da nova lei de licitações para aquisição e promoção de inovação.

## 2. Metodologia de coleta

A metodologia de coleta escolhida é do tipo *survey*, com o objetivo de atender às demandas da pesquisa descritiva. O método adotado é quantitativo, visando mensurar a opinião de gestores e agentes públicos para retratar a realidade da aplicação da Lei Complementar 182/2021, em relação à transição de implementação da Lei 14.133/2021 nos municípios com mais de 80 mil habitantes. A mostra inclui pelo menos 30% dos municípios afiliados à FNP.

O método escolhido busca apresentar dados com ampla abrangência, mas com pouca profundidade. Apesar de não permitir aprofundamento em tópicos específicos, os dados coletados são sumarizados e os resultados generalizados para a população-alvo da pesquisa.

A definição da amostragem do universo de cidades é crucial para garantir representatividade, mas enfrenta-se um desafio técnico e situacional: o questionário é enviado aos gestores públicos, e não é possível prever a taxa de resposta.

É possível randomizar uma amostra e enviar os instrumentos de coleta para os gestores dos municípios selecionados e contabilizar os “não respondentes”. Porém, caso ocorra uma alta taxa de “não resposta” as inferências seriam significativamente afetadas. Além disso, não é possível determinar a probabilidade de resposta ou “não resposta” de cada município.

Adicionalmente, o plano de trabalho do convênio exige que pelo menos 30% dos municípios afiliados ativos da FNP estejam envolvidos nas pesquisas e nos resultados das análises.

Dado o tempo necessário para executar a coleta, a incerteza da resposta por parte de gestores e a necessidade de coletar dados de 30% dos municípios afiliados à FNP, uma situação de amostragem aleatória é pouco viável e provável, logo, uma amostragem não-probabilística é mais adequada, ou seja, os municípios não possuem a mesma probabilidade de resposta e não é possível mensurar probabilidades desiguais entre eles.

Diante do contexto, decide-se pela amostra por conveniência, geralmente utilizada para contextos não-probabilísticos nos quais devemos nos valer dos dados

que estarão disponíveis, uma vez que a pesquisa não é obrigatória e não temos controle sobre a taxa de resposta por parte dos municípios listados.

Sendo assim, são necessários cuidados para extrapolação dos resultados. A recomendação é analisar a distribuição da amostra após coleta e procurar reduzir vieses e erros aleatórios em vista do quantitativo e características dos municípios respondentes.

Ao optar por uma abordagem de amostragem não-probabilística, como a amostra por conveniência, é importante reconhecer as limitações inerentes a essa escolha. Isso significa que a generalização dos resultados deve ser feita com cautela, pois a amostra pode não representar adequadamente toda a população-alvo. Deve-se documentar tais limitações e interpretar os resultados da pesquisa considerando as restrições contextuais.

O questionário foi produzido considerando todas as possibilidades de minimização de vieses e erros aleatórios.

A seguir a análise descritiva dos dados coletados. Para acesso ao painel de *dashboard* [clique aqui](#), acesse todos os gráficos e as possibilidades de filtro dinâmico.

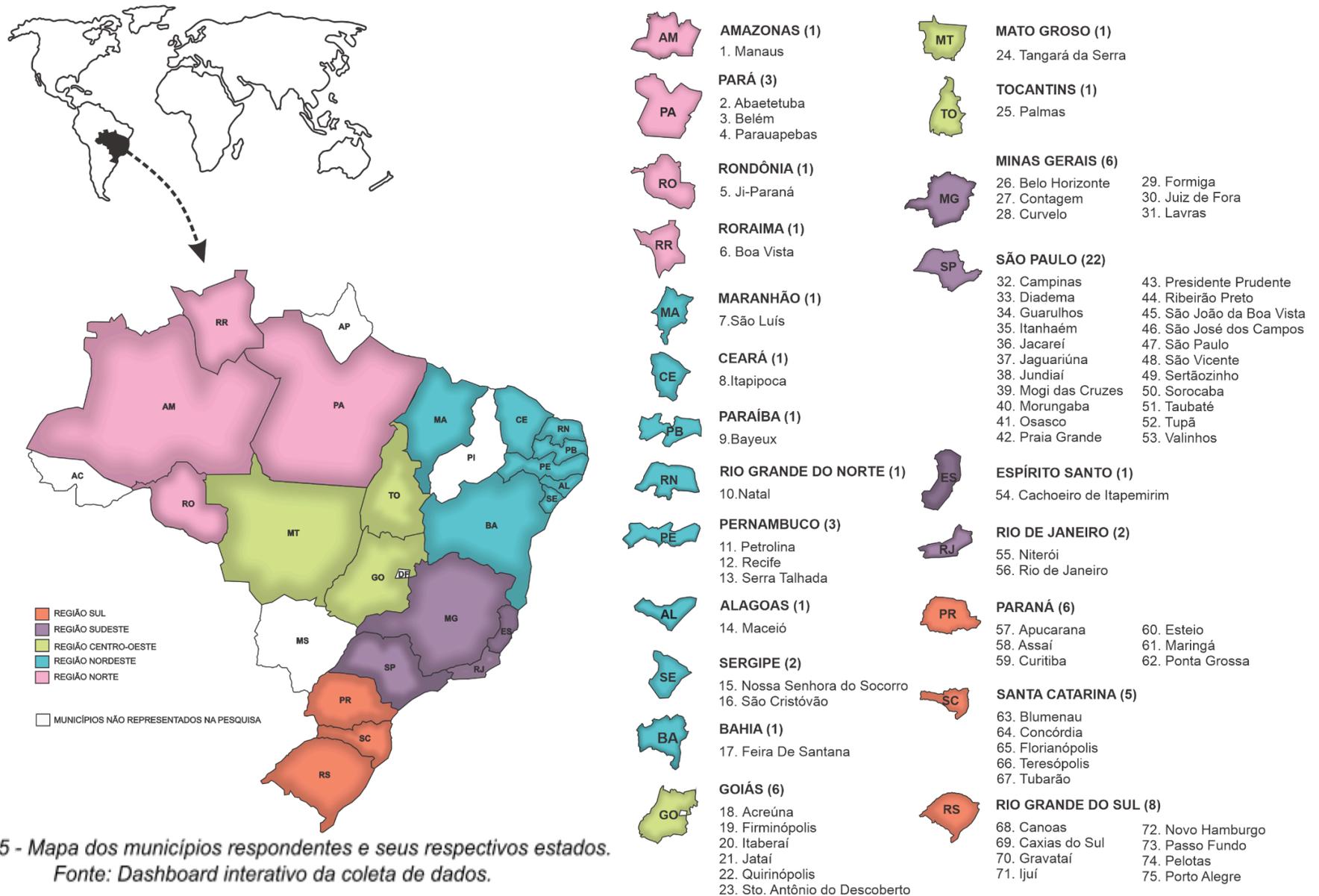
### **3. Resultados**

#### **3.1. Apresentação dos dados**

Nesta etapa da pesquisa, foram coletados dados de 75 municípios respondentes, distribuídos em 22 estados brasileiros. Dentre os 115 municípios filiados à FNP, 48 participaram ativamente da coleta, fornecendo informações sobre suas iniciativas e políticas de inovação.

A lista dos 75 municípios apresenta uma diversidade geográfica e demográfica, refletindo a abrangência e representatividade do projeto. Desde grandes metrópoles até cidades de médio e pequeno porte, cada uma contribui com sua experiência única para o panorama da inovação municipal no país.

A seguir, apresentamos a representação gráfica dos municípios respondentes e seus respectivos estados:



**Figura 5 - Mapa dos municípios respondentes e seus respectivos estados.**  
Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.

Os dados quantitativos coletados estão disponíveis para acesso público e consulta nesta página, [clikando aqui](#). Por meio dessas informações, gestores públicos, pesquisadores, e demais interessados poderão explorar e analisar o cenário da inovação nas cidades brasileiras, identificando boas práticas e oportunidades de aprendizado e colaboração

### **3.2. Análise Amostral da Regulamentação dos Municípios Respondentes**

Apresenta-se, neste capítulo, um levantamento amostral dos instrumentos de regulamentação utilizados pelos municípios que responderam ao questionário, destacando as principais tendências e diferenças em relação à amostra total.

Vale ressaltar que em um recente acompanhamento, datado de 2023, o Tribunal de Contas da União (TCU) analisou a implementação da Lei nº 14.133/2021 e os resultados revelaram uma preocupante baixa utilização do novo sistema, principalmente no âmbito da administração pública federal (TCU, 2023).

Verificou-se uma adesão aquém do esperado, especialmente considerando o prazo próximo para a revogação do Regime Diferenciado de Contratações e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2021, tendo sido identificado, em um universo de cento e noventa e seis mil cento e trinta e seis licitações, que apenas seis mil cento e vinte e sete (o equivalente a 3,1%) foram realizadas pela Lei n. 14.133/21. A partir desse cenário, o ministro-relator, Benjamin Zymler, expressou sua inquietação com a possibilidade de novos certames, baseados na legislação a ser revogada, não serem concluídos até o final de 2023.

Além disso, o acompanhamento do TCU apontou uma utilização inferior a 13% da plataforma de compras do Governo Federal (Compras.gov.br) por parte dos municípios nos últimos doze meses. O Tribunal ressaltou que o uso predominante de plataformas privadas de licitação, muitas vezes escolhidas sem processo licitatório, representa riscos. Neste contexto, um dos problemas identificados é a falta de critérios objetivos e justificados na escolha dessas plataformas, frequentemente dispensadas de licitação devido à alegada ausência de concorrência. Além disso, a ausência de processos de auditoria e certificação

levantava dúvidas sobre a aderência dessas plataformas às normas estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, tornando imperativa uma ação de controle específica.

### **3.2.1 Perfil dos Instrumentos de Regulamentação**

A implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios brasileiros tem sido objeto de atenção e pesquisa. Os dados coletados oferecem insights valiosos sobre o estágio de adoção, as práticas em vigor e os desafios enfrentados pelas administrações municipais. A seguir, apresenta-se análise expositiva dos principais resultados.

Dos 73 municípios que responderam, 63.01% afirmaram que a NLCC já foi regulamentada, enquanto 27.40% indicaram que o processo de regulamentação está em andamento. Apenas 1.37% informaram não ter iniciado esse processo. Um grupo de 8.22% afirmou não saber responder.

De acordo com os dados de 74 municípios, 56.76% estão utilizando a NLCC em seus processos de contratação, indicando uma aceitação considerável. No entanto, 33.78% ainda não adotaram a nova legislação, e 9.46% não souberam fornecer uma resposta.

A análise temporal revela que, dos 74 municípios, 52.70% começaram a utilizar a NLCC após abril de 2023, enquanto 21.62% já a adotaram antes dessa data. Uma parcela significativa (25.68%) não soube informar o momento exato de implementação.

Quanto às situações em que a NLCC é aplicada, 50.72% dos 69 municípios que responderam indicaram o uso em licitações com a fase externa. A compra direta foi mencionada por 15.94%, e 33.33% afirmaram não utilizar a NLCC em nenhuma das hipóteses apresentadas.

Entre os 73 municípios analisados, 47.95% afirmaram realizar publicações de procedimentos licitatórios no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP). No entanto, 42.47% não souberam responder, indicando uma possível falta de conhecimento ou implementação dessa prática.

A formação de grupos de trabalho para estudo e implementação da NLCC foi relatada por 68.92% dos 74 municípios. Apenas 6.76% indicaram a

inexistência desses grupos, enquanto 24.32% não souberam responder.

Essa análise reflete a diversidade de estágios de implementação da Lei 14.133/2021 nos municípios, apontando para a complexidade do processo, a necessidade de capacitação e a importância de estratégias eficazes para a plena assimilação dessa nova legislação. A ausência de respostas em algumas questões destaca áreas que requerem maior esclarecimento e suporte por parte das autoridades competentes.

### **3.2.2 Leis Municipais, Decretos e Normas Técnicas**

Considerando que 63.01% dos 73 municípios que participaram do questionário afirmaram que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLCC) já foi regulamentada, no presente tópico, optou-se por selecionar alguns municípios dentro da amostra da pesquisa para exemplificar o estágio de regulamentação da Lei nº 14.133/2021. Esta análise se concentrará em avaliar o nível de implementação e adaptação das disposições dessa legislação específica no contexto municipal. A escolha desses municípios proporcionará uma visão panorâmica e representativa do cenário atual da regulamentação das contratações públicas, permitindo identificar tendências, desafios e boas práticas na aplicação da nova lei.

O município de Abaetetuba/PA formalizou a regulamentação da Lei Federal nº 14.133/2021 em âmbito municipal por meio do Decreto Municipal nº 202/2024. Em linhas gerais, o referido Decreto segue a estrutura preconizada pela legislação federal, incorporando, no entanto, algumas definições jurídicas adicionais em seu art. 5º e estabelecendo uma política de governança das contratações no Capítulo III.

Como exemplo, o Decreto estipula que, para o controle das contratações públicas realizadas pela Administração Municipal, serão implementados mecanismos de gestão de riscos, organizados em 3 (três) linhas de defesa: (i) agentes públicos atuantes na fase preparatória dos processos de contratação; (ii) unidades de assessoramento jurídico; e (iii) órgãos de controle externo. (ABAETETUBA, 2024). Por fim, verifica-se nos artigos 69 e seguintes que houve a

regulamentação do diálogo competitivo em âmbito municipal.

O município de Acreúna/GO formalizou a adequação à Lei Federal nº 14.133/2021 em âmbito municipal por meio do Decreto Municipal nº 012/2023. Em uma abordagem abrangente, o Decreto concentra-se inicialmente na definição das responsabilidades do Agente de Contratação, do Gestor do Contrato e do Fiscal do Contrato. Além disso, o município, em conformidade com as melhores práticas, regula o plano anual de contratações no Art. 8º, o Estudo Técnico Preliminar no Art. 9º e estabelece o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras no Art. 11.

Destaca-se, ainda, a atenção dada pelo município à previsão do Programa de Integridade. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deve obrigatoriamente prever a implementação de um programa de integridade pelo licitante vencedor, num prazo de 6 (seis) meses a partir da celebração do contrato. Para a elaboração e implementação do programa, o município adota como referência normativa o Capítulo IV do Decreto Federal nº 8.420, de 18 de março de 2015. (ACREÚNA, 2023). Não foi identificada na legislação municipal a regulamentação do diálogo competitivo.

O município de Belém/PA formalizou sua adaptação à Lei Federal nº 14.133/2021 em âmbito municipal por meio de pelo menos dez decretos municipais. O Decreto nº 107.809/2023 regulamenta o art. 20, estipulando a categorização dos bens de consumo em qualidade comum e de luxo, evidenciando uma atenção minuciosa aos critérios de classificação. Os Decretos nº 107.810/2023 e 107.811/2023, por sua vez, estabelecem diretrizes para a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a elaboração dos estudos técnicos preliminares (ETP) para aquisição de bens e contratação de serviços e obras, reforçando a relevância da transparência e da fundamentação técnica nos processos.

O Decreto nº 107.812/2023 define o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preço, destacando a preocupação em obter valores justos e competitivos na aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Enquanto isso, o Decreto nº 107.923/2023 introduz o sistema de registro de

preços para a contratação de bens e serviços, incluindo obras e serviços de engenharia, alinhando-se à flexibilidade e agilidade preconizadas pela nova legislação (BELÉM, 2023). Não foi identificada na legislação municipal a regulamentação do diálogo competitivo.

O município de Belo Horizonte/MG formalizou sua adaptação à Lei Federal nº 14.133/2021 em âmbito municipal por meio de diversos decretos municipais, abrangendo, cada um deles, uma temática distinta. A regulamentação municipal de Belo Horizonte reflete um esforço significativo para alinhar as práticas locais com as diretrizes estabelecidas pelo governo federal.

O Decreto Municipal nº 17.726, de 5 de outubro de 2021 regulamenta o § 1º do art. 20 da Lei Federal nº 14.133, estabelecendo diretrizes específicas para a aplicação da legislação no contexto local. Da mesma forma, o Decreto nº 17.813, de 21 de dezembro de 2021, estabelece procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços, uma ferramenta essencial na busca por transparência e eficiência nas contratações públicas.

Outros decretos subsequentes abordam diversas dimensões da Lei nº 14.133. O Decreto nº 18.096, de 20 de setembro de 2022, foca na aplicação de sanções administrativas por infrações cometidas nos termos da lei, enquanto o Decreto nº 18.238, de 18 de janeiro de 2023, revoga disposições anteriores e restitui normativas anteriores, demonstrando a dinâmica de ajustes e aprimoramentos no arcabouço regulatório.

Além disso, iniciativas como o Decreto nº 18.240, de 19 de janeiro de 2023, que regulamenta o credenciamento como procedimento auxiliar nas licitações, e o Decreto nº 18.242, de 25 de janeiro de 2023, que trata do Sistema de Registro de Preços, demonstram a atenção às inovações e adaptações necessárias para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

Os decretos subsequentes abordam temas variados, desde a transição entre leis anteriores e a Lei nº 14.133 até aspectos específicos, como a regulamentação da dispensa de licitação e a criação de equipes específicas para contratos financiados por organismos internacionais.

No âmbito da integridade nas contratações públicas, a Lei Municipal nº 11.557, de 26 de julho de 2023, estabelece a avaliação obrigatória, demonstrando o comprometimento com a ética e a lisura nos processos de contratação. Assim, essa extensa regulamentação, representada por decretos e leis ordinárias, evidencia o empenho do município em modernizar e adequar seus processos de licitação e contratos (BELO HORIZONTE, 2023). Apesar de citado na legislação Municipal, não há regulamentação específica quanto à modalidade diálogo competitivo.

O Município de Blumenau/SC, em consonância com a Lei nº 14.133/2021, estabelece as diretrizes e normativas por meio do abrangente Decreto Municipal nº 15.050/2023. Este regulamento engloba diversos aspectos cruciais, desde a governança das contratações até a gestão de riscos e controle preventivo, incluindo a elaboração do plano de contratações anual. Além disso, o referido decreto sistematiza minuciosamente a realização da pesquisa de preços e a definição do valor máximo para as contratações, bem como aborda questões específicas, tais como o programa de integridade de fornecedores e as contratações de software de uso disseminado. Essa abordagem abrangente visa garantir a transparência, eficiência e integridade no âmbito das contratações municipais, promovendo uma gestão pública responsável e alinhada com as melhores práticas (BLUMENAU, 2023). Não foi identificada na legislação municipal a regulamentação do diálogo competitivo.

Por fim, à semelhança de outras capitais, como Belém/PA e Belo Horizonte/MG, o Município de Curitiba/PR também procedeu à regulamentação da Lei nº 14.133/2021 através de uma série de atos normativos. A título de exemplo, o Decreto nº 2193/2023 estabelece as competências e atribuições dos agentes públicos para a realização de atos administrativos relacionados aos procedimentos de contratação. Já o Decreto Municipal nº 460/2023 detalha as normas e procedimentos para contratações diretas, enquanto a Instrução Normativa nº 02/2023 define regras complementares para as dispensas de licitação. Outros decretos abordam temas como celebração de contratos, ordem cronológica de pagamentos, garantias nas contratações, estudo técnico

preliminar, pesquisa de preços, entre outros. Essas regulamentações visam assegurar a correta aplicação da nova legislação e garantir a transparência e eficiência nos processos de contratação pública em Curitiba. (CURITIBA, 2023). O Decreto n. 385/23 regulamenta os procedimentos aplicáveis às modalidades de licitação previstas na Lei Federal nº. 14.133/21, inclusive no diálogo competitivo (art. 86 e seguintes).

Em suma, a análise realizada nos municípios selecionados fornece uma visão abrangente do estágio de regulamentação da Lei nº 14.133/2021 no contexto municipal. A diversidade de experiências entre os municípios destacou a importância de uma abordagem adaptativa e contextualizada na aplicação da nova legislação de licitações e contratos. Diante disso, é fundamental que os gestores públicos continuem aprimorando suas práticas, buscando a eficiência, transparência e conformidade com a legislação vigente, visando sempre o interesse público e o desenvolvimento sustentável das comunidades locais.

### **3.3. Análise Estatística**

As perguntas relativas à implantação da Lei n. 14.133/21 nos Municípios constam do bloco 7 do questionário, tendo sido divididas, conforme demonstrado, em quatro sub-blocos: a) *status da regulamentação da Lei 14.122/21*; b) *Dificuldades enfrentadas no processo de regulamentação e implantação da Lei*; c) *Detalhamento da regulamentação no município*; d) *Lei n ° 14.133/21 e inovação*.

Importante destacar que a análise do bloco 7 não pode ser dissociada dos demais blocos, sobretudo o bloco 1 no qual se identifica o perfil do respondente. Neste sentido, verifica-se que como o escopo do questionário encontra-se vinculado, em seus termos gerais, à análise do desenvolvimento da inovação nos Municípios, os questionários foram, em sua maior parte, respondidos por agentes públicos vinculados a esta área na estrutura administrativa municipal:

<b>Respostas por Cargo</b>	
Chefe de Gabinete	5,33%
Secretário	5,33%
Coordenador	2,67%
Presidente	2,67%
Secretário Adjunto	2,67%
Secretário Municipal	2,67%
Arquiteta e Urbanista	1,33%
Assessor	1,33%
Assessor Administrativo	1,33%
Assessor de Cidades Inteligentes	1,33%
Assessor Especial	1,33%
Assistente Técnico	1,33%
Chefe da Divisão de Projetos	1,33%
Chefe do Núcleo de Inovação	1,33%
Coordenador de Ambientes de Inovação	1,33%
Coordenador do Programa de Cidades Inovadoras	1,33%
Coordenador Executivo de Tecnologia	1,33%
Coordenadora do Observatório	1,33%
Diretor	1,33%
Diretor de Empresa Pública	1,33%
Diretor de Escritório de Projetos	1,33%
Diretor de Inovação	1,33%
Diretor de Inovação Aberta e Governança	1,33%
Diretor de Planejamento e Desenvolvimento	1,33%
Diretor do Departamento de Tecnologia	1,33%

Diretor Executivo de Pesquisa e Parcerias	1,33%
Diretor Presidente	1,33%

Tabela 1 - Respostas por Cargo. Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: *Dashboard* interativo da coleta de dados.<sup>7</sup>

<b>Respostas por Secretaria</b>	
Desenvolvimento Econômico	20%
Tecnologia de Informação (TI)	16%
Planejamento	9,33%
Governo	5,33%
Administração	4%
Gabinete do Prefeito	4%
Inovação	4%
Ciência, Tecnologia e Inovação	2,67%
Educação	2,67%
Administração Pública Indireta	1,33%
Assistência Social	1,33%
Ciência e Tecnologia	1,33%
Comitê de Ciências Tecnológicas	1,33%
Comunicação	1,33%
De Desenvolvimento Econômico	1,33%
Empresa Municipal de Informação	1,33%
Fazenda, Planejamento e Orçamento	1,33%
Gabinete	1,33%

<sup>7</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTlkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVkIiwidCI6IjgwNzEwOGlxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYml3YTI4NCJ9>. Acesso em: 27 mar. 2024.

Gabinete do Prefeito - PPP's	1,33%
Gestão Governamental	1,33%
Governança e Gestão	1,33%
Governo e Planejamento	1,33%
Inovação e Desenvolvimento	1,33%
Inovação e Desenvolvimento Econômico	1,33%
Inovação e Sustentabilidade	1,33%
Meio Ambiente	1,33%
Prefeita	1,33%

Tabela 2 - Respostas por Secretaria. Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: *Dashboard* interativo da coleta de dados.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibmZkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTIkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVklwIdCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ9>

Acesso em: 27 mar. 2024.

<b>Respostas por Área de Atuação</b>	
Secretário/Subsecretário	48%
TI/Inovação	26,67%
Coordenação/Gestão	8%
Diretoria	5,33%
Jurídico	2,67%
Assessoria	1,33%
Chefe de Gabinete	1,33%
Corpo Técnico	1,33%
Escritório de Projetos	1,33%
Não sei responder	1,33%
Prefeito	1,33%
Superintendência	1,33%

*Tabela 3 - Respostas por Área de Atuação - elaboração proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.<sup>9</sup>*

<sup>9</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTlkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVklwIdCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ9>.

Acesso em: 27 mar. 2024.

A primeira questão apresentada relaciona-se com a efetiva verificação do *status* de regulamentação da Lei nos Municípios, encontrando-se a lei, quando da resposta ao questionário, regulamentada em 63% dos Municípios (46 de 73 respondentes):

A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC) já foi objeto ou se encontra em processo de regulamentação pelo município?

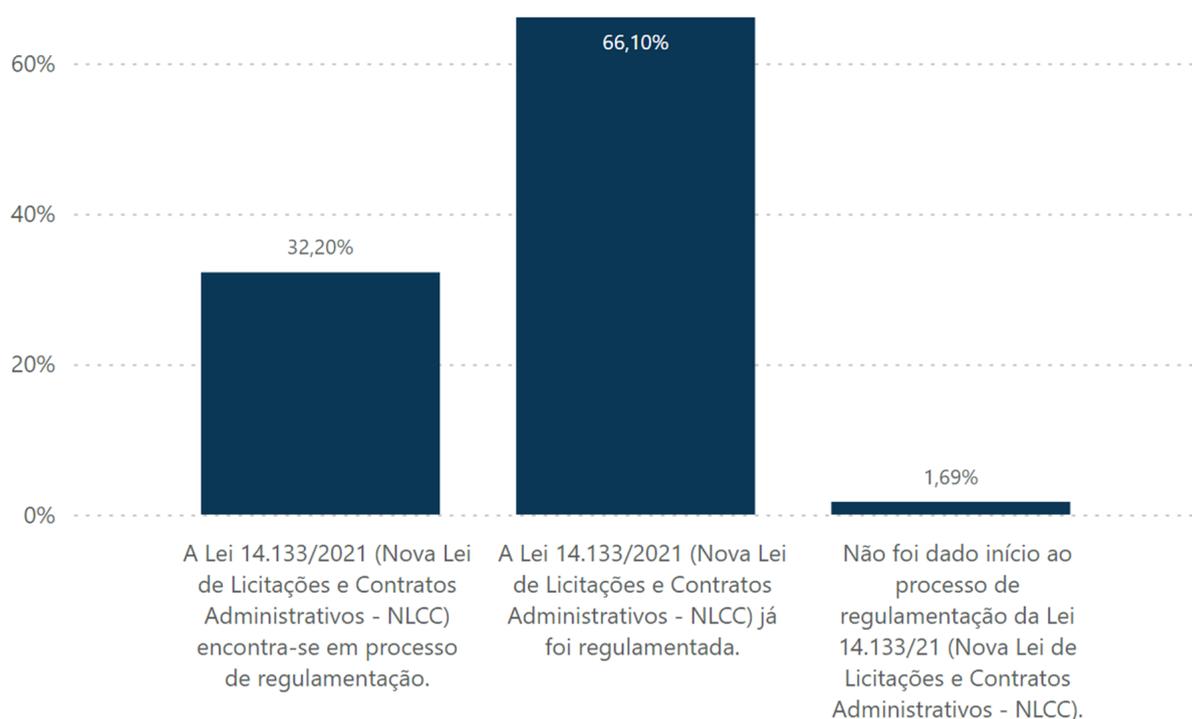


Figura 6 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: *Dashboard* interativo da coleta de dados.<sup>10</sup>

Contudo, a questão ganha contornos distintos quando se avalia o uso efetivo da norma, o que, segundo levantamento do TCU acima apresentado, encontrava-se em baixo nível no ano de 2022. Dos quarenta e seis Municípios que já tinham regulamentado a norma, quarenta e dois já a utilizavam efetivamente nos seus processos de contratação quando da resposta ao questionário.

No entanto, para entender o uso efetivo da norma de acordo com o

<sup>10</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTIkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVkIiwidCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ>

Acesso em: 27 mar. 2024.

levantamento do TCU exposto no capítulo 4.2, questionou-se quais Municípios iniciaram a utilização da norma antes de abril de 2023. É que a vigência definitiva da norma iniciaria-se em 1º do referido mês, tendo sido prorrogada para 31 de dezembro de 2023 pela MP n. 1.667/23. Nesse contexto, corroborando com a demonstração da baixa utilização da norma nos seus dois primeiros anos de vigência, apenas dezesseis Municípios (equivalente a 21,62% dos respondentes) iniciaram o uso antes de abril de 2023.

Ademais, ainda que o questionário tenha sido veiculado na iminência da entrada em vigor da norma de forma definitiva, apenas trinta e cinco Municípios promoviam as licitações, com a fase externa, com base na Lei nº 14.133/21, o que corrobora de maneira ainda mais assertiva com a baixa utilização da norma antes do ano de 2024.

No sub-bloco "*status* da implantação" é possível verificar a baixa participação dos órgãos municipais ligados à área de inovação no processo de regulamentação da Lei. Apesar de 62,67% dos respondentes terem respondido que foram criados grupos de trabalho para estudo e/ou implantação da Lei, apenas em 2,13% dos Municípios estes grupos foram integrados por Secretaria de Tecnologia ou equivalente:

<b>Informe qual(is) órgão(s) integra(m) o grupo de trabalho de estudo e/ou implementação da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC)?</b>	
Secretaria Municipal de Administração	80,85%
Controladoria	72,34%
Procuradoria	72,34%
Secretarias Finalísticas	53,19%
Agências de Licitações, Contratos e Convênios - ALICC	2,13%
Coordenadoria de Compras e Licitações (COPAM)	2,13%
Finanças, Planejamento, Recursos Humanos e Administração	2,13%
Gerente, Secretaria de Fazenda e outras	2,13%

Obras e Fazenda	2,13%
Planejamento, Obras, Assistência Social, Mobilidade Urbana	2,13%
Secretaria de Tecnologia e Secretaria de Fazenda	2,13%
Secretaria de Planejamento e Gestão	2,13%
Secretaria de Planejamento e Secretaria de Fazenda	2,13%
Secretaria Municipal de Gestão	2,13%
Secretaria Municipal de Governança e Gestão	2,13%
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos	2,13%
SEMISPE, SEMED, SEMOSP, CGM	2,13%

*Tabela 4 - Informe qual(is) órgão(s) integra(m) o grupo de trabalho de estudo e/ou implementação da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC? Elaboração proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.<sup>11</sup>*

No segundo sub bloco, buscou-se verificar o nível de complexidade da implantação da Lei nº 14.133/21 sob diferentes pontos de vista: planejamento no processo de implantação; interação com os órgãos de controle; expertise da equipe em licitações e contratos; desenvolvimento de uma visão sistêmica da Lei; definição dos papéis dos envolvidos na implantação; conflitos entre os setores envolvidos na implantação; demora da regulamentação pela União; comunicação do sistema local com o PNCP; treinamento da equipe e adequação da estrutura interna do Município à estrutura de governança prevista na Lei.

Em todas as respostas prevaleceu o apontamento pelos respondentes de que houve média dificuldade no processo de implantação. Ou seja, apesar do amplo prazo de vacância da norma, os Municípios identificaram relevante nível de complexidade para a implantação da Lei, o que pode ter colaborado com o baixo nível de utilização antes da vigência definitiva da norma.

<sup>11</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTlkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVkIiwidCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ9>

Acesso em: 27 mar. 2024.

Não há dúvidas de que o processo licitatório e a respectiva gestão contratual estão no centro das atividades meio necessárias para o desenvolvimento das políticas públicas em todas as esferas de governo, razão pela qual deve estar amparada em alto nível de segurança jurídica. É que os erros eventualmente praticados pelos agentes públicos no processo de contratação podem gerar responsabilidade individual perante os órgãos de controle. A segurança jurídica, contudo, não é garantida apenas em razão de um novo arcabouço normativo, mas também em razão das interpretações dadas pelos órgãos de controle.

Nesse sentido, considerando o amplo período de vigência da Lei nº. 8.666/93, a alteração da estrutura normativa por si só constitui um desafio, pois pressupõe uma mudança da cultura interna dos setores de compras. Ademais, diante da ausência de sedimentação dos entendimentos sobre a aplicação da nova lei pelos órgãos de controle, os desafios ficam ainda mais acentuados, sobretudo pela necessidade de manter ativo o processo de compras públicas para garantir a continuidade das ações governamentais, ainda que em um cenário de incertezas. Dessa forma, o apontamento por parte dos agentes responsáveis pelas respostas de que, de maneira prevaiente, houve média complexidade no processo de implantação da Lei nº. 14.133/21 é resultado deste cenário.

Conforme destacado acima, entre as principais inovações da Lei nº. 14.133/21 em relação à Lei n. 8.666/93 é a estrutura de governança para a adequação das compras públicas. Nesse sentido, a aplicação da Lei nº. 14.133/21 demanda a participação efetiva de todos os setores envolvidos no processo de contratação, desde a solicitação inicial de compra até a gestão e fiscalização contratual. Assim, a estrutura interna do Município deve estar adaptada ao preceito da segregação de funções, de forma que se viabilize o monitoramento das atividades de cada um dos setores envolvidos no processo de compra, em busca da maior eficiência. Portanto, entre as respostas enviadas, merece destaque a verificação de dificuldade para a adequação da estrutura interna do Município à estrutura de governança prevista na Lei:

### Adequação da estrutura interna do município à estrutura de governança prevista na Lei.

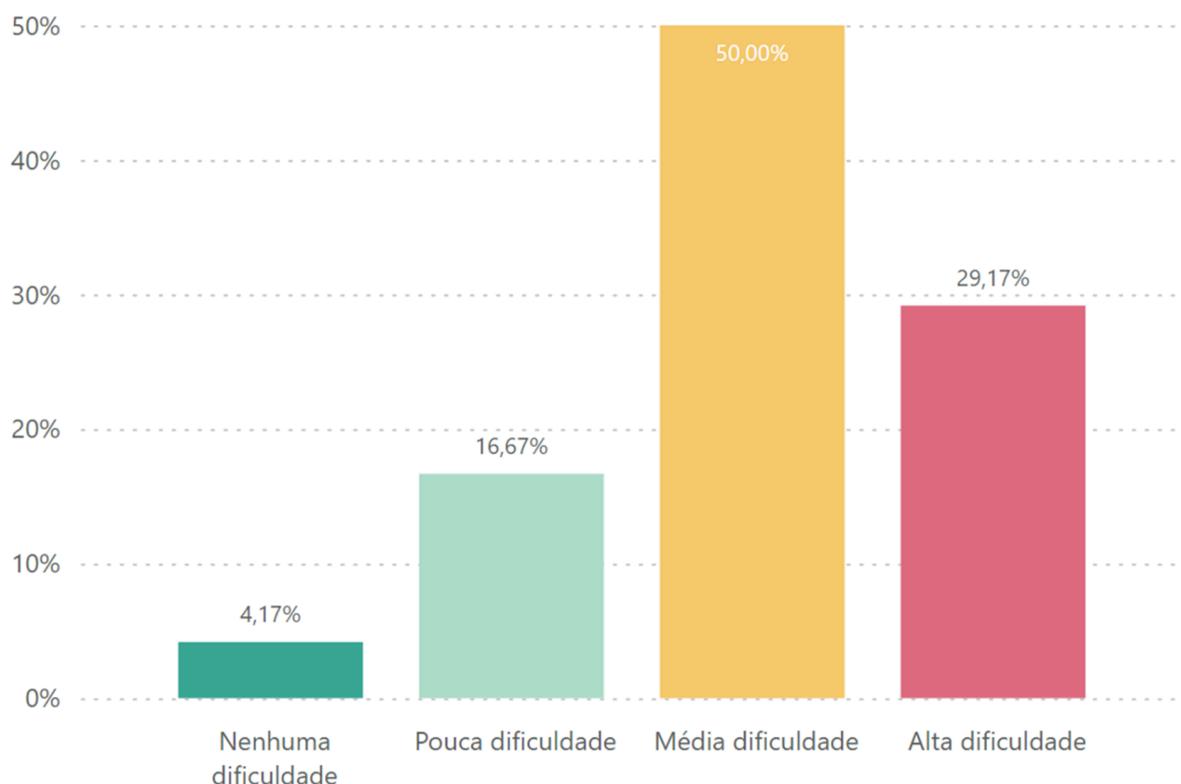


Figura 7 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.<sup>12</sup>

Nesse contexto, verifica-se que mesmo após a definitiva entrada em vigor da Lei, os Municípios enfrentam dificuldade para assegurar a efetiva segregação de funções em cada uma das fases do procedimento licitatório, em oposição ao posicionamento sedimentado no Enunciado 2 da CJF:

ENUNCIADO 2 A atuação da unidade de auditoria interna, para efeitos da aplicação da Lei n. 14.133/2021, dar-se-á na forma de terceira linha de defesa, consoante inciso III do art. 169 e mediante técnicas de auditoria, em atendimento às Resoluções CNJ n. 308 e 309/2020, CJF n. 676 e 677/2020 e aos normativos técnicos de auditoria. Os tribunais podem instituir estruturas administrativas destinadas a absorver as atribuições necessárias ao cumprimento do inciso II do art. 169 (segunda linha de defesa), com vistas a manter a adequada segregação de funções entre os agentes responsáveis pelos controles internos. (CJF, 2022)

<sup>12</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTlkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVkIiwidCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDAA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ>

Acesso em: 27 mar. 2024.

Em relação ao terceiro sub-bloco, no qual se buscava verificar o detalhamento da regulamentação no Município, chama atenção o grande número de respostas "não sei responder". Considerando que grande parte das perguntas foram respondidas por agentes públicos vinculados aos órgãos de tecnologia e inovação dos Municípios, em mais uma oportunidades fica demonstrado o baixo envolvimento destes setores no processo de regulamentação.

Nesse contexto, destaca-se que em todas as questões chegou-se a pelo menos 30% (trinta por cento) de respostas "não sei responder". Entre as que tiveram menor índice, destacam-se as perguntas quanto à regulamentação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, que integram a fase preparatória da licitação e são de responsabilidade das secretarias finalísticas:

A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange regras relativas à elaboração do Estudo Técnico Preliminar?

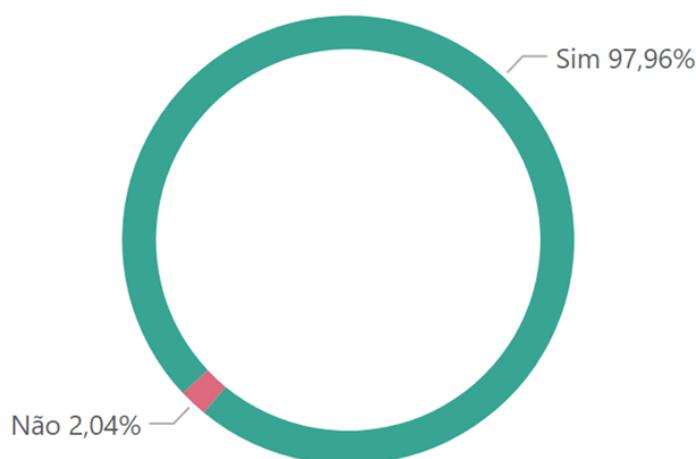


Figura 8 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTIkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVkIiwidCI6IjgwNzEwOGlxLWEwMGGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTl4NCJ>. Acesso em: 27 mar.2024.

## A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange regras relativas à elaboração do termo de referência?

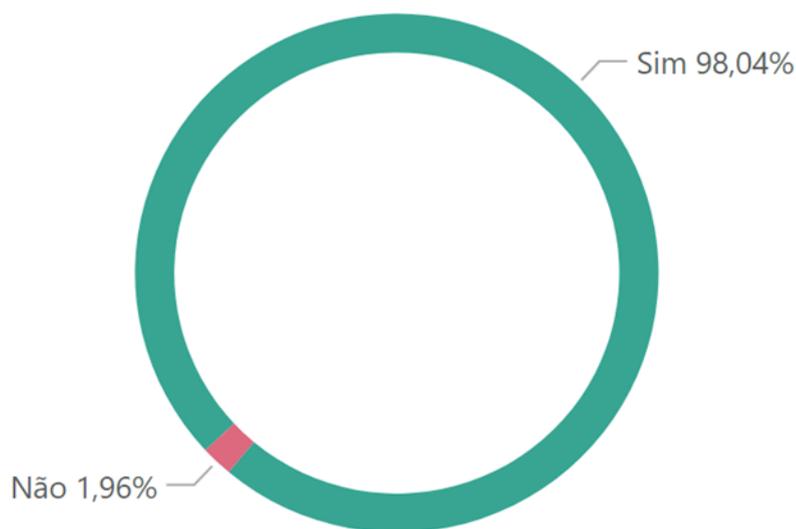


Figura 9 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados<sup>14</sup>

Entre as questões, a que teve maior percentual de resposta "não sei responder" é a relativa à gestão e fiscalização dos contratos. Verifica-se, portanto, uma tendência dos segmentos envolvidos na implantação da Lei em focar no aprofundamento das questões formais da fase preparatória e externa do processo licitatório, deixando em segundo plano a gestão e fiscalização contratual.

Corroborando com este entendimento, o pequeno número de Municípios que criou gratificações para gestores e fiscais de contrato em comparação com o quantitativo de Municípios que criaram gratificações para os pregoeiros e agentes de contratação:

---

<sup>14</sup> Disponível em:  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTIkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVkIiwidCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTl4NCJ>. Acesso em: 27 mar.2024

Foram criadas gratificações específicas para agentes de contratação; pregoeiros e membros comissão especial de licitação?

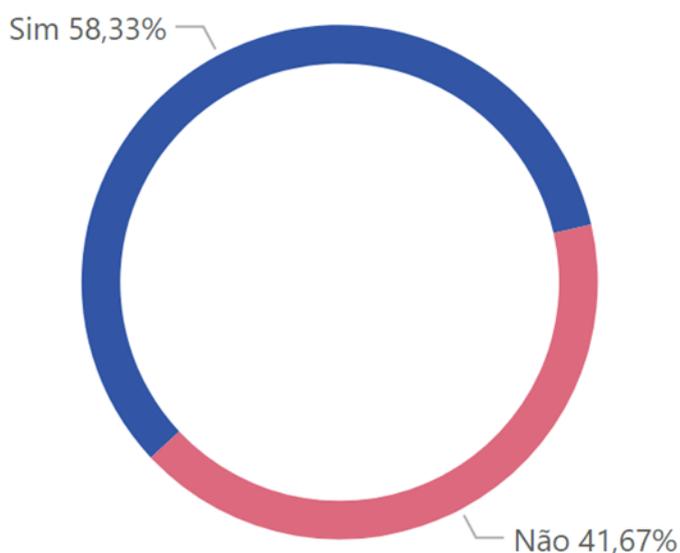


Figura 10 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.<sup>15</sup>

Por fim, no sub-bloco 4, em que se busca verificar em que medida os municípios enxergam a Lei nº 14.133/21 como instrumento de inovação, verifica-se que, apesar de grande parte dos respondentes estarem ligados a esta área no Município, 52% não souberam responder se a regulamentação da Lei abrange regras relativas à inovação:

<sup>15</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTIkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVklIiwidCI6IjgwNzEwOGlxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ>. Acesso em: 27 mar. 2024.

A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange competências dos agentes de contratação; pregoeiros e comissão especial de licitação?

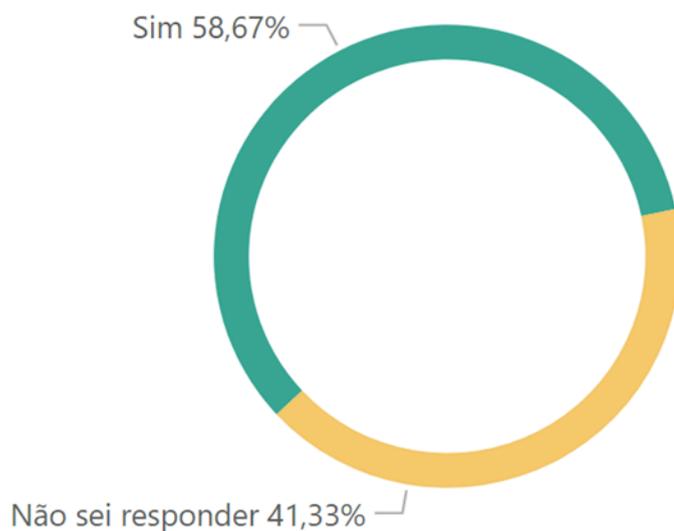


Figura 11 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.<sup>16</sup>

A questão fica ainda mais clara quando se verifica que apenas três Municípios respondentes, em mais de dois anos de vigência da Lei, afirmaram que a contratação de inovação foi realizada por meio da Lei nº 14.133/21. Destes três Municípios, dois promoveram a contratação por meio de licitação com fase externa e um por meio de compra direta:

<sup>16</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTIkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVklIiwidCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ>. Acesso em: 27 mar. 2024.

A contratação do objeto que envolva atividade de pesquisa e desenvolvimento e caráter científico, tecnológico ou de inovação foi realizada pela lei 14.133/21?

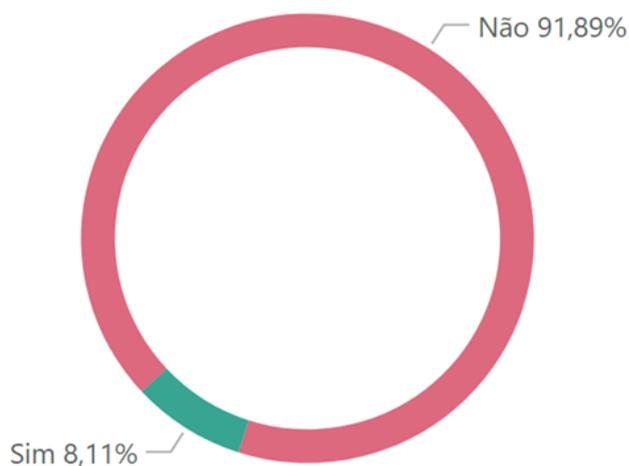


Figura 12 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: Dashboard interativo da coleta de dados.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzNmM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTlkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVklwIdCI6IjgwNzEwOGlxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ>

Acesso em: 27 mar. 2024.

## Como foi realizada a contratação de inovação pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC)?

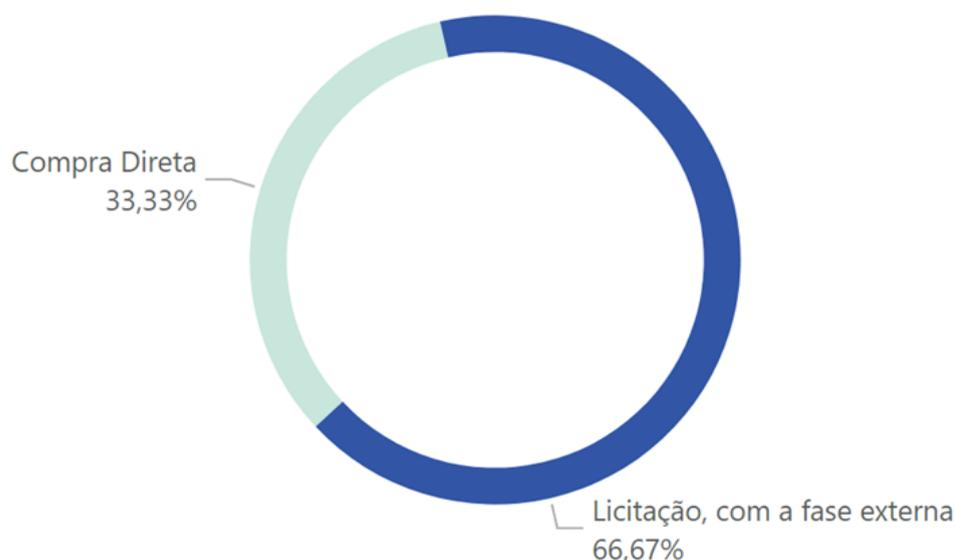


Figura 13 - Elaboração gráfica proveniente da Coleta de Dados - Convênio 01/23 | FNP e Sebrae (2024). Fonte: *Dashboard* interativo da coleta de dados.<sup>18</sup>

Ademais, destaca-se que entre os sessenta e um Municípios que responderam acerca das modalidades de licitação que foram regulamentadas no Município, apenas cinco apontaram que a legislação municipal regulamentadora abrange o diálogo competitivo, que, como visto, trata-se de um importante instrumento para desenvolvimento de inovação. Diante da natureza da pesquisa, de cunho quantitativo, não é possível aprofundar nos motivos pelo qual um pequeno número de Municípios regulamentou a referida modalidade licitatória, mas é possível associar a estatística em questão à ausência de segurança jurídica para utilização do instrumento. Novamente destaca-se que não há entendimento sedimentado pelos órgãos de controle sobre a adequada aplicação do diálogo competitivo, o que afasta os agentes públicos desta importante ferramenta de inovação.

Portanto, verifica-se que apesar de amplos debates relacionados à

<sup>18</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzNkM2VIYTgtNGFiNi00YjJILTlkMzAtNTk2OTY5MmM4ZTVkIiwidCI6IjgwNzEwOGIxLWEwMGEtNDA4Yi05OWIzLWNjZTVkYmI3YTI4NCJ>. Acesso em: 27 mar. 2024.

implementação da Lei nº 14.133/21 nos últimos dois anos, pouco se difundiu as oportunidades que a norma apresenta como instrumento de promoção da inovação. Destaca-se que esta situação foi agravada pela demora de regulamentação por parte da União da margem de preferência aos produtos decorrentes de inovação tecnológica, tendo em vista que o Decreto Federal que encampa tal regulamento, que constitui condição para a aplicação do benefício nos processos licitatórios, somente foi publicado em janeiro de 2024.

#### **4. Conclusão**

A partir do estudo realizado, verifica-se que a Lei nº 14.133/21 surgiu em um contexto de necessária superação das amarras estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, apresentando-se como importante ferramenta de melhoria das compras públicas em âmbito nacional. A Lei nº. 8.666/93, como visto, impunha procedimentos pouco práticos ou mesmo inexecutáveis. Isso gerava insegurança para os administradores públicos responsáveis pelos procedimentos licitatórios e pela gestão dos contratos, independentemente da formação oferecida a eles. Além disso, a Lei n. 8.666/93 proporcionava margens excessivas para práticas desleais por parte daqueles que fornecem para a administração. A Lei nº. 14.133/21, portanto, surge como uma proposta para solução destas questões, apresentando-se teoricamente como um instrumento inovador.

A partir dessa premissa, com a finalidade de apresentar os aspectos práticos da Lei nº. 14.133/21, apresentou-se as inovações em cada fase do processo licitatório, com destaque para a regulamentação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência no âmbito da fase preparatória e uma melhor regulamentação do papel do pregoeiro e do agente de contratação no âmbito da fase externa. No que se refere aos contratos administrativos destaca-se a matriz de risco como relevante instrumento de gestão contratual, de forma a evitar conflitos que permeiam as relações contratuais no que se refere aos pleitos de reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

Ademais, aprofundou-se na regulamentação da Lei nº 14.133/21 apresentando os principais entre os atos normativos editados pela União, bem como os Enunciados do Centro de Estudos Judiciários da Justiça Federal que dão

norte para a adequada aplicação da Lei. Considerando que a Lei nº 14.133/21 traz como um dos objetivos o incentivo à inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, foi elaborada uma análise dos instrumentos de incentivo à inovação previstos na norma, com destaque para o Diálogo Competitivo e a margem de preferência aos serviços nacionais resultantes de desenvolvimento de inovação tecnológica no país.

A partir desse contexto, apresentou-se como objetivo principal do trabalho verificar o nível de maturidade dos regulamentos da Lei nº 14.133/21 no âmbito dos Municípios com mais de oitenta mil habitantes, verificando-se, ainda, a compreensão de que a Lei constitui um importante instrumento de promoção de inovação e, para tanto, promoveu-se coleta de dados, bem como levantamento dos regulamentos de alguns dos Municípios que responderam o questionário, levando-se em consideração, neste último caso, a análise do Tribunal de Contas da União acerca da utilização da Lei nº 14.133/21 ao longo do período de coexistência com a Lei nº 8.666/93.

Ao analisar a legislação dos Municípios, identificou-se avanços significativos e desafios a serem superados. Diante da diversidade de experiências entre os municípios destacou a importância de uma abordagem adaptativa e contextualizada na aplicação da nova legislação de licitações e contratos. É fundamental, portanto, que os gestores públicos continuem aprimorando suas práticas, buscando a eficiência, transparência e conformidade com a legislação vigente, visando sempre o interesse público e o desenvolvimento sustentável das comunidades locais.

Ao fazer uma análise das respostas elaboradas, verificou-se que diante do escopo geral dos estudos as respostas foram elaboradas, em sua maioria, por agentes públicos vinculados ao setor de tecnologia dos Municípios, o que condiciona a análise da amostra. Dessa forma, a pergunta que se buscou responder ao final foi: em que medida os agentes públicos do setor de tecnologia dos Municípios identificam a Lei nº 14.133/21 como um instrumento de promoção de inovação?

Assim, verificou-se que houve pouca participação dos setores de inovação no

processo de implantação da Lei nº 14.133/21, o que produziu regulamentos inconsistentes quanto a esta particularidade em âmbito Municipal, levando, por exemplo, a uma baixa regulamentação do diálogo competitivo pelos Municípios, bem como à baixa utilização, nos últimos dois anos, da Lei nº 14.133/21 como instrumento de inovação. Destacou-se, ao final, que esta situação foi agravada pela demora de regulamentação por parte da União da margem de preferência aos produtos decorrentes de inovação tecnológica, tendo em vista que o Decreto Federal que encampa tal regulamento, que constitui condição para a aplicação do benefício nos processos licitatórios, somente foi publicado em janeiro de 2024.

Portanto, neste momento de entrada em vigor definitiva da Lei nº 14.133/21, torna-se de extrema importância que se promova iniciativas para dar maior segurança jurídica para que os Municípios identifiquem e utilizem a Nova Lei de Licitações e Contratos como instrumento de inovação.

Para tanto, deve-se promover iniciativas que tragam para dentro do processo contínuo de aplicação da Lei os setores de inovação dos Municípios. Nesse contexto, as entidades representativas dos Municípios devem ter um papel central, desenvolvendo debates e criando enunciados (a exemplo dos Enunciados da CJF explorados nos estudos) que irão nortear os entes locais na aplicação da Lei nº 14.133/21, inclusive como instrumento de inovação..

## 5. Referências bibliográficas

ABAETETUBA. Decreto Municipal nº 202/2024. Abaetetuba, PA: Gabinete da Prefeita, 2024.

Disponível em:

[https://www.abaetetuba.pa.gov.br/arquivos/4340/DECRETO\\_202\\_2024\\_0000001.pdf](https://www.abaetetuba.pa.gov.br/arquivos/4340/DECRETO_202_2024_0000001.pdf).

Acesso em: 02 fev. 2024

ACREÚNA. Decreto Municipal nº 012/2023. Acreúna, GO: Câmara Municipal, 2023.

Disponível em: Users/vasco/Downloads/a754dcee5e53900a0753ee7a660b4812.pdf

Acesso em: 02 fev. 2024

AMORIM, Vitor. A origem da Nova Lei de Licitações. Observatório da Nova Lei de Licitações. Brasil, 2021 Disponível em:

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

Acesso em: 01 fev. 2024.

BELÉM. Regulamentação Municipal da Nova Lei de Licitação. Belém/PA, Procuradoria Geral do Município, 2023.

Disponível em:

<https://pgm.belem.pa.gov.br/regulamentacao-municipal-da-nova-lei-de-licitacao/>.

Acesso em: 2 fev. 2024

BELO HORIZONTE. Regulamentação Municipal. Belo Horizonte/MG, Procuradoria Geral do Município, 2024.

Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/procuradoria/regulamentacao-municipal>.

Acesso em: 5 fev. 2024

BLUMENAU. Decreto nº 15.050, de 21 De Dezembro de 2023. Regulamenta, No Município De Blumenau, A Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021, Que Estabelece Normas Gerais De Licitações. Blumenau/SC, Prefeitura Municipal de Blumenau, 2023.

Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/b/blumenau/decreto/2023/1505/15050/decreto-n-15050-2023-regulamenta-no-municipio-de-blumenau-a-lei-n-14133-de-1-de-abril-de-2021-que-estabelece-normas-gerais-de-licitacoes?q=15050>. Acesso em: 05 fev. 2024

BOA VISTA. Decreto Nº 460/2022: Regulamenta a aplicação da Lei federal nº 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública municipal de São José da Boa Vista, dispõe sobre licitações e contratos administrativos, e dá outras providências. Boa Vista/AC

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em:

01 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10818.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10818.htm). Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-s-eges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-65-de-7-de-julho-de-2021-1#:~:text=JULHO%20DE%202021-,INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20SEGES%20%2FME%20N%C2%BA%2065%2C%20DE%207%20DE%20JULHO,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/MGI nº 8, de 23 de Março de 2023. Altera a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021, que 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-mgi-no-8-de-23-de-marco-de-2023>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de Dezembro de 2021. Estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações

públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-116-de-21-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de Agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de Novembro de 2022. Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-81-de-25-de-novembro-de-2022>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 96, de 23 de Dezembro de 2022. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico, na forma eletrônica, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-96-de-23-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/MGI nº 2, de 7 de Fevereiro de 2023. Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço, na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-mgi-no-2-de-7-de-fevereiro-de-2023>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.430, de 8 de Março de 2023. Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de

percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11430.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11430.htm).

Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.878, de 9 de Janeiro de 2024. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2023-2026/2024/Decreto/D11878.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.878%2C%20DE%209,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2024/Decreto/D11878.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.878%2C%20DE%209,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional). Acesso em: 01 fev. 2024.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal. I Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal de 16 e 17 de agosto de 2022.

Disponível em:

[https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/eventos-cej/isp\\_licita\\_contrat\\_jf](https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/eventos-cej/isp_licita_contrat_jf). Acesso em: 05 fev. 2024.

CURITIBA. Regulamentação Municipal – Lei Federal de Licitações nº 14.133/2021. Curitiba/PA: Prefeitura Municipal, 2024.

Disponível em:

<https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/regulamentacao-municipal-lei-federal-de-licitacoes-n-141332021/3414>. Acesso em: 06 fev. 2024

DE NEGRI, Fernanda. SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. INVESTIMENTOS EM P&D DO GOVERNO NORTE-AMERICANO: EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Artigo publicado em: Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 36, 79 p., dez. 2014.

Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3316>. Acesso em: 02 fev.2024

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Federal Acquisition Regulation. Washington, DC:Acquisition Systems, 2023.

Disponível em:<https://www.acquisition.gov/browse/index/far>. Acesso em: 01 fev. 2024

FARIAS, Talden. CAIO, Albuquerque. O licenciamento ambiental na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Consultor Jurídico. São Paulo, 6 de março de 2022.

Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-jan-03/albuquerque-farias-licenciamento-ambiental-ei-141332021/>. Acesso em: 01 fev. 2024

FREITAS, Alexandre Mattos et al. Nova Lei de Licitações e contratos administrativos: comentários à Lei nº 14.133/2021. 1ª ed. Brasília: Ed. dos Autores, 2021.

Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/588204/Nova\\_lei\\_licitacoes\\_contratos\\_administrativos.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/588204/Nova_lei_licitacoes_contratos_administrativos.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 01 fev.2024

HUNTER, Andrew P. et al. What Is DoD Buying? Defense Acquisition Trends. Center for Strategic and International Studies (CSIS).Washington, DC: 2017.

Disponível em:

<https://www.jstor.org/stable/resrep23151.9>. Acesso em: 02 fev. 2024

MORAES, Leonardo Bruno Pereira. Diálogo competitivo e saneamento básico na nova Lei de Licitações. Consultor Jurídico. São Paulo, 2 de julho de 2023.

Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-jul-02/leonardo-moraes-dialogo-competitivo-saneamento-basico/>. Acesso em: 01 fev. 2024

NASCIMENTO, Eduardo Nadvorny. Inexequibilidade da Proposta na Nova Lei de Licitações. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 166, dezembro de 2020.

Disponível em: <https://justen.com.br/pdfs/IE166/eInexeqNovaLeiLicitacoes.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024

PEREIRA, Flávio Henrique Unes; BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. Comentários ao PLS no 559/2013. Modernização e atualização da Lei de Licitações e Contratos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 181, p. 9-23, jan. 2017.

ROSILHO, André Janjácómo. Qual é o modelo das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas / André Janjácómo Rosilho. - 2011. 214 f. Orientador: Carlos Ari Vieira Sundfeld. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

SANTOS DE ARAGÃO, A. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 280, n. 3, p. 41–66, 2021. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.85147. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/85147>. Acesso em: 1 fev. 2024.

SENADO FEDERAL. Comissão Especial Temporária De Modernização da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) - CTLICON. Relatório Final. Brasília, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Governança Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 26 abril.2024

**ANEXO I**  
Dashboard de análise

## Coleta de Dados

## Análise da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e cruzamentos I

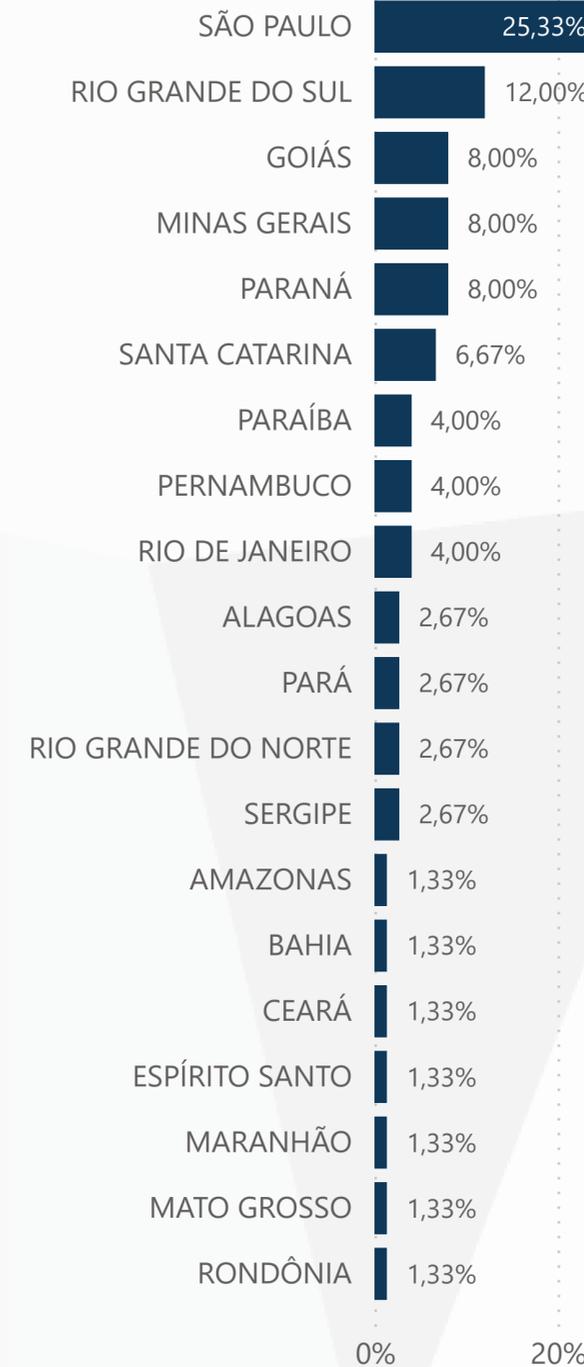
Análises e cruzamentos II



### Estados que mais tiveram municípios Respondentes



### Respostas por Estados



Quantidade de Municípios Filiados a FNP

**115**

Municípios Filiados a FNP que Responderam à Pesquisa

**48**

Municípios filiados a FNP Não Respondentes

**67**

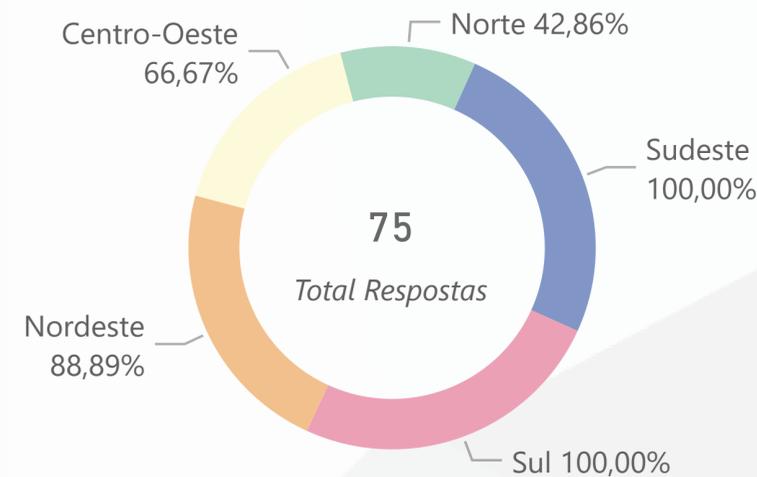
Quantidade de Municípios respondentes

**75**

Quantidade de Estados Respondentes

**20**

### %Respostas por Região



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

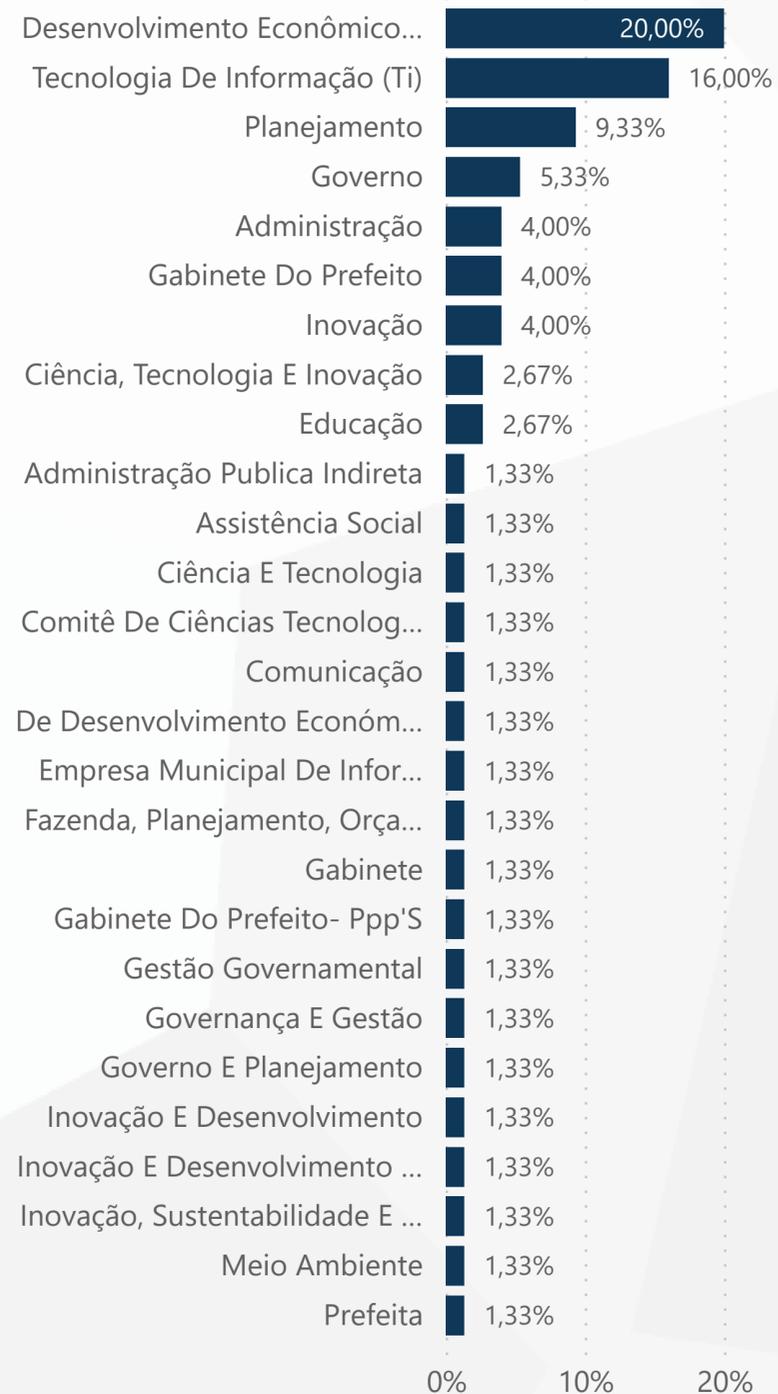
Bloco 7 C

Bloco 7 D

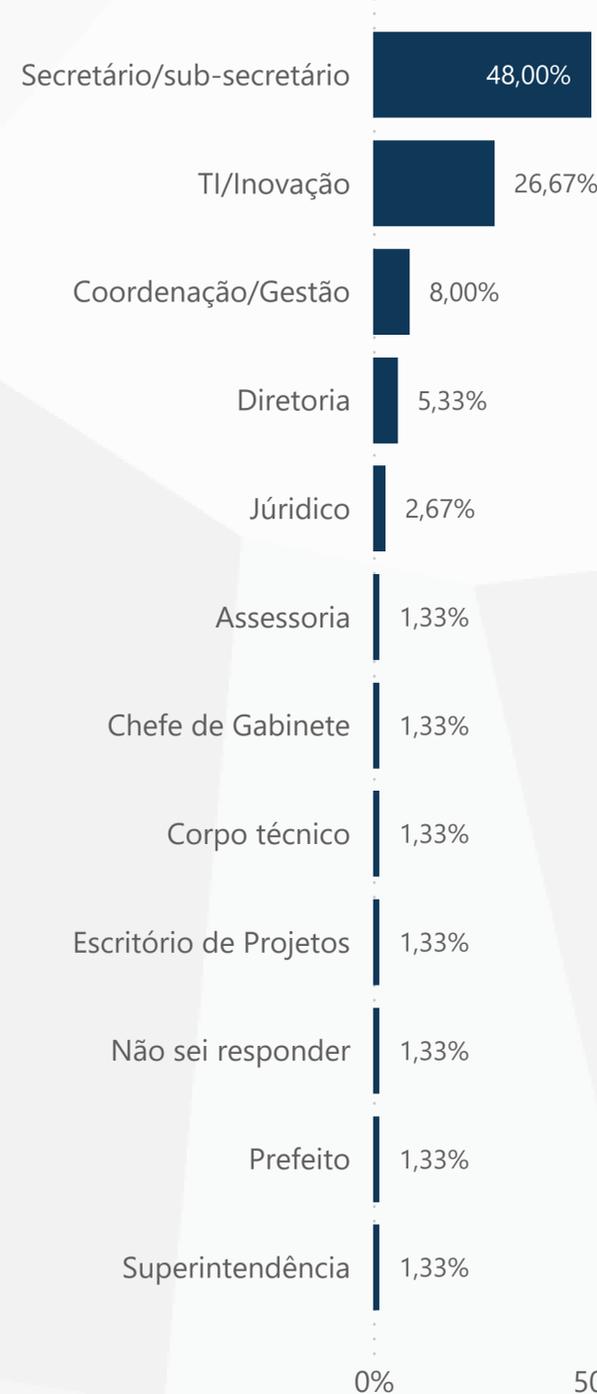
Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

Respostas por Secretaria



Respostas por Área de Atuação



Respostas por Cargo



# BLOCO 2 - Ambiente interno de inovação

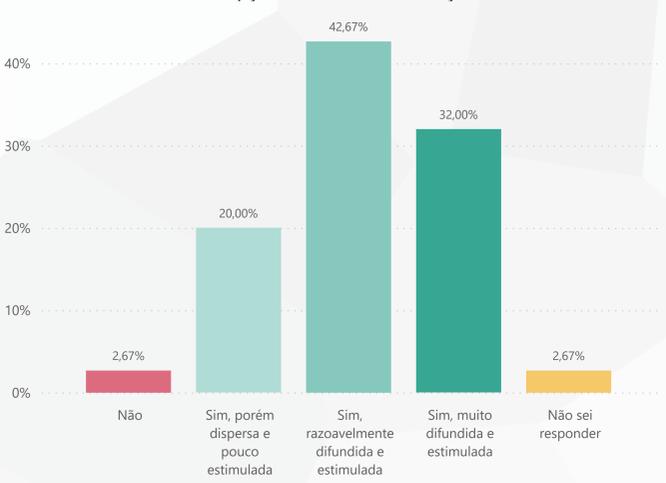


Descritivo da Amostra	Bloco 1	<b>Bloco 2</b>	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5
Bloco 6 A	Bloco 6 B	Bloco 6 C	Bloco 6 D	Bloco 7 A	Bloco 7 B
	Bloco 7 C	Bloco 7 D	Análises e Cruzamentos I	Análises e Cruzamentos II	

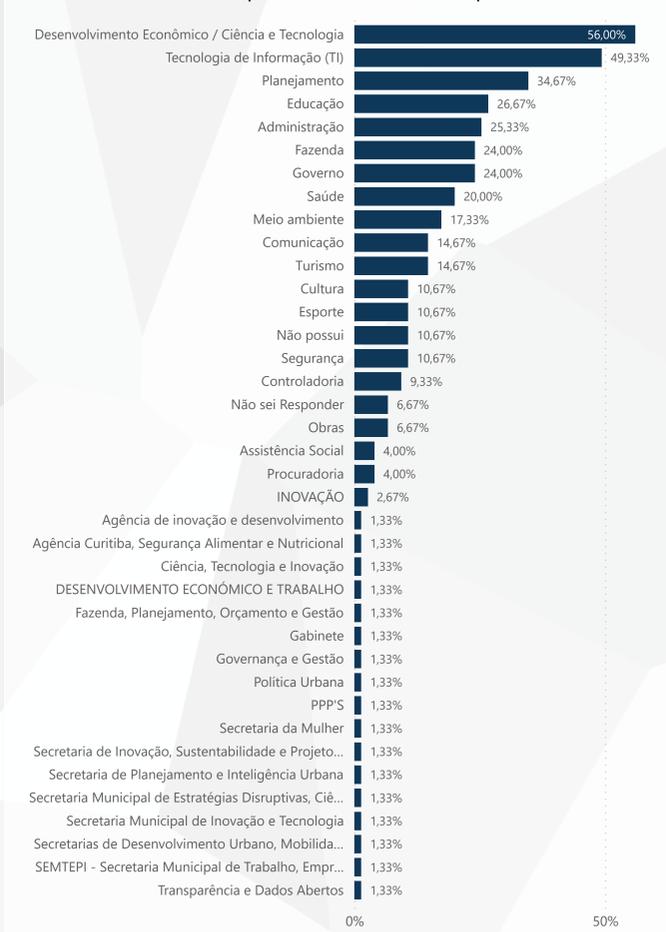
Estado:

Município:

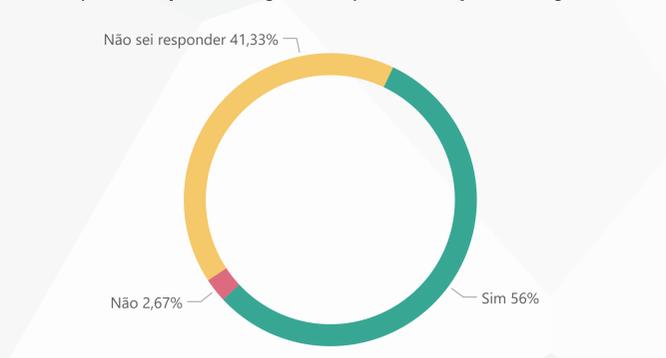
## Percepção da Cultura de Inovação



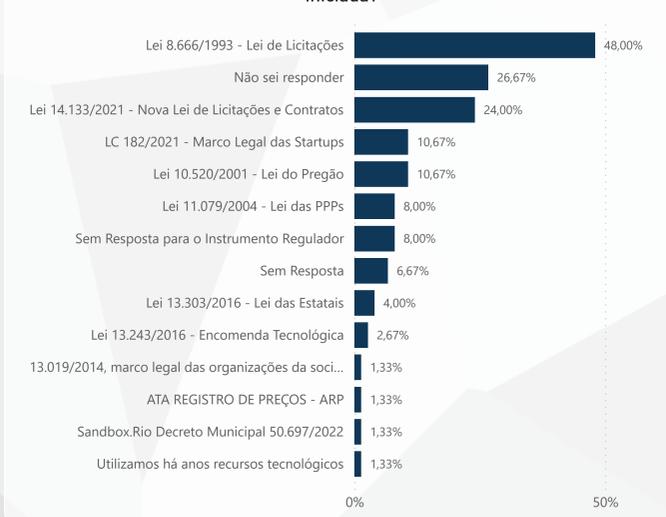
## Secretarias que são mais difundidas e aplicadas



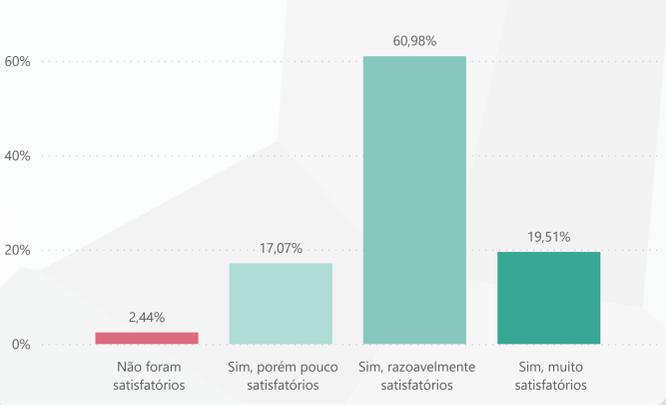
## A prefeitura já iniciou alguma compra de inovação tecnológica?



## Por qual instrumento legal a compra de solução inovadora/tecnológica foi iniciada?

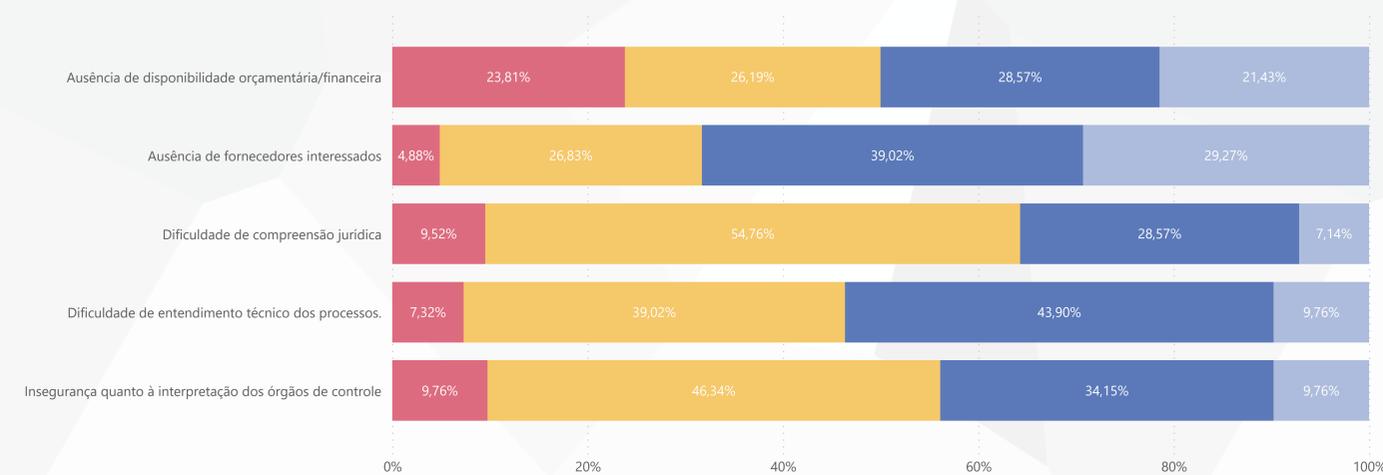


## Os instrumentos legais foram efetivos e satisfatórios para a contratação de inovação tecnológica?

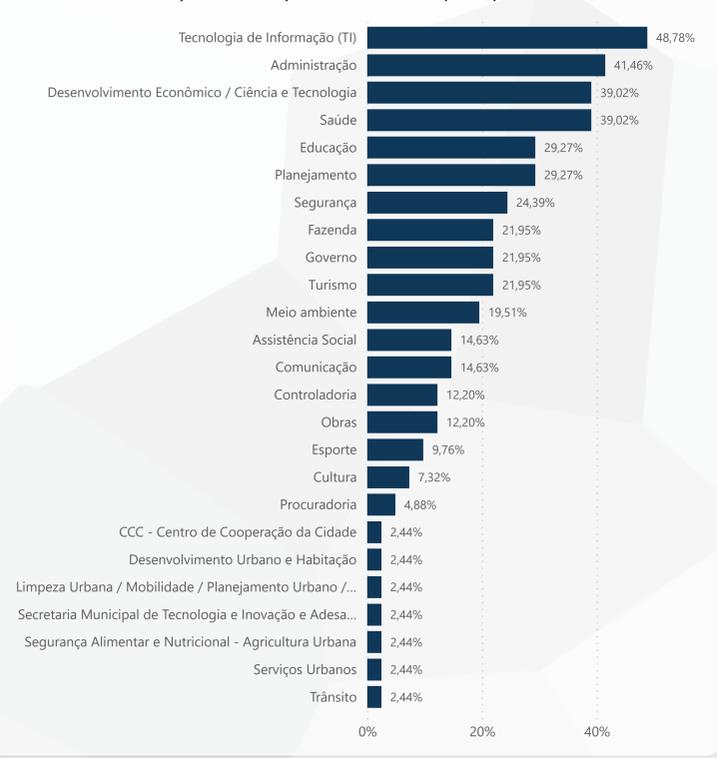


## Nível de dificuldade encontrado para contratação de Inovação por Status

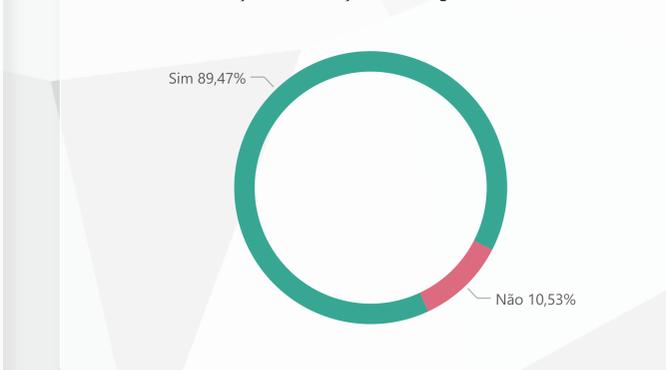
Nível de Dificuldade: Alta dificuldade (vermelho), Média dificuldade (laranja), Pouca dificuldade (azul escuro), Nenhuma dificuldade (azul claro)



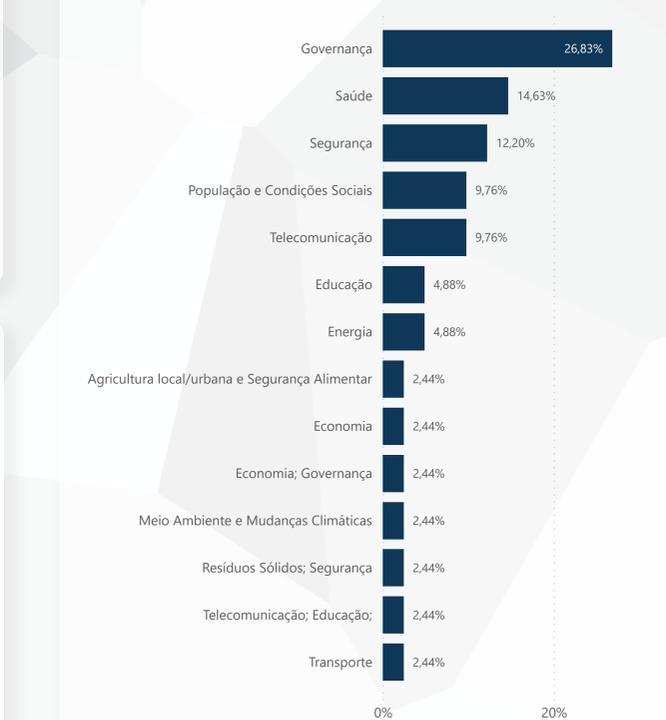
## A contratação de inovação foi direcionada para qual secretaria?



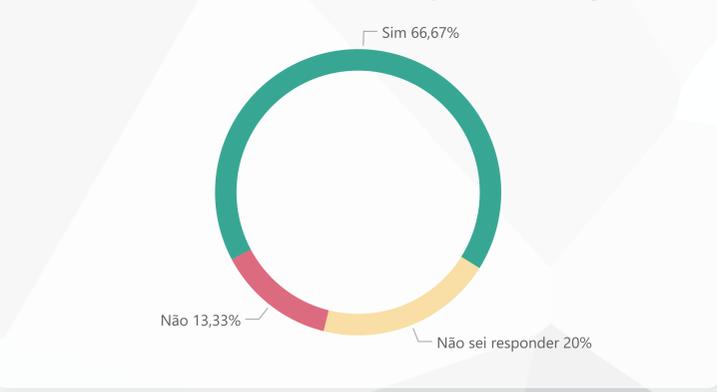
## A contratação de inovação tecnológica foi concluída?



## A tentativa de contratação ou a contratação relaciona-se com algum dos seguintes eixos "Cidades Inteligentes"?



## Tem conhecimento sobre a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes?



## Tem conhecimento sobre a ISO 37122, que estabelece os indicadores para as "Cidades Inteligentes"?



# BLOCO 3 - Ambiente externo de inovação



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

**Bloco 3**

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

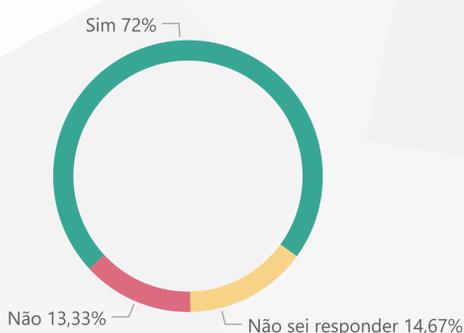
Estado

Todos

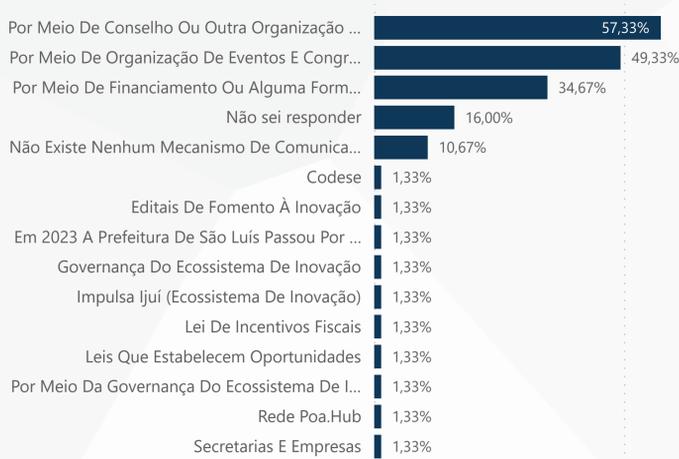
Município

Todos

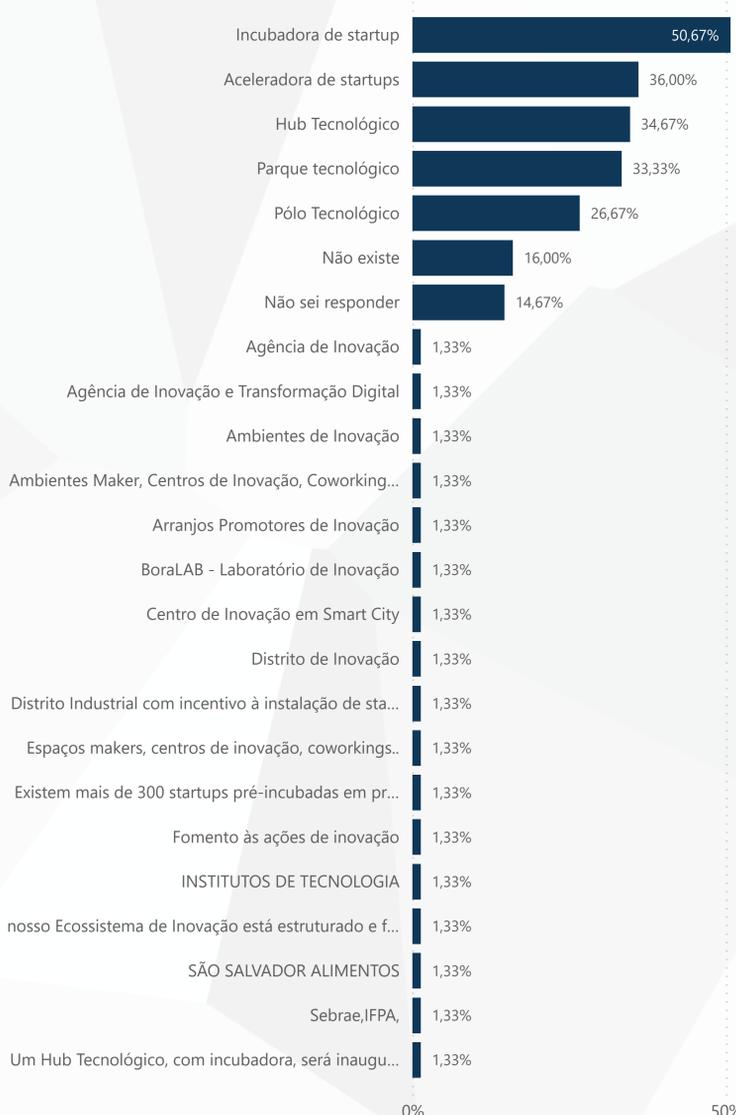
## Identifica a existência de um ecossistema no seu município



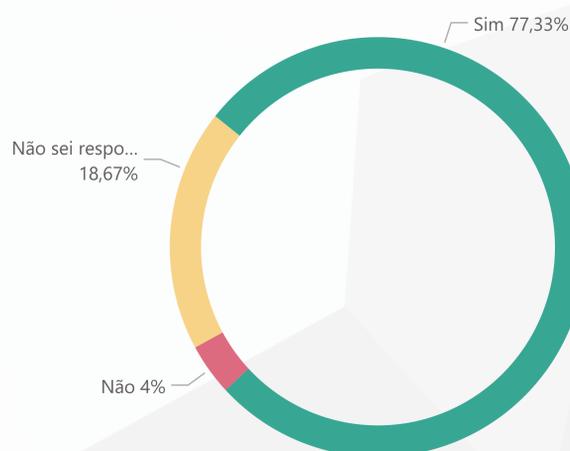
## Mecanismos de Comunicação e Diálogo entre prefeituras em ambientes de Inovação



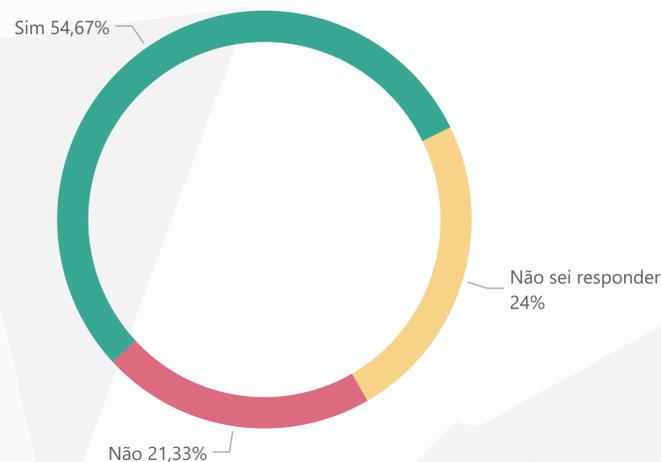
## Tipos de Ambientes de Inovação no Município



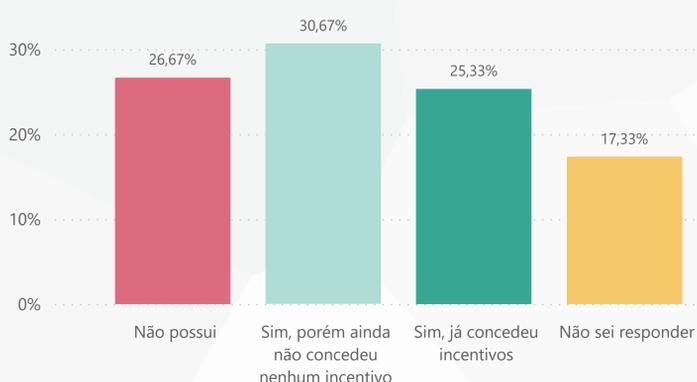
## Municípios que possuem comunicação ou parceria Sebrae local



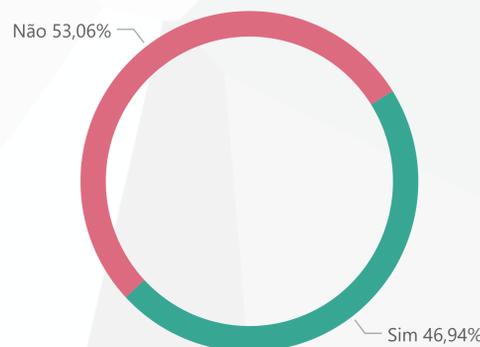
## Percentual de Municípios que possuem ou não legislação de incentivo e apoio à inovação e/ou startups



## A legislação municipal prevê a possibilidade de concessão de incentivos para o desenvolvimento de projetos de inovação e/ou startups?



## O município já concedeu o incentivo previsto na legislação?



# BLOCO 4 - Avaliação do conhecimento dos municípios sobre as iniciativas de apoio à compra pública de inovação



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

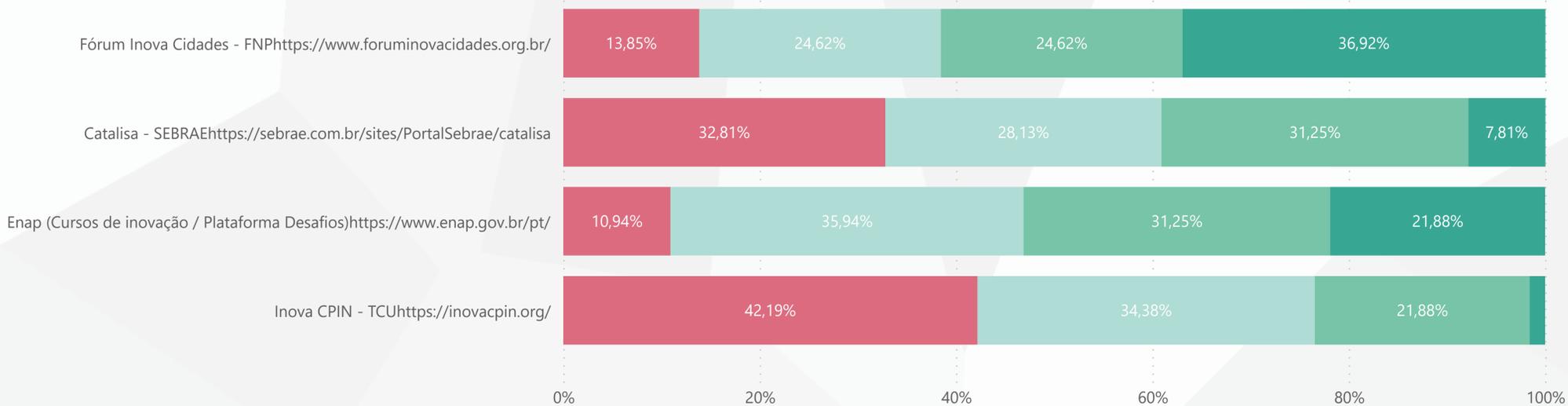
Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

## Conhece alguma dessas plataformas?

● Não, nunca ouvi falar ● Sim, já ouvi falar ● Sim, já acessei ● Sim, já participei de algum processo ou discussão na plataforma



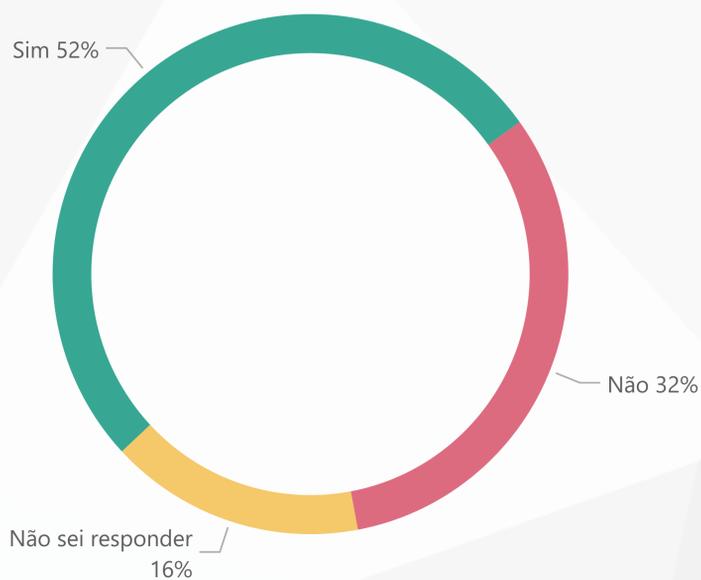
Estado

Todos

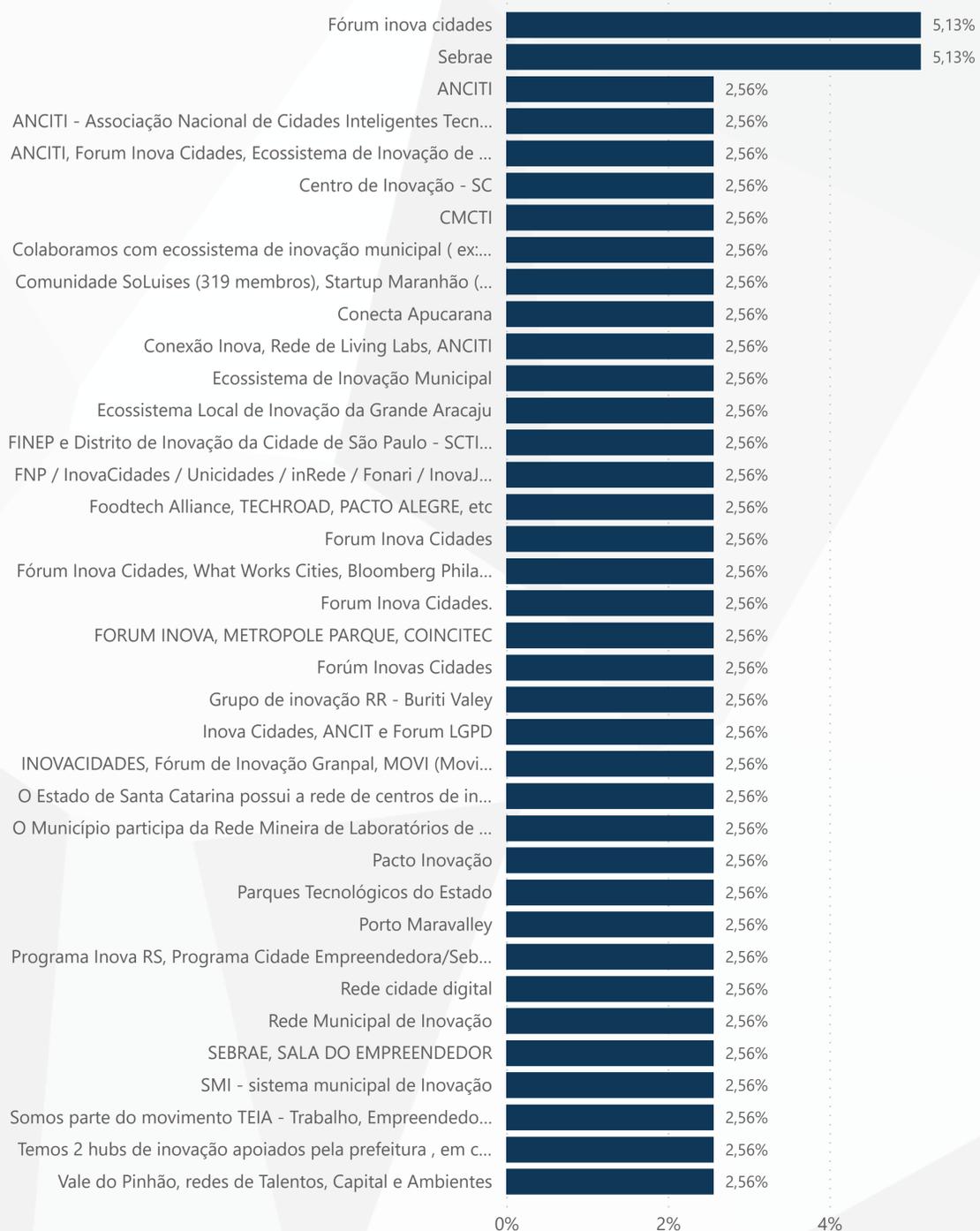
Município

Todos

## O município participa de alguma rede de inovação que promova inovação no município?



## Local onde o município participa de alguma rede que promova inovação no município

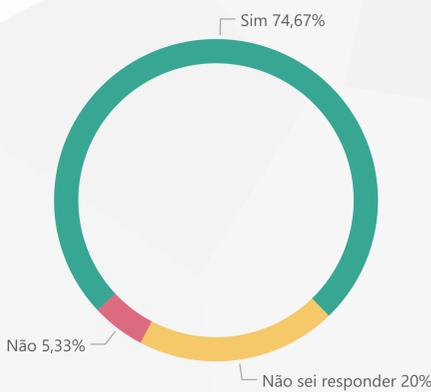


Descritivo da Amostra	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5
Bloco 6 A	Bloco 6 B	Bloco 6 C	Bloco 6 D	Bloco 7 A	Bloco 7 B
	Bloco 7 C	Bloco 7 D	Análises e Cruzamentos I	Análises e Cruzamentos II	

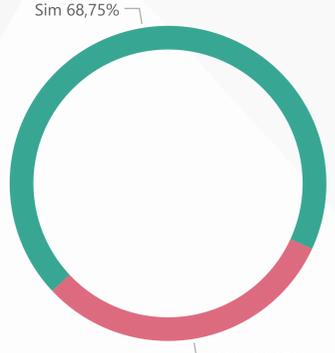
Estado:

Município:

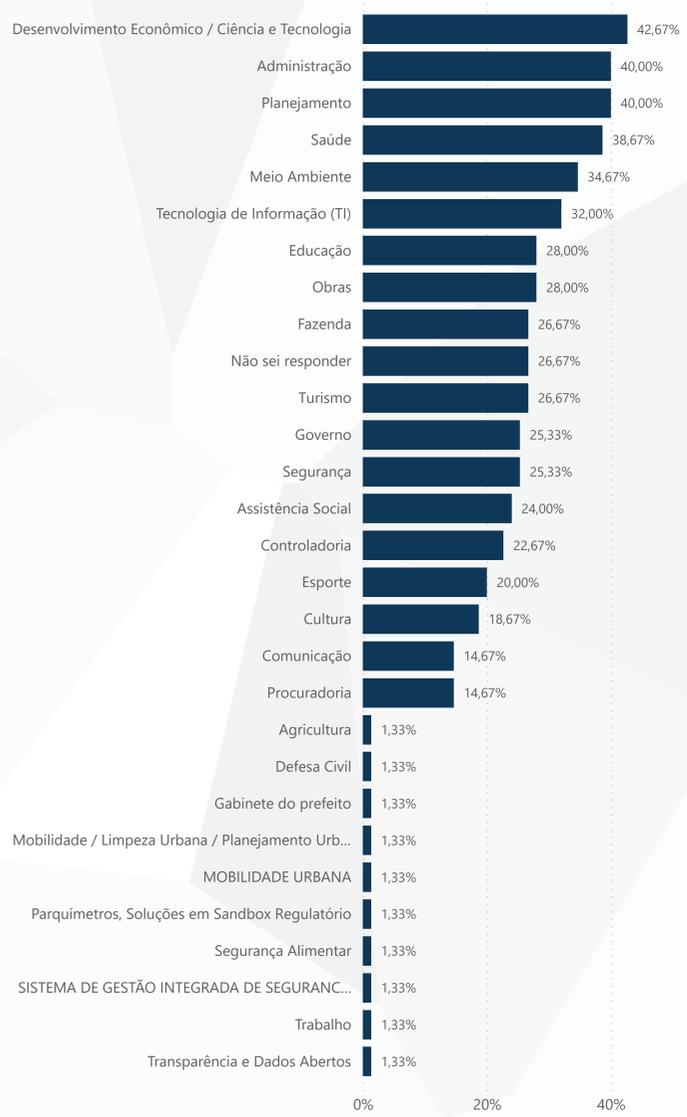
### Ocorreu no município a identificação de problemas que poderiam ser solucionados?



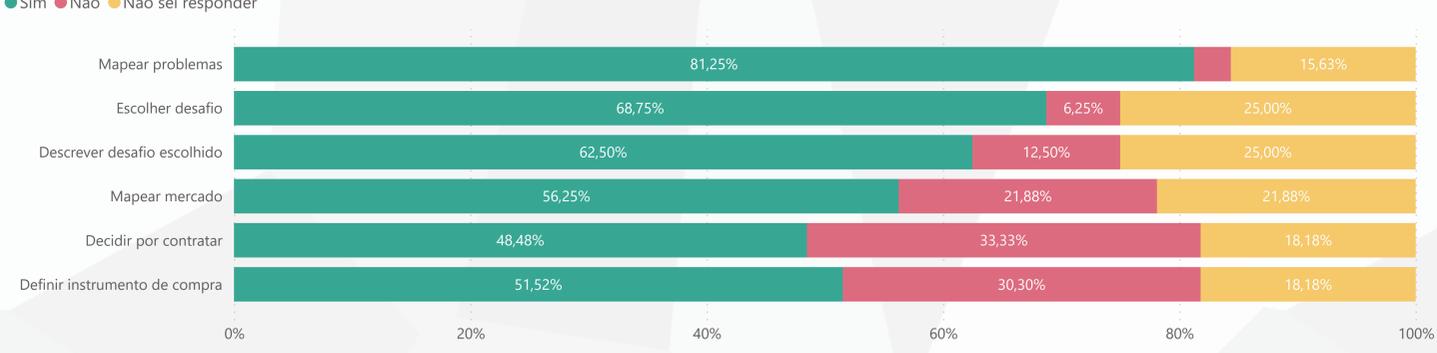
### O município executou alguma iniciativa de compra ou desenvolvimento de solução para o problema identificado?



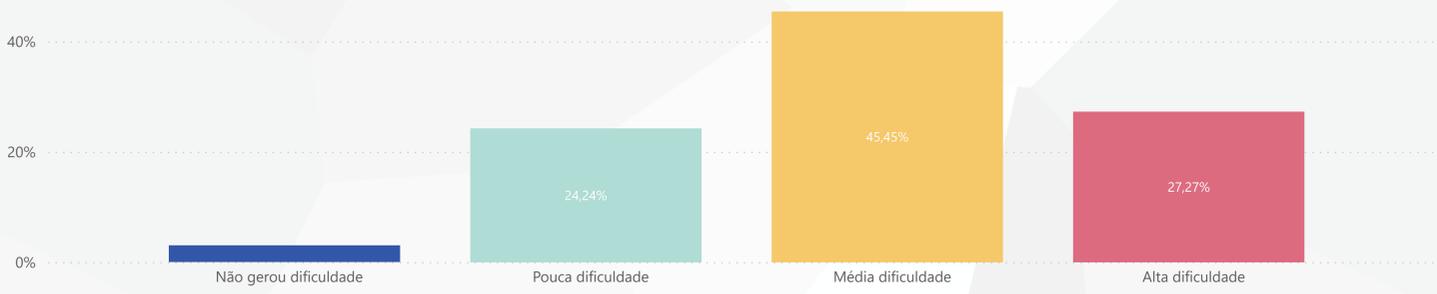
### Áreas que a solução tecnológica atenderia



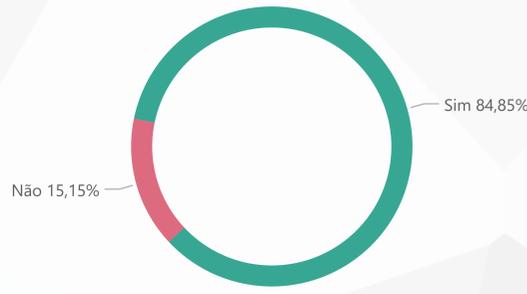
### Considerando a trilha estabelecida pelo TCU para o planejamento de compra pública de solução inovadora, o município percorreu as seguintes etapas?



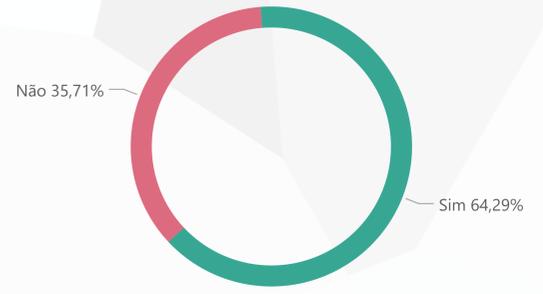
### Sobre o processo de planejamento de compra pública de solução inovadora, informe qual o grau de dificuldade enfrentado:



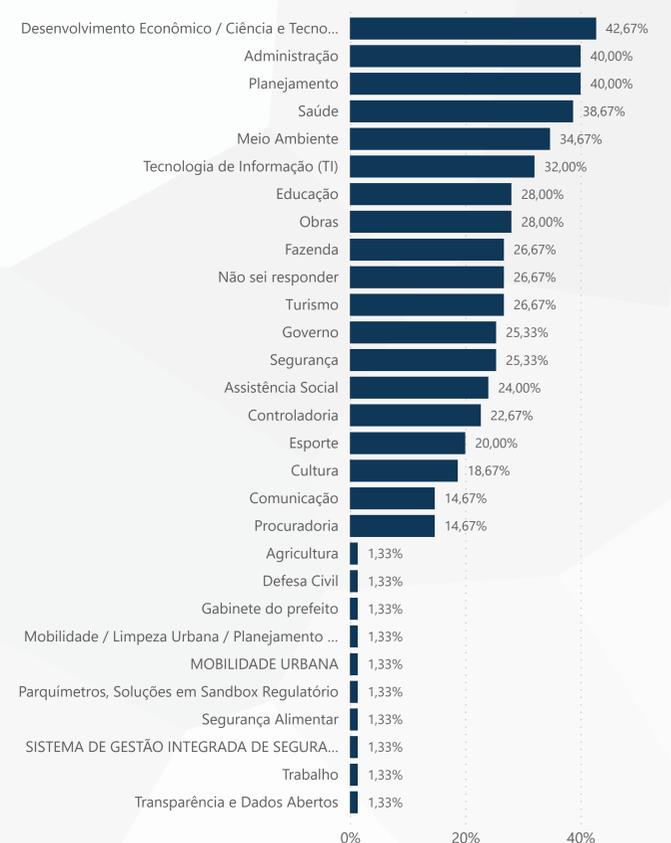
### Sobre os desafios encontrados, foi identificado solução inovadora já existente?



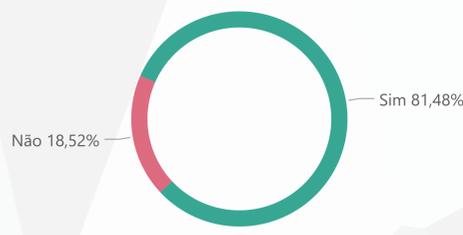
### A solução inovadora existente encontrada, foi efetivamente contratada pelo município?



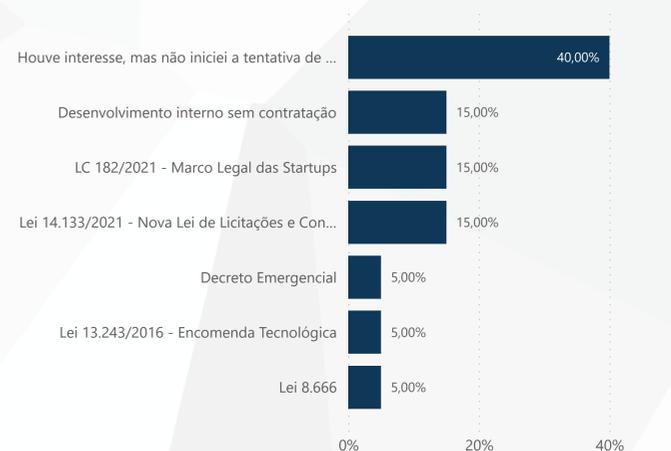
### Áreas que a solução inovadora atenderia



### Houve interesse em contratar ou desenvolver solução inovadora ainda não existente no mercado?



### Instrumento escolhido para tentativa de contratação ou desenvolvimento da solução inovadora



# BLOCO 6 A - Conhecimento geral sobre a LC 182/2021



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

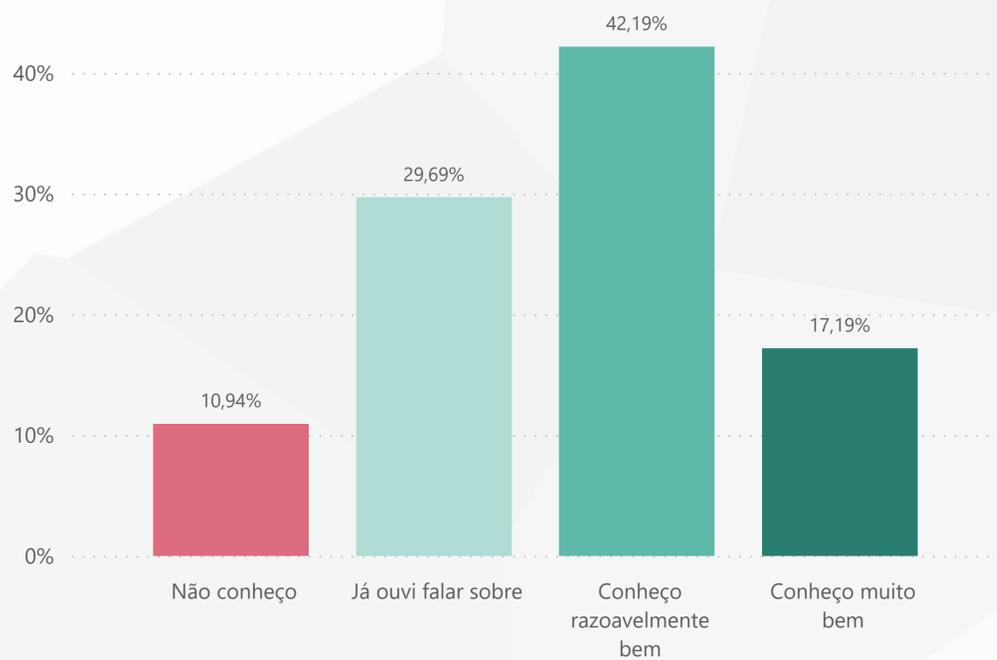
Estado

Todos

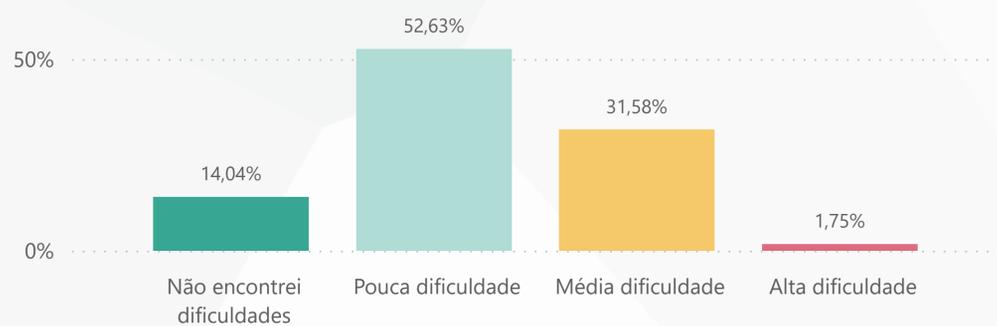
Município

Todos

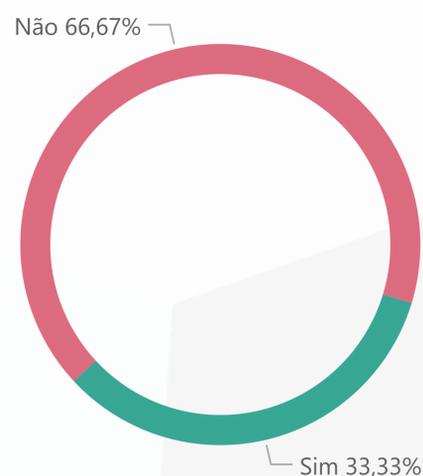
## Grau de conhecimento da Lei Complementar 182/2021



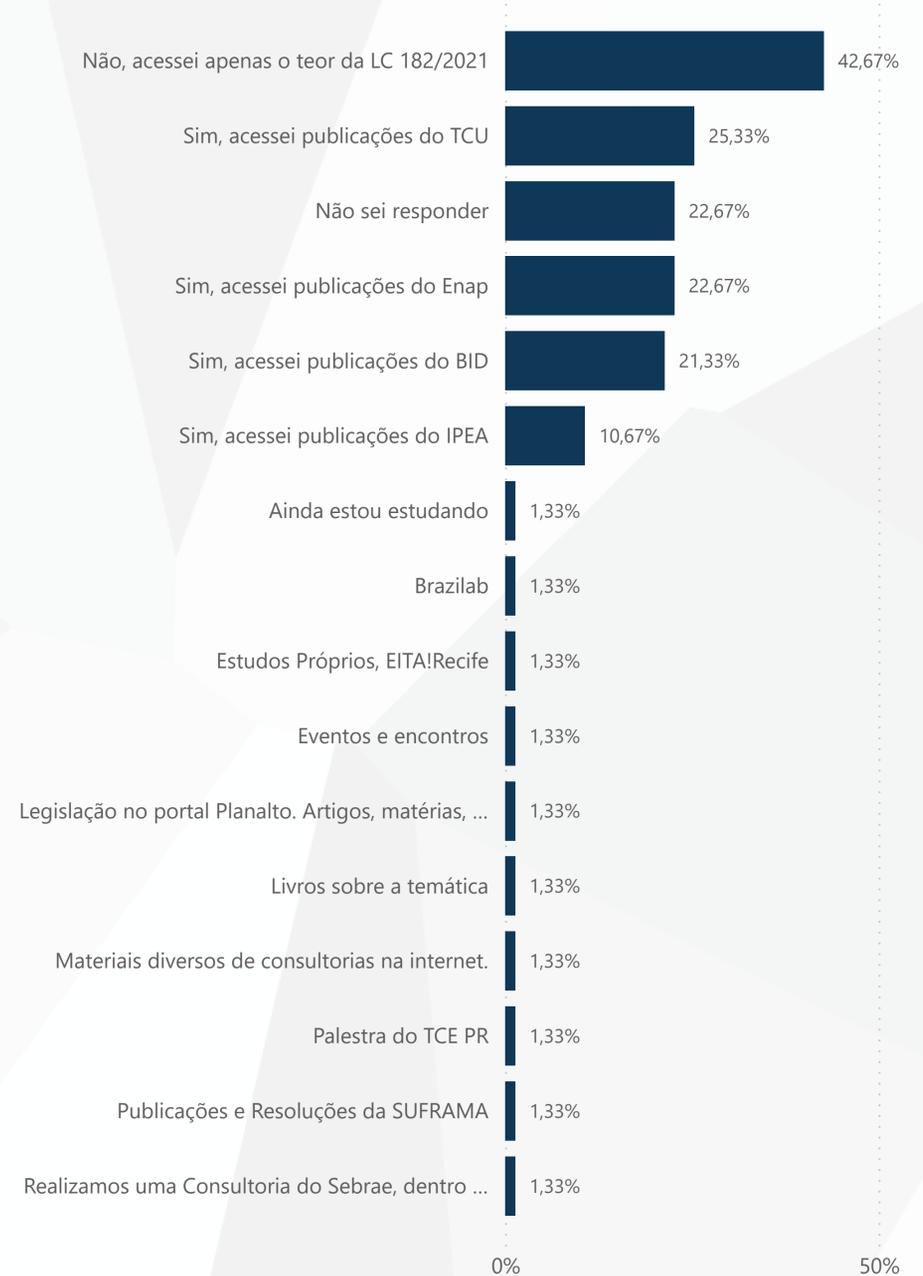
## Você encontrou dificuldade em compreender juridicamente a LC 182/2021? Se sim, em qual nível?



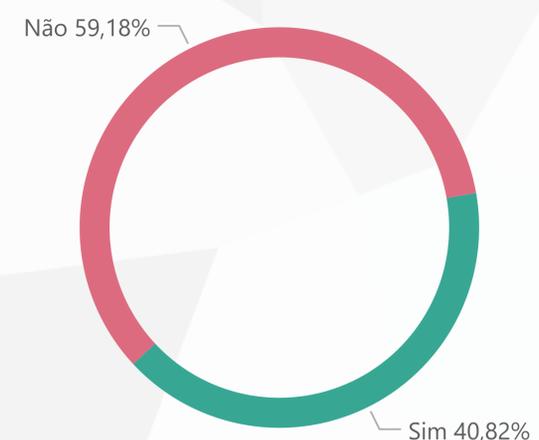
## Você participa e/ou já participou de eventos e/ou fóruns de discussão sobre a LC 182/2021?



## Aprofundou sobre a lei complementar 182/2021 por outras fontes?



## O município promoveu a regulamentação da LC 182/2021 para aplicação em âmbito local?



# BLOCO 6 B - Conhecimento sobre SandBox Regulatório



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

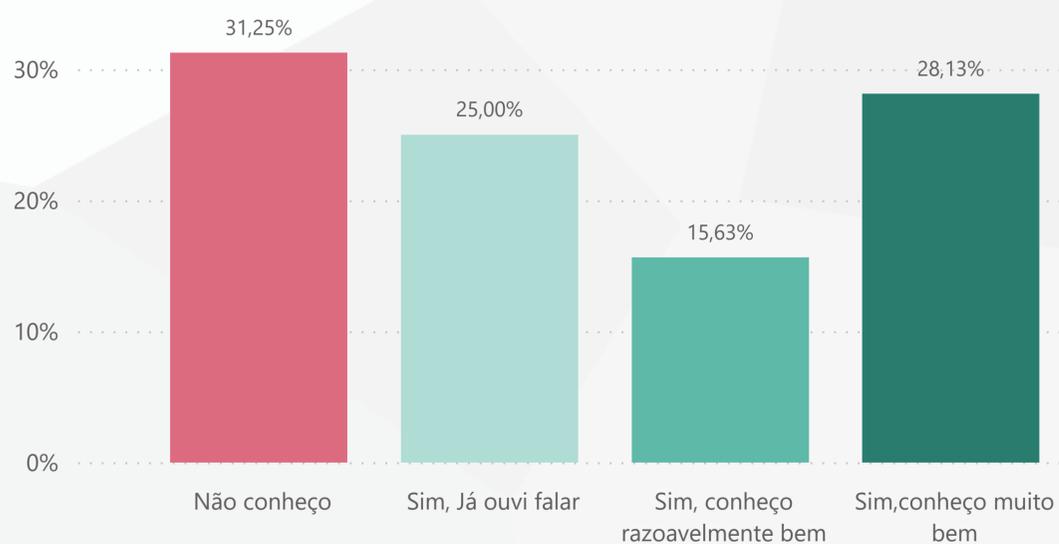
Estado

Todos

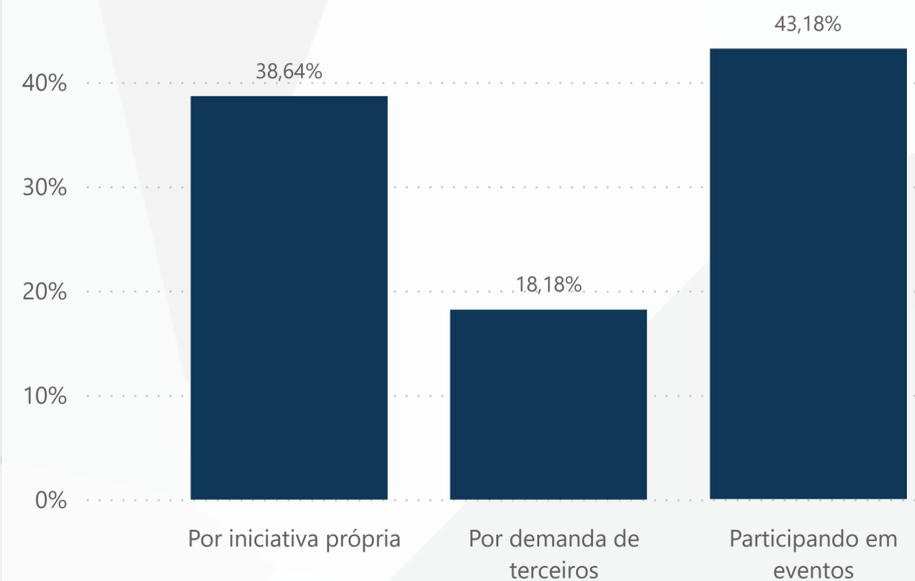
Município

Todos

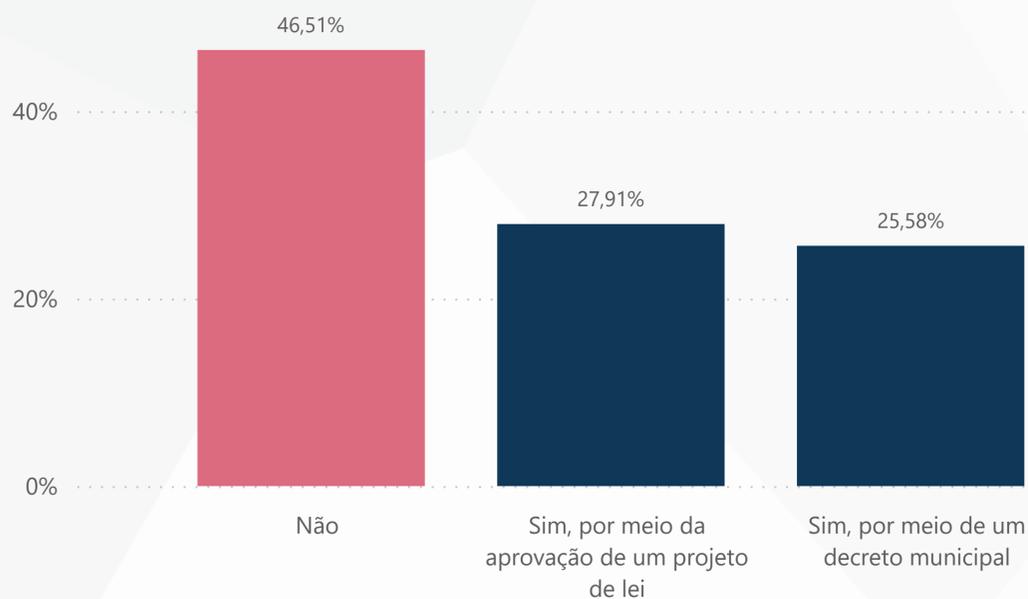
Você conhece o programa de ambiente regulatório experimental - SandBox Regulatório, previsto no art.11 da LC 182/2021?



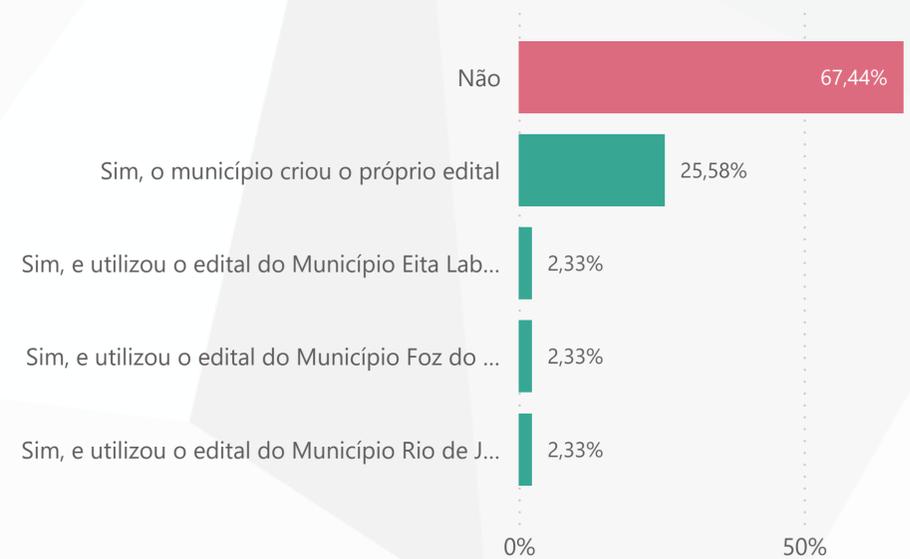
Como ou por que tomou conhecimento do SandBox Regulatório?



Houve regulamentação no município para o SandBox Regulatório?



Foi publicado o edital de seleção no seu município para o SandBox Regulatório?



# BLOCO 6 C - Conhecimento sobre CPSI (Compra Pública de Solução de Inovação)



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

**Bloco 6 C**

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

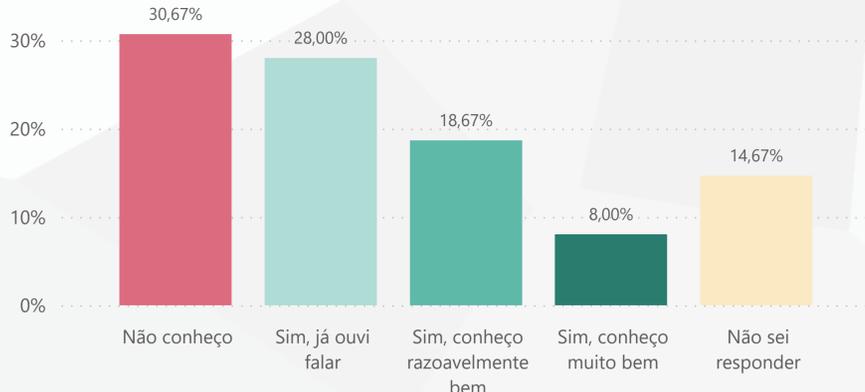
Estado

Todos

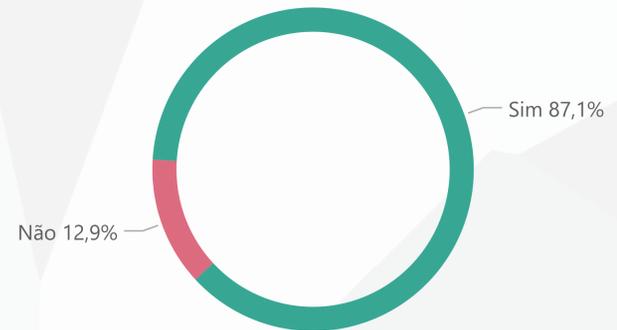
Município

Todos

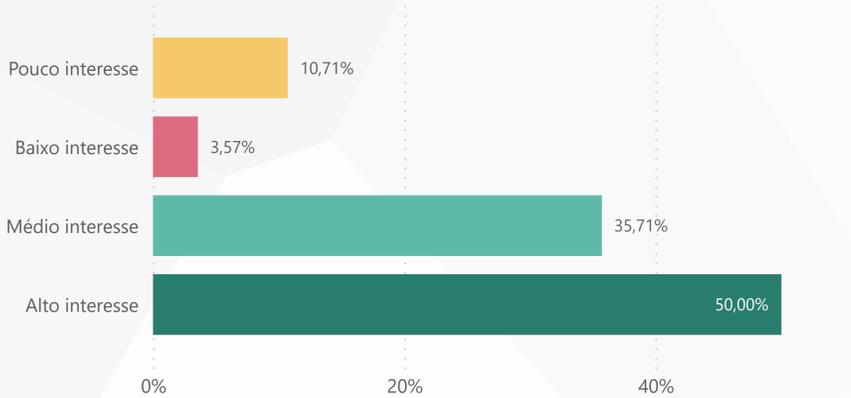
## Você conhece o instrumento de CPSI (Compra Pública de Solução Inovadora) previsto na LC 182/2021?



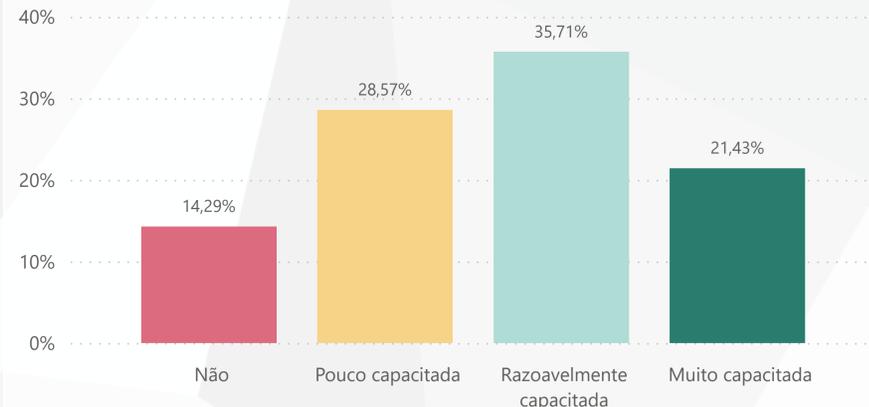
## Houve/existe interesse do município em utilizar o instrumento para eventual Compra Pública de Solução Inovadora (CPSI)



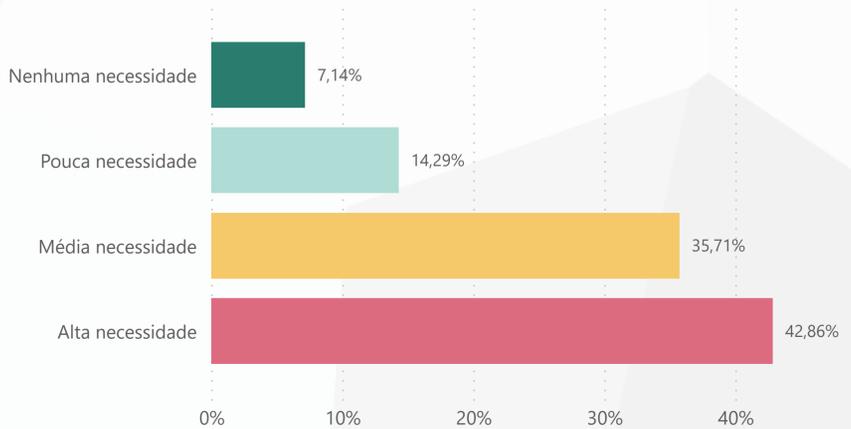
## Qual o nível de interesse dos servidores e colaboradores envolvidos na tentativa de aplicar o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), previsto no art.14 da LC 182/2021?



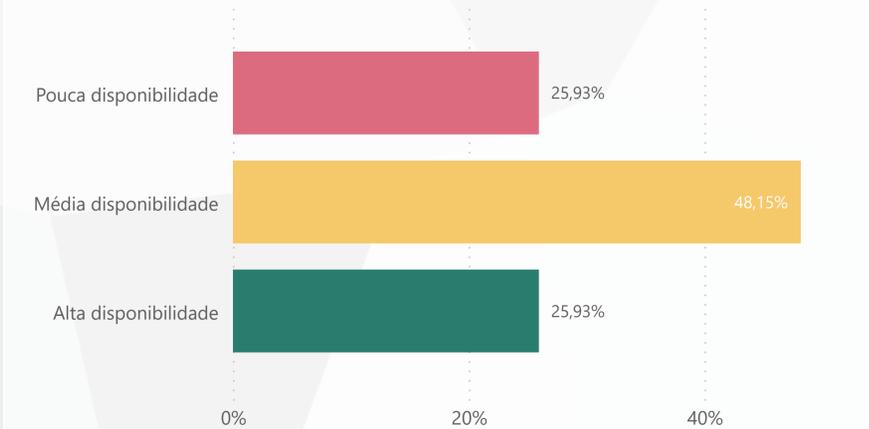
## Na sua avaliação, a equipe técnica local envolvida é capacitada para conduzir um processo de Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)?



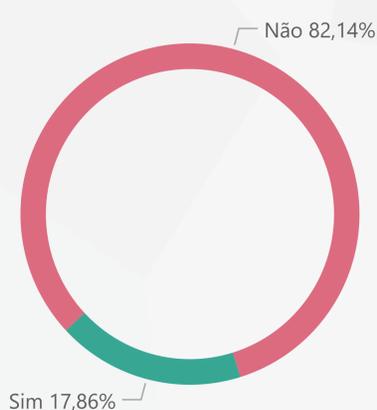
## Na sua opinião qual o nível de necessidade de apoio externo na condução de um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)



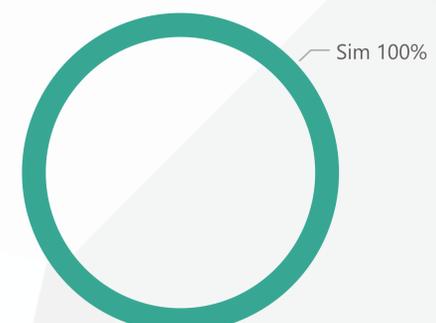
## E qual a sua percepção sobre a disponibilidade de apoio externo na condução de um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)?



## Seu município recebeu apoio externo para a condução de um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)?



## Se soubesse que um outro município está desenvolvendo uma solução inovadora para um desafio semelhante ao do seu, consideraria participar desse processo?



# BLOCO 6 D - Processo de compra de solução inovadora por meio do CPSI



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

Estado

Todos

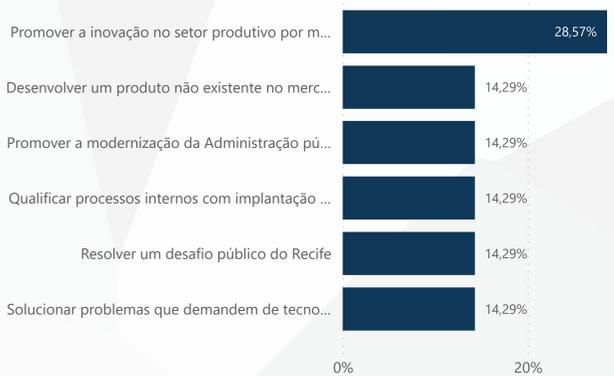
Município

Todos

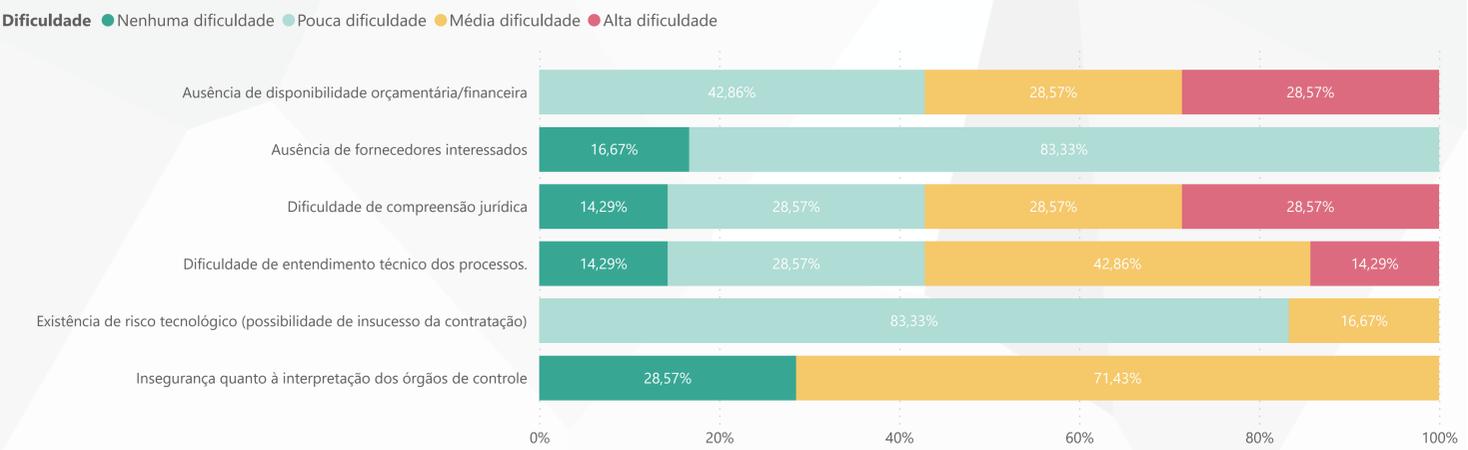
O município iniciou o processo de compra de solução inovadora por meio do Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)?



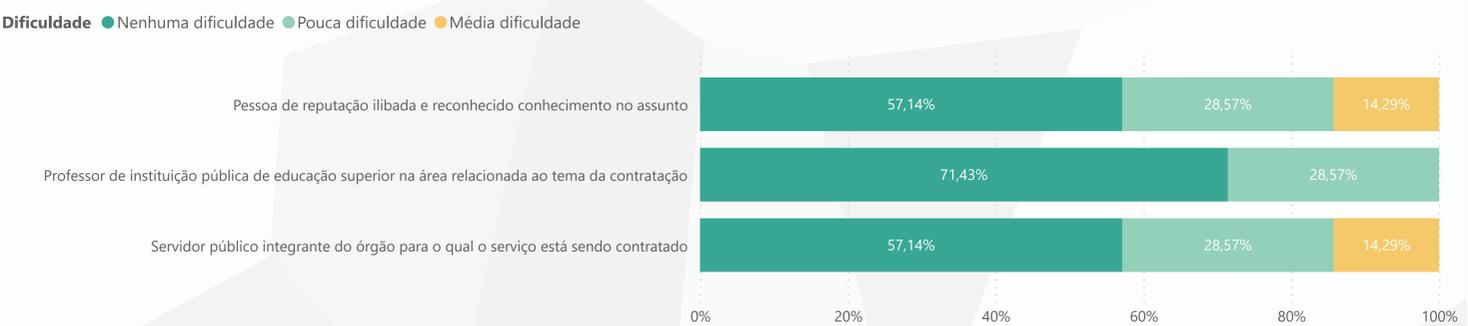
Motivações iniciais para contratação do CPSI



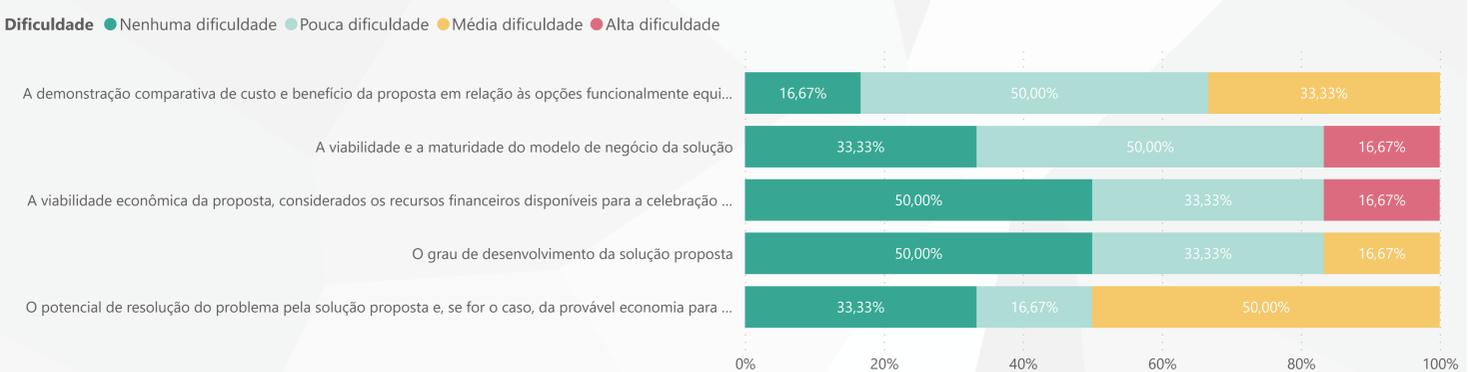
Situações que dificultaram ou impossibilitaram a contratação de inovação utilizando o Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI), previsto no art.14 da LC 182/2021?



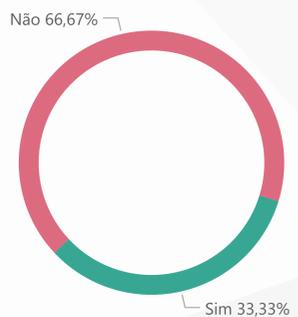
Nível de dificuldade de encontrar integrantes com requisitos técnicos na lei complementar 182



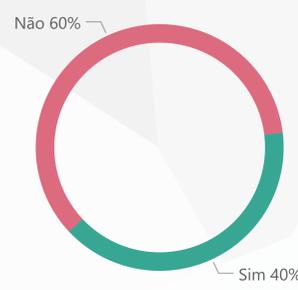
NÍVEL DE DIFICULDADE ENCONTRADO EM RELAÇÃO AO CRITÉRIO PARA JULGAMENTO DAS PROPOSTAS ESTABELECIDAS NA LEI COMPLEMENTAR 182/2021



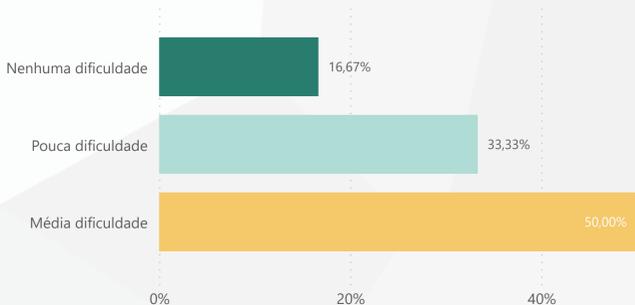
O município definiu obter a titularidade sobre os direitos de propriedade intelectual das criações resultantes do CPSI?



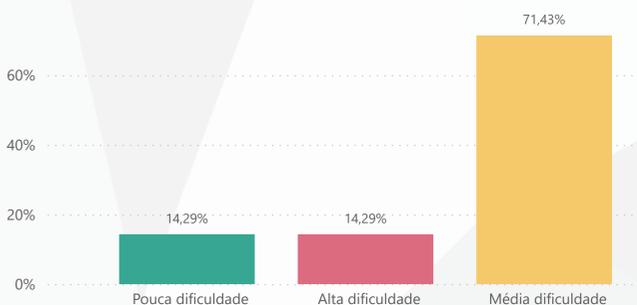
O município optou por participar dos resultados da exploração comercial do licenciamento e da transferência de tecnologia das criações resultantes do CPSI?



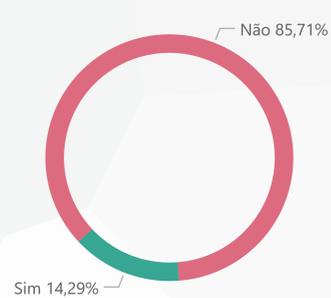
A LC 182/2021 estabelece o limite de até R\$1,6 milhão para cada CPSI. Na sua avaliação, o valor do teto pode dificultar a contratação? Se sim, em qual nível?



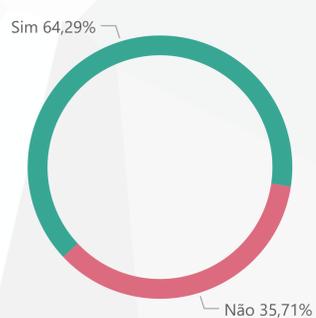
Em relação a necessidade de precificar a solução inovadora encontrada e a criação de etapas de monitoramento e metas condicionadas aos pagamentos, qual o nível de dificuldade encontrado?



A solução inovadora resultante do CPSI foi efetivamente contratada por meio do "Contrato de Fornecimento" conforme estabelecido na seção IV, art. 15 da Lei Complementar 182/2021?



A solução inovadora existente encontrada, foi efetivamente contratada pelo município?



# BLOCO 7 A - Status da regulamentação da Lei 14.133/2021

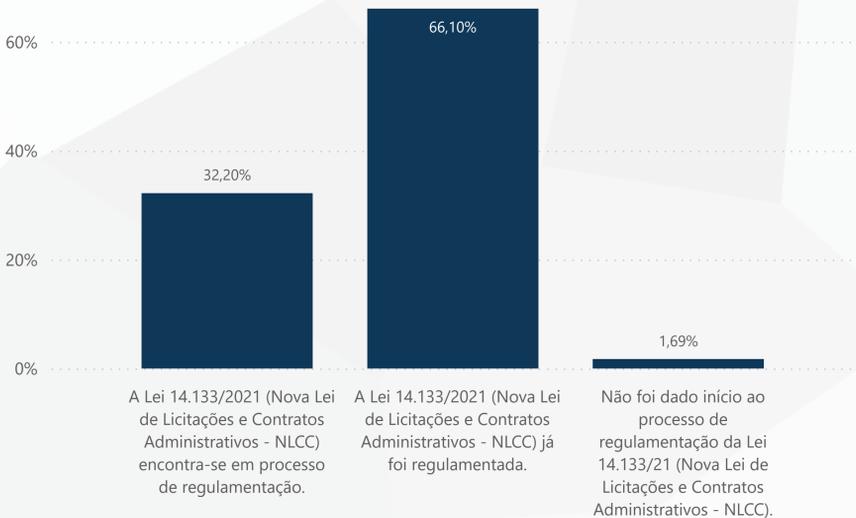


Descritivo da Amostra	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5
Bloco 6 A	Bloco 6 B	Bloco 6 C	Bloco 6 D	<b>Bloco 7 A</b>	Bloco 7 B
	Bloco 7 C	Bloco 7 D	Análises e Cruzamentos I	Análises e Cruzamentos II	

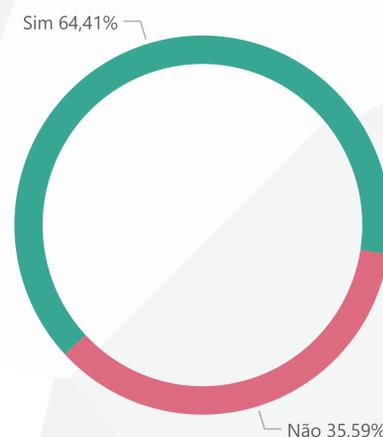
Estado

Município

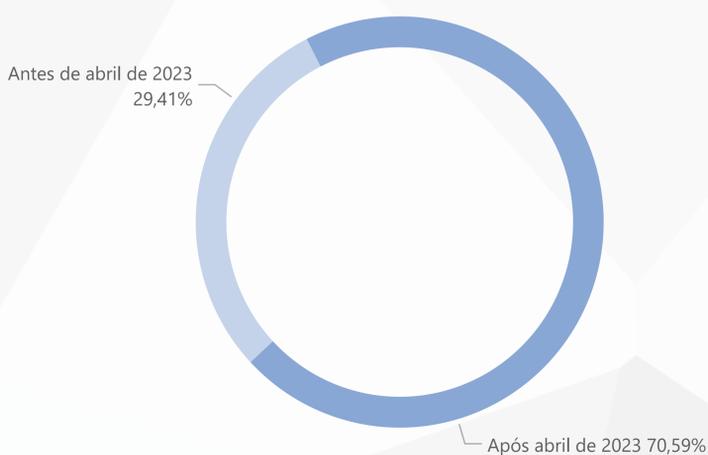
A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC) já foi objeto ou se encontra em processo de regulamentação pelo município?



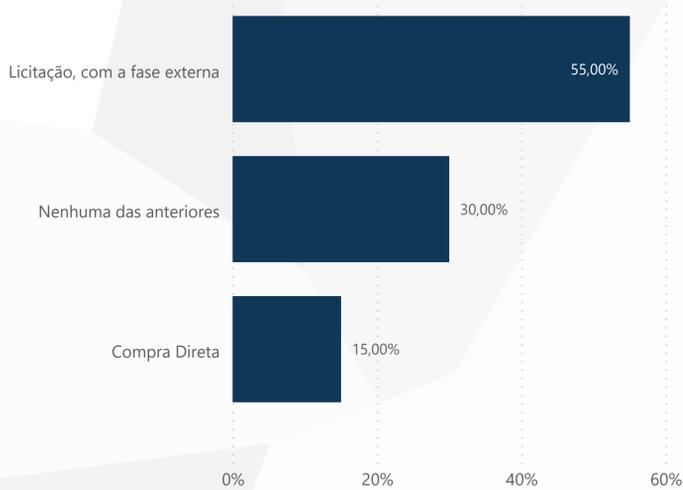
O município já utiliza a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC) em seus processos de contratação?



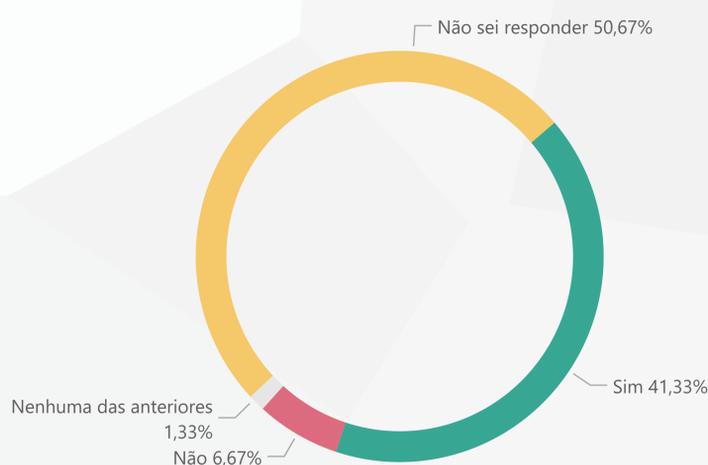
A utilização da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC) ocorreu antes ou depois de abril de 2023?



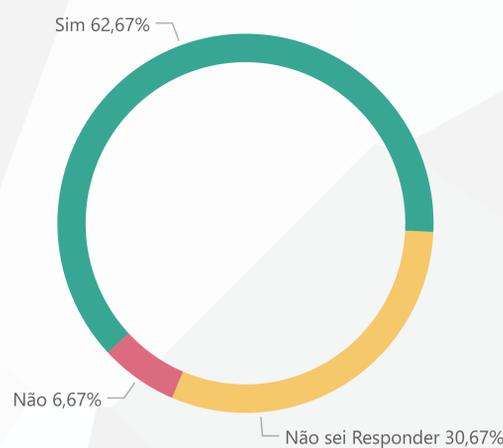
Em quais hipóteses o município utiliza a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC)?



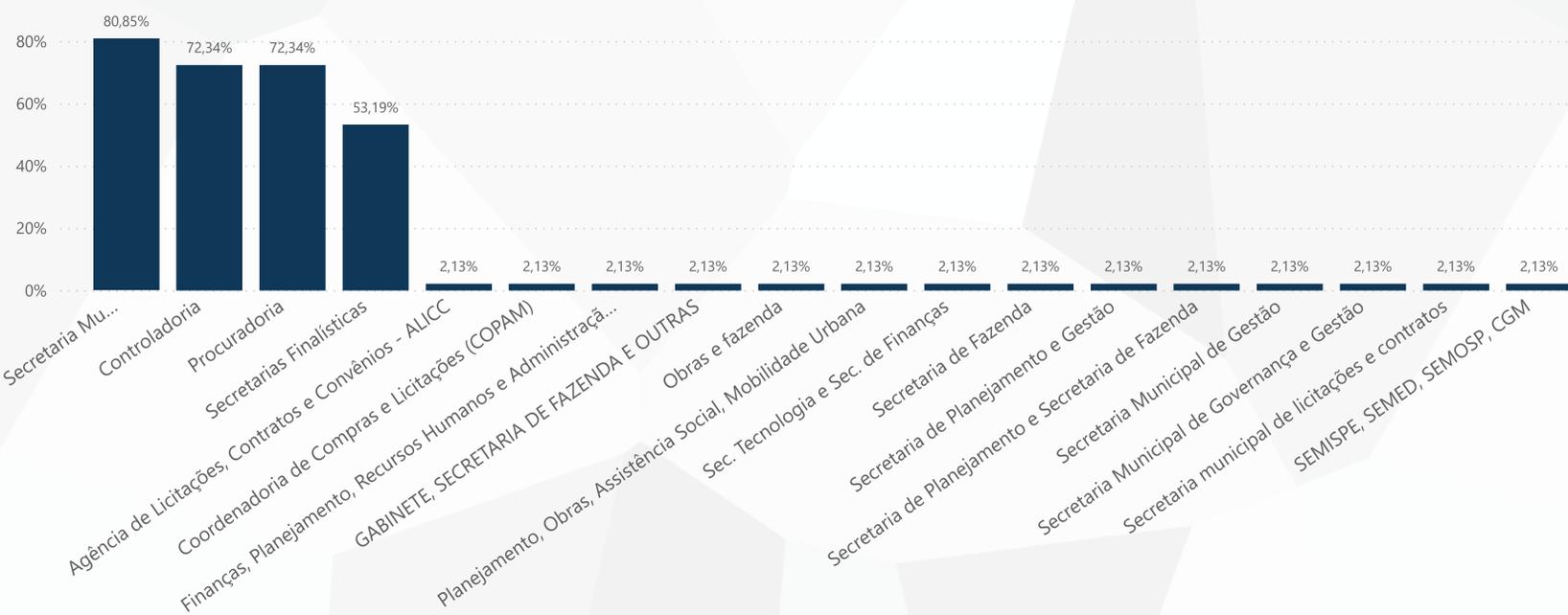
O Município já realiza as publicações dos procedimentos licitatórios no PNCP (Portal Nacional de Compras Públicas)?



Foram criados grupos de trabalho para estudo e/ou implementação da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC)?



Informe qual(is) órgão(s) integra(m) o grupo de trabalho de estudo e/ou implementação da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC)?



# BLOCO 7 B - Dificuldades enfrentadas no processo de regulamentação e implantação da Lei 14.133/2021



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

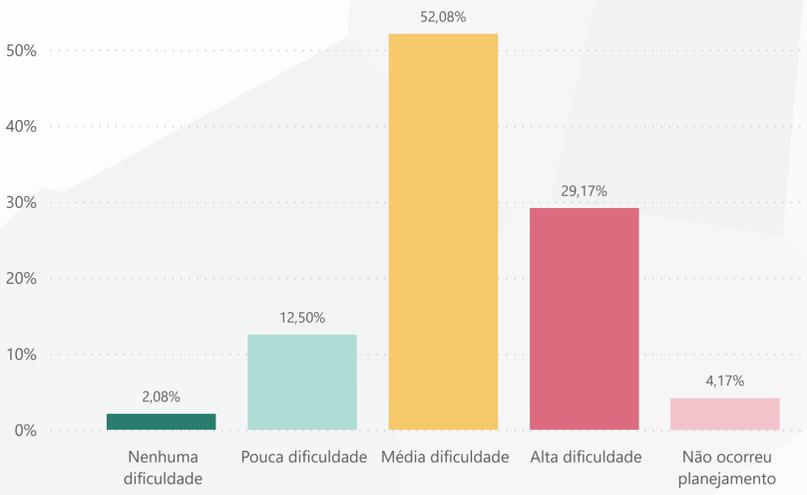
Estado

Todos

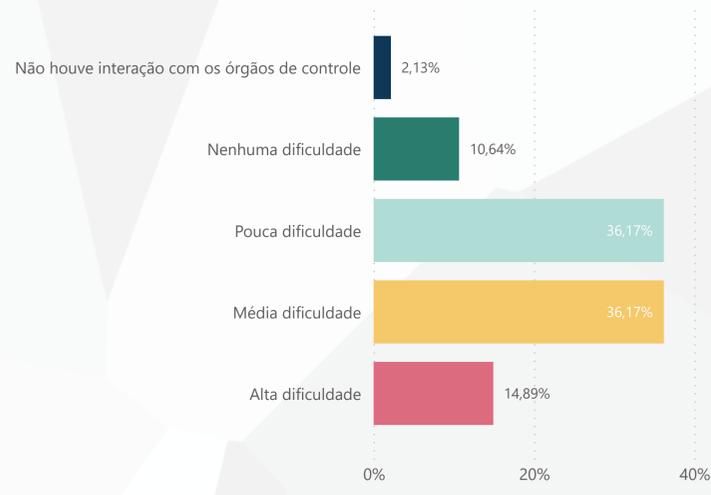
Município

Todos

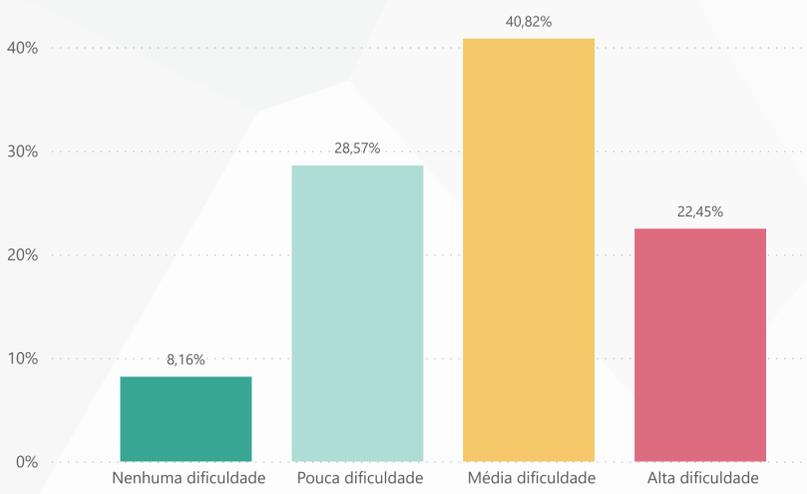
## Planejamento no processo de implantação da Lei



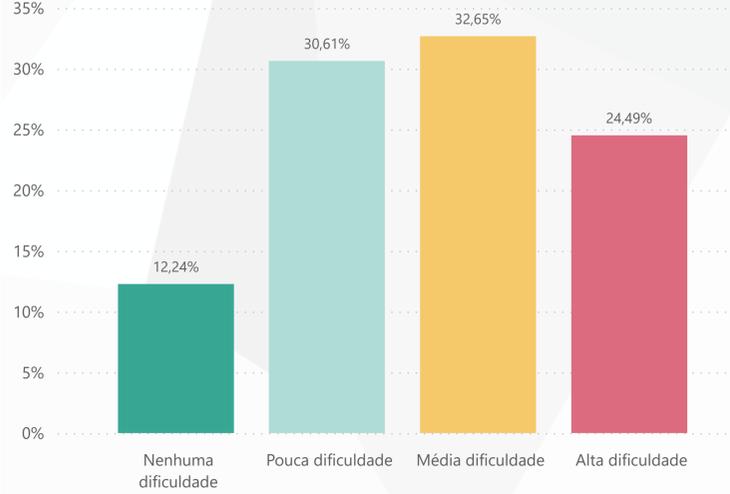
## Interação com os órgãos de controle no processo de implantação



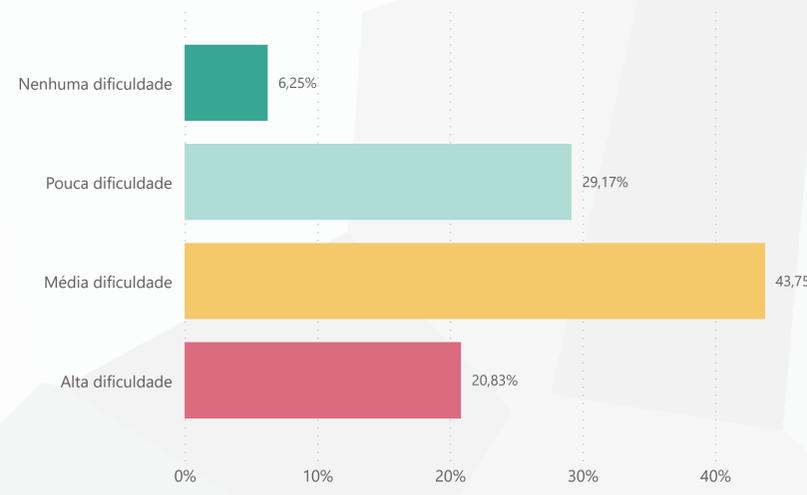
## Desenvolvimento de uma visão sistêmica da Lei



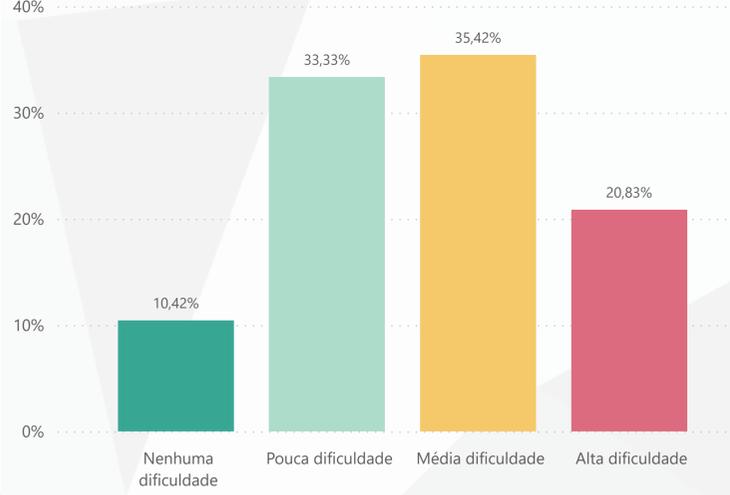
## Equipe com pouca expertise organizacional em licitações e contratos



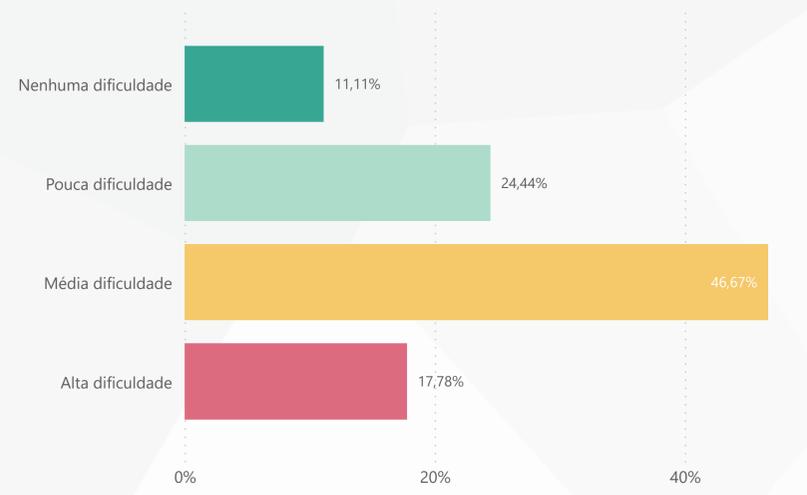
## Definição dos papéis dos envolvidos no processo de implantação



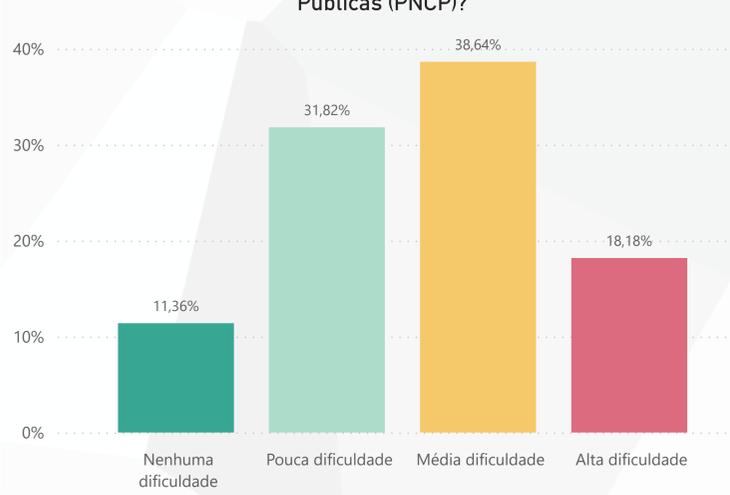
## Conflitos entre os setores envolvidos no processo de implantação



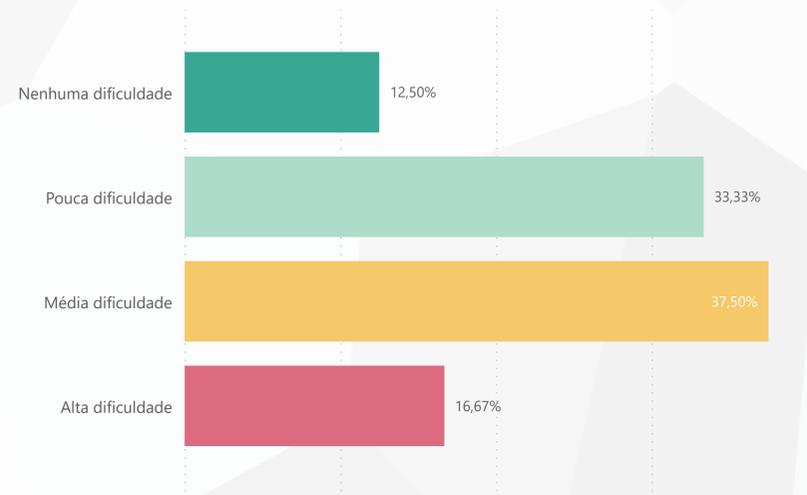
## Demora da regulamentação pela União



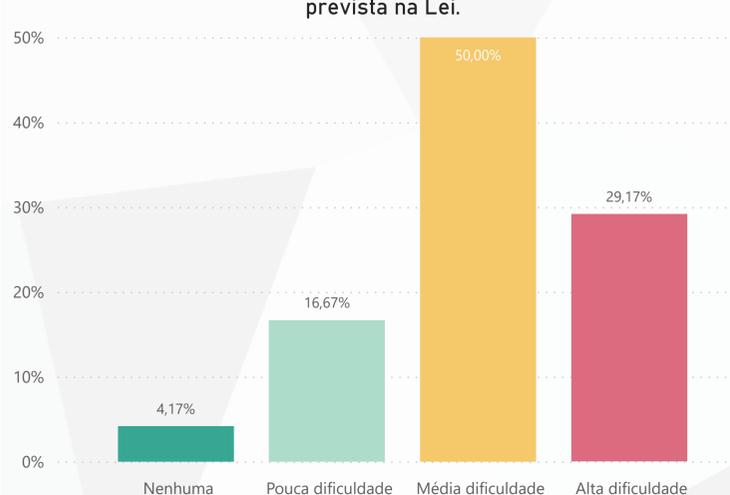
## Comunicação do sistema local com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)?



## Treinamento da equipe responsável pela contratação para a implantação da Lei



## Adequação da estrutura interna do município à estrutura de governança prevista na Lei.



# BLOCO 7 C - Detalhamento da regulamentação no município



Descritivo da Amostra

Bloco 1

Bloco 2

Bloco 3

Bloco 4

Bloco 5

Bloco 6 A

Bloco 6 B

Bloco 6 C

Bloco 6 D

Bloco 7 A

Bloco 7 B

Bloco 7 C

Bloco 7 D

Análises e Cruzamentos I

Análises e Cruzamentos II

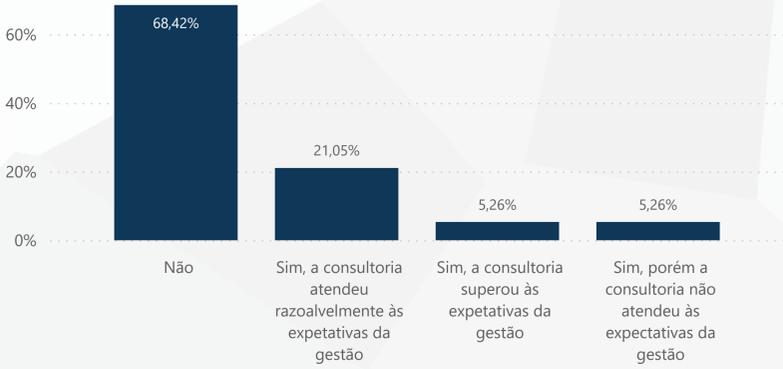
Estado

Todos

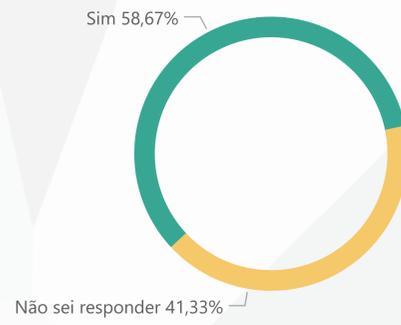
Município

Todos

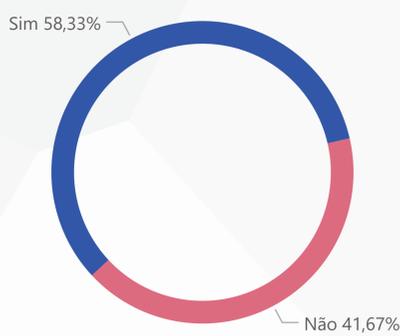
Houve a contratação de consultoria externa para suporte na implantação da Lei?



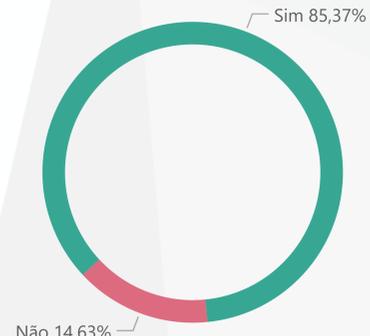
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange competências dos agentes de contratação; pregoeiros e comissão especial de licitação?



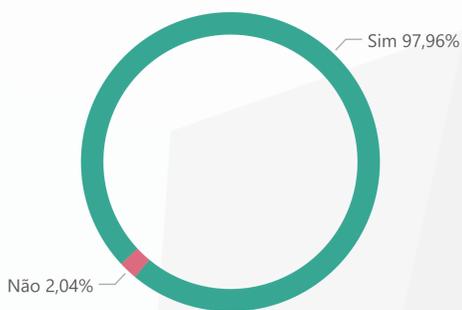
Foram criadas gratificações específicas para agentes de contratação; pregoeiros e membros comissão especial de licitação?



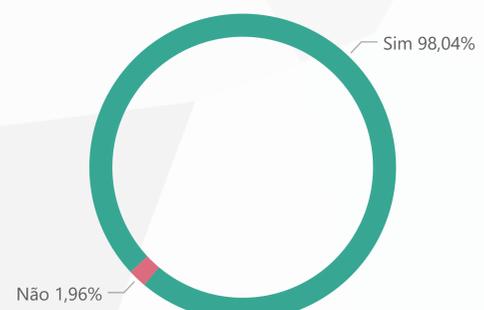
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 (no município abrange regras relativas ao Plano Anual de Contratações Públicas?



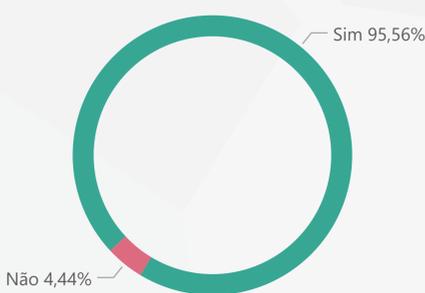
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange regras relativas à elaboração do Estudo Técnico Preliminar?



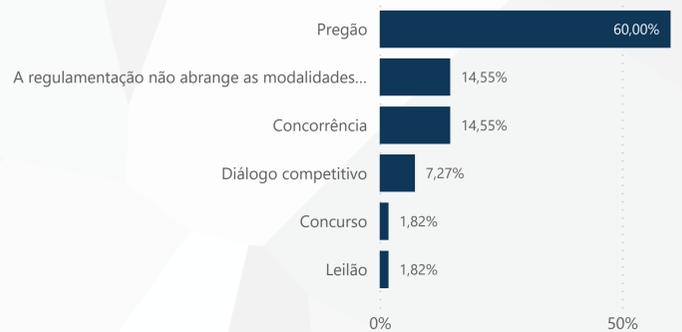
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange regras relativas à elaboração do termo de referência?



A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange regras relativas às formas de cotação de preços?



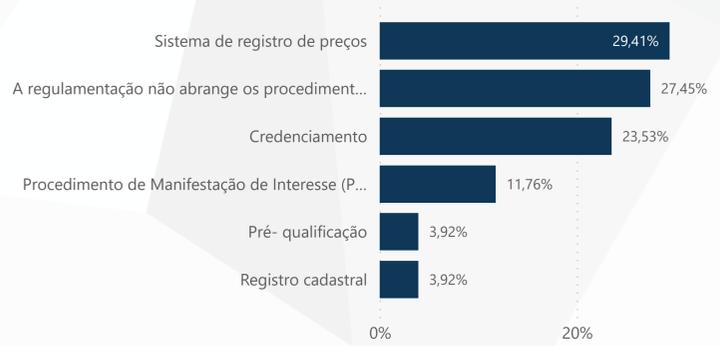
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange quais modalidades de licitação?



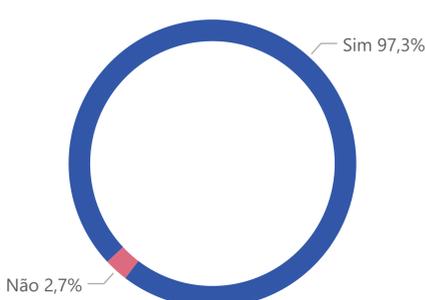
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange quais critérios de julgamento?



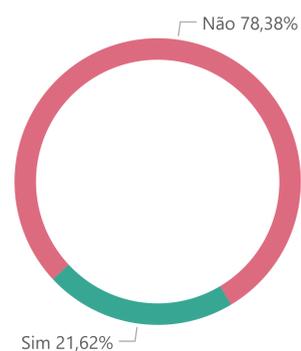
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange quais procedimentos auxiliares de contratação?



A regulamentação da Lei 14.133/2021 abrange regras relativas à fiscalização e gestão do contrato?



Foram criadas gratificações específicas para fiscais e gestores de contratos?



# BLOCO 7 D - Lei 14.133/2021 e inovação



Descritivo da Amostra	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5
Bloco 6 A	Bloco 6 B	Bloco 6 C	Bloco 6 D	Bloco 7 A	Bloco 7 B
	Bloco 7 C	Bloco 7 D	Análises e Cruzamentos I	Análises e Cruzamentos II	

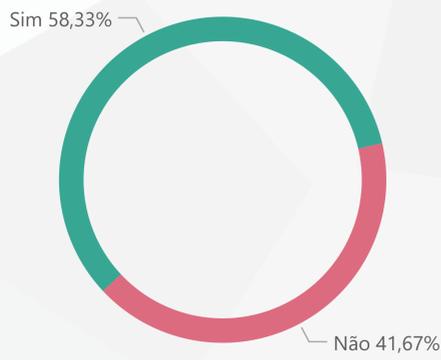
Estado

Todos

Município

Todos

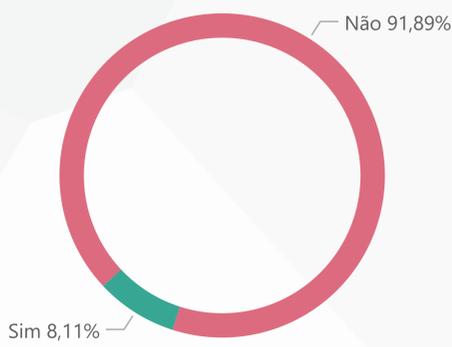
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange regras relativas à inovação?



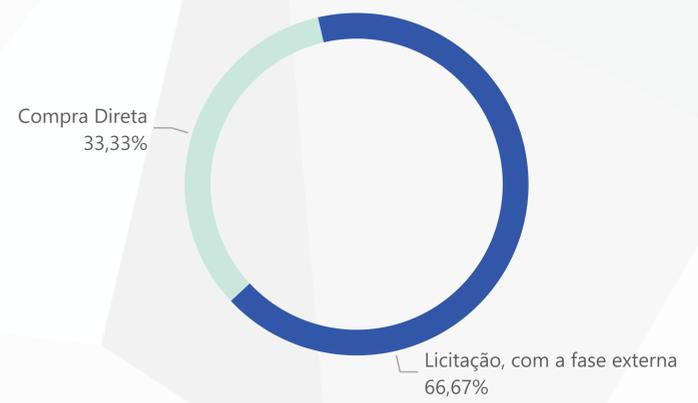
A regulamentação da Lei n. 14.133/21 no município abrange competências dos agentes de contratação; pregoeiros e comissão especial de licitação?



A contratação do objeto que envolva atividade de pesquisa e desenvolvimento e caráter científico, tecnológico ou de inovação foi realizada pela lei 14.133/21?



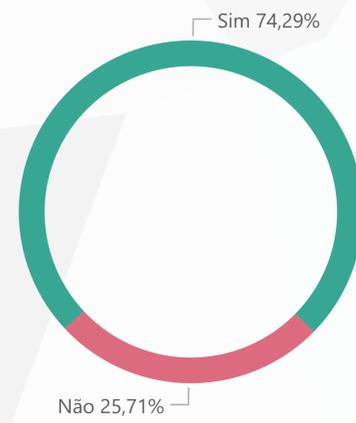
Como foi realizada a contratação de inovação pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLCC)?



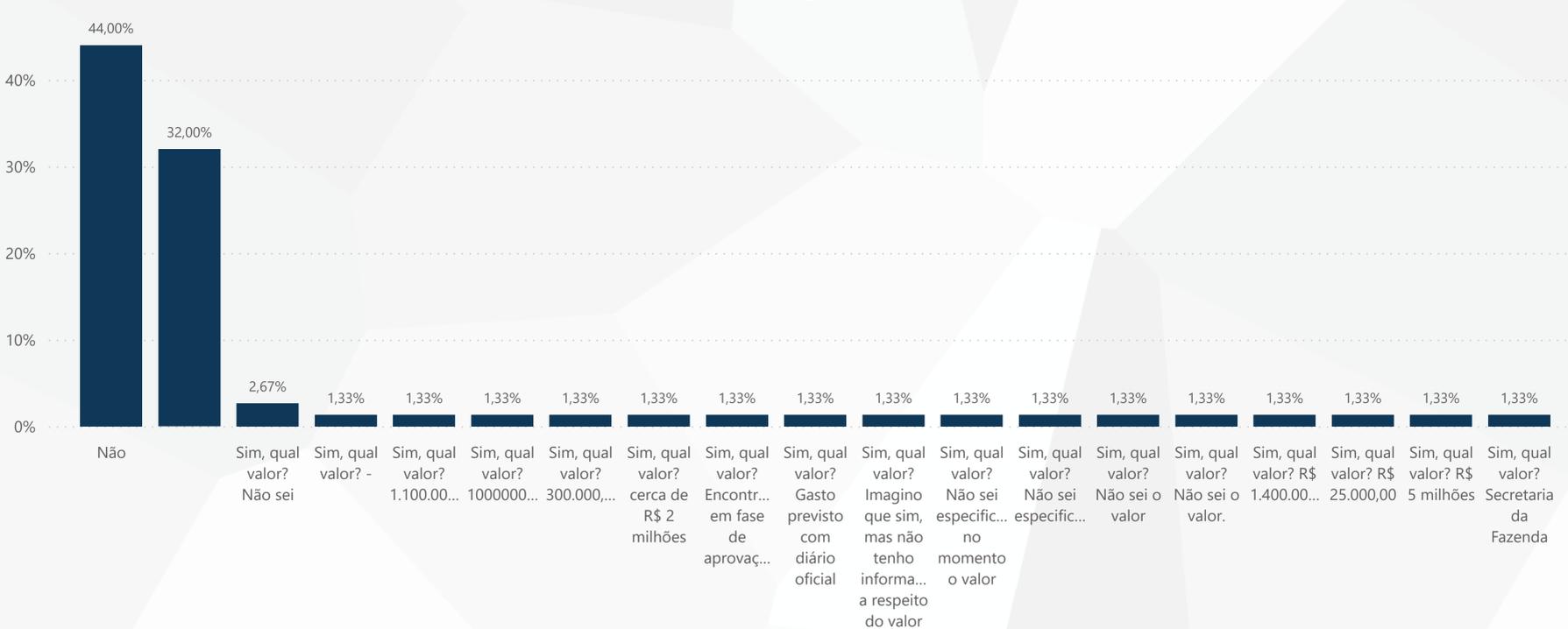
Alguns dos seguintes procedimentos auxiliares previstos na Lei 14.133/2021 foram utilizados na contratação:



O município elaborou, para o ano de 2024, o Plano Anual de Contratações Públicas previsto na Lei 14.133/2021?



Foram alocados no projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 recursos orçamentários voltados para publicação dos editais de licitação em jornais de grande circulação?



# Análises e cruzamentos I

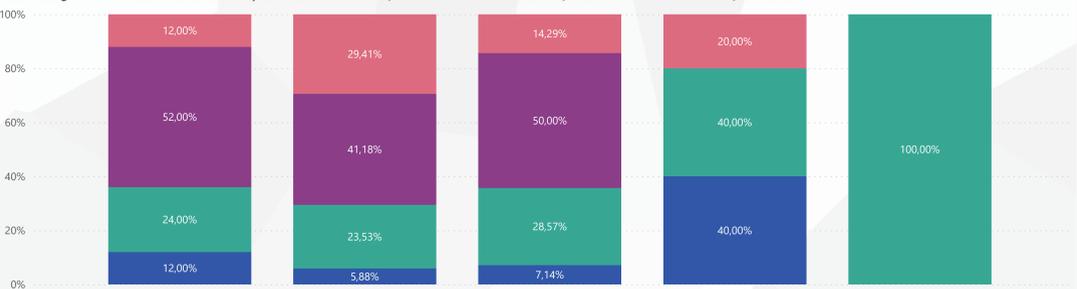


Descritivo da Amostra	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5
Bloco 6 A	Bloco 6 B	Bloco 6 C	Bloco 6 D	Bloco 7 A	Bloco 7 B
	Bloco 7 C	Bloco 7 D	<b>Análises e Cruzamentos I</b>	Análises e Cruzamentos II	

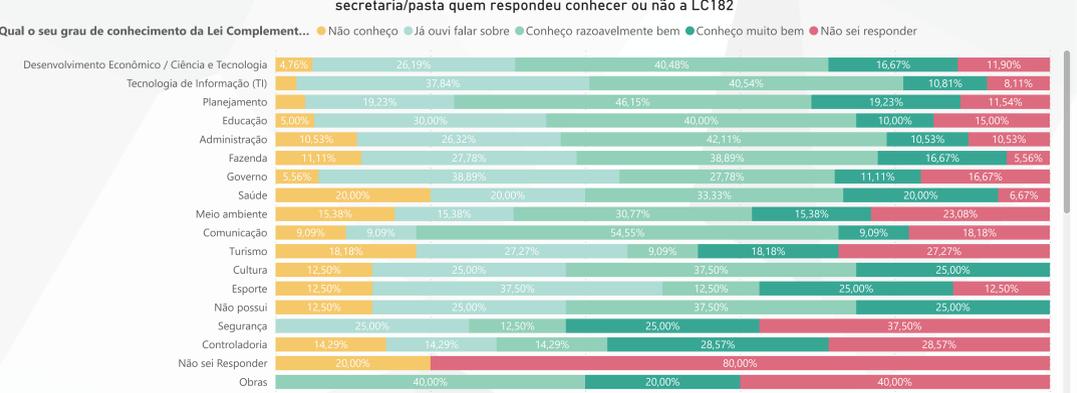
Estado  
 Todos

Município  
 Todos

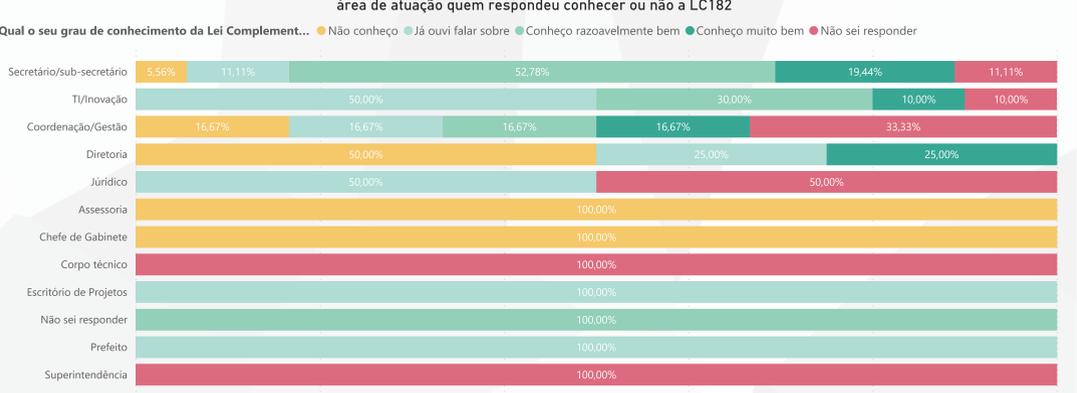
## região do país quem respondeu conhecer ou não a LC182



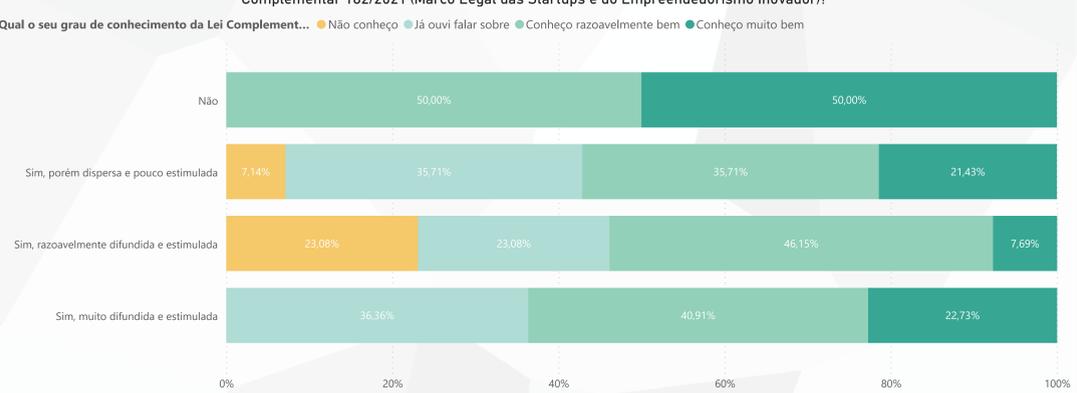
## secretaria/pasta quem respondeu conhecer ou não a LC182



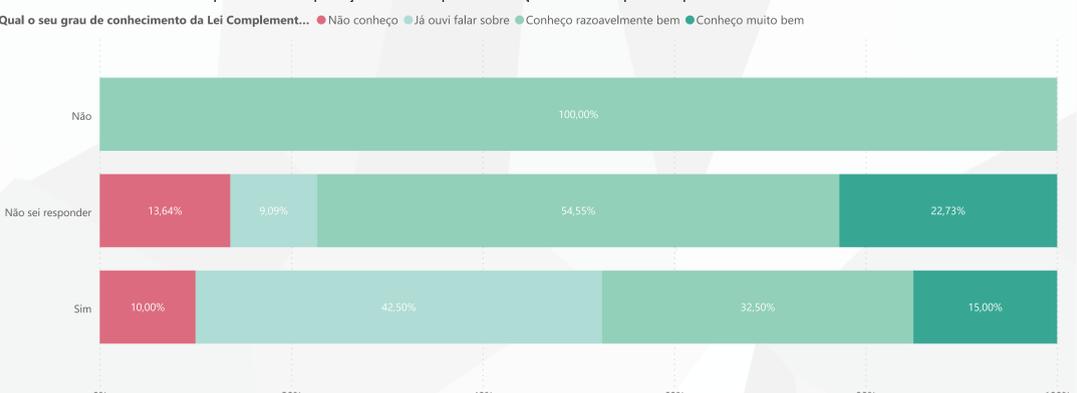
## área de atuação quem respondeu conhecer ou não a LC182



## Contagem de ID RESPOSTA por Considerando a definição de "cultura de inovação" como: "a adoção de estratégias e Qual o seu grau de conhecimento da Lei Complementar 182/2021 (Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador)?"



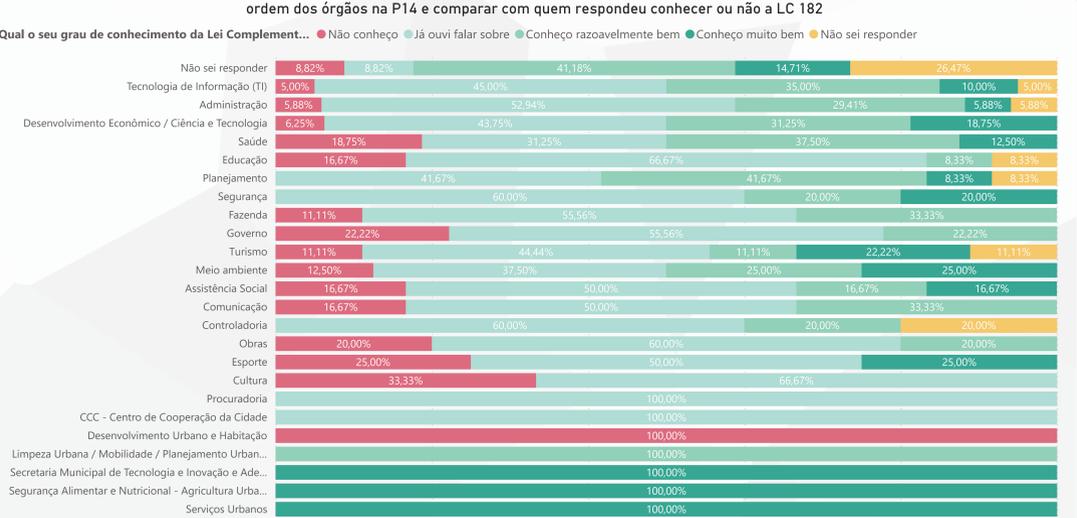
## percentual de quem já iniciou compra de inovação ou não de quem respondeu conhecer a LC182



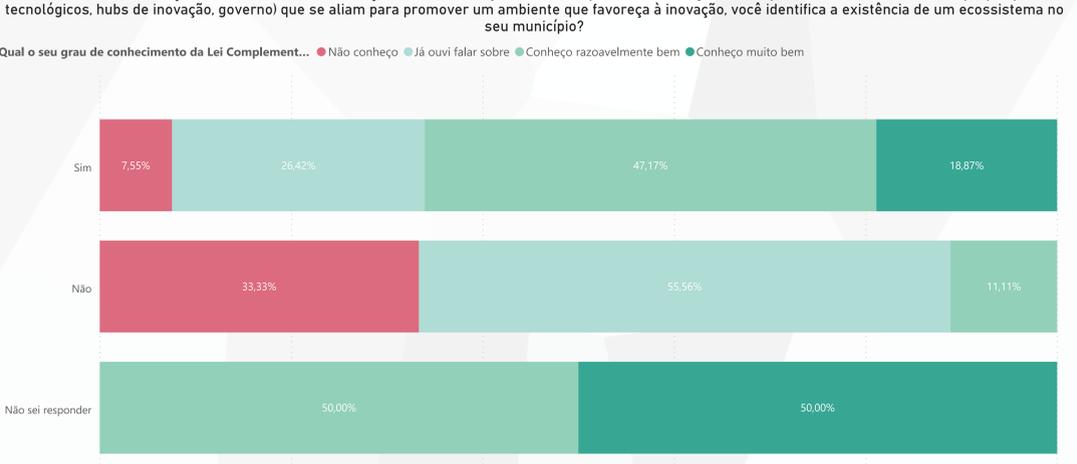
## municípios que iniciaram compra de inovação pela LC182



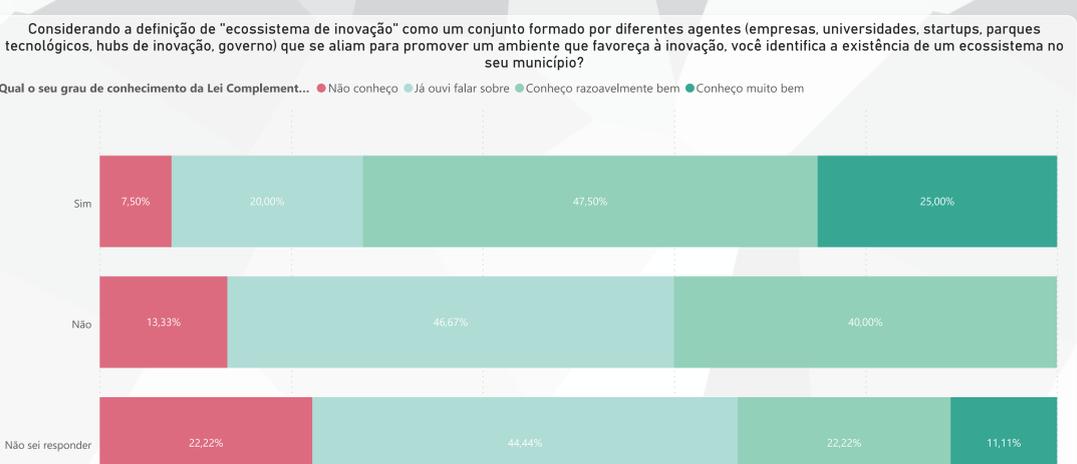
## ordem dos órgãos na P14 e comparar com quem respondeu conhecer ou não a LC 182



## Considerando a definição de "ecossistema de inovação" como um conjunto formado por diferentes agentes (empresas, universidades, startups, parques tecnológicos, hubs de inovação, governo) que se aliam para promover um ambiente que favoreça à inovação, você identifica a existência de um ecossistema no seu município?



## Considerando a definição de "ecossistema de inovação" como um conjunto formado por diferentes agentes (empresas, universidades, startups, parques tecnológicos, hubs de inovação, governo) que se aliam para promover um ambiente que favoreça à inovação, você identifica a existência de um ecossistema no seu município?



## Comparar quem respondeu conhecer as plataformas de auxílio com quem respondeu conhecer ou não a LC 182



Descritivo da Amostra	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5
Bloco 6 A	Bloco 6 B	Bloco 6 C	Bloco 6 D	Bloco 7 A	Bloco 7 B
	Bloco 7 C	Bloco 7 D	Análises e Cruzamentos I	<b>Análises e Cruzamentos II</b>	

Estado  
Todos

Município  
Todos

Municípios que conhecem a LC182 (p41), quantos tentaram utilizar o processo de compra de solução inovadora

7

Município

Caxias do Sul  
Florianópolis  
Maceió  
Porto Alegre  
Recife  
São Cristóvão  
São Paulo

De quem participou de eventos ou fóruns (p44), quantos tentaram utilizar a LC182 (p58)?

6

Município

Caxias do Sul  
Florianópolis  
Porto Alegre  
Recife  
São Cristóvão  
São Paulo

De quem conhece o CPSI razoável ou muito p50, quantos tentaram utilizar (p58)?

7

Município

Caxias do Sul  
Florianópolis  
Maceió  
Porto Alegre  
Recife  
São Cristóvão  
São Paulo

Quem tem interesse em utilizar o cpsi p51, quantos realmente utilizaram (p58)?

7

NOME DO MUNICÍPIO

Caxias do Sul  
Florianópolis  
Maceió  
Porto Alegre  
Recife  
São Cristóvão  
São Paulo

Dos municípios que receberam ajuda p56, quantos realmente utilizaram o cpsi (p58)?

7

NOME DO MUNICÍPIO

Caxias do Sul  
Florianópolis  
Maceió  
Porto Alegre  
Recife  
São Cristóvão  
São Paulo

Dos municípios que consideram associar a outro p57, quantos não iniciaram a utilização p58?

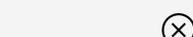
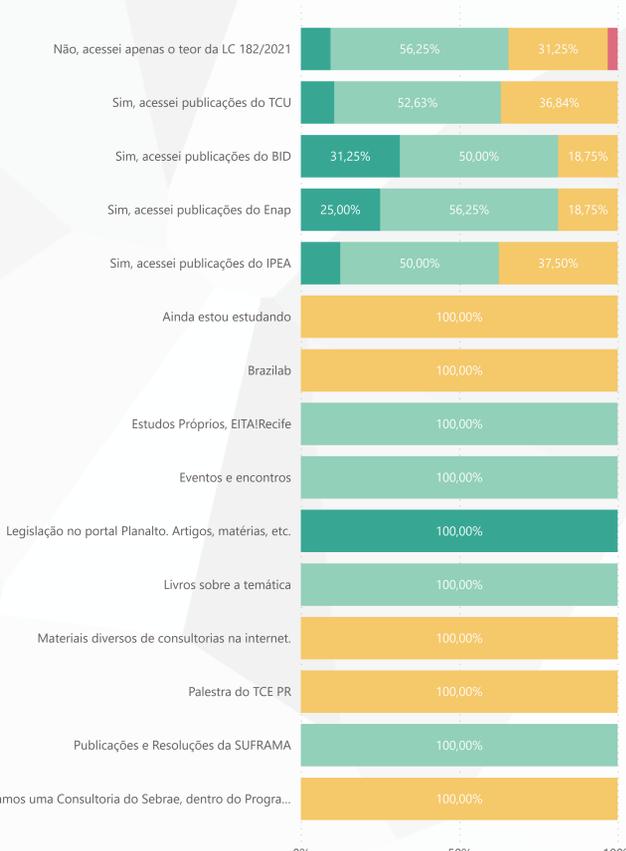
33

NOME DO MUNICÍPIO

Abaetetuba  
Apuarana  
Assaí  
Belém  
Belo Horizonte  
Boa Vista  
Cachoeiro de Itapemirim  
Canoas  
Concórdia  
Curitiba  
Curvelo  
Feira de Santana  
Formiga  
Guarulhos  
Ijuí  
Itaberá  
Itapipoca  
Jaguariúna  
Lavras  
Maringá  
Mogi das Cruzes  
Natal  
Niterói  
Osasco  
Ponta Grossa  
Praia Grande  
Quirinópolis  
Rio de Janeiro  
São José dos Campos  
São Luís  
Teresópolis  
Tubarão  
Valinhos

De quem mencionou ter acessado as fontes de conteúdo (p42) quais tiveram media ou alta dificuldade de compreensão (p43)?

Nível de Dificuldade ● Não encontrei dificulda... ● Pouca dificuldade ● Média dificuldade ● Alta dificuldade



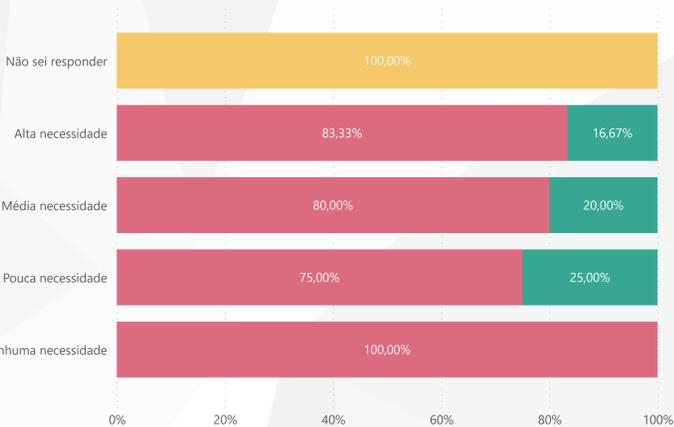
Há algo errado em um ou mais campos. [Ver detalhes](#)



Há algo errado em um ou mais campos. [Ver detalhes](#)

Na sua opinião qual o nível de necessidade de apoio externo na condução de um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI) e Seu município recebeu apoio externo para a condução de um Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)?

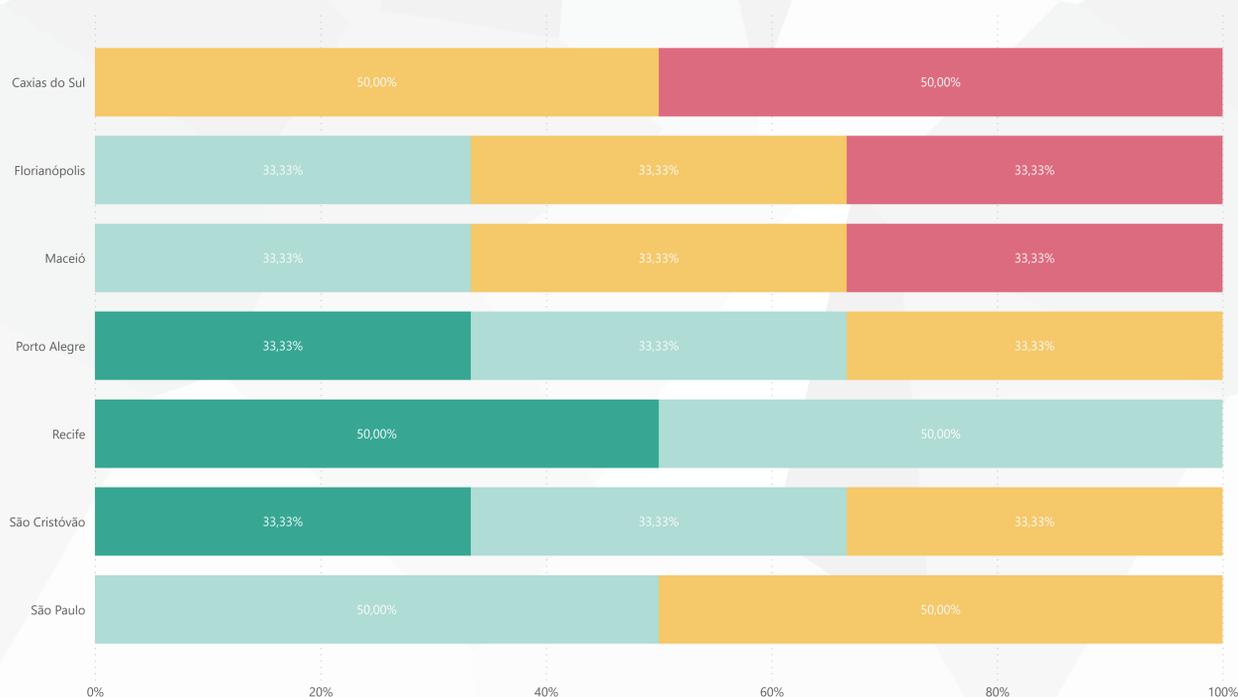
Seu município recebeu apo... ● Não ● Não sei responder ● Sim



Há algo errado em um ou mais campos. [Ver detalhes](#)

Dos municípios que responderam a questão p68, identificar para cada variável de tipo de dificuldade quais municípios iniciariam contratação do cpsi(p58)

GRAU DE DIFICULDADE DA SITUAÇÃO ● Nenhuma dificuldade ● Pouca dificuldade ● Média dificuldade ● Alta dificuldade



## **ANEXO II**

### Anexos Diversos

ROBERTO SEARA MACHADO POJO REGO  
**DECRETO Nº 11.430, DE 8 DE MARÇO DE 2023**

Regulamenta a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 25, § 9º, inciso I, e no art. 60, **caput**, inciso III, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e no art. 4º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

**Objeto e âmbito de aplicação**

Art. 1º Este Decreto regulamenta o disposto no inciso I do § 9º do art. 25 e no inciso III do **caput** do art. 60 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a exigência, em contratações públicas, de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e sobre a utilização do desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho como critério de desempate em licitações, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Definições

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - acordo de cooperação técnica - instrumento por meio do qual é formalizada parceria entre a administração pública federal e a unidade de ente público

responsável pela política pública para consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam transferência de recursos financeiros;

II - administração - órgão ou entidade por meio do qual a administração pública federal atua como contratante;

III - unidade responsável pela política pública - órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal responsável pela política de atenção a mulheres vítimas de violência doméstica, com competência na localidade onde será prestado o serviço; e

IV - violência doméstica - tipo de violação definido no art. 5º da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

## CAPÍTULO II

### DO PERCENTUAL MÍNIMO DE VAGAS

Percentual aplicável

Art. 3º Os editais de licitação e os avisos de contratação direta para a contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nos termos do disposto no inciso XVI do caput do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, preverão o emprego de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica, em percentual mínimo de oito por cento das vagas.

§ 1º O disposto no **caput** aplica-se a contratos com quantitativos mínimos de vinte e cinco colaboradores.

§ 2º O percentual mínimo de mão de obra estabelecido no **caput** deverá ser mantido durante toda a execução contratual.

§ 3º As vagas de que trata o **caput**:

I - incluem mulheres trans, travestis e outras possibilidades do gênero feminino, nos termos do disposto no art. 5º da Lei nº 11.340, de 2006; e

II - serão destinadas prioritariamente a mulheres pretas e pardas, observada a proporção de pessoas pretas e pardas na unidade da federação onde ocorrer a prestação do serviço, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 4º A indisponibilidade de mão de obra com a qualificação necessária para atendimento do objeto contratual não caracteriza descumprimento do disposto no **caput**

## CAPÍTULO III

### DO ACORDO DE COOPERAÇÃO

Formalização

Art. 4º Para fins de cumprimento do disposto neste Decreto, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Ministério das Mulheres firmarão acordo de cooperação técnica com as unidades responsáveis pela política pública de atenção a mulheres vítimas de violência doméstica.

§ 1º São objetivos do acordo de cooperação técnica de que trata o **caput**:

I - o apoio ao atendimento do percentual mínimo de vagas estabelecido no **caput** do art. 3º, por meio do fornecimento, pela unidade responsável pela política pública, da relação de mulheres vítimas de violência doméstica que tenham autorizado expressamente a disponibilização de seus dados para fins de obtenção de trabalho; e

II - a disponibilização, pela unidade responsável pela política pública, de declaração de manutenção das mulheres vítimas de violência doméstica entre as empregadas do licitante alocadas ao contrato com a administração.

§ 2º A relação de que trata o inciso I do § 1º contemplará todas as mulheres que tenham autorizado expressamente a disponibilização de seus dados para fins de obtenção de trabalho.

§ 3º O acordo de cooperação técnica de que trata o **caput** não envolverá a transferência de recursos financeiros ou orçamentários.

§ 4º O acordo de cooperação técnica previsto no **caput** conterá cláusula que assegure o sigilo da condição de vítima de violência doméstica.

§ 5º A aplicação do disposto no **caput** está condicionada à existência de acordo de cooperação técnica.

#### CAPÍTULO IV

##### DAS AÇÕES DE EQUIDADE ENTRE MULHERES E HOMENS

Desempate nos processos licitatórios

Art. 5º O desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho será critério de desempate em processos licitatórios, nos termos do disposto no inciso III do **caput** do art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, serão consideradas ações de equidade, respeitada a seguinte ordem:

I - medidas de inserção, de participação e de ascensão profissional igualitária entre mulheres e homens, incluída a proporção de mulheres em cargos de direção do licitante;

II - ações de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens em matéria de emprego e ocupação;

III - igualdade de remuneração e paridade salarial entre mulheres e homens;

IV - práticas de prevenção e de enfrentamento do assédio moral e sexual;

V - programas destinados à equidade de gênero e de raça; e

VI - ações em saúde e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros.

§ 2º Ato do Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos disporá sobre a forma de aferição, pela administração, e sobre a forma de comprovação, pelo licitante, do desenvolvimento das ações de que trata o § 1º

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

### Sigilo

Art. 6º A administração e a empresa contratada, nos termos do disposto na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, assegurarão o sigilo da condição de vítima de violência doméstica da mão de obra alocada na prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra de que trata este Decreto.

### Discriminação

Art. 7º É vedado o tratamento discriminatório à mulher vítima de violência doméstica integrante da mão de obra alocada na prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra de que trata este Decreto.

### Normas complementares

Art. 8º O Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos poderá editar normas complementares necessárias à execução do disposto neste Decreto.

### Vigência

Art. 9º Este Decreto entra em vigor em 30 de março de 2023.

Brasília, 8 de março de 2023; 202º da Independência e 135º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Silvio Luiz de Almeida*

*Esther Dweck*

*Anielle Francisco da Silva*

*Aparecida Gonçalves*

## **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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021,

**DECRETA:**

### **Objeto e âmbito de aplicação**

Art. 1º Este Decreto 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.

Parágrafo único. Este Decreto aplica-se às contratações realizadas por outros entes federativos com a utilização de recursos da União oriundos de transferências voluntárias.

### **Definições**

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - bem de luxo - bem de consumo com alta elasticidade-renda da demanda, identificável por meio de características tais como:

- a) ostentação;
- b) opulência;
- c) forte apelo estético; ou

d) requinte;

II - bem de qualidade comum - bem de consumo com baixa ou moderada elasticidade-renda da demanda;

III - bem de consumo - todo material que atenda a, no mínimo, um dos seguintes critérios:

a) durabilidade - em uso normal, perde ou reduz as suas condições de uso, no prazo de dois anos;

b) fragilidade - facilmente quebradiço ou deformável, de modo irrecuperável ou com perda de sua identidade;

c) perecibilidade - sujeito a modificações químicas ou físicas que levam à deterioração ou à perda de suas condições de uso com o decorrer do tempo;

d) incorporabilidade - destinado à incorporação em outro bem, ainda que suas características originais sejam alteradas, de modo que sua retirada acarrete prejuízo à essência do bem principal; ou

e) transformabilidade - adquirido para fins de utilização como matéria-prima ou matéria intermediária para a geração de outro bem; e

IV - elasticidade-renda da demanda - razão entre a variação percentual da quantidade demandada e a variação percentual da renda média.

### **Classificação de bens**

Art. 3º O ente público considerará no enquadramento do bem como de luxo, conforme conceituado no inciso I do **caput** do art. 2º:

I - relatividade econômica - variáveis econômicas que incidem sobre o preço do bem, principalmente a facilidade ou a dificuldade logística regional ou local de acesso ao bem; e

II - relatividade temporal - mudança das variáveis mercadológicas do bem ao longo do tempo, em função de aspectos como:

a) evolução tecnológica;

b) tendências sociais;

c) alterações de disponibilidade no mercado; e

d) modificações no processo de suprimento logístico.

Art. 4º Não será enquadrado como bem de luxo aquele que, mesmo considerado na definição do inciso I do **caput** do art. 2º:

I - for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade

comum de mesma natureza; ou

II - tenha as características superiores justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade.

### **Vedação à aquisição de bens de luxo**

Art. 5º É vedada a aquisição de bens de consumo enquadrados como bens de luxo, nos termos do disposto neste Decreto.

### **Bens de luxo na elaboração do plano de contratação anual**

Art. 6º As unidades de contratação dos órgãos e das entidades, em conjunto com as unidades técnicas, identificarão os bens de consumo de luxo constantes dos documentos de formalização de demandas antes da elaboração do plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Na hipótese de identificação de demandas por bens de consumo de luxo, nos termos do disposto no **caput**, os documentos de formalização de demandas retornarão aos setores requisitantes para supressão ou substituição dos bens demandados.

### **Normas complementares**

Art. 7º O Secretário de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá editar normas complementares para a execução do disposto neste Decreto.

### **Vigência**

Art. 8º Este Decreto entra em vigor em 29 de setembro de 2021.

Brasília, 27 de setembro de 2021; 200º da Independência e 133º da República.

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.

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso VII do art. 127 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, o art. 9º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

## CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º A alta administração dos órgãos e entidades de que trata o caput deve implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em consonância com o disposto nesta Portaria.

§ 2º Os entes da federação que realizarem contratações com a utilização de recursos da União oriundos de transferências voluntárias poderão observar as disposições desta Portaria, no que couber.

Definições

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - alta administração: gestores que integram o nível executivo do órgão ou da entidade, com poderes para estabelecer as políticas, os objetivos e conduzir a implementação da estratégia para cumprir a missão da organização;

II - estrutura: maneira como estão divididas as responsabilidades e a autoridade para a tomada de decisões em uma organização;

III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão

ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;

IV - metaprocesso de contratação pública: rito integrado pelas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, e que serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados;

V - negócio de impacto: empreendimento com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável, nos termos do Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo;

VI - Plano de Contratações Anual: instrumento de governança, elaborado anualmente pelos órgãos e entidades, contendo todas as contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente, com o objetivo de racionalizar as contratações sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração da respectiva lei orçamentária do ente federativo.

VII - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS: instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural; e

VIII - risco: evento futuro e identificado, ao qual é possível associar uma probabilidade de ocorrência e um grau de impacto, que afetará, positiva ou negativamente, os objetivos a serem atingidos, caso ocorra.

## CAPÍTULO II FUNDAMENTOS

### Objetivos

Art. 3º Os objetivos das contratações públicas são:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Função

Art. 4º A governança nas contratações públicas tem por função assegurar o alcance dos objetivos de que trata o art. 3º.

Diretrizes

Art. 5º São diretrizes da governança nas contratações públicas:

I - promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;

II - promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte;

III - promoção de ambiente comercial íntegro e confiável;

IV - alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;

V - fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;

VI - aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;

VII - desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;

VIII - transparência processual;

IX - padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente.

### CAPÍTULO III INSTRUMENTOS

#### **Instrumentos**

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

- VI - Política de interação com o mercado;
- VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

### **Plano Diretor de Logística Sustentável**

Art. 7º Os órgãos e as entidades devem elaborar e implementar seu Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS, de acordo com modelo de referência definido em ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parágrafo único. Os critérios e práticas definidos pelo PLS deverão ser considerados para fins de definição:

- I - da especificação do objeto a ser contratado;
- II - das obrigações da contratada; ou
- III - de requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 67 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 8º Os PLS devem conter, no mínimo:

- I - diretrizes para a gestão estratégica das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade;
- II - metodologia para aferição de custos indiretos, que poderão ser considerados na escolha da opção mais vantajosa à Administração, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos sólidos e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto contratado;
- III - ações voltadas para:
  - a) promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços;
  - b) racionalização da ocupação dos espaços físicos;
  - c) identificação dos objetos de menor impacto ambiental;
  - d) fomento à inovação no mercado;
  - e) inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas; e
  - f) divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável;
- IV - responsabilidades dos atores envolvidos na elaboração, na execução, no monitoramento e na avaliação do PLS; e

V - metodologia para implementação, monitoramento e avaliação do PLS.

§ 1º O PLS deverá nortear a elaboração:

I - do Plano de Contratações Anual;

II - dos estudos técnicos preliminares; e

III - dos anteprojetos, dos projetos básicos ou dos termos de referência de cada contratação.

§ 2º Os objetivos dispostos no art. 3º deverão, sempre que possível, ser desdobrados em indicadores e metas, e monitorados pelo PLS.

§ 3º O PLS será publicado no sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade.

Art. 9º O PLS deverá estar vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e ao plano plurianual.

#### **Plano de Contratações Anual**

Art. 10. Os órgãos e entidades deverão elaborar seu Plano de Contratações Anual de acordo com as regras definidas pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parágrafo único. O Plano de Contratações Anual, elaborado a partir das diretrizes do PLS, deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária.

#### **Política de gestão de estoques**

Art. 11. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de estoques do processo de contratações públicas:

I - assegurar a minimização de perdas, deterioração e obsolescência, realizando, sempre que possível, a alienação, a cessão, a transferência e a destinação final ambientalmente adequada dos bens móveis classificados como inservíveis;

II - garantir os níveis de estoque mínimos para que não haja ruptura no suprimento, adotando-se, sempre que possível, soluções de suprimento just-in-time;

III - considerar, quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, os custos de gestão de estoques como informação gerencial na definição do modelo de fornecimento mais efetivo.

#### **Política de compras compartilhadas**

Art. 12. Compete ao órgão ou entidade, quanto às compras compartilhadas do processo de contratações públicas:

I - realizar as contratações de bens e serviços de uso comum, preferencialmente, de forma compartilhada; e

II - utilizar as soluções centralizadas disponibilizadas pela Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, salvo disposição em contrário.

Art. 13. A Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital constituirá seu portfólio de contratações compartilhadas considerando as informações dos planos de contratações anuais dos órgãos e entidades.

Gestão por competências

Art. 14. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão por competências do processo de contratações públicas:

I - assegurar a aderência às normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, quanto às competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações;

II - garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências definidos conforme o inciso I, observando os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como os requisitos definidos no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021; e

III - elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, nos termos do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

### **Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais**

Art. 15. Compete ao órgão ou entidade, quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais:

I - promover regular e transparente diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das contratações, e das obrigações da futura contratada, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

II - observar a devida transparência acerca dos eventos a serem conduzidos na fase

- da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade;
- III - padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual, respeitando-se os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos junto a fornecedores; e
- IV - estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais, incluindo novos entrantes e pequenas e médias empresas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo deverá estar em harmonia com a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, instituída pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo.

### **Gestão de riscos e controle preventivo**

Art. 16. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública:

- I - estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação;
- II - realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes de que trata o inciso I;
- III - incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e
- IV - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.

§ 1º A gestão de riscos e o controle preventivo deverão racionalizar o trabalho administrativo ao longo do processo de contratação, estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais.

§ 2º Caderno de Logística da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia estabelecerá metodologia para a gestão de riscos do metaprocessos de contratação pública.

### **Diretrizes para a gestão dos contratos**

Art. 17. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão dos contratos:

I - avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável;

II - introduzir rotina aos processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária;

III - estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências previsto no art. 14, e evitando a sobrecarga de atribuições;

IV - modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

V - prever a implantação de programas de integridade pelo contratado, de acordo com a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, na hipótese de objetos de grande vulto, e para os demais casos, quando aplicável; e

VI - constituir, com base no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

Definição de estrutura da área de contratações

Art. 18 . Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

I - proceder, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos;

II - estabelecer em normativos internos:

a) competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;

b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações; e

c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.

III - avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos

diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações;

IV - zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos;

V - proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno; e

VI - observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.

#### CAPÍTULO IV

### USO DE TECNOLOGIAS DIGITAIS PARA APOIAR AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Tecnologias digitais

Art. 19. Os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, deverão utilizar o Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0 - em todas as etapas e atividades do processo de contratação disponíveis nessa plataforma, sendo facultado o uso de outras ferramentas eletrônicas de apoio para processos de trabalho ainda não alcançados pela plataforma.

#### CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES FINAIS

Acompanhamento e atuação da alta administração

Art. 20. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações;

II - iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo; e

III - instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

### Orientações Gerais

Art. 21. Os casos omissos decorrentes da aplicação desta Portaria serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Art. 22. A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá expedir normas complementares para a execução desta Portaria, bem como disponibilizar em meio eletrônico informações adicionais.

### Vigência

Art. 23. Esta Portaria entra em vigor no dia 2 de agosto de 2021.

CRISTIANO ROCHA HECKERT

## **DECRETO Nº 11.878, DE 9 DE JANEIRO DE 2024**

Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021,

**DECRETA:**

### **CAPÍTULO I**

#### **DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

##### **Objeto e âmbito de aplicação**

Art. 1º Este Decreto regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. O disposto neste Decreto não se aplica às contratações de obras e serviços especiais de engenharia.

##### **Definições**

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - credenciamento - processo administrativo de chamamento público em que o órgão ou a entidade credenciante convoca, por meio de edital, interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

II - credenciado - fornecedor ou prestador de serviço que atende às exigências do edital de credenciamento, apto a ser convocado, quando necessário, para a execução do objeto;

III - credenciante - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pelo procedimento de credenciamento;

IV - edital de credenciamento - instrumento convocatório que divulga a intenção de compra de bens ou de contratação de serviços e estabelece critérios para futuras contratações; e

V - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF - ferramenta informatizada, integrante do Sistema de Compras do Governo Federal - Compras.gov.br, disponibilizada pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para cadastramento dos licitantes ou fornecedores de procedimentos de contratação pública promovidos pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

#### **Hipóteses de contratação**

Art. 3º O credenciamento poderá ser adotado pela administração nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente - caso em que é viável e vantajosa para a administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros - caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos - caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Art. 4º O credenciamento não obriga a administração pública a contratar.

#### **Forma de realização**

Art. 5º O credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital e será realizado por meio do Compras.gov.br, observadas as seguintes fases:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de credenciamento;

III - de registro do requerimento de participação;

IV - de habilitação;

V - recursal; e

VI - de divulgação da lista de credenciados.

§ 1º Para acesso ao Compras.gov.br e operacionalização do credenciamento, serão observados os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

§ 2º Os órgãos e as entidades interessados em utilizar o Compras.gov.br que não integrem a administração pública federal direta, autárquica e fundacional formalizarão termo de acesso, conforme procedimento próprio.

## CAPÍTULO II DA FASE PREPARATÓRIA

### **Orientações gerais**

Art. 6º A escolha pela contratação por credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória e atender, em especial:

I - aos pressupostos para enquadramento na contratação direta, por inexigibilidade, conforme previsto no inciso IV do caput do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - à necessidade de designação da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação, nos termos do disposto no § 1º do art. 5º do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

### **Edital de credenciamento**

Art. 7º O edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterá:

- I - descrição do objeto;
- II - quantitativo estimado de cada item, com respectiva unidade de medida;
- III - requisitos de habilitação e qualificação técnica;
- IV - prazo para análise da documentação para habilitação;
- V - critério para distribuição da demanda, quando for o caso;
- VI - critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;
- VII - forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;
- VIII - prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;
- IX - condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** do art. 3º deste Decreto;
- X - hipóteses de descredenciamento;
- XI - minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;
- XII - modelos de declarações;
- XIII - possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso; e

XIV - sanções aplicáveis.

§ 1º O edital definirá os valores fixados e poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros.

§ 2º Na hipótese de contratação em mercados fluidos, o edital poderá, quando couber, fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado registradas no momento da contratação.

§ 3º Para a busca do objeto com melhores condições de preço nas contratações em mercados fluidos, será fornecida, quando for possível, solução tecnológica que permita a integração dos sistemas gerenciadores e interface aos sistemas dos fornecedores.

§ 4º Na hipótese de credenciamento para fornecimento de bens, a administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem na fase de análise da documentação ou no período de vigência do contrato, desde que justificada a necessidade de sua apresentação.

#### **Divulgação do edital**

Art. 8º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados.

Parágrafo único. As modificações no edital serão publicadas no PNCP e observarão os prazos inicialmente previstos no edital, respeitado o tratamento isonômico dos interessados.

#### **Critérios para ordem de contratação dos credenciados**

Art. 9º Na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Parágrafo único. A administração permitirá o cadastramento permanente de novos interessados, enquanto o edital de chamamento permanecer vigente.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA APRESENTAÇÃO DO REQUERIMENTO DE PARTICIPAÇÃO**

##### **Procedimentos**

Art. 10. Os interessados deverão estar previamente cadastrados no SICAF e apresentar requerimento de participação com a indicação de sua intenção de se

credenciar para o fornecimento dos bens ou para a prestação dos serviços.

§ 1º É vedada a participação no processo de credenciamento de pessoa física ou jurídica que:

I - esteja impedida de licitar ou contratar com a administração pública federal; ou

II - mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou da entidade credenciante ou com agente público que desempenhe função no processo de contratação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau.

§ 2º O interessado declarará, sem prejuízo da exigência de outras declarações previstas na legislação, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de seu requerimento de participação com as exigências do edital.

§ 3º A falsidade da declaração de que trata o § 2º sujeitará o interessado às sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, sem prejuízo da responsabilidade penal.

#### CAPÍTULO IV DA HABILITAÇÃO

##### **Orientações gerais**

Art. 11. Para habilitação como credenciado, serão exigidos os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do interessado de realizar o objeto da contratação, nos termos do disposto nos art. 62 ao art. 70 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, desde que previsto no edital, poderá ser substituída por registro no SICAF.

Art. 12. A inscrição do interessado para o credenciamento mediante apresentação de requerimento de participação implicará a aceitação integral e irrestrita das condições estabelecidas no edital.

Art. 13. O interessado que atender aos requisitos de habilitação previstos no edital será credenciado pelo órgão ou pela entidade credenciante, com a possibilidade de, no interesse da administração, ser convocado para executar o objeto.

Art. 14. Quando convocado para execução do objeto, o credenciado deverá

comprovar que mantém todos os requisitos de habilitação exigidos no edital de credenciamento para fins de assinatura de contrato ou outro instrumento hábil.

### **Procedimentos de verificação**

Art. 15. A habilitação será verificada por meio do SICAF em relação aos documentos abrangidos pelo referido Sistema.

§ 1º Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no SICAF serão enviados na forma prevista no edital, quando solicitado pela comissão de contratação, até a conclusão da fase de habilitação.

§ 2º Após a apresentação dos documentos de habilitação, fica vedada a substituição ou a apresentação de novos documentos, exceto em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes, desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; ou

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento da documentação.

§ 3º A verificação pela comissão de contratação, em sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões, constitui meio legal de prova para fins de habilitação.

§ 4º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de contratação poderá sanar erros ou falhas que não alterarem sua substância ou validade jurídica, atribuindo-lhes eficácia para fins de classificação, observado o disposto no art. 55 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 5º A comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte observará o disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 123, de 14 de agosto de 2006.

## **CAPÍTULO V**

### **DA IMPUGNAÇÃO E DOS RECURSOS**

#### **Da impugnação e da intenção de recorrer**

Art. 16. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de credenciamento por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

§ 1º A comissão de contratação responderá aos pedidos de esclarecimentos ou à impugnação no prazo de três dias úteis, contado da data de recebimento do

pedido.

§ 2º Em caso de acolhimento da impugnação, o edital retificado será publicado no PNCP.

§ 3º A impugnação não terá efeito suspensivo e a decisão da comissão de contratação será motivada nos autos.

§ 4º As respostas aos pedidos de esclarecimentos e impugnações serão divulgadas no Compras.gov.br no prazo estabelecido no § 1º.

Art. 17. Após a decisão da administração sobre a habilitação, o interessado poderá, conforme definido em edital, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão.

§ 1º O interessado poderá interpor recurso, no prazo de três dias úteis, contado da data de publicação da decisão.

§ 2º O recurso será dirigido à comissão de contratação, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de três dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior.

§ 3º A autoridade superior deverá proferir a sua decisão no prazo máximo de dez dias úteis, contado da data de recebimento dos autos.

## CAPÍTULO VI

### DA DIVULGAÇÃO DA LISTA DE CREDENCIADOS

#### **Publicação dos credenciados**

Art. 18. O resultado, com a lista de credenciados relacionados de acordo com o critério estabelecido no edital, será publicado e estará permanentemente disponível e atualizado no PNCP.

## CAPÍTULO VII

### DA CONTRATAÇÃO

#### **Formalização**

Art. 19. Após divulgação da lista de credenciados, o órgão ou a entidade poderá convocar o credenciado para assinatura do instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 1º A administração poderá convocar o credenciado durante todo o prazo de validade do credenciamento para assinar o contrato ou outro instrumento equivalente, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e no edital de credenciamento.

§ 2º O prazo para assinatura do instrumento contratual pelo credenciado, após convocação pela administração, será estabelecido em edital.

§ 3º O prazo de que trata o § 2º poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, mediante solicitação, devidamente justificada, do credenciado durante o seu transcurso, desde que o motivo apresentado seja aceito pela administração.

§ 4º Previamente à emissão de nota de empenho e à contratação, a administração deverá realizar consulta ao SICAF para identificar possível impedimento de licitar e contratar.

#### **Vigência dos contratos**

Art. 20. A vigência dos contratos decorrentes do credenciamento será estabelecida no edital, observado o disposto no art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

#### **Alteração dos contratos**

Art. 21. Os contratos decorrentes de credenciamento poderão ser alterados, observado o disposto no art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021.

### **CAPÍTULO VIII**

#### **DA ANULAÇÃO, DA REVOGAÇÃO E DO DESCREDENCIAMENTO**

##### **Anulação e revogação**

Art. 22. O edital de credenciamento poderá ser anulado, a qualquer tempo, em caso de vício de legalidade, ou revogado, por motivos de conveniência e de oportunidade da administração.

§ 1º Na hipótese de anulação do edital de credenciamento, os instrumentos que dele resultaram ficarão sujeitos ao disposto nos art. 147 ao art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º A revogação do edital de credenciamento não repercutirá nos instrumentos já celebrados que dele resultaram.

##### **Descredenciamento**

Art. 23. O órgão ou a entidade credenciante poderá realizar o descredenciamento quando houver:

- I - pedido formalizado pelo credenciado;
- II - perda das condições de habilitação do credenciado;
- III - descumprimento injustificado do contrato pelo contratado; e
- IV - sanção de impedimento de licitar e contratar ou de declaração de inidoneidade superveniente ao credenciamento.

§ 1º O pedido de descredenciamento de que trata o inciso I do **caput** não

desincumbirá o credenciado do cumprimento de eventuais contratos assumidos e das responsabilidades deles recorrentes.

§ 2º Nas hipóteses previstas nos incisos II e III do **caput**, além do descredenciamento, deverá ser aberto processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, para possível aplicação de penalidade, na forma estabelecida na legislação.

§ 3º Se houver a efetiva prestação de serviços ou o fornecimento dos bens, os pagamentos serão realizados normalmente, até decisão no sentido de rescisão contratual, caso o fornecedor não regularize a sua situação.

§ 4º Somente por motivo de economicidade, segurança nacional ou no interesse da administração, devidamente justificado, em qualquer caso, pela autoridade máxima do órgão ou da entidade contratante, não será rescindido o contrato em execução com empresa ou profissional que estiver irregular.

## CAPÍTULO IX

### DA SANÇÃO

#### **Aplicação**

Art. 24. Os credenciados, após convocação para assinatura do instrumento contratual ou instrumento equivalente, estarão sujeitos às sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e no edital e às demais cominações legais, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

## CAPÍTULO X

### DISPOSIÇÕES FINAIS

#### **Orientações gerais**

Art. 25. O mesmo interessado poderá ser credenciado para executar mais de um objeto, desde que atenda aos requisitos de habilitação em relação a todos os objetos.

§ 1º O credenciado, no caso previsto neste artigo, poderá apresentar de uma vez só a documentação exigida.

§ 2º O disposto no § 1º não se aplica quando as exigências de capacidade técnica forem diferenciadas, hipótese em que o credenciado deverá apresentar complementação da documentação relativa a esse quesito.

Art. 26. A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos poderá editar normas complementares para a execução do disposto neste Decreto.

**Vigência**

Art. 27. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de janeiro de 2024; 203º da Independência e 136º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Esther Dweck*

CRISTIANO ROCHA HECKERT

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58, DE 8 DE AGOSTO DE 2022

Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Publicado em 09/08/2022 08h28

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa.

Definições

Art. 3º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - Estudo Técnico Preliminar - ETP: 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;

II - Sistema ETP Digital: ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para elaboração dos ETP pelos órgãos e entidades de que trata o art. 1º;

III - contratações correlatas: aquelas cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si;

IV - contratações interdependentes: aquelas que, por guardarem relação direta na execução do objeto, devem ser contratadas juntamente para a plena satisfação da necessidade da Administração;

V - requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;

VI - área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza; e

VII - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 1º Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, observado o disposto no inciso VI do caput.

§ 2º A definição dos requisitantes, das áreas técnicas e da equipe de planejamento da contratação não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades.

#### Sistema ETP Digital

Art. 4º Os ETP deverão ser elaborados no Sistema ETP Digital, observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, disponível no endereço eletrônico [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras), para acesso ao sistema e operacionalização.

§ 1º Em caso de não utilização do Sistema ETP Digital pelos órgãos e entidades de que trata o art. 2º, a elaboração do ETP deverá ocorrer em ferramenta informatizada própria.

§ 2º O Sistema ETP Digital disporá de indicadores de *performance*, salientando-se os estudos cujas contratações culminaram nas maiores avaliações do desempenho do contratado, nos termos do § 3º do art. 88 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 5º A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá ceder o uso do Sistema ETP digital, por meio de termo de acesso, a órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

## CAPÍTULO II ELABORAÇÃO

### Diretrizes Gerais

Art. 6º O ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

Art. 7º O ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração.

Art. 8º O ETP será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o § 1º do art. 3º.

### Conteúdo

Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

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

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

- a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;
- b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma

eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

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

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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 - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;

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

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

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 refugos, quando aplicável; e

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

§ 1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos,

apresentar as devidas justificativas.

§ 2º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 3º Em todos os casos, o estudo técnico preliminar deve privilegiar a consecução dos objetivos de uma contratação, nos termos no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente formais.

Art. 10. Durante a elaboração do ETP deverão ser avaliadas:

I - a possibilidade de utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não haja prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, nos termos do § 2º do art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021;

II - a necessidade de ser exigido, em edital ou em aviso de contratação direta, que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021; e

III - as contratações anteriores voltadas ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante à atual, como forma de melhorar a *performance* contratual, em especial nas contratações de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, com base, inclusive, no relatório final de que trata a alínea “d” do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 11. Quando o ETP demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital são relevantes aos fins pretendidos pela Administração, deverá ser escolhido o critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 12. Na elaboração do ETP, os órgãos e entidades deverão pesquisar, no Sistema ETP Digital, os ETP de outras unidades, como forma de identificar soluções semelhantes que possam se adequar à demanda da Administração.

Art. 13. Ao final da elaboração do ETP, deve-se avaliar a necessidade de

classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Exceções à elaboração do ETP

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

### CAPÍTULO III

#### REGRAS ESPECÍFICAS

Contratações de obras e serviços comuns de engenharia

Art. 15. Quando da elaboração do ETP para a 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, conforme disposto no § 3º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação

Art. 16. Os ETP para as contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação deverão observar as regras específicas do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - Sisp.

### CAPÍTULO IV

#### DISPOSIÇÕES FINAIS

Orientações Gerais

Art. 17. Os órgãos, as entidades, os dirigentes e os servidores que utilizarem o Sistema ETP Digital responderão administrativa, civil e penalmente por ato ou fato que caracterize o uso indevido de senhas de acesso ou que transgrida as normas de segurança instituídas.

§ 1º Os órgãos e as entidades assegurarão o sigilo e a integridade dos dados e informações constantes do Sistema ETP digital e o protegerão contra danos e utilizações indevidas ou desautorizadas.

§ 2º As informações e os dados do Sistema ETP digital não poderão ser comercializados, sob pena de cancelamento da autorização para o acesso, sem prejuízo das demais cominações legais.

Art. 18. Os casos omissos serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria

Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que poderá expedir normas complementares para a execução desta norma, bem como disponibilizar informações adicionais em meio eletrônico para fins de operacionalização do Sistema ETP Digital.

#### Vigência

Art. 19. Esta Instrução Normativa entra em vigor em 1º de setembro de 2022.

Parágrafo único. Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, todos os procedimentos administrativos que forem autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2001, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.907/2022-8

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Controladoria-Geral da União; Órgãos e Entidades Estaduais; Prefeituras Municipais; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Justiça; Senado Federal; Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. UTILIZAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS. MAPEAMENTO DAS PLATAFORMAS PRIVADAS DE PROCESSAMENTO DE CERTAMES LICITATÓRIOS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório excerto da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), ratificada pelo corpo dirigente da mencionada unidade técnica (peças 66, 67 e 68):

### I INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de relatório de acompanhamento realizado em decorrência da aprovação, em 21/9/2022, pelo Plenário desta Corte, de proposta de auditoria formulada pelo Eminent Relator, Min. Benjamin Zymler, nos seguintes termos (TC 001.445/2022-7, peça 10):*

*Como é de conhecimento de todos, foi aprovada, no ano passado, a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu o novo estatuto de licitações e contratos para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em substituição à Lei 8.666/1993.*

*Apesar de o novel regime estar plenamente em vigor, gostaria de externar minha preocupação com a sua baixa utilização, especialmente no âmbito da administração pública federal, que, em tese, teria melhores condições operacionais e estruturais para tanto.*

*Essa percepção é corroborada pela própria ausência de processos de denúncia e representação envolvendo a Lei 14.133/21, o que seria esperado se o novo regime estivesse sendo aplicado pelos órgãos e entidades, tendo em vista a sua complexidade e dificuldades intrínsecas.*

*Não se olvida que o novo estatuto admitiu o uso das normas licitatórias anteriores por mais dois anos, conforme o inciso II de seu art. 193. Porém, tinha, da minha parte, a expectativa de que a Lei 14.133/21 fosse utilizada de modo incremental nesse período, até porque o objetivo do legislador foi justamente permitir que esse intervalo servisse como aprendizagem das novas regras e institutos trazidos pela norma.*

*É importante ressaltar que a nova lei cria institutos novos e aperfeiçoa outros ainda não suficientemente testados. Dessa forma, é imprescindível que o TCU tutele o aspecto inovador da nova lei, de forma a diagnosticar as razões do grave retardamento mencionado.*

*Nesse cenário, gostaria de instar a Segecex a iniciar o planejamento de uma auditoria que pudesse medir, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para*

a aplicação da Lei 14.133/21. Algo similar ao que fora feito no início da vigência da Lei 13.303/2016, que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

2. Numa primeira etapa do trabalho, que resultou na elaboração do relatório de peça 53, focou-se na avaliação do estágio de regulamentação de pontos principais da lei e de desenvolvimento/adequação de sistemas pelo órgão central a tanto incumbido, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do, então, Ministério da Economia.
3. Mediante despacho de peça 56, o Ministro Benjamin Zymler determinou o retorno dos autos à unidade técnica a fim de que desse continuidade ao acompanhamento, observando-se os contornos e objetivos da proposta aprovada pelo Plenário.

## II Contextualização da Fiscalização

4. Conforme texto original, a Lei 14.133/21 passaria a ter eficácia plena em 1º/4/2023, prevendo o legislador o interregno de dois anos a partir da data de sua publicação para que os órgãos/entidades se estruturassem para sua aplicação, dadas as diversas inovações trazidas pela lei, sendo denominado de período de transição.
5. Contudo, em 31/3/2023, sobreveio a edição da Medida Provisória 1.167/2023 que prorrogou a vigência da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2022 e dos art. 1º a art. 47-A da Lei 12.462/2011, e postergou para 1º/1/2024 o início da efetiva utilização da Lei 14.133/21, concedendo-se, portanto, um prazo adicional para a sua obrigatoriedade. Na iminência da não apreciação, no mérito, da referida MP - o que, de fato, veio a ocorrer, implicando a perda da sua eficácia em 28/7/2023, foi editada, em 28/6/2023, a Lei Complementar 198/2023, prevendo em seu art. 3º a referida dilação.
6. Tal diferimento foi resultado, em especial, de provocação de entidades representativas dos municípios, como a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, e a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, que alegaram a necessidade de que os entes subnacionais dispusessem de maior tempo para promoverem as ações necessárias para adaptação aos novos procedimentos:

a edição da MP pelo governo atendeu a um pedido das prefeituras, pois a maioria delas ainda não conseguiu se adaptar às normas da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que exige treinamento de pessoal, mudança em rotinas administrativas e investimentos em tecnologia.

(Fonte: Agência Senado, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/29/comissao-da-mp-que-prorroga-prazo-da-nova-lei-de-licitacoes-define-plano-de-trabalho>)

7. Importante desde já pontuar que tais instituições (CNM e FNP) se constituem relevantes stakeholders nesse tema, cabendo participar-lhes a realização e, futuramente, os achados dessa ação de controle.
8. Ocorre, contudo, que há discussões em curso quanto a uma nova dilação de prazo (extensão da vacatio), inclusive com a propositura de Projetos de Lei na Câmara dos Deputados (1984/2023; 1139/2023; 934/2023 e 898/2023).
9. Diante desse cenário e de modo a contribuir com as discussões, reputou-se oportuno e conveniente, após conversas entabuladas com o Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator, proceder nesse momento ao levantamento de dados extraídos de bases públicas disponíveis (Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, e Portal de Compras do Governo Federal) que retratem o atual grau de utilização da Lei 14.133/21 sem prejuízo da continuidade do acompanhamento para, em fase posterior, atender integralmente a proposta aprovada pelo

Plenário.

10. Também foi consensuado com a Relatoria deste feito que o acompanhamento abrangerá órgãos e entidades das três esferas (União, Estados e entes subnacionais), motivando assim a inclusão no trabalho, em colaboração, da Unidade de Auditoria Especializada em Transferências da União (AudTransferências), conferindo maior extensão e capilaridade ao levantamento e oferecendo uma visão mais ampla da situação atual.

III Problema

11. A perspectiva da baixa utilização da Lei 14.133/21 pela Administração Pública como um todo, podendo acarretar falta de efetividade na utilização dos novos institutos criados e/ou aperfeiçoados pela NLLC, como por exemplo, governança, planejamento, mecanismos eletrônicos aplicados e transparência às contratações, consoante registrado na comunicação ao Plenário.

IV Objeto

12. Constitui objeto da presente fiscalização o levantamento e a mensuração do grau de maturação dos órgãos e entidades que integram a amostra para a efetiva implementação da Lei 14.133/21, nos seus aspectos mais relevantes.

V Objetivos e escopo

13. Conforme despacho originador do presente trabalho, são objetivos do acompanhamento mensurar e acompanhar, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturidade dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/21, identificando e avaliando os aspectos que possam estar dificultando a internalização deste novo estatuto licitatório, bem como incentivando e acompanhando em etapas posteriores o processo de utilização desta lei (TC 001.445/2022-7, peça 10).

14. Para seleção dos órgãos e entidades que farão parte do acompanhamento, foram utilizados os seguintes critérios:

a) na esfera federal: os entes da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações cadastrados na base de dados do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC (<https://sites.tcu.gov.br/verifique-adesao-pnpc/index.html>), limitados às suas unidades centrais (desconsideradas as fragmentações por regionais);

b) na esfera estadual: o Poder Executivo das 26 (vinte e seis) unidades da Federação e o Distrito Federal (sem desmembramentos por órgãos/entidades a eles vinculados); e

c) na esfera municipal: o Poder Executivo dos municípios com população superior a 20 mil habitantes (em número de 1.719), uma vez que representam, em conjunto, quase 90% do Produto Interno Bruto – PIB do país e 85% da sua população, conforme demonstrado no Apêndice 3.

VI Organização geral do presente relatório

15. O presente relatório, após a apresentação de capítulos introdutórios (Capítulos I – Introdução e VII – Visão Geral), está organizado por informações sobre os Riscos aos Objetivos da NLLC (Capítulo XIII), Variáveis de Acompanhamento e seus Limites de Tolerância (Capítulo XIV), Viabilidade do Acompanhamento (Capítulo XV).

16. Em seguida, apresenta-se o objetivo principal dessa etapa do Acompanhamento que consiste na análise e exposição do nível atual de utilização da Lei 14.133/21 (Capítulo XVI). Na sequência,

*são incorporados os resultados e as análises acerca da utilização de plataformas eletrônicas de licitação (Capítulo XX), tendo em vista a relevância do tema e o momento considerado oportuno de análise do intenso uso dessas plataformas pelos entes subnacionais, ao que se seguem os próximos passos, a apresentação das conclusões e as propostas de encaminhamento formuladas (Capítulos XXI a XXIII).*

*17. As informações técnicas serão detalhadas na forma de apêndices ao presente relatório, conforme consta no sumário.*

*18. Espera-se, dentre outros resultados e benefícios, que este trabalho possa:*

*a) oferecer aos gestores públicos, federais, estaduais e municipais, um diagnóstico da atual situação de implementação da Lei 14.133/21;*

*b) sensibilizar as lideranças da necessidade de sua intervenção para adotar as práticas modernas de gestão das licitações e dos contratos preconizadas na NLLC;*

*c) identificar aspectos que possam estar dificultando a internalização da NLLC e divulgar medidas preventivas, corretivas e mitigadoras para tratá-los;*

*d) efetivamente contribuir para a implementação dos dispositivos pretendidos com a edição da Lei 14.133/21: melhorias na governança e no planejamento dos processos de contratação pública; melhor estruturação dos controles dos órgãos e entidades operadoras da lei; uso mais intensivo da tecnologia e disponibilização de dados com maior amplitude e tempestividade; e*

*e) oferecer parâmetros de comparação entre os entes públicos, estimulando assim uma competição saudável para a efetiva e integral implementação da Lei 14.133/21.*

*19. Por fim, registra-se que o presente trabalho observou as normas gerais de auditoria do Tribunal (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010 e as disposições do Manual de Acompanhamento TCU, edição 2018.*

## VII VISÃO GERAL

### VIII Marco regulatório

20. *O Decreto 2.296/1862 marcou o início da abordagem de licitações no Brasil, regulamentando as arrematações de serviços sob a alçada do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Posteriormente, o Decreto-Lei 200/1967 trouxe uma reforma administrativa federal, mencionando pela primeira vez os "Princípios da Licitação". Nele foi instituída a concorrência, a tomada de preços e o convite como procedimentos prévios à contratação de serviços e à compra de bens e produtos.*
21. *Em seguida, foi estabelecido o Decreto-Lei 2.300/86, com normas gerais sobre licitações e contratos e que acresceu, às modalidades previstas no Decreto-Lei 200/1967, o concurso e o leilão.*
22. *Em 1993, a Lei 8.666/93 surgiu durante um período de redemocratização pós-ditadura militar. Esta lei estabeleceu os princípios fundamentais das licitações e contratos públicos, visando garantir a igualdade de condições para todos os concorrentes, bem como introduzindo diretrizes para a realização de processos justos e transparentes. Sua relevância reside na criação de um ambiente regulatório para promover a honestidade e a competição no setor público.*
23. *Em 2002, a Lei 10.520 introduziu o pregão como uma modalidade de licitação mais ágil e dinâmica, voltada para a aquisição de bens e serviços comuns. Essa inovação proporcionou um mecanismo mais eficaz para a obtenção de valores vantajosos e melhores condições de fornecimento. A regulamentação subsequente, como o Decreto 5.450/05 e o posterior Decreto 10.024/19, solidificou o uso do pregão eletrônico como uma ferramenta crucial no processo de aquisições governamentais.*
24. *Em 2011, a Lei 12.462 estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para atender a demandas de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Este regime simplificou processos licitatórios, agilizando a realização de obras e serviços de engenharia e garantindo uma gestão mais eficiente dos projetos de infraestrutura.*
25. *Em 2016, entrou em vigor a Lei 13.303, denominada de "Lei da Responsabilidade das Estatais" ou simplesmente de "Lei das Estatais", e veio disciplinar a exploração direta de atividade econômica pelo Estado por intermédio de suas empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme previsto no art. 173 da Constituição Federal.*
26. *Em 1º de abril de 2021, entrou em vigor a Lei 14.133/21 ou a Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC. Fruto de um processo contínuo de aprimoramento e alinhamento das práticas governamentais com as demandas atuais, essa lei estabelece normas gerais para licitações e contratos administrativos, modernizou e atualizou os processos administrativos, incorporando princípios como sustentabilidade e inovação abrangendo os diversos níveis de administração pública. Em um esforço de modernização, a nova legislação promove inovações como gestão por competências e governança pública, alinhando-se aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*
27. *Este novo ordenamento jurídico revogará as Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei 12.462, de 2011, a partir de 1º/1/2024, por exaurimento temporal da eficácia jurídica-normativa.*

### IX Objetivos-chave da NLLC

28. *A Lei 14.133/21 tem como principais objetivos modernizar e aprimorar os processos de licitações e contratações públicas no Brasil, visando a alcançar maior eficiência, transparência,*

*sustentabilidade e inovação. Dentre os objetivos específicos da lei, podemos destacar:*

*a) eficiência nas aquisições públicas: a lei busca otimizar os procedimentos de aquisições, reduzindo burocracias e tornando os processos mais ágeis e eficientes, para garantir que o setor público obtenha os melhores produtos e serviços;*

*b) transparência e integridade: a lei enfatiza a transparência nos processos de licitação e contratação, garantindo que todas as etapas sejam realizadas de maneira clara e acessível ao público. Isso contribui para a prevenção de irregularidades e a promoção da integridade nas aquisições governamentais;*

*c) sustentabilidade: a nova legislação incorpora critérios de sustentabilidade nas aquisições, incentivando a escolha de produtos e serviços que tenham menor impacto ambiental e social. Isso reflete a preocupação em promover a responsabilidade socioambiental nas compras públicas;*

*d) inovação: a Lei 14.133/21 busca fomentar a inovação nas aquisições, permitindo a introdução de tecnologias avançadas e soluções criativas que atendam às demandas do setor público. Isso contribui para a modernização dos processos e a obtenção de melhores resultados;*

*e) redução de custos: a lei prioriza a maior eficiência nos procedimentos licitatórios e a busca por melhores condições comerciais que podem resultar na redução de custos para o setor público, garantindo um uso mais eficaz dos recursos financeiros;*

*f) ampliação da competição: a nova legislação visa aumentar a concorrência entre os fornecedores, permitindo a participação de diferentes tipos de empresas, inclusive pequenas e médias, o que pode levar a preços mais competitivos e à promoção da diversidade;*

*g) capacitação de agentes públicos: a lei promove a capacitação dos agentes públicos envolvidos nos processos de licitação e contratação, assegurando que eles compreendam as novas regras e estejam aptos a aplicá-las de maneira eficaz e responsável;*

*h) melhoria da gestão pública: com práticas mais eficientes e transparentes, a gestão pública pode ser aprimorada, garantindo um uso mais eficaz dos recursos e melhores serviços para a população; e*

*i) desenvolvimento de mercado: a nova legislação pode incentivar o desenvolvimento de empresas especializadas em atender às demandas das compras públicas, criando um mercado mais dinâmico e competitivo.*

*29. Em conjunto, esses objetivos buscam transformar as compras públicas em um processo mais moderno, transparente e eficiente, alinhado às melhores práticas internacionais e voltado para o benefício da sociedade como um todo.*

*X Principais órgãos e partes interessadas*

*30. A Lei 14.133/21 se aplica a uma ampla gama de órgãos e entidades da Administração Pública no Brasil.*

*31. Conforme art. 1º da Lei 14.133/21, esse normativo 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, bem como os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.*

*32. Entre as partes interessadas no relatório de acompanhamento a ser produzido, destacam-se o Plenário do TCU, de onde partiu a demanda para a realização do trabalho, e o Congresso Nacional, responsável pela edição da Lei 14.133/21.*

*33. Ademais, cabe mencionar as unidades do Poder Executivo Federal envolvidas na elaboração do Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações (PGRONLL), em*

*especial a Secretaria de Gestão e Inovação (SGI), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), a Advocacia-Geral da União (AGU), envolvida no assessoramento dos órgãos em relação à elaboração de minutas e modelos, a Controladoria-Geral da União (CGU), sobretudo quanto à regulamentação acerca do Programa de Integridade e das sanções de que trata a Lei 14.133/21, bem como as demais entidades com competência regulamentar, conforme estabelecido na forma da lei.*

*XI Sistemas informatizados que contêm informações sobre o objeto*

- 34. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da Lei 14.133/21, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*
- 35. De acordo com o §1º do art. 174 dessa Lei, o PNCP é gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), um colegiado deliberativo de cunho nacional, cujo funcionamento e atuação são regulamentados pelo Decreto Federal 10.764/2021, sendo seu Regimento Interno aprovado por meio da Resolução SEGES/ME 1/2022.*
- 36. Conforme Comunicado n. 1/2023 da Seges/MGI, o PNCP já se encontra operacionalmente apto a viabilizar a divulgação centralizada e obrigatória dos atos essenciais praticados sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), relacionados no §2º de seu art. 174, em especial:*
- (i) os editais de licitação e seus respectivos anexos;*
  - (ii) os avisos de contratação direta;*
  - (iii) os contratos e os termos aditivos;*
  - (iv) as atas de registro de preços;*
  - (v) os planos de contratação anuais;*
  - (vi) os catálogos eletrônicos de padronização; e*
  - (vii) os editais de credenciamento e de pré-qualificação e os respectivos anexos.*
- 37. A adequação e a fidedignidade das informações e dos arquivos relativos às contratações disponibilizadas no PNCP são de estrita responsabilidade dos órgãos e entidades contratantes.*
- 38. Atualmente, há 122 portais integrados ao PNCP (<https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/portais-integrados-ao-pncp>, acesso em 1º/9/2023), porém entre eles, há sistemas que não são de licitações, são de contabilidade ou de gestão de contratos, por exemplo.*
- 39. O Sistema de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br), que tem uso obrigatório para os órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional (integrantes do SISG), consta como integrado ao PNCP. Destaque-se, entretanto, que não será objeto de avaliação neste acompanhamento as ações necessárias para a implementação das funcionalidades do PNCP e a compatibilidade do sistema Compras.gov.br àquele portal, porquanto esta matéria está sendo especificamente tratada no TC 044.559/2021-6.*

*XII Implementação da Lei 14.133/21*

- 40. Com a edição da Medida Provisória 1.167/2023 e, posteriormente, da Lei Complementar 198/2023, operou-se a prorrogação para 1º/1/2024 da efetiva aplicação da Lei 14.133/21, coexistindo até lá com as Leis 8.666/1993, 10.520/2022 e 12.462/2011.*

41. Tal circunstância tem especial relevância e impacto no enfoque dado ao acompanhamento: em um primeiro momento, previsto para se desenvolver no início de 2024, a avaliação terá por foco apurar o nível de preparação dos órgãos e entidades para sua efetiva implementação, ao passo que as demais fases/etapas já terão por mira a efetiva aplicabilidade da nova lei.

### **XIII RISCOS MAPEADOS QUE PODEM COMPROMETER O ALCANCE DOS OBJETIVOS**

42. Os riscos relacionados à implementação e ao efetivo cumprimento da Lei 14.133/21, os quais originaram as questões de auditoria contidas na matriz de planejamento, encontram-se detalhados no Apêndice 5, a exemplo da regulamentação de tópicos da lei; da disponibilização de ações de capacitação/treinamento; da priorização de certames eletrônicos; do quantitativo de agentes públicos que exercem funções essenciais à execução da lei que satisfazem os requisitos dispostos (arts. 7º e 8º); da implementação de instrumentos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP); e da divulgação de dados e documentos no PNCP e em sítio eletrônico do órgão ou entidade.

### **XIV VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO E LIMITES DE TOLERÂNCIA**

43. Com fundamento nos riscos inerentes identificados, foi possível selecionar variáveis para acompanhamento da implementação da Lei 14.133/21.
44. Além do risco inerente a que se relaciona, a metodologia de seleção dessas variáveis apresenta os limites de tolerância para cada uma, limites esses que funcionam como gatilho para a atuação do controle.
45. Considerando a previsão de continuidade do referido acompanhamento em trabalhos futuros, previu-se como limite de tolerância um prazo de seis meses, ou seja, a cada seis meses seria necessário realizar as ações do presente Relatório para acompanhar o grau de cumprimento da implementação de cada uma das variáveis identificadas.
46. Torna-se oportuno registrar que, na próxima ação deste Relatório, as informações obtidas das variáveis de acompanhamento vão servir de subsídio para formação de um indicador geral com objetivo de mensurar o grau de maturação dos órgãos e entidades na aplicação da Lei 14.133/21.
47. Para isso, os riscos identificados foram agrupados em quatro ‘dimensões’ (governança, planejamento, fortalecimento dos controles e adoção de recursos tecnológicos, e produção e disponibilidade de dados, conforme **Error! Reference source not found.** do **Error! Reference source not found.**), que têm como propósito principal orientar a etapa posterior de elaboração dos indicadores de avaliação do grau de maturação dos órgãos/entidades para implementação do novo regimento, uma das demandas formuladas pelo Eminent Relator no despacho que demandou a fiscalização.
48. A classificação em ‘dimensões’ baseou-se nas premissas do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de examinar o Projeto de Lei 1.292/2015, conforme publicação no Diário da CD 205, Vol. I, de 11/12/2018 (p. 445-448), disponível em <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020181211002050000.PDF#page=405>.
49. Na tabela abaixo, apresentam-se as variáveis de acompanhamento associadas aos riscos identificados na Matriz de Planejamento que integra o Apêndice 6, com seus respectivos limites de tolerância e as questões de auditoria a que se vinculam:

Tabela 1 – Variáveis de Acompanhamento e Limites de Tolerância

<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 01 (QST-01): A alta administração dos órgãos ou entidades adotou ações e mecanismos de governança das contratações para implementação da Lei 14.133/21?</b>		
<b>Descrição da Variável de Acompanhamento</b>	<b>Limite de</b>	<b>Risco</b>

	<b>Tolerância</b>	<b>Associado</b>
<i>Grau (%) de constituição de Grupo de Trabalho, Comitê, Comissão ou equivalente para realização de estudos, diagnóstico e/ou planejamento relacionados à Lei 14.133/21.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-01</i>
<i>Grau (%) de edição de normas regulamentadoras próprias adaptadas à realidade local.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-02</i>
<i>Grau (%) de incremento de ações de capacitação/treinamento aos agentes públicos que desempenham funções essenciais à execução da Lei.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-03 e RIS-04</i>
<i>Grau (%) de realização de certames eletrônicos em relação aos presenciais.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-05</i>
<i>Grau (%) de órgãos ou entidades acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-05</i>
<i>Grau (%) de gravação, em áudio e vídeo, das sessões presenciais e/ou a não disponibilização de seu conteúdo para acesso ao público em geral.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-06</i>
<i>Grau (%) de agentes públicos existentes nos órgãos e entidades que satisfazem os requisitos previstos no art. 7º e 8º da Lei.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-07</i>
<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 02 (QST-02): O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao planejamento das contratações para implementação da Lei 14.133/21?</b>		
<b>Descrição da Variável de Acompanhamento</b>	<b>Limite de Tolerância</b>	<b>Risco Associado</b>
<i>Grau (%) de elaboração/implementação do Plano de Contratações Anual – PCA.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-08</i>
<i>Grau (%) de órgãos ou entidades que já estabeleceram modelos de minutas padronizadas (ex.: minutas padronizadas ETP, TRs, Projeto Básico, editais e termos de contrato etc).</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-09</i>
<i>Grau (%) de processamento de licitações e contratações diretas com base na Lei 14.133/21.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-10</i>
<i>Grau (%) de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP nas contratações realizadas.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-11</i>
<i>Grau (%) de utilização de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-12</i>
<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 03 (QST-03): O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao fortalecimento dos controles nas contratações, em especial os preventivos, para implementação da Lei 14.133/21?</b>		
<b>Descrição da Variável de Acompanhamento</b>	<b>Limite de Tolerância</b>	<b>Risco Associado</b>
<i>Grau (%) de implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo pela alta administração do órgão ou entidade.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-13</i>
<i>Grau (%) de existência no órgão ou entidades dos setores relacionados à primeira e segunda linhas de defesa.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-14 e RIS-15</i>
<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 04 (QST-04): O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao uso de recursos tecnológicos e de produção e disponibilidade de dados das contratações para implementação da Lei 14.133/21?</b>		
<b>Descrição da Variável de Acompanhamento</b>	<b>Limite de Tolerância</b>	<b>Risco Associado</b>
<i>Grau (%) de adoção de sistemas eletrônicos que dão suporte aos</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-16</i>

<i>processos de contratação (automatização dos processos).</i>	<i>meses</i>	
<i>Grau (%) do uso de plataforma eletrônica diverso do Compras.gov para realização de licitações sem a devida justificativa da sua vantajosidade.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-17</i>
<i>Grau (%) de disponibilização de dados e informações requeridas por Lei no sítio eletrônico do órgão ou entidade.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-18</i>
<i>Grau (%) de inserção de dados no PNCP.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-19</i>

## **XV VIABILIDADE DO ACOMPANHAMENTO**

50. No momento da conclusão deste Plano de Acompanhamento, avizinha-se a data inicial de aplicação da Lei 14.133/21 (menos de quatro meses até então), de modo que, dada a inequívoca importância do tema, faz-se oportuna e conveniente a realização de ações de controle, mediante a aplicação de questionário e o emprego de indicadores.
51. Como ciclos do trabalho, vislumbra-se uma primeira rodada de avaliação a ser executada no início de 2024, abrangendo os três primeiros meses da NLLC, tido como período de maior risco (fase inicial de convívio e aplicação da Lei), o que possibilitará, em certa medida, mensurar como se deu a preparação dos órgãos e entidades integrantes da amostra do presente trabalho visando à adequação aos ditames e institutos trazidos pela novel legislação. Para as demais etapas, sugere-se sejam realizadas em intervalos de 6 (seis) meses ao longo de toda a fase de execução do presente RACOM, conforme indicado na tabela anterior (limites de tolerância).
52. A esse respeito, cabe registrar a recente comunicação oriunda da Atricon/CNPTC através do Ofício Conjunto nº 005/2023, quanto ao resultado da pesquisa realizada entre 20/4 e 21/7/2023 sobre a utilização da nova lei de licitações, a partir da qual foram obtidas 2.498 respostas, oriundas de municípios de praticamente todos os Estados da Federação. Três pontos foram ressaltados no bojo do referido documento:
- a) o significativo número de municípios participantes que editaram regulamentação própria para dispor sobre a aplicação da NLLC. Contudo, muitas dessas normas não abrangeram aspectos como matriz de competência e regulação do fluxo organizacional dos processos (aspectos essenciais à governança);
  - b) as respostas revelam que os entraves na implementação estão alocados justamente nas questões estruturais atreladas à governança das contratações: ausência de desenvolvimento de uma política sistêmica de gestão de pessoas, ausência de instrumentos de macroplanejamento e baixa adesão às ferramentas tecnológicas (na maioria dos casos são utilizados sistemas eletrônicos apenas para a realização de licitação e estes, em parte significativa, são privados);
  - c) em muitas respostas é informado que não há uma diferenciação entre atividades de 2ª e 3ª linhas de defesa, havendo nos respectivos municípios apenas o "controle interno", restando ausente a imprescindível unidade de auditoria.
53. A íntegra das respostas se encontram disponíveis em [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1qKf3hHxfQAaduQRRwf0BZ8hwyOGyBcRA/edit?usp=drive\\_link&ouid=110053359476202051269&rtpof=true&sd=true](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1qKf3hHxfQAaduQRRwf0BZ8hwyOGyBcRA/edit?usp=drive_link&ouid=110053359476202051269&rtpof=true&sd=true) e, pelo volume de participação, certamente serão consideradas no decorrer do presente trabalho.
54. A propósito, a Atricon se constitui importante stakeholder nesse tema, cumprindo dar-lhe ciência do trabalho e dos achados.
55. Assim, uma vez preenchidos os pressupostos de relevância e oportunidade, de disponibilidade de informação em fontes internas e externas, de alocação de pessoal com conhecimento técnico adequado sobre o objeto do trabalho, e identificadas as variáveis de controle e os respectivos limites de tolerância, conclui-se pela viabilidade do acompanhamento.

**XVI NÍVEL DE UTILIZAÇÃO DA LEI 14.133/21**

56. Com o objetivo de contribuir para a análise do atual estágio de adaptação das organizações públicas para a realização de contratações sob a égide da Lei 14.133/21, a equipe de auditoria, com o apoio do Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (NDSejus), obteve a extração de dados de licitações e contratos do PNCP relativa ao período de 1º/8/2021 a 20/7/2023 (não foi possível juntar os arquivos de dados na forma de peça deste processo, em virtude dos respectivos tamanhos e do formato Excel, razão pela qual são tratados como itens não digitalizáveis, cuja localização encontra-se mencionada na guia, de mesmo nome, da peça 65).
57. Os dados de tal período abrangem 173.002 processos de contratação bem-sucedidos divulgados no PNCP (desconsiderados, portanto, os processos de contratação anulados, revogados e suspensos).
58. Com base nesses dados, apresentamos, a seguir, o panorama geral das contratações divulgadas no PNCP, por meio de tabelas e gráficos comparativos que abordam aspectos essenciais para a compreensão do atual estágio de implementação da Lei 14.133/21 no âmbito das três esferas de governo (União, Estados e Municípios).
59. Para permitir comparações importantes entre a utilização da legislação antiga e da lei nova, promoveu-se também a extração de dados de licitações do portal público Compras.gov.br relativos ao período de agosto de 2021 a julho de 2023. No total, os dados abrangem 196.136 licitações realizadas por todos os órgãos e entidades, de todas as esferas, que utilizam, por obrigação ou por opção, a referida plataforma para a realização de certames.
60. Os dados a seguir apresentados estão organizados de modo a apresentar informações preliminares úteis para as questões de auditoria propostas no presente trabalho.

**XVII Diagnóstico geral da utilização da Lei 14.133/21**

61. Antes de adentrar na questão principal trazida pelos dados do PNCP — que é o nível de utilização da nova lei —, expõe-se, a seguir, e sucintamente, aspectos gerais da aplicação do referido diploma legal, como modalidades mais utilizadas e a adoção de formas eletrônicas de licitação:

Tabela 2 – Quantidades de processos de contratação pela Lei 14.133/21 e totais homologados.

<b>Modalidade</b>	<b>Compras</b>	<b>Compras (% do total)</b>	<b>Total Homologado (R\$)</b>	<b>Total Homologado (% do total)</b>
<i>Pregão - Eletrônico</i>	29.582	17,1%	15.299.905.336,40	44,2%
<i>Inexigibilidade</i>	13.433	7,8%	9.589.360.873,97	27,7%
<i>Dispensa</i>	128.048	74,0%	8.093.835.055,67	23,4%
<i>Concorrência - Eletrônica</i>	912	0,5%	1.184.813.017,68	3,4%
<i>Concorrência - Presencial</i>	134	0,1%	281.018.806,10	0,8%
<i>Pregão - Presencial</i>	451	0,3%	112.358.181,16	0,3%
<i>Credenciamento</i>	380	0,2%	59.369.423,41	0,2%
<i>Leilão - Eletrônico</i>	39	0,02%	7.234.000,00	0,0%
<i>Concurso</i>	14	0,01%	0,00	0,0%
<i>Pré-qualificação</i>	1	0,001%	0,00	0,0%
<i>Leilão – Presencial</i>	8	0,005%	0,00	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>173.002</b>	<b>100,0%</b>	<b>34.627.894.694,39</b>	<b>100,0 %</b>

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de ago/21 a jul/23 – Visão consolidada de todas as esferas de governo e todos os poderes.

Tabela 3 – Quantidades de processos de contratação pela Lei 14.133/21 (visão por esferas de governo).

<b>MODALIDADE</b>	<b>Estadual/ DF</b>	<b>% do total</b>	<b>Federal</b>	<b>% do total</b>	<b>Municipal</b>	<b>% do total</b>	<b>Total Geral</b>	<b>% do total</b>
<b>FORMA ELETRÔNICA</b>	<b>12.350</b>	<b>99,80%</b>	<b>73.541</b>	<b>100%</b>	<b>86.518</b>	<b>99,10%</b>	<b>172.409</b>	<b>99,6%</b>
<i>Dispensa</i>	<b>9.103</b>	<b>73,7%</b>	<b>64.068</b>	<b>87,1%</b>	<b>54.877</b>	<b>63,0%</b>	<b>128.048</b>	<b>74,0%</b>
<i>Pregão – Eletrônico</i>	<b>1.278</b>	<b>10,3%</b>	<b>3.278</b>	<b>4,5%</b>	<b>25.026</b>	<b>28,7%</b>	<b>29.582</b>	<b>17,1%</b>
<i>Inexigibilidade</i>	<b>1.846</b>	<b>14,9%</b>	<b>6.144</b>	<b>8,4%</b>	<b>5.443</b>	<b>6,2%</b>	<b>13.433</b>	<b>7,8%</b>
<i>Concorrência – Eletrônica</i>	<b>43</b>	<b>0,3%</b>	<b>42</b>	<b>0,1%</b>	<b>827</b>	<b>0,9%</b>	<b>912</b>	<b>0,5%</b>
<i>Credenciamento</i>	<b>78</b>	<b>0,6%</b>	<b>2</b>	<b>0,0%</b>	<b>300</b>	<b>0,3%</b>	<b>380</b>	<b>0,2%</b>
<i>Leilão – Eletrônico</i>		<b>0,0%</b>		<b>0,0%</b>	<b>39</b>	<b>0,0%</b>	<b>39</b>	<b>0,0%</b>
<i>Concurso</i>	<b>1</b>	<b>0,0%</b>	<b>7</b>	<b>0,0%</b>	<b>6</b>	<b>0,0%</b>	<b>14</b>	<b>0,0%</b>
<i>Pré-qualificação</i>	<b>1</b>	<b>0,0%</b>		<b>0,0%</b>		<b>0,0%</b>	<b>1</b>	<b>0,0%</b>
<b>FORMA PRESENCIAL</b>	<b>3</b>	<b>0,02%</b>	<b>0</b>	<b>0,0%</b>	<b>590</b>	<b>0,70%</b>	<b>593</b>	<b>0,40%</b>
<i>Pregão – Presencial</i>	<b>1</b>	<b>0,008%</b>		<b>0,0%</b>	<b>450</b>	<b>0,5%</b>	<b>451</b>	<b>0,3%</b>
<i>Concorrência – Presencial</i>	<b>2</b>	<b>0,016%</b>		<b>0,0%</b>	<b>132</b>	<b>0,2%</b>	<b>134</b>	<b>0,1%</b>
<i>Leilão - Presencial</i>		<b>0,000%</b>		<b>0,0%</b>	<b>8</b>	<b>0,0%</b>	<b>8</b>	<b>0,0%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>12.353</b>	<b>100,0%</b>	<b>73.541</b>	<b>100,0%</b>	<b>87.108</b>	<b>100,0%</b>	<b>173.002</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de ago/21 a jul/23.

62. Da base do PNCP avaliada, tendo por referência o volume global de operações bem sucedidas, isto é, que atingiram o objetivo de selecionar fornecedores, expurgadas revogações, anulações e certames frustrados/desertos (173.002 contratações), verifica-se que os atos vinculados a contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) compõem a parcela preponderante dos registros, representando 82% (141.481 contratações) da quantidade de total de contratações e 51% (R\$ 17,6 bilhões) do total homologado.
63. No tocante às modalidades de licitação expressamente previstas na Lei 14.133/21 (art. 28), destacam-se 30.033 contratações promovidas mediante Pregão (presencial ou eletrônico), montante que corresponde a 17,4% da totalidade dos registros. As demais modalidades de licitação divulgadas no PNCP (Concorrência, Concurso e Leilão) tiveram, em conjunto, 1.107 registros, denotando participação pouco expressiva de 0,6% do volume financeiro total de operações. Cabe observar que não se confirmou a divulgação no PNCP de contratações fundamentadas em Diálogo Competitivo, novel modalidade instituída pelo art. 28, inciso V, da Lei 14.133/21.
64. Quanto aos procedimentos auxiliares das licitações, nos termos previstos no art. 78 da Lei 14.133/21, verificam-se não só contratações processadas mediante Sistema de Registro de Preços (para as quais não há uma linha específica na tabela acima, por estarem incluídas no âmbito de diversas modalidades), mas também, em patamar muito reduzido, a ocorrência Credenciamento e Pré-qualificação (381 registros), que representaram 0,2% do total de operações.

Tabela 4 – Totais homologados em contratações/procedimentos baseados na Lei 14.133/21.

<b>MODALIDADE</b>	<b>Estadual/D F (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>	<b>Federal (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>	<b>Municipal (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>	<b>Total Geral (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>
<b>FORMA ELETRÔNICA</b>	<b>4.749</b>	<b>100,0 %</b>	<b>13.293</b>	<b>100,0 %</b>	<b>16.193</b>	<b>97,6%</b>	<b>34.234</b>	<b>98,9%</b>

<b>MODALIDADE</b>	<b>Estadual/D F (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>	<b>Federal (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>	<b>Municipal (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>	<b>Total Geral (R\$ milhões)</b>	<b>% do total</b>
<b>Pregão Eletrônico</b>	2.962	62,4 %	1.995	15,0%	10.343	62,4%	15.300	44,2%
<b>Inexigibilidade</b>	467	9,8%	8.225	61,9%	898	5,4%	9.589	27,7%
<b>Dispensa</b>	760	16,0 %	3.052	23,0%	4.282	25,8%	8.094	23,4%
<b>Concorrência Eletrônica</b>	560	11,8 %	21	0,2%	604	3,6%	1.185	3,4%
<b>Credenciamento</b>	0	0,0%	0	0,0%	59	0,4%	59	0,2%
<b>Leilão Eletrônico</b>	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	7	0,0%
<b>Concurso</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Pré-qualificação</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>FORMA</b>								
<b>PRESENCIAL</b>	0	0,0%	0	0,0%	393	2,40%	393	1,10%
<b>Pregão Presencial</b>	0	0,0%	0	0,0%	112	0,7%	112	0,3%
<b>Concorrência Presencial</b>	0	0,0%	0	0,0%	281	1,7%	281	0,8%
<b>Leilão Presencial</b>	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>4.749</b>	<b>100,0 %</b>	<b>13.293</b>	<b>100,0 %</b>	<b>16.587</b>	<b>100,0 %</b>	<b>34.628</b>	<b>100,0 %</b>

Fonte: dados do PNCP, no período de ago/21 a jul/23.

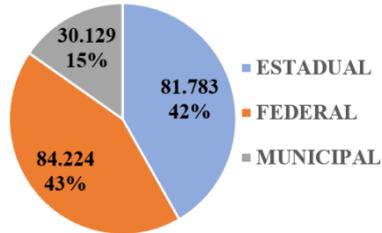
65. A tabela logo acima, dedicada a mostrar somente os montantes homologados em cada modalidade, complementa as duas anteriores, que evidenciaram a quantidade de processos de contratação por modalidade. Essas duas visões são necessárias, porque há modalidades ou tipos de procedimento que, embora apresentem grandes quantidades de processos (como a dispensa), não possuem montante homologado na mesma proporção da referida quantidade (os processos de dispensa possuem, no geral, valores de homologação menores que os decorrentes de modalidades de licitação).
66. Além disso, com base nas duas tabelas anteriores, verifica-se a preponderância das formas eletrônicas de contratação no âmbito dos registros constantes do PNCP (99,6% dos registros), sendo residual a adoção da forma presencial (0,40% dos registros).

#### XVIII Nível de utilização da Lei 14.133/21

67. Os dados constantes do PNCP contemplam apenas as contratações realizadas sob a égide da Lei 14.133/21, razão pela qual não é possível, com base nesses dados, aferir o nível de utilização da referida nova lei em comparação com a utilização das Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, cujos registros não estão no portal em questão.
68. De qualquer modo, foi possível obter os dados do sistema público federal Compras.gov.br, os quais, embora estejam longe de contemplar a totalidade das licitações de todas as instituições destinatárias das regras da Lei 14.133/21, especialmente em se tratando de municípios (a maioria dos municípios usam plataformas privadas de licitação), constituem um ótimo indicador do grau de utilização desse novo diploma legal, ao menos para o universo de entes federais, considerando que o referido sistema é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), do Governo Federal.

69. Além disso, em que pese o sistema *Compras.gov.br* não seja de utilização obrigatória por Estados e Municípios, parte expressiva da respectiva base de dados obtida refere-se a licitações conduzidas por esses entes subnacionais, conforme expressa o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Quantidade de licitações registradas no *Compras.gov.br*, por esfera de governo.

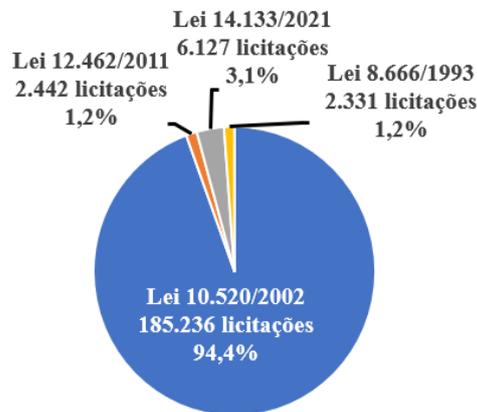


Fonte: dados do *Compras.gov.br*, no período de ago/21 a jul/23 (total de 196.136 licitações), abrangendo todas as leis de licitação vigentes nesse período (Leis 14.133/21, 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011).

70. Como se observa no gráfico acima, as licitações feitas pelos entes subnacionais por meio do *Compras.gov.br* representam 57% do total de certames (11.912 registros), enquanto as licitações federais representam parcela menor, de 43% das licitações. Ainda assim, é necessário ressaltar que a fatia de licitações pertencente aos entes subnacionais nada mais é que uma amostra da totalidade de licitações realizadas por esses entes, que, por não serem obrigados a utilizar o *Compras.gov.br*, se valem, na maior parte dos casos, de outros sistemas de licitação, em especial os privados.

71. Feita essa contextualização sobre a fonte dos dados a seguir apresentados, expõe-se agora o grau de utilização da Lei 14.133/21, em comparação com os demais diplomas legais:

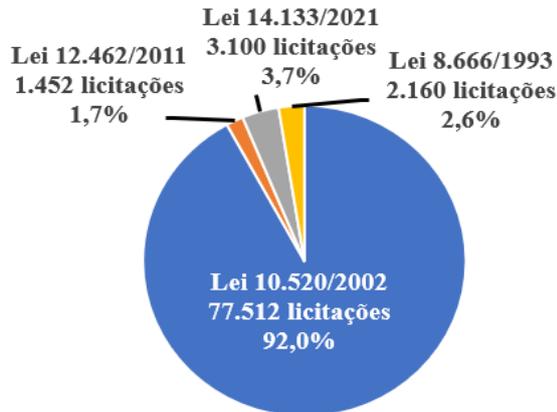
Gráfico 2 – Utilização da Lei 14.133/21 em comparação com a utilização da legislação coexistente.



Fonte: Base de dados do *Compras.gov.br*, no período de ago/21 a jul/23 (total de 196.136 licitações. Dados não incluem as contratações diretas)

72. Quanto aos dados acima apresentados, estes revelam o baixo uso, especialmente no âmbito federal, da Lei 14.133/21 nos mais de dois anos de transição já transcorridos, uma vez que apenas 3,1% dos processos licitatórios do período, realizados no *Compras.gov.br*, foram feitos com fundamento na nova lei. Mesmo quando se observam apenas as licitações de entidades e órgãos classificados como federais, não há mudança em relação ao baixo uso da Lei 14.133/21, conforme gráfico a seguir:

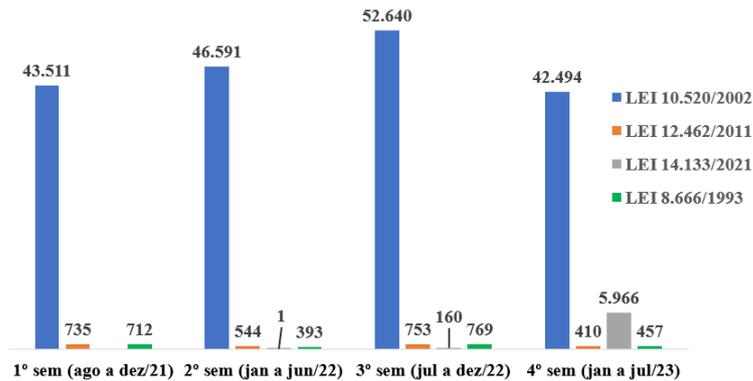
Gráfico 3 – Utilização, no âmbito federal, da Lei 14.133/21 em comparação com a utilização da legislação coexistente.



Fonte: Base de dados do Compras.gov.br, no período de ago/21 a jul/23 (total de 196.136 licitações. Dados não incluem as contratações diretas)

73. Já o gráfico a seguir sinaliza que, apesar dos mais de dois anos de transição já transcorridos, a realização de licitações (excluídas, assim, as contratações diretas) com base na Lei 14.133/21 recebeu impulso, ainda que de forma incipiente, a partir do primeiro semestre de 2023, conforme indicam os dados do Compras.gov.br:

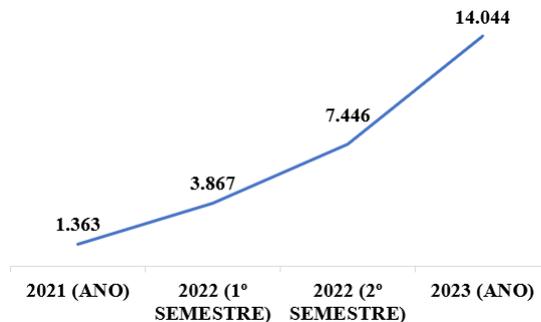
Gráfico 4 – Evolução, por semestre, da utilização da Lei 14.133/21 para realização de licitações.



Fonte: dados do Compras.gov.br, no período de ago/21 a jul/23. Dados incluem apenas licitações, excluídas, assim, as contratações diretas.

74. Quanto aos dados do PNCP, estes apresentam a evolução da média mensal de contratações com base na Lei 14.133/21:

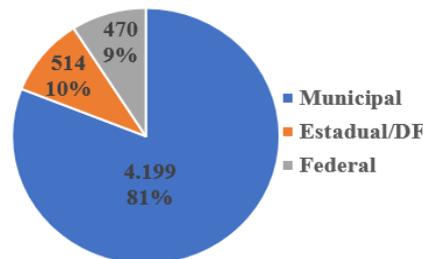
Gráfico 5 – Evolução da média mensal dos registros do PNCP.



Fonte: dados do PNCP. No ano de 2021, foram considerados 5 meses, de agosto a dezembro de 2021. Em 2023, foram considerados 7(sete) meses, de janeiro a 20/7/2023.

75. Os dados do PNCP corroboram a constatação de crescimento acentuado, no primeiro semestre de 2023, da média mensal de contratações com base na Lei 14.133/21. Porém, no caso do PNCP, o crescimento da utilização da Lei 14.133/21 não se concentra apenas no primeiro semestre de 2023, pois inclui os processos de contratação direta (muito utilizados desde o início da transição entre legislações fixada no novo estatuto de licitações), processos esses que não estão nos dados do Compras.gov.br (os dados do Compras.gov.br abrangem apenas contratações por meio de licitações).
76. Em virtude da evolução da participação das entidades públicas na realização de licitações com base na Lei 14.133/21, o quadro atual de participação, por esfera de governo, se apresenta da seguinte forma:

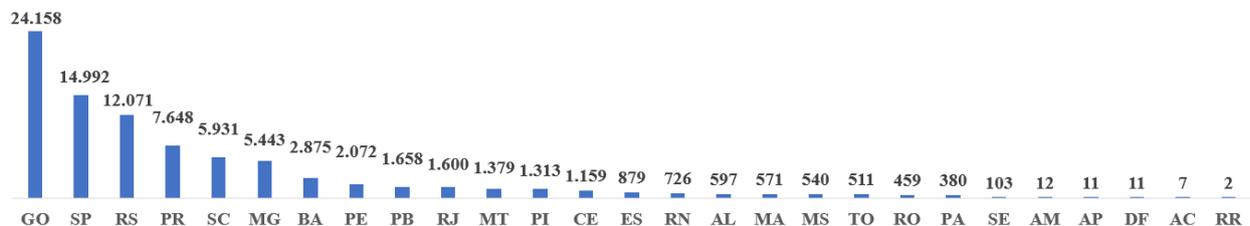
Gráfico 6 – Quantidade de unidades administrativas com registros de contratação no PNCP.



Fonte: dados do PNCP.

77. É importante registrar que, em virtude das dimensões do país e da quantidade de entes integrantes da Federação, a utilização da Lei 14.133/21 varia regionalmente, sendo pertinente observar a quantidade de compras por estados e por municípios, conforme gráficos a seguir (ressalve-se que, consoante informado acima, 82% dessas contratações são diretas, por dispensa ou inexigibilidade):

Gráfico 7 – Quantidade de processos de contratação municipais divulgados no PNCP, por UF.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

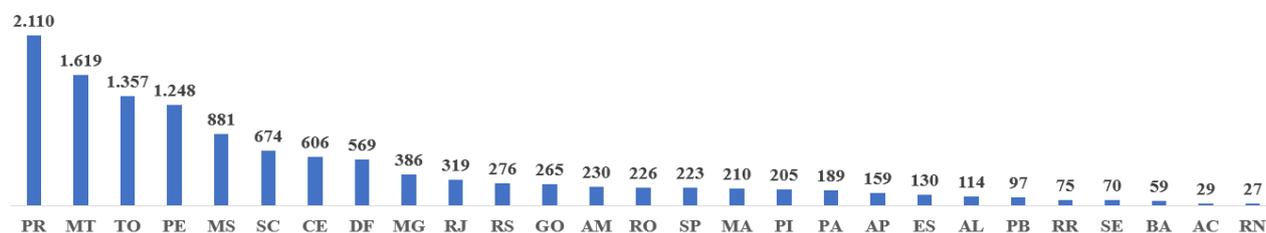
Tabela 5 – Quantidade de processos de contratação municipais divulgados no PNCP, por UF.

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras municipais	Percentual do total geral
1º	GO	24.158	27,7%
2º	SP	14.992	17,2%
3º	RS	12.071	13,9%
4º	PR	7.648	8,8%
5º	SC	5.931	6,8%
6º	MG	5.443	6,2%
7º	BA	2.875	3,3%
8º	PE	2.072	2,4%
9º	PB	1.658	1,9%
10º	RJ	1.600	1,8%
11º	MT	1.379	1,6%

<b>Nº de ordem</b>	<b>UF</b>	<b>Quantidade de compras municipais</b>	<b>Percentual do total geral</b>
12º	PI	1.313	1,5%
13º	CE	1.159	1,3%
14º	ES	879	1,0%
15º	RN	726	0,8%
16º	AL	597	0,7%
17º	MA	571	0,7%
18º	MS	540	0,6%
19º	TO	511	0,6%
20º	RO	459	0,5%
21º	PA	380	0,4%
22º	SE	103	0,1%
23º	AM	12	0,0%
24º	AP	11	0,0%
25º	DF	11	0,0%
26º	AC	7	0,0%
27º	RR	2	0,0%
	<b>Total Geral</b>	<b>87.108</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

Gráfico 8 – Quantidade de processos de contratação estaduais divulgados no PNCP.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

Tabela 6 – Quantidade de processos de contratação estaduais divulgados no PNCP.

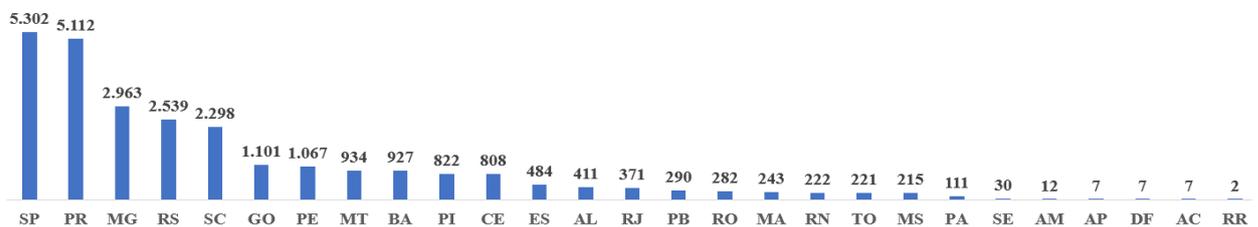
<b>Nº de ordem</b>	<b>UF</b>	<b>Quantidade de compras estaduais</b>	<b>Percentual do total geral</b>
1º	PR	2.110	17,1%
2º	MT	1.619	13,1%
3º	TO	1.357	11,0%
4º	PE	1.248	10,1%
5º	MS	881	7,1%
6º	SC	674	5,5%
7º	CE	606	4,9%
8º	DF	569	4,6%
9º	MG	386	3,1%
10º	RJ	319	2,6%
11º	RS	276	2,2%
12º	GO	265	2,1%

<i>Nº de ordem</i>	<i>UF</i>	<i>Quantidade de compras estaduais</i>	<i>Percentual do total geral</i>
13º	AM	230	1,9%
14º	RO	226	1,8%
15º	SP	223	1,8%
16º	MA	210	1,7%
17º	PI	205	1,7%
18º	PA	189	1,5%
19º	AP	159	1,3%
20º	ES	130	1,1%
21º	AL	114	0,9%
22º	PB	97	0,8%
23º	RR	75	0,6%
24º	SE	70	0,6%
25º	BA	59	0,5%
26º	AC	29	0,2%
27º	RN	27	0,2%
	<b>Total</b>	<b>12.353</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

78. Com base nas tabelas e gráficos acima, verifica-se que a quantidade de procedimentos processados com base na Lei 14.133/21 não segue, a princípio, uma proporcionalidade com o tamanho da economia do estado envolvido, pois o Estado de Goiás reúne maior quantidade de processos de contratação municipais sob a égide da nova lei do que estados com economia/PIB bem superior, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná.
79. De qualquer modo, esse é apenas um dos muitos recortes possíveis para verificação do nível de implementação de contratações com amparo na nova lei. Por exemplo, quando se trata de verificar a quantidade de processos municipais de contratação com a exclusão de contratações diretas (dispensas e inexigibilidades), a situação se modifica, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 9 – Quantidade de processos de contratação municipais divulgados no PNCP, excluídos os de contratação direta.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023.

80. No âmbito municipal, os dados acima (Tabela 3) informam 25.026 registros no PNCP de pregões eletrônicos realizados com base na Lei 14.133/21 entre agosto/2021 e julho/2023.
81. Como a plataforma *Compras.gov.br* é pouco utilizada pelos entes subnacionais – conforme será exposto ao longo deste relatório – valeu-se a equipe, com a finalidade de melhor mensurar, de forma estimativa, qual seria a proporção do número de registros no Portal frente ao volume de licitações processadas naquela mesma modalidade, no mesmo período, de consulta aos sítios das quatro plataformas privadas mais utilizadas pelos entes subnacionais, mapeadas quando do tratamento do capítulo XX deste relatório (**Error! Reference source not found.** do Apêndice 7).

Os dados se encontram espelhados na tabela a seguir (evidências dos resultados juntadas à peça 64):

Tabela 7 – Cálculos projetados do número de certames municipais

<b>Plataforma eletrônica(*)</b>	<b>Quant. Pregões</b>
<i>Portaldecompraspublicas</i>	87.888
<i>BLL</i>	81.697
<i>BNC</i>	21.504
<i>Licitanet</i>	19.425
<b>Total</b>	<b>210.514</b>

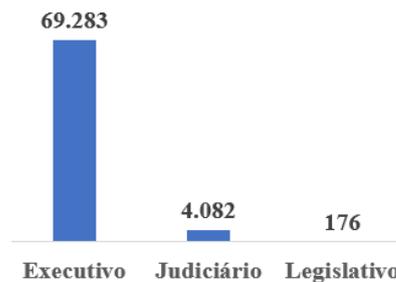
Período compreendido pela consulta: 2/8/2021 a 31/7/2023.

(\*) A plataforma licitações-e, do BB, não foi considerada por não estar ainda integrada ao PNCP.

Fontes de consulta e metodologia de projeção encontram-se no Apêndice 4.

82. Confrontando-se um e outro, verifica-se que os pregões eletrônicos registrados no Portal, realizados sob a égide da Lei 14.133/21, representam menos de 12% do total de certames veiculados nessa modalidade, o que serve como um termômetro da baixa e residual utilização da Lei 14.133/21 também no âmbito municipal, ressaltando que as projeções/cálculos são otimistas, com base em visão conservadora, porquanto consideradas quatro das plataformas mais utilizadas.
83. Apesar do leve incremento na utilização da Lei 14.133/21 verificado em 2023, infere-se do contexto observado que o lapso temporal concedido com o intuito de permitir aos órgãos e entidades operadores da lei se estruturarem e se prepararem para tanto não tem sido usado para essa finalidade, quer seja na esfera federal, estadual ou municipal, donde se conclui que eventual nova prorrogação apenas terá o condão de manter o atual estado de coisas.
84. Quanto à esfera federal, destacam-se, a seguir, os processos de contratação sob a Lei 14.133/21 por poder, e, na sequência, os órgãos/entidades com maior realização de publicações, no PNCP, de processos de contratação com base na Lei 14.133/21:

Gráfico 10 – Quantidade de processos de contratação da esfera federal divulgados no PNCP, por poder.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

Tabela 8 – As 31 Unidades Federais com maior quantidade de processos de contratação, excluídas as contratações diretas.

<b>Unidade Federal</b>	<b>Quantidade de processos de contratação</b>
<i>INST. FED. DE EDUC., CIENC. E TEC. DE SÃO PAULO</i>	85
<i>HOSPITAL U. CASSIANO ANTONIO DE MORAIS</i>	74
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA</i>	66
<i>COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPR</i>	64

<i>Unidade Federal</i>	<i>Quantidade de processos de contratação</i>
<i>EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES</i>	52
<i>HOSPITAL DAS CLIN DA UNIV FED DE UBERLÂNDIA</i>	49
<i>HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE GOIÁS</i>	45
<i>EBSERH - H U PROF POLYDORO ERNANI DE S THIAGO</i>	43
<i>COMPLEXO HOSPITALAR DO CEARÁ</i>	42
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DO PIAUÍ</i>	40
<i>HOSPITAL UNIV. M<sup>o</sup> APARECIDA PEDROSSIAN</i>	39
<i>SENADO FEDERAL</i>	38
<i>HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE MINAS GERAIS</i>	37
<i>HOSPITAL ESCOLA DA UNIV. FEDERAL DE PELOTAS</i>	37
<i>COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPA</i>	36
<i>SERPRO - SEDE BRASÍLIA</i>	33
<i>HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE PERNAMBUCO</i>	33
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA</i>	31
<i>HOSPITAL UNIV. DR. MIGUEL RIET CORREA JUNIOR</i>	28
<i>HOSPITAL UNIV DA UNIVERSIDADE FEDERAL AMAPA</i>	28
<i>SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL/MT</i>	27
<i>HOSP ENS DR WASHINGTON ANTONIO BARROS</i>	27
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE JUIZ DE FORA</i>	26
<i>UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS/RS</i>	23
<i>JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RJ</i>	23
<i>CBDE</i>	23
<i>TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2A. REGIAO</i>	21
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO JÚLIO MULLER</i>	21
<i>FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC</i>	21
<i>CONSELHO REG.DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO PR</i>	21
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO ONOFRE LOPES</i>	19

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023.

85. Merece destaque a proeminência, na tabela acima, das unidades hospitalares na divulgação de processos de contratação com base na Lei 14.133/21, pois correspondem a 21 das 31 unidades listadas.

#### *XIX Limitações no uso dos dados do PNCP*

86. Foram detectadas falhas de alimentação do PNCP, as quais, embora não tenham inviabilizado a realização dos exames constantes deste capítulo do relatório, devem ser registrados, tendo em

vista a possibilidade de atuação para melhoria da qualidade dos registros inseridos no referido portal.

87. As falhas, que estão detalhadas no Apêndice 4, referem-se à: a) ausência de alimentação de dados do poder ou da esfera de governo a que pertence a unidade administrativa responsável pela licitação (possuem a informação “não se aplica” nos dados relativos a poder e esfera); b) contratações sem indicação do critério de julgamento e do modo de disputa (possuem a informação “não se aplica” para os dois campos de dados em questão) e; c) contratações com valor estimado ou homologado igual a zero, ainda que sejam contratações na situação de divulgadas pelo PNCP (e não de outras situações, como revogadas ou anuladas).

Tabela 9 – Consolidação dos registros de contratações com falhas potenciais ou reais.

<b>Campo de dado com possível falha</b>	<b>Quantidade de contratações</b>
TOTAL ESTIMADO	7.347
TOTAL HOMOLOGADO	21.844
PODER	71.260
ESFERA	904
CRITÉRIO DE JULGAMENTO	51.089
MODO DE DISPUTA	70.430
Registros Distintos	126.795
	73,3%
Total de Registros	173.002

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/21 a julho/23.

88. Diante da quantidade expressiva de possíveis lacunas de alimentação dos dados, e considerando que tramitam neste Tribunal os autos do TC 044.559/2021-6, tendo por objeto o acompanhamento da implementação do referido portal, entende-se oportuno levar tal fato ao conhecimento da equipe responsável pelo trabalho, para que promova o devido tratamento, na forma da proposta de encaminhamento constante deste relatório.

## **XX MAPEAMENTO DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS DE LICITAÇÃO E QUESTÕES CONEXAS**

89. Dados obtidos do Portal Nacional de Contratações Públicas, complementados por outras fontes, também possibilitaram traçar um diagnóstico do uso, país afora, de plataformas eletrônicas para processamento de licitações e contratações diretas, mensurando-se o grau de utilização das ferramentas públicas e daquelas desenvolvidas e oferecidas por empresas privadas.
90. Muito embora o escopo principal do trabalho esteja voltado à coleta e análise de dados do emprego da Lei 14.133/21, a equipe se deparou com a atualidade e a relevância do tema, razão pela qual trouxe-o à baila no bojo deste relatório.
91. Referido levantamento, promovido nesse estágio do acompanhamento, teve por pano de fundo as motivações adiante indicadas e tem correlação com um dos riscos relevantes mapeados pela equipe (RIS-17, QST-04, da Matriz de Planejamento, Apêndice 6).
92. Recentemente, as Cortes de Contas vêm voltando sua atenção a questões relacionadas ao uso de portais eletrônicos privados para realização de licitações, de que são exemplos posicionamentos recentes do TCE-ES, TCE-RJ e do TCE-SC, reproduzidos abaixo:

**Decisão Monocrática 00982/2023-3**

Processo 03438/2023-1

*Relator: Conselheiro Sebastião Ranna de Macedo*

*(ratificada pela Decisão 02308/2023-9 – Plenário, sessão de 22/8/2023)*

*(<https://www.tcees.tc.br/em-cautelar-tce-es-determina-troca-do-sistema-de-licitacoes-utilizado-por-municipios/>)*

*Só podem ser adotados sistemas eletrônicos de licitação que sejam gratuitos ou que cobrem taxas autorizadas pela legislação (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, e Lei 14.133/21).*

### **ACORDÃO Nº 015300/2023-PLENV**

*Processo TCE-RJ nº 242.911-1/22*

*Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman*

*Plenário Virtual: 13/02/2023*

**LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. NÃO UTILIZAÇÃO. COMPRASNET. JUSTIFICATIVA.**

*A adoção de sistema diverso do portal COMPRASNET, disponibilizado sem custos tanto para os órgãos e entidades que desejem fazer uso, bem como aos licitantes, deve ser robustamente fundamentada por meio de estudo técnico preliminar ou documento equivalente, mormente de modo a explicitar o porquê da escolha de sistema oneroso em detrimento de soluções tecnológicas gratuitas.*

### **Acórdão nº 2043/2021 – Tribunal Pleno**

*Processo 273240/20*

*Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães*

*Consulta: Contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico. Dispensa de licitação em razão do pequeno valor. Impossibilidade. Conhecimento e resposta.*

*I – Responder à consulta formulada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa no sentido de que:*

*- a contratação de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico deve ser precedida de estudo acerca das soluções tecnológicas existentes, não contemplando apenas o critério financeiro;*

*- caso se entenda vantajosa a contratação de plataforma não disponibilizada gratuitamente (v.g. o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia), e existindo possibilidade de competição entre interessados, a realização de licitação é forçosa;*

*- os custos de manutenção das plataformas digitais não mantidas por órgãos públicos são suportados diretamente pelos participantes de licitações (e, indiretamente, pela Administração Pública), não se podendo dispensar a respectiva licitação com fulcro no disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/93.*

*(<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sessao-19-08-21-processo-273240-20-acordao-n%C2%BA-2043-21-tribunal-pleno/337141/area/242>)*

93. De igual forma, o TCU foi instado a se pronunciar acerca da forma de remuneração dessas plataformas, proferindo, em sessão de 31/5/2023, o Acórdão 1121/2023-Plenário, da Relatoria do Exmº Sr. Ministro-Substituto, Augusto Sherman Cavalcanti, com a seguinte ementa:

**DENÚNCIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES RELACIONADOS A CONTRATAÇÕES REALIZADAS POR MUNICÍPIO. CONVÊNIO. UTILIZAÇÃO DE SISTEMA DE MERCADO PARA PREGÕES ELETRÔNICOS. OITIVA. POSSIBILIDADE COBRANÇA. NECESSIDADE DE MODICIDADE DOS VALORES. CIÊNCIA.**

[...]

9.3.1. utilização, em pregões eletrônicos realizados com recursos federais, de sistema informatizado que exige o pagamento de taxas dos licitantes, sem que a plataforma preveja a possibilidade de pagamento pela participação dos interessados em um único determinado, e não apenas por meio de planos de assinatura (trimestral, semestral e anual), e sem comprovação, nos respectivos processos licitatórios, de que o valor cobrado dos licitantes destina-se ao ressarcimento dos custos incorridos com o uso e a disponibilização do sistema e/ou ficar de acordo com as condições de mercado, sob termos que não se coadunam com o art. 5º, III, da Lei 10.520/2002 e não encontram amparo nos requisitos taxativos de habilitação (arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993; arts. 62 a 70 da Lei 14.133/21).

94. Digno de registro, ainda, o bem aprofundado trabalho realizado pela Controladoria-Geral da União, cujos resultados estão consubstanciados na Nota Técnica 2556/2023/Maranhão, de 7/8/2023 (peça 59), o qual teve sua gênese em demanda do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA), em que noticiadas “irregularidades na utilização do portal de compras públicas ‘BR Conectado’ por diversos municípios maranhenses, notadamente em decorrência da suposta cobrança indevida e abusiva de valores tanto ao ente público quanto aos interessados em participar de certames”, o que acabaria “por restringir o caráter competitivo das licitações, conforme representações aportadas nas Ouvidorias do Ministério Público”.
95. A abordagem contemplou uma série de ‘questões sensíveis’, como os custos de transação e a avaliação da competitividade (na perspectiva da relação entre cobrança de altos valores pelo uso da plataforma versus o número de participantes). Agregou, ainda, o mapeamento da utilização de portais por prefeituras daquele Estado, demonstrando a relevância e atualidade da discussão. Pela propriedade da referida peça técnica, a equipe procurou se apropriar, na presente análise, de alguns de seus argumentos.
96. Em face de todo esse contexto, aliado ao fato de que a Lei 14.133/21 - cujo início da vigência se avizinha - menciona a possibilidade da utilização de plataformas fornecidas por pessoas jurídicas de direito privado, na forma de regulamento (art. 175, § 1º); bem como estimula o uso, como regra, de licitações no formato eletrônico, o que por certo resultará no incremento do número de contratações desse tipo de serviço por parte dos órgãos/entidades a ela submetidos, entendeu-se por bem realizar, nessa fase da fiscalização, o mapeamento dos portais utilizados pelos entes subnacionais – já que em nível federal há a obrigatoriedade de emprego do <https://www.gov.br/compras/pt-br>.
97. Na definição da amostra, procedeu-se ao recorte para contemplar os municípios com população superior a 20 mil habitantes (totalizando 1.719 municípios), à vista do disposto no inciso II do art. 176 da mesma Lei, o qual concedeu lapso maior para adaptação daqueles de menor porte a alguns aspectos da NLLC.
98. O objetivo do levantamento, num primeiro momento, foi de trazer uma visão concreta da variedade e do grau de utilização dos portais privados e públicos disponíveis, especialmente o Portal de Compras do Governo Federal.
99. Os dados gerais coletados, estratificados por unidade da federação e ordenados por ordem decrescente de concentração de uso das plataformas privadas, evidenciam a sua predominância, conforme explicita a tabela abaixo:

Tabela 10 – Proporção de uso de portais privados e públicos

UF	Qtde. Municípios(*)	privada	%	pública	%
AP	5	5	100%	0	0%
SE	24	24	96%	1	4%
PI	26	25	93%	2	7%
CE	96	89	91%	9	9%

UF	Qtde. Municípios(*)	privada	%	pública	%
BA	161	155	91%	16	9%
MA	87	80	89%	10	11%
RS	102	97	89%	12	11%
SC	72	67	87%	10	13%
PE	98	91	87%	14	13%
MT	37	36	86%	6	14%
SP	238	221	85%	40	15%
RN	27	25	81%	6	19%
MG	174	154	80%	39	20%
PB	32	27	79%	7	21%
PA	104	89	78%	25	22%
ES	35	32	78%	9	22%
MS	31	29	76%	9	24%
GO	56	45	75%	15	25%
RO	17	14	74%	5	26%
AL	39	33	72%	13	28%
PR	90	61	54%	51	46%
TO	10	8	53%	7	47%
RJ	53	27	48%	29	52%
AC	7	2	29%	5	71%
AM	26	5	17%	24	83%
RR	4	0	0%	4	100%
DF	1	0	0%	1	100%
<b>Total</b>	<b>1.652(**)</b>	<b>% médio</b>	<b>79,62%</b>	<b>% médio</b>	<b>20,38%</b>

(\*) total de municípios do universo amostral (1.719) deduzido daqueles que não realizam procedimento eletrônico (67), resultando 1.652 entes.

(\*\*) A soma dos registros de plataformas privadas e públicas não coincide, necessariamente, com o total de municípios mapeados por UF, em decorrência da utilização, por vezes, de ambas as plataformas (públicas e privadas), resultando em cômputo dobrado.

100. Ou seja, 8 (oito) a cada 10 (dez) licitações realizadas por entes subnacionais com população superior a 20 mil habitantes são processadas por meio de portais privados. Consta da **Error! Reference source not found.** do Apêndice 7 indicações dos mais utilizados no referido universo amostral.
101. Pelo levantamento realizado, sobressai à evidência a baixa utilização do *Compras.gov.br* (antigo *Comprasnet*) e de outras plataformas públicas (portais próprios públicos são de uso bastante residual, tendo sido mapeados apenas seis deles, afora a do Governo Federal).
102. Muito embora conste do Painel de Municípios do Portal de Compras do Governo Federal, uma expressiva quantidade de entes cadastrados (3.621, representando 65,03% do total de 5.568, vide figura abaixo), o que pode levar a conclusões apressadas quanto ao seu grau de utilização, na prática, baseando-se na tabela 'Ranking de municípios por pregões', disponibilizada na mesma página, apenas 775 (setecentos e setenta e cinco) deles, ou seja, 21,40% dos cadastrados ou 13,91% do total de municípios, realizaram ao menos um pregão nos últimos 12 (doze) meses. Ou seja, menos de 15% dos municípios brasileiros se valeram de fato da plataforma como ambiente de realização de seus certames, ainda que em uma única ou em um número diminuto de vezes, o que conduz à conclusão do baixo uso daquela plataforma oficial de compras.

Figura 1 – Relação de Municípios Cadastrados no Compras.gov.br



Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/painel-municipios>

103. Nesse passo, verifica-se, da **Error! Reference source not found.** do Apêndice 7, distorções significativas entre o número de cadastrados por Estado frente à quantidade de usuários efetivos do Portal, demonstrando não haver correlação necessária. A título de exemplo, Rondônia conta com índice de cadastro de 98% - o 3º maior -, enquanto apenas 12% deles realmente faz/fez uso do Compras.gov.br. Alagoas, por sua vez, é apenas o 19º em número de municípios arrolados, mas o 9º em quantidade de usuários (34%).
104. Quando se tem em mira os entes que se valem do Compras.gov.br como meio único, exclusivo, para processamento de suas contratações, a representatividade é menor ainda: de apenas 12,89% (213 dos 1.652 mapeados), demonstrando que muitas das vezes é o escolhido apenas quando os certames envolvem recursos da União, o que revela a tendência de a plataforma privada ser contratada como a protagonista.
105. Forçoso indagar os motivos para essa baixa utilização. No tópico 7 da Nota Técnica 2556/2023, da CGU/Maranhão, mais especificamente no item 7.4, são sumariadas as circunstâncias que podem justificar tal contexto, invocadas pelos gestores municipais em resposta às diligências que lhes foram endereçadas:
- 7.4. Em síntese, os principais motivos para a não utilização do Comprasnet, particularmente inerentes e apontados em praticamente todas as respostas, estão relacionadas às limitações do suporte ao usuário e à sistemática de inclusão individualizada dos itens dos certames por meio dos códigos CATMAT e CATSERV.
106. Conforme se extrai da Tabela 10 acima (item 99), os Estados de RR, AM, AC, RJ, TO e PR (esse último desponta em números absolutos) são, proporcionalmente ao número de municípios e nessa ordem, os que se utilizam, com maior frequência, do Compras.gov.br, podendo vir a servir como alvos para uma escuta dirigida a fim de colher impressões sobre pontos fortes e eventuais deficiências e problemas. Paralelamente, pretende-se buscar tais causas através da inserção de pergunta aberta no questionário que se encontra em fase de elaboração e que consubstanciará a fase seguinte deste Acompanhamento.
107. Não se questiona a utilização de portais desenvolvidos por empresas privadas e disponíveis no mercado, até porque o legislador a admitiu expressamente, conforme art. 5º, § 2º, do Decreto 10.024/2019, art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21 (ainda que pendente de regulamentação), e art. 7º, § 2º, da Instrução Normativa SEGES 73, de 30/9/2022, reconhecendo uma situação de fato, porquanto tais plataformas vem operando já há algum tempo, mais acentuadamente a partir de 2019, com a edição do Decreto 10.024/2019. A relação de portais/integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP bem demonstra essa realidade (disponível em <https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/portais-integrados-ao-pncp>).
108. Contudo, há questões relevantes a pontuar. A primeira diz respeito ao processo de

*escolha, já que variadas são as opções disponíveis (públicas ou privadas e até mesmo o desenvolvimento de portais próprios) e a seleção deve se pautar em critérios objetivos, justificados, demandando a elaboração prévia de Estudo Técnico Preliminar – ETP, no qual também devem estar consignadas as razões que amparem a eventual não utilização de provedores públicos disponíveis, de maior capilaridade e que não envolvem custos para as partes envolvidas (gratuitos).*

109. *Esses estudos prévios devem, exemplificativamente, contemplar aspectos como: a facilidade de acesso e de cadastro; o suporte técnico oferecido; a integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP; a oferta de capacitação/treinamento; o grau histórico de disputa nos certames; a transparência, para assegurar o acesso e o controle social; a capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação; o maior volume de fornecedores cadastrados; a gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade; a segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente); e a utilidade das funcionalidades disponibilizadas, conforme Nota Técnica TC-5/2023-TCE/SC (disponível em [https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis\\_normas/NOTA%20T%C3%89CNICA%20N.%20TC%205-2023%20CONSOLIDADA.pdf](https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/NOTA%20T%C3%89CNICA%20N.%20TC%205-2023%20CONSOLIDADA.pdf), consulta efetiva em 5/9/2023).*
110. *Isso permitirá a análise comparativa das soluções existentes, cumprindo assim com o princípio da motivação (art. 5º da Lei 14.133/21).*
111. *Registre-se, em complemento, que frequentemente são formalizadas contratações desses portais mediante dispensa de licitação, focada unicamente no valor (sem considerar o montante provável de receitas auferidas pela empresa com a cobrança de taxas pelo uso do sistema dos licitantes, o que poderia desconfigurar esse enquadramento), ou por inexigibilidade de licitação, por suposta ausência de possibilidade de competição. Trata-se de risco considerável e, por essa razão, incluído na matriz de planejamento da fiscalização (Apêndice 6).*
112. *A segunda questão relevante a pontuar se refere à forma de remuneração pelos serviços prestados, já mencionada. Nesse sentido, o quadro agregado na **Error! Reference source not found.** do Apêndice 7 explicita as sistemáticas adotadas de pagamento quanto aos portais mapeados como de maior utilização.*
113. *Da tabela citada, constata-se que, de regra, não há cobrança de valores dos órgãos públicos, exceção feita à interface BR Conectado. De outro lado, se considerarmos o preconizado no recente Acórdão 1.121/2023–TCU-Plenário (admissão da cobrança de valores desde que razoáveis e que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única), a princípio, apenas as plataformas Licitanet e BNC Compras atenderiam a este requisito, conforme indicado no item 5.1 da Nota Técnica nº 2556/2023/Maranhão (peça 59, p. 15).*
114. *Contudo, a proporção entre o plano de participação única e o de assinatura mensal (entre 65% e 70% do valor cobrado neste último) afasta a economicidade da contratação individual, por certame, atuando como um fator de estímulo à celebração de planos de assinatura periódicos. Em raciocínio similar, assim se posicionou a CGU/MA na aludida nota técnica com relação às medidas adotadas pela BR Conectado após a prolação da deliberação pelo Tribunal (p. 15-16 da mesma peça):*

*5.5. Mais recentemente, na data de fechamento deste trabalho, a plataforma BR Conectado trabalhava com um plano por participação única a R\$ 379,90; e outro de assinatura mensal a R\$ 389,90, dentre outros.*

*5.6. Ora, esta recente estratégia do BR Conectado claramente desvirtua o objetivo do Acórdão TCU nº 1.121/2023 - Plenário, eis que uma diferença de apenas R\$ 10,00 nos citados planos não reflete a proporcionalidade esperada entre uma participação única e isolada, e a liberação de acesso mensal.*

115. *É, portanto, orientação assente, a exemplo do Acórdão 1.121/2023-TCU-Plenário e da Nota Técnica N.TC-5/2023, emitida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), que eventual cobrança de valores deve se dar por participação e se limitar aos custos envolvidos no desenvolvimento e na manutenção do sistema, e não mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competição, pois, em tese, o custo de processamento de pregões eletrônicos não oscila em razão dos valores envolvidos no certame.*
116. *Frente ao significativo número de certames promovidos através de quatro dessas plataformas – projeção de mais de 210 mil entre agosto/2021 e julho/2023, conforme Tabela 7 (item 81 do relatório), equivalentes a 8.750/mês –, saltam aos olhos os valores envolvidos.*
117. *Há, ainda, com relação ao ponto, um aspecto ainda mais grave: empresas que eventualmente tenham pendências financeiras com as plataformas podem se ver impedidas de participar dos certames, tratando-se de causa não amparada por lei e que parte não de ato da Administração Pública, mas sim de particular, restringindo o acesso aos certames.*
118. *A terceira é afeta à segurança do sistema. Diferentemente do Portal de Compras do Governo Federal, que foi alvo de auditoria de sistema (Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo - Processo: TC 011.643/2010-2), não se tem notícia de que as citadas plataformas privadas passaram por processo similar e que contam com certificações que assegurem a segurança dos dados, a criação de mecanismos de controle que impeçam ou mitiguem os riscos de vazamento de informações sigilosas, entre outros, requisito esse que deve estar presente no ETP como critério obrigatório de seleção.*
119. *Não se pode perder de vista que a utilização de sistema privado por órgão ou entidade pública para lidar com recursos públicos e, por vezes, informações sensíveis, expondo-o a riscos de probabilidade e impacto elevados. Trata-se, pois, de questão que diz respeito ao funcionamento dos sistemas do ponto de vista operacional, ou seja, relacionado à conformidade do procedimento de condução dos certames configurado nas plataformas.*
120. *A quarta e última, refere-se à transparência, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas, quer ao público em geral, no formato de dados abertos, quer para os órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas. Quanto ao primeiro, cabe consignar apontamento da CGU/MA na Nota Técnica nº 2556/2023:*
- 8.12. Urge a esta CGU realizar um amplo trabalho que avalie a condução dos Pregões Eletrônicos do ponto de vista operacional e de conformidade. A título de exemplo, observou-se que na versão mais recente da plataforma BBMNet Licitações, bem como no sistema Licita Mais Brasil, há a necessidade de cadastramento prévio do interessado (cidadão ou empresa) para acesso aos Editais de licitação, em aparente desconformidade com o disposto no art. 25, § 3º, e no art. 87, § 2º, da Lei 14.133/21. (destacamos)*
121. *Inequívoco que o serviço prestado por tais portais é de interesse público, já que nos ambientes eletrônicos que ofertam, desenvolvem-se rotinas que resultam em contratações por órgãos/entidades da Administração Pública, com gestão de vultosos recursos do erário e observância obrigatória dos princípios e normas que regem as aquisições públicas.*
122. *É um caso sui generis, onde a propriedade de dados de interesse público estão sob a guarda/tutela de empresas privadas. Inegável a relevância dessas bases para as compras do setor público e a materialidade dos recursos geridos, já que os certames se processam aos milhares pelo país.*
123. *Ora se, como evidenciado pelo levantamento, expressivo volume de*

*licitações/contratações diretas – quase 80% - é realizado por intermédio do emprego de plataformas eletrônicas privadas, pode-se concluir que, atualmente, quanto aos entes subnacionais integrantes da amostra, é parco o acesso aos dados desses certames e, conseqüentemente, baixa a expectativa de controle exercida, nas suas diferentes espécies.*

124. *Frente aos elementos colhidos e os argumentos até aqui expendidos, entende-se que há riscos de alto impacto e relevância no tema pelo interesse público envolvido, mostrando-se oportuno e conveniente dar seqüência à análise da questão posta, nas suas variadas matizes. Propõe-se, contudo, em vista do trâmite processual vislumbrado (inclusão de partes interessadas, realização de oitivas etc), incompatível com o processamento do presente Acompanhamento, sejam transferidos para outro feito a continuidade e o aprofundamento das discussões pelo Tribunal, mediante constituição de apartado.*
125. *Paralelamente, como o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21 se encontra pendente de regulamentação pela SEGES/MGISP (vide <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>), propõe-se lhe dirigir recomendação para que, por ocasião do disciplinamento da matéria, sejam observados os aspectos consignados ao longo dos itens 108 a 123 deste relatório.*

## **XXI PRÓXIMOS PASSOS**

126. *Como dantes exposto, pugna-se pela continuidade do acompanhamento, com o objetivo não apenas de mapear periodicamente o contexto de utilização da NLLC, mas identificar as causas que podem estar impactando na fluidez desse processo, com indicação das medidas cabíveis.*
127. *Para isso, desejável que para a consecução desses propósitos atores relevantes possam ser inseridos no processo.*
128. *A Portaria Conjunta 4/21, de 2 de setembro de 2021, aprovou o Regimento Interno da Rede Integrar, instituída pelo Acordo de Cooperação Técnica de 2020. Os Presidentes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) firmaram por meio dessa norma, entre outros dispositivos:*

*Art. 9º A operacionalização da Rede Integrar ocorrerá por meio das seguintes formas de cooperação entre os partícipes:*

*I - promoção de estudos e avaliação da oportunidade de seleção de fiscalizações de políticas descentralizadas, com base em indicadores e informações que apontem para problemas e fatores críticos associados ao objeto de análise;*

*II - realização de trabalhos conjuntos de fiscalização de políticas descentralizadas, quando houver interesse recíproco dos partícipes;*

*(...)*

*Art. 13. O PAT [Plano Anual de Trabalho] da Rede Integrar será aprovado na última reunião ordinária do Comitê Técnico, que ocorrerá, preferencialmente, no mesmo período dos eventos anuais realizados pelo IRB e pela Atricon, podendo ser revisado por deliberação do Comitê Técnico.*

*Parágrafo único. O PAT levará em conta as diretrizes e áreas dos planos anuais de fiscalização de cada TC participante.*

*Art. 14. O PAT deverá conter, no mínimo:*

*I - as áreas prioritárias e os respectivos grupos temáticos;*

- II - as formas de cooperação e os respectivos produtos;*
- III - o cronograma das entregas;*
- IV - o nível de abrangência das ações programadas (nacional, regional ou local);*
- V - os TCs envolvidos em cada ação programada.*

129. *Na área “Compras Públicas”, o PAT 2023 contemplou ação de capacitação na Lei 14.133/21. Houve ainda duas outras propostas, não selecionadas, nessa mesma área, quanto a uso do BIM (Building Information Model) e a acesso integral a dados do PNCP. Não houve proposta quanto à implementação da Lei 14.133/202.*
130. *Vislumbra-se neste Acompanhamento a importância de ser conduzida ação de controle junto a municípios e governos estaduais que vise ao desenvolvimento da governança e da estruturação desses entes para utilização plena da Lei 14.133/21, a qual traz novos paradigmas quanto a planejamento, digitalização e fiscalização de contratações públicas. Para se conseguir essa capilaridade e alcance desejados, há a necessidade de condução desse processo também pelas Cortes de Contas estaduais.*
131. *Inegável que a temática em questão – emprego do novo regramento de licitações e contratos – abrange, indistintamente, todas as esferas de poder, demandando a cooperação entre as instituições de controle para que, paulatinamente e mediante acompanhamento, sua efetiva aplicação chegue a bom termo.*
132. *Nesse sentido, por iniciativa da AudContratações tal ação foi recentemente objeto de indicação à Segecex para avaliação quanto à pertinência de sua seleção e inclusão no PAT 2024 da Rede Integrar.*

**XXII CONCLUSÃO**

133. *Vêm se sucedendo, em variadas arenas, debates acerca da implementação da nova Lei de Licitações, cujo dies a quo se aproxima, a exemplo da audiência pública realizada no último dia 22/8/2023, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, de que participaram representantes dos Ministérios da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBic), entre outros (<https://www.camara.leg.br/noticias/988169-comissao-de-desenvolvimento-economico-debate-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes/>).*
134. *Ante os dados coligidos e tratados ao longo dessa fase do trabalho (capítulo XVI), que demonstram a utilização, ainda bastante residual, da Lei 14.133/21, seja em que esfera for, foram confirmadas as expectativas externadas pelo Eminent Relator no despacho que determinou a presente fiscalização (peça 10). De fato, a Administração Pública ainda caminha, a passos curtos, na trilha da preparação para a efetiva implementação da nova Lei, muito embora já tenham transcorrido quase dois e meio de sua edição.*
135. *Além disso, observa-se a ausência de registro, no PNCP, de realização de modalidade nova instituída pela Lei 14.133/21 — o diálogo competitivo — e de procedimentos auxiliares de pré-qualificação e de manifestação de interesse, denotando, até o momento, a baixa aderência da Administração Pública em geral a institutos novos ou reformulados para, em tese, atender às necessidades dos órgãos e entidades contratantes.*
136. *Infere-se do contexto observado que o lapso temporal concedido com o intuito de permitir aos órgãos e entidades operadores da lei se estruturarem e se prepararem para tanto não tem sido usado para essa finalidade, donde se conclui, sem maior esforço, que eventual nova prorrogação apenas terá o condão de manter o atual estado de coisas.*
137. *Inegável ser a 14.133/21 uma lei do mundo digital, trazendo em seu bojo diversas inovações que buscam romper com a burocracia dos procedimentos de contratação, instaurando verdadeira ‘quebra de cultura’, razão por que o legislador, ciente disso, concedeu tal período de adaptação, pelo que se vê, não utilizado.*
138. *Dessa forma, justifica-se a continuidade do acompanhamento, conforme o cronograma de planejamento da fiscalização, para o levantamento mais detalhado e preciso do nível de preparação e de efetiva implementação da nova lei, após definição de metodologia para formação de indicadores de mensuração e aplicação de questionário específico, com o auxílio, por exemplo, de entidades como CNM, FNP e a Atricon, a fim de se atingir um grau significativo de participação. A intenção é não só mapear esse contexto de preparação/utilização da NLLC, mas identificar as causas que podem estar impactando na fluidez desse processo e avistar as medidas a serem implementadas nas próximas etapas deste Acompanhamento. Nesse sentido, propõe-se dar ciência a essas entidades da deliberação que vier a ser proferida nestes autos.*
139. *O desejável – pela dimensão e capilaridade do tema – é que tal ação possa ser conduzida no âmbito da Rede Integrar, o que decerto propiciará maior amplitude e efetividade do acompanhamento, conforme exposto nos itens 127 a 132 deste relatório.*
140. *Paralelamente, foi identificado no tratamento dos dados coletados da base do PNCP um volume significativo de lacunas de informações relevantes e de erros de preenchimento de dados das contratações. A intenção com a criação desse portal é permitir o acesso a dados qualificados de todas as contratações públicas país afora, constituindo-se ele, sobretudo, numa ferramenta de gestão, além de um painel de transparência, de modo que a ocorrência observada, se não tratada, pode comprometer tal propósito.*

141. *Nesse sentido, como tramitam neste Tribunal os autos do TC 044.559/2021-6, tendo por objeto o acompanhamento da implementação do referido Portal, entende-se oportuno levar tal fato ao conhecimento da equipe envolvida para que promova o devido tratamento (itens 86 a 88 desse relatório).*
142. *De outra parte, embora reconhecendo que o escopo dessa etapa do trabalho centrou-se na aferição do grau de utilização da NLLC, pelas razões indicadas nos itens 90 a 96, a equipe incorporou no presente relatório o mapeamento de como vem se dando a utilização dos portais eletrônicos de licitações. Pela atualidade do tema, que ocupa a ordem do dia nas Cortes de Contas país afora, e pela forte diretriz preconizada pela Lei 14.133/21 no sentido da realização de licitações ou contratações diretas na forma eletrônica, dedicou-se um tópico específico neste relatório para trazer os resultados do mapeamento do uso de plataformas para operacionalização desses procedimentos, valendo-se para tanto do repositório de dados do PNCP, acrescido de outras fontes.*
143. *Esse diagnóstico apontou uma proporção de oito em cada dez contratações realizadas por portais privados, abordando-se algumas questões correlatas, quanto ao que foram formuladas as propostas consignadas nos itens 146.1 e 146.5 do relatório, dentre as quais a de constituição de apartado para seu tratamento mais aprofundado e a consignação de recomendação à Seges/MGI (itens 96 a 124 deste relatório).*
144. *Foi igualmente evidenciada a utilização apenas residual da plataforma de compras do Governo Federal (Compras.gov.br), na medida em que menos de 13% dos municípios se serviram da mesma para processar suas licitações ao menos uma vez nos últimos doze meses. Quanto a esse ponto, é proposta pela equipe a investigação das causas em feito autônomo.*
145. *Por fim, propõe-se a continuidade do presente acompanhamento, como instrumento de aplicação continuada no tempo, aferindo-se, em periodicidade definida (limites de tolerância) e com base em indicadores, e mediante aplicação de questionários dirigidos, a medida da evolução do grau de implementação da Lei 14.133/21 pelos órgãos e entidades da Administração Pública.*

**XXIII PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

146. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas, relacionadas a cada um dos tópicos a seguir:*

146.1. *Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria de Gestão e Inovação – SEGES, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGISP que, por ocasião da regulamentação do art. 175, § 1º da Lei 14.133/21, considere as seguintes orientações:*

146.1.1. *A contratação de plataforma digital para a realização de licitações eletrônicas deve, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, 18, inciso I, §§ 1º e 2º, da mesma Lei, ser precedida de estudo técnico preliminar – ETP devidamente fundamentado em parâmetros objetivos, acerca das soluções tecnológicas existentes, o qual deve contemplar aspectos relacionados à(ao):*

- a) facilidade de acesso e de cadastro;*
- b) suporte técnico oferecido;*
- c) integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP;*
- d) oferta de ações de capacitação/treinamento para sua utilização;*
- e) grau histórico de disputa nos certames realizados nas plataformas;*
- f) transparência, para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas;*
- g) capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;*
- h) maior volume de fornecedores cadastrados;*
- i) gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade;*
- j) segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente), a partir da apresentação de certificações e;*
- k) utilidade das funcionalidades disponibilizadas.*

146.1.2. *quanto ao critério financeiro, que se observe o disposto no Acórdão 1.121/2023-TCU-Plenário, que admitiu a cobrança de valores pelo uso e manutenção das plataformas, desde que razoáveis e que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única, e não somente mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competição;*

146.1.3. *de regra, a escolha deve ser objeto de procedimento licitatório específico, eis que várias são as plataformas presentes no mercado;*

146.1.4. *o enquadramento para fins de contratação direta, por valor, deve considerar os custos estimados para o volume médio de licitações realizados pelo ente ao longo do período contratual e a forma de remuneração praticada;*

146.2. **Encaminhar** *cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: à Atricon - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, à Confederação Nacional dos Municípios – CNM e à Frente Nacional de Prefeitos – FNP, do trabalho de fiscalização em curso a fim de que possam auxiliar no incentivo/fomento à participação dos entes subnacionais na fase de*

*resposta a questionário eletrônico contribuindo para um melhor diagnóstico da efetiva aplicação da Lei 14.133/21;*

- 146.3. **Encaminhar** cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGISP; à Secretaria de Gestão e Inovação – SEGES, do mesmo Ministério, para conhecimento e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas, esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);
- 146.4. **Encaminhar** aos respectivos Tribunais de Contas Estaduais e para a Secretaria Executiva das Redes de Controle o resultado do trabalho de mapeamento das plataformas eletrônicas utilizadas (peças 60 a 63) para que, a seu juízo, realizem, em suas respectivas esferas, as ações que reputarem cabíveis;
- 146.5. **Constituir** processo apartado, de mesma natureza deste, com o objetivo de dar tratamento à questão alusiva ao uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais, abordada ao longo do tópico VII deste relatório, nos termos do art. 43 da Resolução/TCU 259/2014, promovendo a juntada da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada de Relatório e Voto e das peças 60 a 63;
- 146.6. **Juntar** o presente relatório aos autos do TC 044.559/2021-6, para que aprofunde a análise dos apontamentos constantes dos itens 86-88 deste relatório e dos itens **Error! Reference source not found.-Error! Reference source not found.** do Apêndice 4, nos termos do art. 95 da Resolução/TCU 259/2014; e
- 146.7. **Autorizar** a continuidade da presente fiscalização, monitorando as deliberações que vierem a ser prolatadas no âmbito deste processo.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento (Racom) realizado em decorrência da aprovação, em 21/9/2022, de comunicação por mim formulada ao Plenário para realização de fiscalização voltada à avaliação dos aspectos que pudessem estar dificultando a ampla utilização da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021).

2. Na comunicação que fiz ao Plenário, externei minha preocupação com a baixa utilização da nova lei, “*especialmente no âmbito da administração pública federal, que, em tese, teria melhores condições operacionais e estruturais para tanto*”. Essa percepção era corroborada pela própria ausência de processos de denúncia e representação envolvendo a Lei 14.133/2021, o que seria esperado se o novo regime estivesse sendo aplicado pelos órgãos e entidades jurisdicionados, tendo em vista a sua complexidade e dificuldades intrínsecas.

3. Assim, a proposta de fiscalização aprovada tinha como objetivo diagnosticar as razões do retardamento da ampla utilização da nova lei de licitações e contratos. Nesse sentido, conforme registrei na oportunidade, a auditoria deveria buscar medir, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021.

4. A primeira etapa do trabalho, que resultou na elaboração do relatório inserto à peça 53, focou na avaliação do estágio de regulamentação de pontos principais da lei, bem como no desenvolvimento/adequação de sistemas pelo órgão central com tal incumbência, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do então Ministério da Economia.

5. Naquela oportunidade, a equipe consignou no relatório de fiscalização, datado de 28/3/2023, algumas constatações relacionadas com a regulamentação da NLLC, apontando que os regulamentos atinentes ao Leilão Eletrônico e ao Sistema de Registro de Preços ainda não tinham sido publicados. Em relação ao critério de julgamento de técnica e preço, verificou-se que tinha havido a publicação da IN Seges/MGI 2/2023. Por sua vez, a regulamentação de que trata o parágrafo único do art. 161 da NLLC ainda não tinha começado a ser elaborada, porém, sua ausência não representaria um fator impeditivo à realização de licitações pelos órgãos públicos.

6. No que tange às minutas dos modelos de editais, de termos de referência e de contratos, inclusive para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, tais documentos já tinham sido elaborados e disponibilizados no Portal de Compras do Governo Federal.

7. Em paralelo havia sido editada a Medida Provisória 1.167/2023<sup>1</sup>, de 31/3/2023, que prorrogou a vigência das Leis 8.666/1993, 10.520/2022 e dos arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/2011, de forma que retornei os autos à unidade técnica, acolhendo sua proposta para que promovesse a continuidade do acompanhamento ora em exame. Na ocasião, registrei também que fossem integralmente cumpridos os objetivos da ação de controle aprovada pelo Plenário, pois as questões de auditorias formuladas – que se limitaram a abordar a publicação de normas e adequação de sistema – limitaram o escopo do trabalho, que acabou por não atender plenamente à proposta de fiscalização levada ao Plenário.

8. Foi realizada nova instrução, consubstanciada na peça 66, dando continuidade ao referido acompanhamento, a qual será objeto de apreciação nesta oportunidade. A presente etapa consistiu na extração, tabulação e análise de dados disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas

---

<sup>1</sup> Na iminência da não apreciação, no mérito, da referida MP - o que, de fato, veio a ocorrer, implicando a perda da sua eficácia em 28/7/2023, foi editada, em 28/6/2023, a Lei Complementar 198/2023, prevendo em seu art. 3º a referida dilação.

(PNCP) e da plataforma de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br) que permitissem avaliar e mensurar a medida de utilização da Lei 14.133/2021 desde a sua edição.

9. Para as fases posteriores deste acompanhamento, há previsão de rodadas de levantamentos com periodicidade semestral, tendo por base as variáveis de acompanhamento definidas. A divisão do trabalho em etapas foi acordada entre a minha assessoria e as unidades técnicas envolvidas, pois existem proposições legislativas em curso na Câmara dos Deputados tendo por objeto uma nova dilação de prazo para revogação final do RDC e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 (Projetos de Lei 1.984/2023, 1.139/2023, 934/2023 e 898/2023).

10. Assim, a divulgação do atual estágio de implementação na NLLC no âmbito da administração pública é relevante para amparar tais discussões.

11. Insta salientar que está previsto, na próxima ação deste acompanhamento, que as informações obtidas das variáveis de acompanhamento selecionadas nesta etapa servirão de subsídio para formação de um indicador geral com objetivo de mensurar o grau de maturação dos órgãos e entidades na aplicação da Lei 14.133/2021.

12. Para isso, os riscos identificados foram agrupados em quatro dimensões (governança, planejamento, fortalecimento dos controles e adoção de recursos tecnológicos, e produção e disponibilidade de dados), que têm como propósito principal orientar a etapa posterior de elaboração dos indicadores de avaliação do grau de maturação dos órgãos/entidades para implementação do novo regramento, uma das demandas formuladas na comunicação plenária que demandou a presente ação de controle.

13. Na tabela abaixo, apresentam-se as variáveis de acompanhamento associadas aos riscos identificados na Matriz de Planejamento que integra o apêndice 6 do relatório de acompanhamento, com seus respectivos limites de tolerância e as questões de auditoria a que se vinculam:

<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 01 (QST-01): A alta administração dos órgãos ou entidades adotou ações e mecanismos de governança das contratações para implementação da Lei 14.133/2021?</b>		
<b>Descrição da Variável de Acompanhamento</b>	<b>Limite de Tolerância</b>	<b>Risco Associado</b>
Grau (%) de constituição de Grupo de Trabalho, Comitê, Comissão ou equivalente para realização de estudos, diagnóstico e/ou planejamento relacionados à Lei 14.133/21.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-01
Grau (%) de edição de normas regulamentadoras próprias adaptadas à realidade local.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-02
Grau (%) de incremento de ações de capacitação/treinamento aos agentes públicos que desempenham funções essenciais à execução da Lei.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-03 e RIS-04
Grau (%) de realização de certames eletrônicos em relação aos presenciais.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-05
Grau (%) de órgãos ou entidades acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-05
Grau (%) de gravação, em áudio e vídeo, das sessões presenciais e/ou a não disponibilização de seu conteúdo para acesso ao público em geral.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-06
Grau (%) de agentes públicos existentes nos órgãos e entidades que satisfazem os requisitos previstos nos arts. 7º e 8º da Lei.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-07
<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 02 (QST-02): O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao planejamento das contratações para implementação da Lei 14.133/2021?</b>		

Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	de	Risco Associado
Grau (%) de elaboração/implementação do Plano de Contratações Anual – PCA.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-08
Grau (%) de órgãos ou entidades que já estabeleceram modelos de minutas padronizadas (ex.: minutas padronizadas ETP, TRs, Projeto Básico, editais e termos de contrato etc.).	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-09
Grau (%) de processamento de licitações e contratações diretas com base na Lei 14.133/21.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-10
Grau (%) de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP nas contratações realizadas.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-11
Grau (%) de utilização de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-12
<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 03 (QST-03):</b> O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao fortalecimento dos controles nas contratações, em especial os preventivos, para implementação da Lei 14.133/2021?			
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância		Risco Associado
Grau (%) de implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo pela alta administração do órgão ou entidade.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-13
Grau (%) de existência no órgão ou entidades dos setores relacionados à primeira e segunda linhas de defesa.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-14 e RIS-15
<b>QUESTÃO DE AUDITORIA 04 (QST-04):</b> O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao uso de recursos tecnológicos e de produção e disponibilidade de dados das contratações para implementação da Lei 14.133/2021?			
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância		Risco Associado
Grau (%) de adoção de sistemas eletrônicos que dão suporte aos processos de contratação (automatização dos processos).	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-16
Grau (%) do uso de plataforma eletrônica diverso do Compras.gov para realização de licitações sem a devida justificativa da sua vantajosidade.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-17
Grau (%) de disponibilização de dados e informações requeridas por Lei no sítio eletrônico do órgão ou entidade.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-18
Grau (%) de inserção de dados no PNCP.	Prazo: a cada 6 meses	6	RIS-19

14. Embora tais indicadores somente possam ser avaliados após a execução do próximo estágio do presente acompanhamento, para melhor clareza, faço uma sugestão pontual de alterar o indicador “*grau (%) de órgãos ou entidades acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial*” para “*grau (%) de órgãos ou entidades de municípios acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial*”. Ademais, outro indicador semelhante poderia ser criado para aferir a proporção de licitações presenciais ou eletrônicas no âmbito de municípios com menos de 20 mil habitantes, haja vista o prazo de seis anos concedido pelo art. 176 da Lei 14.133/2021.

15. De qualquer forma, considero que a lista de variáveis de acompanhamento acima é meramente indicativa, podendo ser adaptada com o desenvolvimento das etapas seguintes desta ação de controle.

## II

16. Consoante exposto anteriormente, a equipe de fiscalização realizou extração de dados de licitações e contratos do PNCP relativa ao período de 1º/8/2021 a 20/7/2023, obtendo registro de 173.002 processos de contratação bem-sucedidos divulgados no referido portal (desconsiderados, portanto, os processos de contratação anulados, revogados e suspensos).

17. Os resultados podem ser sintetizados nas tabelas a seguir, sendo que a primeira delas apresenta a quantidade de processos de contratação pela Lei 14.133/2021 e os valores totais homologados, ao passo que o segundo e terceiro quadros demonstram a divisão das contratações entre as três esferas federativas (por quantidade e por valor, respectivamente):

Modalidade	Contratações	(%)	Total Homologado (R\$)	Total Homologado (% do total)
Pregão - Eletrônico	29.582	17,1%	15.299.905.336,40	44,2%
Inexigibilidade	13.433	7,8%	9.589.360.873,97	27,7%
Dispensa	128.048	74,0%	8.093.835.055,67	23,4%
Concorrência - Eletrônica	912	0,5%	1.184.813.017,68	3,4%
Concorrência - Presencial	134	0,1%	281.018.806,10	0,8%
Pregão - Presencial	451	0,3%	112.358.181,16	0,3%
Credenciamento	380	0,2%	59.369.423,41	0,2%
Leilão - Eletrônico	39	0,02%	7.234.000,00	0,0%
Concurso	14	0,01%	0,00	0,0%
Pré-qualificação	1	0,001%	0,00	0,0%
Leilão - Presencial	8	0,005%	0,00	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>173.002</b>	<b>100,0%</b>	<b>34.627.894.694,39</b>	<b>100,0%</b>

Modalidade	Estadual/DF	(%)	Federal	(%)	Municipal	(%)	Total Geral	(%)
Forma Eletrônica	12.350	99,80%	73.541	100%	86.518	99,10%	172.409	99,6%
Dispensa	9.103	73,7%	64.068	87,1%	54.877	63,0%	128.048	74,0%
Pregão - Eletrônico	1.278	10,3%	3.278	4,5%	25.026	28,7%	29.582	17,1%
Inexigibilidade	1.846	14,9%	6.144	8,4%	5.443	6,2%	13.433	7,8%
Concorrência - Eletrônica	43	0,3%	42	0,1%	827	0,9%	912	0,5%
Credenciamento	78	0,6%	2	0,0%	300	0,3%	380	0,2%
Leilão - Eletrônico		0,0%		0,0%	39	0,0%	39	0,0%
Concurso	1	0,0%	7	0,0%	6	0,0%	14	0,0%
Pré-qualificação	1	0,0%		0,0%		0,0%	1	0,0%
Forma Presencial	3	0,02%	0	0,0%	590	0,70%	593	0,40%
Pregão - Presencial	1	0,008%		0,0%	450	0,5%	451	0,3%
Concorrência - Presencial	2	0,016%		0,0%	132	0,2%	134	0,1%
Leilão - Presencial		0,000%		0,0%	8	0,0%	8	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>12.353</b>	<b>100,0%</b>	<b>73.541</b>	<b>100,0%</b>	<b>87.108</b>	<b>100,0%</b>	<b>173.002</b>	<b>100,0%</b>

Modalidade	Estadual/DF (R\$ milhões)	(%)	Federal (R\$ milhões)	(%)	Municipal (R\$ milhões)	(%)	Total Geral (R\$ milhões)	(%)
Forma Eletrônica	4.749	100,0%	13.293	100,0%	16.193	97,6%	34.234	98,9%

Modalidade	Estadual/DF (R\$ milhões)	(%)	Federal (R\$ milhões)	(%)	Municipal (R\$ milhões)	(%)	Total Geral (R\$ milhões)	(%)
Pregão Eletrônico	2.962	62,4%	1.995	15,0%	10.343	62,4%	15.300	44,2%
Inexigibilidade	467	9,8%	8.225	61,9%	898	5,4%	9.589	27,7%
Dispensa	760	16,0%	3.052	23,0%	4.282	25,8%	8.094	23,4%
Concorrência Eletrônica	560	11,8%	21	0,2%	604	3,6%	1.185	3,4%
Credenciamento	0	0,0%	0	0,0%	59	0,4%	59	0,2%
Leilão Eletrônico	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	7	0,0%
Concurso	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Pré-qualificação	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Forma Presencial	0	0,0%	0	0,0%	393	2,40%	393	1,10%
Pregão Presencial	0	0,0%	0	0,0%	112	0,7%	112	0,3%
Concorrência Presencial	0	0,0%	0	0,0%	281	1,7%	281	0,8%
Leilão Presencial	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>Total Geral</b>	<b>4.749</b>	<b>100,0%</b>	<b>13.293</b>	<b>100,0%</b>	<b>16.587</b>	<b>100,0%</b>	<b>34.628</b>	<b>100,0%</b>

18. Dos quadros acima, a equipe de fiscalização observou que as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) compõem a parcela preponderante dos registros, representando 82% (141.481 contratações) da quantidade de total de contratações e 51% (R\$ 17,6 bilhões) do total homologado.

19. A respeito do emprego das modalidades de licitação expressamente previstas no art. 28 da Lei 14.133/2021, a ampla maioria das contratações (30.033) foram promovidas mediante Pregão (presencial ou eletrônico), montante que corresponde a 17,4% da totalidade dos registros. As demais modalidades de licitação divulgadas no PNCP (Concorrência, Concurso e Leilão) tiveram, em conjunto, 1.107 registros, denotando participação pouco expressiva de 0,6% do volume financeiro total de operações. Cabe observar que não se confirmou a divulgação no PNCP de contratações fundamentadas em Diálogo Competitivo, novel modalidade instituída pelo art. 28, inciso V, da Lei 14.133/2021.

20. Quanto aos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei 14.133/2021, verificam-se não só contratações processadas mediante Sistema de Registro de Preços (para as quais não há uma linha específica na tabela acima, por estarem incluídas no âmbito de diversas modalidades), mas também, em patamar muito reduzido, a ocorrência Credenciamento e Pré-qualificação (381 registros), que representaram 0,2% do total de operações.

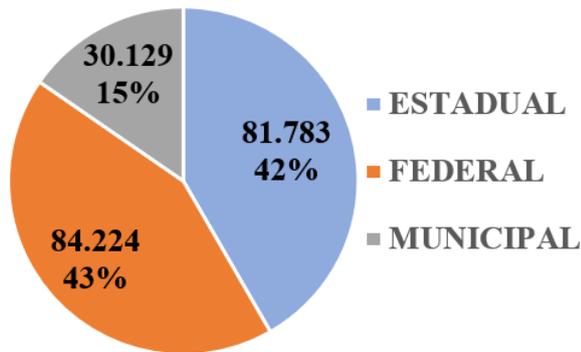
21. Também é possível concluir das duas tabelas anteriores a preponderância das formas eletrônicas de contratação no âmbito dos registros constantes do PNCP (99,6% dos registros), sendo residual a adoção da forma presencial (0,40% dos registros).

22. Para permitir comparações entre a utilização da legislação antiga e da NLLC, também foi promovida extração de dados de licitações do portal público Compras.gov.br relativos ao período de agosto de 2021 a julho de 2023. No total, os dados desse portal abrangem 196.136 licitações realizadas por todos os órgãos e entidades, de todas as esferas, que utilizam, por obrigação ou por opção, a referida plataforma para a realização de certames.

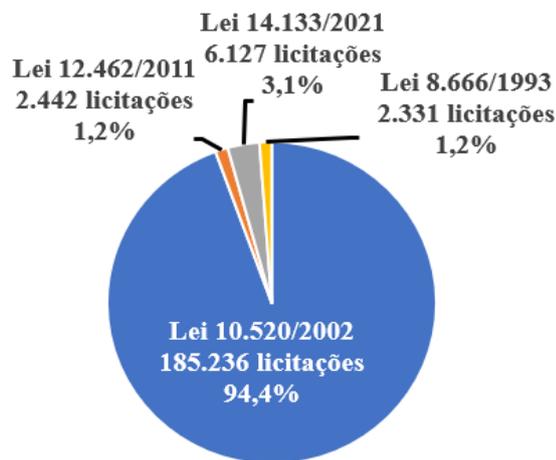
23. Ressalto que o sistema público federal Compras.gov.br não abrange a totalidade das licitações de todas as instituições destinatárias das regras da Lei 14.133/2021, especialmente em se tratando de municípios (a maioria dos municípios usa plataformas privadas de licitação). No entanto, o portal oficial do Governo Federal pode ser um bom indicador do grau de utilização desse novo diploma legal, ao menos para o universo de entes federais, considerando que o referido sistema é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), do Governo Federal.

24. Além disso, em que pese o sistema Compras.gov.br não seja de utilização obrigatória por Estados e Municípios, parte expressiva da respectiva base de dados obtida refere-se a licitações

conduzidas por esses entes subnacionais, conforme expressa o gráfico a seguir, que consolida o total de 196.136 licitações, abrangendo todas as leis de licitação vigentes nesse período (Leis 14.133/2021, 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011):

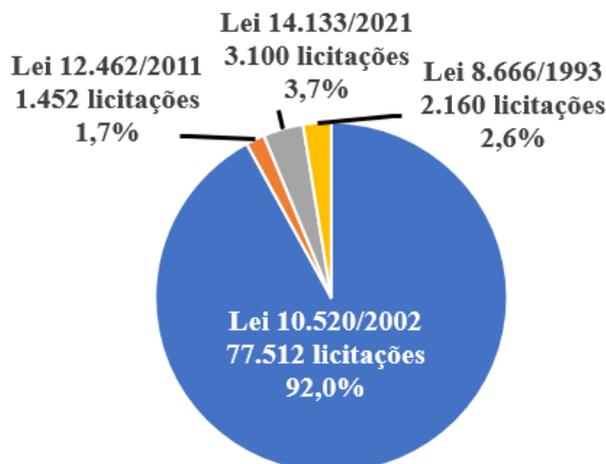


25. O grau de utilização da Lei 14.133/2021 é ilustrado no gráfico a seguir, abrangendo as três esferas de governo, em que se observa o percentual de cada legislação empregada nas contratações públicas:

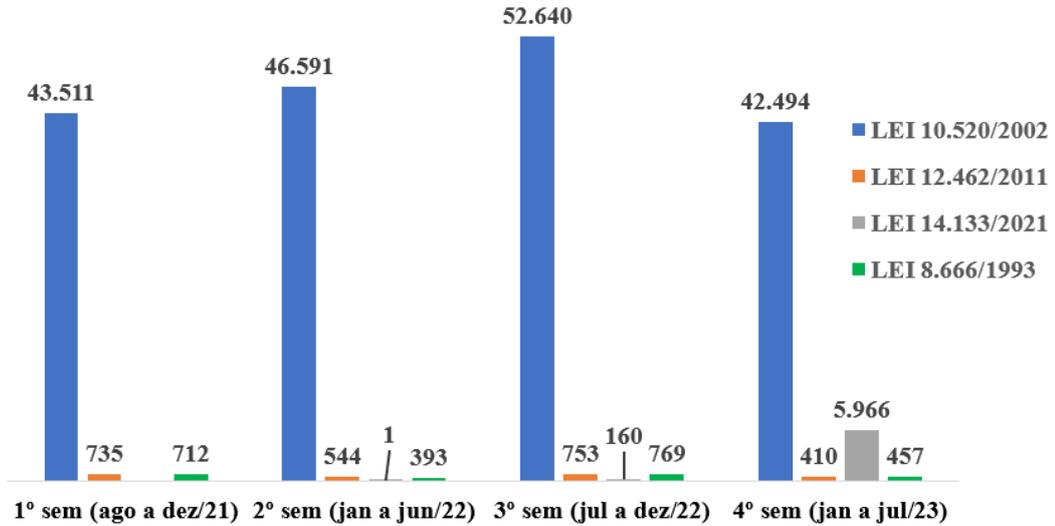


26. Os dados sintetizados acima indiscutivelmente revelam a baixa utilização da Lei 14.133/2021 nos mais de dois anos de transição já transcorridos, uma vez que apenas 3,1% dos processos licitatórios do período, realizados no Compras.gov.br, foram feitos com fundamento na nova lei.

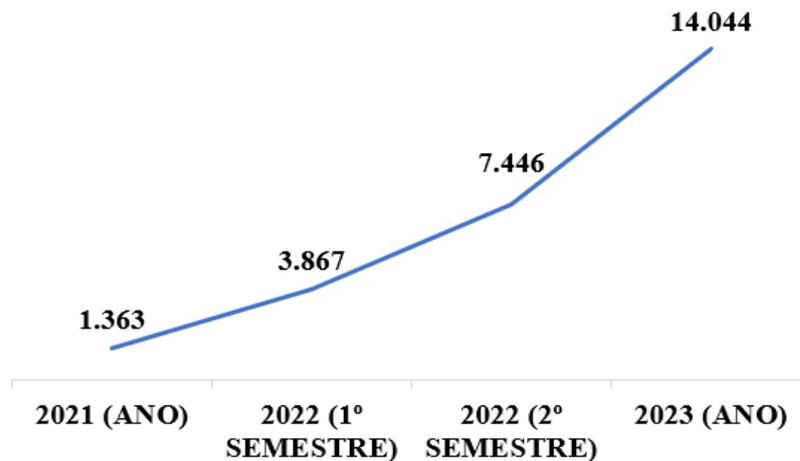
27. O cenário é igualmente preocupante na esfera federal, pois, mesmo quando se observam apenas as licitações de entidades e órgãos classificados como federais, não há mudança em relação ao baixo uso da Lei 14.133/2021, conforme gráfico a seguir:



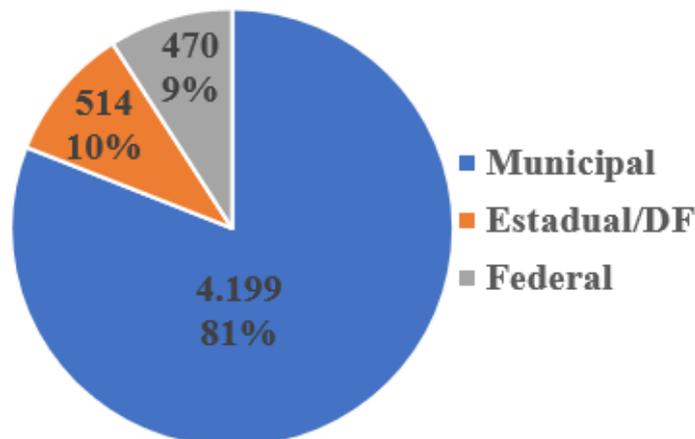
28. Entretanto, parece haver uma tendência de aumento progressivo da utilização da NLLC no âmbito federal a partir do primeiro semestre de 2023, conforme relevado pelo gráfico a seguir:



29. Tal tendência também é corroborada pelos dados extraídos do PNCP, que demonstra uma clara evolução da média mensal de contratações pela NLLC, que chegou a 14.044 registros de novas contratações mensais:



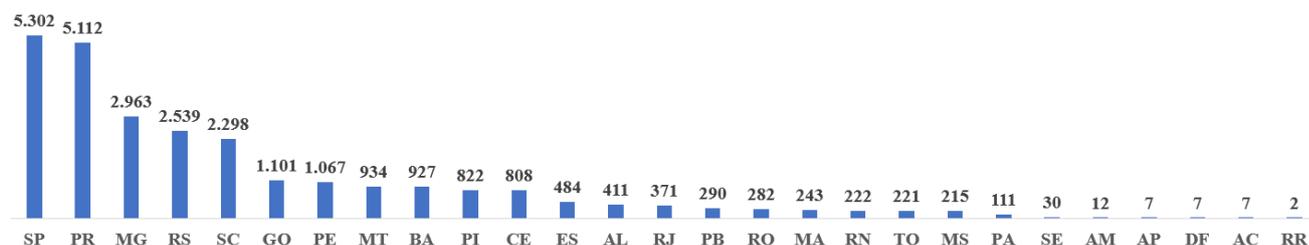
30. Em geral, não há uma uniformidade do emprego da NLLC no âmbito das três esferas. A maior parte dos registros está relacionada com contratações municipais:



31. Mesmo entre os municípios há grande disparidade em função do estado da federação em que estão situados:

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras municipais	Percentual do total geral
1º	GO	24.158	27,7%
2º	SP	14.992	17,2%
3º	RS	12.071	13,9%
4º	PR	7.648	8,8%
5º	SC	5.931	6,8%
6º	MG	5.443	6,2%
7º	BA	2.875	3,3%
8º	PE	2.072	2,4%
9º	PB	1.658	1,9%
10º	RJ	1.600	1,8%
11º	MT	1.379	1,6%
12º	PI	1.313	1,5%
13º	CE	1.159	1,3%
14º	ES	879	1,0%
15º	RN	726	0,8%
16º	AL	597	0,7%
17º	MA	571	0,7%
18º	MS	540	0,6%
19º	TO	511	0,6%
20º	RO	459	0,5%
21º	PA	380	0,4%
22º	SE	103	0,1%
23º	AM	12	0,0%
24º	AP	11	0,0%
25º	DF	11	0,0%
26º	AC	7	0,0%
27º	RR	2	0,0%
<b>Total Geral</b>		<b>87.108</b>	<b>100,0%</b>

32. Mais de um quarto das contratações foram realizadas por municípios de Goiás, o que é um resultado surpreendente, pois não se trata de uma unidade da federação com maior PIB ou quantidade de municípios, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná. A situação retratada na tabela acima se modifica substancialmente quando excluídos os processos de contratação direta, quando os municípios de Goiás passam a ocupar apenas a sexta posição e os municípios paulistas, mineiros e paranaenses se destacam em relação aos demais:



33. De qualquer forma, os dados das contratações municipais apresentados acima devem ser analisados com cautela, pois a plataforma Compras.gov.br é pouco utilizada pelos entes subnacionais. Há uma grande quantidade de contratações realizadas por meio das quatro plataformas privadas mais utilizadas pelos entes subnacionais, a saber:

Plataforma eletrônica(*)	Quant. Pregões
Portal de compras públicas	87.888
BLL	81.697
BNC	21.504
Licitanet	19.425
<b>Total</b>	<b>210.514</b>

34. Portanto, os percentuais de contratações por ente federativo apresentados nos gráficos e quadros anteriores, que foram extraídos do confronto do PNCP com o portal Compras.gov.br, estão claramente superestimados, pois não levaram em consideração as licitações conduzidas por meio de plataformas privadas.

35. No âmbito das licitações conduzidas por órgãos e entidades estaduais, a situação é diferente, com destaque para os estados do Paraná e de Mato Grosso, que foram os precursores na regulamentação local da NLLC:

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras estaduais	Percentual do total geral
1º	PR	2.110	17,1%
2º	MT	1.619	13,1%
3º	TO	1.357	11,0%
4º	PE	1.248	10,1%
5º	MS	881	7,1%
6º	SC	674	5,5%
7º	CE	606	4,9%
8º	DF	569	4,6%
9º	MG	386	3,1%
10º	RJ	319	2,6%
11º	RS	276	2,2%
12º	GO	265	2,1%
13º	AM	230	1,9%
14º	RO	226	1,8%
15º	SP	223	1,8%
16º	MA	210	1,7%
17º	PI	205	1,7%
18º	PA	189	1,5%
19º	AP	159	1,3%
20º	ES	130	1,1%
21º	AL	114	0,9%
22º	PB	97	0,8%
23º	RR	75	0,6%
24º	SE	70	0,6%
25º	BA	59	0,5%
26º	AC	29	0,2%

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras estaduais	Percentual do total geral
27º	RN	27	0,2%
Total		12.353	100,0%

36. No âmbito federal, a tabela seguinte condensa os órgãos e entidades com maior utilização da nova lei, com destaque para unidades hospitalares:

Unidade Federal	Quantidade de processos de contratação
INST. FED. DE EDUC., CIENC. E TEC. DE SÃO PAULO	85
HOSPITAL U. CASSIANO ANTONIO DE MORAIS	74
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA	66
COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPR	64
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES	52
HOSPITAL DAS CLIN DA UNIV FED DE UBERLÂNDIA	49
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE GOIÁS	45
EBSERH - H U PROF POLYDORO ERNANI DE S THIAGO	43
COMPLEXO HOSPITALAR DO CEARÁ	42
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DO PIAUÍ	40
HOSPITAL UNIV. Mª APARECIDA PEDROSSIAN	39
SENADO FEDERAL	38
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE MINAS GERAIS	37
HOSPITAL ESCOLA DA UNIV. FEDERAL DE PELOTAS	37
COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPA	36
SERPRO - SEDE BRASÍLIA	33
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE PERNAMBUCO	33
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA	31
HOSPITAL UNIV. DR. MIGUEL RIET CORREA JUNIOR	28
HOSPITAL UNIV DA UNIVERSIDADE FEDERAL AMAPA	28
SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL/MT	27
HOSP EN S DR WASHINGTON ANTONIO BARROS	27
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE JUIZ DE FORA	26
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS/RS	23
JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RJ	23
CBDE	23
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2A. REGIAO	21
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO JÚLIO MULLER	21
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	21
CONSELHO REG.DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO PR	21
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO ONOFRE LOPES	19

37. A tabela acima possivelmente apresenta diversas distorções, pois verifico a presença de empresas estatais como o Serpro e a Ebserh, que estão submetidas à Lei 13.303/2016. Da mesma forma, há vários hospitais universitários no referido quadro que são geridos pela Ebserh. As contratações das empresas estatais também estão sendo registradas no PNCP por força de disposições presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como pelo fato de que, ao cadastrar a licitação na plataforma Compras.gov.br, a estatal não dispõe da opção para indicar o uso da Lei 13.303/2016,

devendo informar uma das leis aplicáveis exclusivamente para a administração direta, autárquica ou fundacional (Leis 10.520/2002, 8.666/1993, 12.462/2011 ou 14.133/2021).

38. Assim, caberá à unidade técnica, nas etapas posteriores do presente acompanhamento, buscar refinar o tratamento de dados do PNCP de forma a excluir os certames fundamentados na Lei 13.303/2016.

39. Também não encontro explicações para a inclusão de entidades do Sistema “S” na tabela acima, a exemplo do Senar/MT, pois não estão obrigadas a divulgar as suas contratações no PNCP e empregam regime licitatório simplificado próprio. Novamente, tal distorção pode decorrer do uso do portal Compras.gov.br pelos entes do Sistema “S”, exigindo a indicação de alguma legislação que não lhes seja aplicável no momento de cadastramento do certame.

40. Talvez, os pontos relatados acima venham a se somar a outras possíveis inconsistências cadastrais identificadas pela equipe de auditoria no PNCP, de forma que prontamente acolho a proposta de juntar cópia do relatório de acompanhamento ora em questão aos autos do TC 044.559/2021-6, para que aprofunde a análise dos apontamentos constantes dos itens 86 a 88 do referido relatório e dos itens 1 a 4 do seu Apêndice 4, nos termos do art. 95 da Resolução/TCU 259/2014.

41. O TC-044.559/2021-6, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, trata de acompanhamento visando a verificar o andamento e as ações referentes à implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determinado no Acórdão 2.852/2021-Plenário. O relatório daquele feito foi submetido ao Plenário na sessão do dia 27/9/2023, ocasião em que foi objeto de pedido de visas do Ministro Aroldo Cedraz, havendo previsão para retornar ao Plenário no próximo dia 1º/11/2023. Não obstante o exposto, além de mim, já votaram em favor da proposta apresentada pelo relator os Ministros Walton Alencar Rodrigues, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

42. Assim, pretende-se, com a juntada do presente relatório de acompanhamento ao TC-044.559/2021-6, apenas subsidiar etapas posteriores da ação de controle desta Corte de Contas em relação ao PNCP, e não interferir com a apreciação da matéria que será submetida ao descortino do Plenário no próximo dia 1º/11/2023.

43. Em acréscimo aos encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria, considero oportuno enviar cópia desta deliberação ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, encarregado de gerir o PNCP, para que seja cientificado das possíveis inconsistências cadastrais ora verificadas no referido portal.

44. Concluindo o presente tópico, com base nos dados coletados e tratados, é forçoso observar que existe, em geral, pouca utilização da Lei 14.133/2021, seja em que esfera for, confirmando a percepção que tive ao proferir a comunicação na sessão plenária do dia 22/9/2022. De fato, a Administração Pública ainda caminha, a passos curtos, na trilha da preparação para a efetiva implementação da nova Lei, muito embora já tenham transcorrido quase dois anos e meio de sua edição.

45. O cenário talvez seja ainda mais preocupante se observarmos que restam cerca de dois meses para a revogação do RDC e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2021. Assim, existiria uma grande chance de novos certames fundamentados na legislação que será revogada, cuja etapa preparatória ainda será iniciada, não serem concluídos até o dia 30/12/2023.

46. Portanto, estou de pleno acordo com o envio de cópia desta deliberação a todos os órgãos e entidades sugeridos pela unidade técnica.

47. Outrossim, embora esta etapa do relatório de acompanhamento não tenha se aprofundado em identificar as causas da baixa utilização da NLLC, o relatório anterior, inserto à peça 53, identificou como possíveis causas a ausência de regulamentação de alguns pontos da nova lei, bem como a demora na implementação dos sistemas informatizados necessários ao pleno uso da NLLC.

48. Segundo informações atualizadas até o dia 26/9/2023<sup>2</sup>, o Governo Federal prevê a edição de 69 diferentes tipos de atos normativos para regulamentar a nova Lei, dos quais 47 já foram editados. Entretanto, há outras 12 normas em diferentes estágios de elaboração e tramitação, bem como outros 11 regulamentos que sequer tiveram a sua edição iniciada.

49. Dentre os 11 regulamentos não iniciados, destaco a regulamentação do banco de dados de notas fiscais eletrônicas (a ser utilizado na pesquisa de preços), do registro cadastral unificado, da pré-qualificação, do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), da remuneração variável e do recebimento provisório e definitivo. Ainda que alguns institutos possam ser empregados sem a prévia regulamentação, em alguns casos a ausência dela (e do desenvolvimento de sistemas informatizados) se torna um fator impeditivo ao pleno uso da nova lei.

50. Se existe a percepção em geral de que a NLLC apresenta inúmeros avanços em relação à legislação que será revogada, esta Corte de Contas deve perquirir as escolhas discricionárias de não empregar, de não regulamentar e de não incentivar (ou até mesmo impor) o uso da Lei 14.133/2021 por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

51. Eu ainda diria que outros aspectos poderiam estar obstando o pleno emprego da Lei 14.133/2021 no âmbito federal, tal como a necessidade de capacitar os agentes públicos e até mesmo o receio de usar uma legislação ainda desconhecida.

52. Dessa forma, em acréscimo aos encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria, cabe determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que apresentem um plano de ação com o cronograma das medidas a serem implementadas para a plena regulamentação e emprego da Lei 14.133/2021 no âmbito do Governo Federal, indicando os órgãos responsáveis e as metas a serem alcançadas.

53. Além disso, um trabalho desta envergadura e relevância merece uma atualização periódica, ao menos durante o processo de implementação da NLLC, de forma que solicito à AudContratações a realização de nova atualização semestral, a partir de extrações de dados do PNCP e de outros sistemas informatizados, das diversas tabelas e gráficos apresentados no relatório que fundamenta esta deliberação.

### III

54. A seguir, passo a tratar de outro relevante achado de fiscalização, relacionado com o mapeamento de como vem se dando a utilização dos portais eletrônicos de licitações, matéria que vem ocupando a ordem do dia nas Cortes de Contas Estaduais e Municipais.

55. O que se apurou é no mínimo inquietante, pois há uma proporção de que oito em cada dez contratações são realizadas por portais privados, o que exige o pronto acolhimento da proposta de constituição de processo apartado para o exame mais aprofundado da matéria, bem como da proposta de recomendação à Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que regule o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021:

---

<sup>2</sup> Lista disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>

*“Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.*

*§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.”*

56. Dito de outra forma, foi evidenciada a utilização apenas residual da plataforma de compras do Governo Federal (Compras.gov.br), na medida em que menos de 13% dos municípios se serviram dela para processar suas licitações ao menos uma vez nos últimos doze meses.

57. Os dados gerais coletados, estratificados por unidade da federação e ordenados por ordem decrescente de concentração de uso das plataformas privadas, evidenciam a proporção entre o uso de plataformas privadas em relação àquelas mantidas pelo poder público, na forma explicitada pela tabela a seguir:

UF	Qtde. Municípios(*)	privada	%	pública	%
AP	5	5	100%	0	0%
SE	24	24	96%	1	4%
PI	26	25	93%	2	7%
CE	96	89	91%	9	9%
BA	161	155	91%	16	9%
MA	87	80	89%	10	11%
RS	102	97	89%	12	11%
SC	72	67	87%	10	13%
PE	98	91	87%	14	13%
MT	37	36	86%	6	14%
SP	238	221	85%	40	15%
RN	27	25	81%	6	19%
MG	174	154	80%	39	20%
PB	32	27	79%	7	21%
PA	104	89	78%	25	22%
ES	35	32	78%	9	22%
MS	31	29	76%	9	24%
GO	56	45	75%	15	25%
RO	17	14	74%	5	26%
AL	39	33	72%	13	28%
PR	90	61	54%	51	46%
TO	10	8	53%	7	47%
RJ	53	27	48%	29	52%
AC	7	2	29%	5	71%
AM	26	5	17%	24	83%
RR	4	0	0%	4	100%
DF	1	0	0%	1	100%
<b>Total</b>	<b>1.652(**)</b>	<b>% médio</b>	<b>79,62%</b>	<b>% médio</b>	<b>20,38%</b>

58. Com relação aos possíveis motivos para a baixa utilização do Comprasnet, a equipe fez alusão à Nota Técnica 2.556/2023, da CGU/Maranhão, em que foram sumariadas as circunstâncias invocadas pelos gestores municipais em resposta às diligências que lhes foram endereçadas. Em síntese, os

principais motivos para a não utilização do Portal de Compras do Governo Federal estão relacionadas às limitações do suporte ao usuário e à sistemática de inclusão individualizada dos itens dos certames por meio dos códigos CATMAT e CATSERV.

59. A relevância do tema foi recentemente evidenciada por ocasião da apreciação do Acórdão 1.121/2023-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em que se apreciou denúncia sobre supostas irregularidades em pregões eletrônicos que têm por objeto a aquisição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e aquisição de materiais de limpeza e materiais descartáveis para atender as demandas das secretarias municipais.

60. Naquele feito, foi constatada a utilização, em pregões eletrônicos realizados com recursos federais, de sistema informatizado que exige o pagamento de taxas dos licitantes, sem que a plataforma preveja a possibilidade do pagamento pela participação dos interessados em um único certame, e não apenas por meio de planos de assinatura (trimestral, semestral e anual), e sem comprovação – nos respectivos processos licitatórios – de que o valor cobrado dos licitantes destina-se ao ressarcimento dos custos incorridos com o uso e a disponibilização do sistema e/ou esteja de acordo com as condições de mercado, sob termos que não se coadunam com os princípios norteadores das licitações e contratos.

61. A título de exemplo, constatou-se que existiriam três opções de planos para acesso ao sistema: Plano Trimestral (R\$ 623,00), Plano Semestral (R\$ 755,00) e Plano Anual (R\$ 890,00).

62. A equipe de fiscalização ainda pontuou algumas questões relevantes sobre o uso de plataformas de licitação privadas. A primeira delas diz respeito ao processo de escolha da plataforma, já que variadas são as opções disponíveis e a seleção deveria se pautar em critérios objetivos, justificados, demandando a elaboração prévia de Estudo Técnico Preliminar (ETP), no qual também deveriam estar consignadas as razões que amparem a eventual não utilização de provedores públicos disponíveis, de maior capilaridade e que não envolvem custos para as partes envolvidas (gratuitos).

63. Não obstante o exposto, frequentemente são formalizadas contratações desses portais mediante dispensa de licitação, focada unicamente no valor (sem considerar o montante provável de receitas auferidas pela empresa com a cobrança de taxas pelo uso do sistema dos licitantes, o que poderia desconfigurar esse enquadramento), ou por inexigibilidade de licitação, por suposta ausência de possibilidade de competição.

64. A segunda questão relevante, já pontuada, refere-se à forma de remuneração pelos serviços prestados, o que pode comprometer a competitividade do certame em virtude de cobranças abusivas dos licitantes e também representar um encargo que será repassado de forma indireta ao próprio Poder Público no processo interno de formação de preços dos licitantes que foram onerados pela cobrança de taxas pelos portais privados.

65. Prosseguindo com o exame, há de se questionar outro aspecto ainda mais relevante, consubstanciado no fato de que empresas que eventualmente tenham pendências financeiras com as plataformas privadas podem se ver impedidas de participar das licitações, tratando-se de causa não amparada por lei e que parte não de ato da Administração Pública, mas sim de particular, restringindo o acesso aos certames.

66. Por fim, há de se sopesar os inúmeros riscos de utilização de plataformas privadas, que não passaram por processos de auditoria e certificação, no processamento de certames licitatórios. Não se pode assegurar que tais sistemas disponham de procedimentos operacionais que sejam aderentes tanto

às normas gerais de licitações e contratos, objeto da Lei 14.133/2021, quanto à regulamentação de normas específicas realizada pelos entes subnacionais. Sem um contínuo processo de controle, não há como garantir o sigilo das propostas e dos potenciais licitantes, bem como o tratamento isonômico de todos os concorrentes.

67. Minha assessoria ouviu relatos inclusive de que alguns sistemas podem estar sendo programados para sempre direcionar o resultado das licitações para determinados fornecedores.

68. Portanto, acolho a proposição de criar processo apartado para realizar ação de controle específica sobre o uso de plataformas privadas de licitação. Em vez de acolher prontamente a proposta de que a nova ação de controle seja realizada na modalidade Relatório de Acompanhamento, creio que o instrumento de fiscalização mais adequado possa ser posteriormente definido pelas unidades técnicas envolvidas. Desde já gostaria de contar com a colaboração da AudTI nessa nova ação de controle, dada a visível necessidade de conhecimento especializado em contratação de serviços de TI e em auditoria de sistemas de informação.

186. Por derradeiro, gostaria de agradecer o empenho e parabenizar os auditores Leonardo Felipe Ferreira, Paulo César Cintra, Leandro Alberto Brito Fonseca, Fabricio Helder Mareco Magalhaes, Márcio Emmanuel Pacheco e Hugo Leonardo Menezes de Carvalho, envolvidos no presente trabalho, bem como o dirigente da AudContratações, Ítalo Pinheiro de Albuquerque Figueiredo.

Ante o exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2023.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2154/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.907/2022-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento em relatório de auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Controladoria-Geral da União; Órgãos e Entidades Estaduais; Prefeituras Municipais; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Justiça; Senado Federal; Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com o objetivo de mensurar e acompanhar, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021, identificando e avaliando os aspectos que possam estar dificultando a internalização e a utilização do novo estatuto licitatório,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 30 (trinta) dias, um plano de ação com o cronograma das medidas a serem implementadas para a plena regulamentação e emprego da Lei 14.133/2021 no âmbito do Governo Federal, indicando os órgãos responsáveis e as metas a serem alcançadas;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que, por ocasião da regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, considere as seguintes orientações:

9.2.1. a contratação de plataforma digital para a realização de licitações eletrônicas deve, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, 18, inciso I, §§ 1º e 2º, da mesma lei, ser precedida de estudo técnico preliminar (ETP), devidamente fundamentado em parâmetros objetivos acerca das soluções tecnológicas existentes, o qual deve contemplar os seguintes aspectos, dentre outros:

9.2.1.1. facilidade de acesso e de cadastro;

9.2.1.2. suporte técnico oferecido;

9.2.1.3. integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP;

9.2.1.4. oferta de ações de capacitação/treinamento para sua utilização;

9.2.1.5. grau histórico de disputa nos certames realizados nas plataformas;

9.2.1.6. transparência, para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas;

9.2.1.7. capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;

9.2.1.8. maior volume de fornecedores cadastrados;

9.2.1.9. gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade;

9.2.1.10. segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente), a partir da apresentação de certificações;

9.2.1.11. utilidade das funcionalidades disponibilizadas;

9.2.2. quanto ao critério financeiro, que se observe o disposto no Acórdão 1.121/2023-Plenário, que admitiu a cobrança de valores pelo uso e manutenção das plataformas, desde que razoáveis e que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única, e não somente mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competência;

9.2.3. de regra, a escolha deve ser objeto de procedimento licitatório específico, pois existem várias são as plataformas presentes no mercado;

9.2.4. o enquadramento para fins de contratação direta, por valor, deve considerar os custos estimados para o volume médio de licitações realizados pelo ente ao longo do período contratual e a forma de remuneração praticada;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório que o fundamentam, além da íntegra do relatório da unidade técnica, aos seguintes órgãos/entidades:

9.3.1. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);

9.3.2. Confederação Nacional dos Municípios (CNM);

9.3.3. Frente Nacional de Prefeitos (FNP);

9.3.4. Ministério de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

9.3.5. Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), do mesmo Ministério;

9.3.6. Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios;

9.3.7. Secretaria Executiva das Redes de Controle;

9.3.8. Casa Civil da Presidência da República;

9.3.9. Conselho Nacional de Justiça;

9.3.10. Advocacia-Geral da União;

9.3.11. Controladoria-Geral da União;

9.3.12. Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas;

9.4. constituir processo apartado com o objetivo de dar tratamento à questão alusiva ao uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais, abordada ao longo do tópico VII do relatório que fundamenta esta deliberação, requisitando a participação da AudTI nessa ação de controle, reconhecendo a prevenção do relator deste feito, nos termos do art. 9º da Resolução 346/2022;

9.5. nos termos do art. 95 da Resolução/TCU 259/2014, juntar cópia da presente deliberação, acompanhada do voto e da íntegra do relatório inserto à peça 66, aos autos do TC 044.559/2021-6, para que aprofunde a análise dos apontamentos constantes dos itens 86 a 88 do referido relatório e dos itens 1 a 4 do seu Apêndice 4;

9.6. autorizar a continuidade da presente fiscalização, monitorando as deliberações ora proferidas, alertando a unidade técnica para a necessidade de refinar os dados extraídos do PNCP com vistas a excluir contratações fundamentadas em outros regimes licitatórios, a exemplo da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e das contratações entabuladas pelo Sistema “S”;

9.7. solicitar à AudContratações a realização de nova atualização semestral, a partir de extrações de dados do PNCP e de outros sistemas informatizados, das diversas tabelas e gráficos apresentados no relatório que fundamenta esta deliberação.

10. Ata nº 45/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/10/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2154-45/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 67, DE 8 DE JULHO DE 2021  
(Atualizada)

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.

Publicado em 09/07/2021 07h49 Atualizado em 29/03/2023 15h38

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto no art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa 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.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras desta Instrução Normativa.

Sistema de Dispensa Eletrônica

Art. 3º O Sistema de Dispensa Eletrônica constitui ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal – Comprasnet 4.0, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para a realização dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia.

§ 1º Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema

de Dispensa Eletrônica, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, para acesso ao sistema e operacionalização.

§ 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, interessados em utilizar o Sistema Dispensa Eletrônica de que trata esta Instrução Normativa, poderão celebrar Termo de Acesso ao Comprasnet 4.0, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

§ 3º Em caso de não utilização do Sistema Dispensa Eletrônica pelos órgãos e entidades de que trata o art. 2º, o procedimento estabelecido nesta Instrução Normativa deverá ocorrer em ferramenta informatizada própria ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados à Plataforma +Brasil, nos termos do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

#### Hipóteses de uso

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

III - contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, quando cabível; e

IV - registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, nos termos do § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput, deverão ser observados:

I - o somatório despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

§ 2º Considera-se ramo de atividade a linha de fornecimento registrada pelo fornecedor quando do seu cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), vinculada: (Redação dada pela IN Seges/MGI n.º 8 de

2023).

I - à classe de materiais, utilizando o Padrão Descritivo de Materiais (PDM) do Sistema de Catalogação de Material do Governo federal; ou

II - à descrição dos serviços ou das obras, constante do Sistema de Catalogação de Serviços ou de Obras do Governo federal." (NR)

§ 3º O disposto no § 1º deste artigo não se aplica às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade do órgão ou entidade contratante, incluído o fornecimento de peças, de que trata o § 7º do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Os valores referidos nos incisos I e II do caput serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei.

§ 5º Quando do enquadramento de bens, serviços ou obras nos termos das hipóteses previstas neste artigo, a autoridade competente pela autorização e a autoridade superior responsável pela adjudicação e pela homologação da contratação devem observar o disposto no art. 73 da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 337-E do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

## CAPÍTULO II DO PROCEDIMENTO

### Instrução

Art. 5º O procedimento de dispensa de licitação, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão de escolha do contratado;

VII - justificativa de preço, se for o caso; e

VIII - autorização da autoridade competente.

§ 1º Na hipótese de registro de preços, de que dispõe o inciso IV do art. 4º, somente será exigida a previsão de recursos orçamentários, nos termos do inciso IV do caput, quando da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

§ 2º O ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade promotora do procedimento.

§ 3º A instrução do procedimento poderá ser realizada por meio de sistema eletrônico, de modo que os atos e os documentos de que trata este artigo, constantes dos arquivos e registros digitais, serão válidos para todos os efeitos legais.

Órgão ou entidade promotor do procedimento

Art. 6º O órgão ou entidade deverá inserir no sistema as seguintes informações para a realização do procedimento de contratação:

I - a especificação do objeto a ser adquirido ou contratado;

II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do disposto no inciso II do art. 5º, observada a respectiva unidade de fornecimento;

III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;

IV - o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

V - a observância das disposições previstas na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

VI - as condições da contratação e as sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

VII - a data e o horário de sua realização, respeitado o horário comercial, e o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento.

Parágrafo único. Em todas as hipóteses estabelecidas no art. 4º, o prazo fixado para abertura do procedimento e envio de lances, de que trata o Capítulo III, não será

inferior a 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação do aviso de contratação direta.

#### Divulgação

Art. 7º O procedimento será divulgado no Comprasnet 4.0 e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, e encaminhado automaticamente aos fornecedores registrados no Sistema de Registro Cadastral Unificado - Sicaf, por mensagem eletrônica, na correspondente linha de fornecimento que pretende atender.

#### Fornecedor

Art. 8º O fornecedor interessado, após a divulgação do aviso de contratação direta, encaminhará, exclusivamente por meio do Sistema de Dispensa Eletrônica, a proposta com a descrição do objeto ofertado, a marca do produto, quando for o caso, e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura do procedimento, devendo, ainda, declarar, em campo próprio do sistema, as seguintes informações:

I - a inexistência de fato impeditivo para licitar ou contratar com a Administração Pública;

II - o enquadramento na condição de microempresa e empresa de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 2006, quando couber;

III - o pleno conhecimento e aceitação das regras e das condições gerais da contratação, constantes do procedimento;

IV - a responsabilidade pelas transações que forem efetuadas no sistema, assumindo como firmes e verdadeiras;

V - o cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, de que trata o art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, se couber; e

VI - o cumprimento do disposto no inciso VI do art. 68 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 9º Quando do cadastramento da proposta, na forma do art. 8º, o fornecedor poderá parametrizar o seu valor final mínimo e obedecerá às seguintes regras:

I - a aplicação do intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta; e

II - os lances serão de envio automático pelo sistema, respeitado o valor final mínimo estabelecido e o intervalo de que trata o inciso I.

§ 1º O valor final mínimo de que trata o caput poderá ser alterado pelo fornecedor durante a fase de disputa, desde que não assuma valor superior a lance já registrado por ele no sistema.

§ 2º O valor mínimo parametrizado na forma do caput possuirá caráter sigiloso para os demais fornecedores e para o órgão ou entidade contratante, podendo ser disponibilizado estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Art. 10. Caberá ao fornecedor acompanhar as operações no sistema, ficando responsável pelo ônus decorrente da perda do negócio diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.

### CAPÍTULO III DA ABERTURA DO PROCEDIMENTO E DO ENVIO DE LANCES

#### Abertura

Art. 11. A partir da data e horário estabelecidos, o procedimento será automaticamente aberto pelo sistema para o envio de lances públicos e sucessivos por período nunca inferior a 6 (seis) horas ou superior a 10 (dez) horas, exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

Parágrafo único. Imediatamente após o término do prazo estabelecido no caput, o procedimento será encerrado e o sistema ordenará e divulgará os lances em ordem crescente de classificação.

#### Envio de lances

Art. 12. O fornecedor somente poderá oferecer valor inferior ou maior percentual de desconto em relação ao último lance por ele ofertado e registrado pelo sistema, observado o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

§ 1º Havendo lances iguais ao menor já ofertado, prevalecerá aquele que for recebido e registrado primeiro no sistema.

§ 2º O fornecedor poderá oferecer lances sucessivos, desde que inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema.

Art. 13. Durante o procedimento, os fornecedores serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do fornecedor.

Art. 14. O fornecedor será imediatamente informado pelo sistema do recebimento de seu lance.

## CAPÍTULO IV DO JULGAMENTO E DA HABILITAÇÃO

### Julgamento

Art. 15. Encerrado o procedimento de envio de lances, nos termos do art. 12, o órgão ou entidade realizará a verificação da conformidade da proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao estipulado para a contratação.

Art. 16. Definido o resultado do julgamento, quando a proposta do primeiro colocado permanecer acima do preço máximo definido para a contratação, o órgão ou a entidade poderá negociar condições mais vantajosas.

§ 1º Na hipótese de a estimativa de preços ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa, nos termos do § 4º do art. 7º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, a verificação quanto à compatibilidade de preços será formal e deverá considerar, no mínimo, o número de concorrentes no procedimento e os valores por eles ofertados.

§ 2º Concluída a negociação, se houver, o resultado será registrado na ata do procedimento, devendo esta ser anexada aos autos do processo de contratação.

Art. 17. A negociação poderá ser feita com os demais fornecedores classificados, exclusivamente por meio do sistema, respeitada a ordem de classificação, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido para a contratação, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 16.

Art. 18. Definida a proposta vencedora, o órgão ou a entidade deverá solicitar, por meio do sistema, o envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado pelo vencedor.

Parágrafo único. No caso de contratação em que o procedimento exija apresentação de planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários ou

de custos e formação de preços, esta deverá ser encaminhada pelo sistema com os respectivos valores readequados à proposta vencedora.

### Habilitação

Art. 19. Para a habilitação do fornecedor mais bem classificado serão exigidas, exclusivamente, as condições de que dispõe a Lei nº 14.133, de 2021.

§ 1º A verificação dos documentos de que trata o caput será realizada no Sicaf ou em sistemas semelhantes mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, quando o procedimento for realizado em sistemas próprios ou outros sistemas disponíveis no mercado, assegurado aos demais participantes o direito de acesso aos dados constantes dos sistemas.

§ 2º O disposto no § 1º deve constar expressamente do aviso de contratação direta.

§ 3º Na hipótese de necessidade de envio de documentos complementares aos já apresentados para a habilitação, na forma estabelecida no § 1º, ou de documentos não constantes do Sicaf, o órgão ou entidade deverá solicitar ao vencedor, no prazo definido no edital, o envio desses por meio do sistema.

Art. 20. No caso de contratações para entrega imediata, considerada aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento, e nas contratações com valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento de que trata a alínea “c” do inciso IV do art. 75 da Lei nº14.133, de 2021, somente será exigida das pessoas jurídicas a comprovação da regularidade fiscal federal, social e trabalhista e, das pessoas físicas, a quitação com a Fazenda Federal.

Art. 21. Constatado o atendimento às exigências estabelecidas no art. 19, o fornecedor será habilitado.

Parágrafo único. Na hipótese de o fornecedor não atender às exigências para a habilitação, o órgão ou entidade examinará a proposta subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda às especificações do objeto e as condições de habilitação.

Procedimento fracassado ou deserto

Art. 22. No caso do procedimento restar fracassado, o órgão ou entidade poderá:

I - republicar o procedimento;

II - fixar prazo para que os fornecedores interessados possam adequar as suas propostas ou sua situação no que se refere à habilitação; ou

III - valer-se, para a contratação, de proposta obtida na pesquisa de preços que serviu de base ao procedimento, se houver, privilegiando-se os menores preços, sempre que possível, e desde que atendidas às condições de habilitação exigidas.

Parágrafo único. O disposto nos incisos I e III caput poderá ser utilizado nas hipóteses de o procedimento restar deserto.

## CAPÍTULO V DA ADJUDICAÇÃO E DA HOMOLOGAÇÃO

Adjudicação e homologação

Art. 23. Encerradas a etapa de julgamento e de habilitação, o processo será encaminhado à autoridade superior para adjudicação do objeto e homologação do procedimento, observado, no que couber, o disposto no art. 71 da Lei nº 14.133, de 2021.

## CAPÍTULO VI DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Aplicação

Art. 24. O fornecedor estará sujeito às sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e em outras legislações aplicáveis, sem prejuízo da eventual anulação da nota de empenho de despesa ou da rescisão do instrumento contratual.

## CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Orientações gerais

Art. 25. Os horários estabelecidos na divulgação do procedimento e durante o envio de lances observarão o horário de Brasília, Distrito Federal, inclusive para contagem de tempo e registro no Sistema e na documentação relativa ao procedimento.

Art. 26. Os órgãos, entidades, seus dirigentes e servidores que utilizem o Sistema de Dispensa Eletrônica responderão administrativa, civil e penalmente por ato ou fato que caracterize o uso indevido de senhas de acesso ou que transgrida as normas de segurança instituídas.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades deverão assegurar o sigilo e a integridade dos dados e informações da ferramenta informatizada de que trata esta Instrução Normativa, protegendo-os contra danos e utilizações indevidas ou desautorizadas no âmbito de sua atuação.

Art. 27. O fornecedor é o responsável por qualquer transação efetuada diretamente ou por seu representante no Sistema de Dispensa Eletrônica, não cabendo ao provedor do Sistema ou ao órgão ou entidade promotor do procedimento a responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros não autorizados.

Art. 28. A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá:

I - expedir normas complementares necessárias para a execução desta Instrução Normativa; e

II - estabelecer, por meio de orientações ou manuais, informações adicionais para fins de operacionalização do Sistema de Dispensa Eletrônica.

Art. 29. Os casos omissos decorrentes da aplicação desta Instrução Normativa serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Vigência

Art. 30. Esta Instrução Normativa entra em vigor em 9 de agosto de 2021.

## RENATO RIBEIRO FENILI

Este conteúdo não substitui o publicado no Diário Oficial da União - DOU  
INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 96, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022

Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico, na forma eletrônica, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico, na forma eletrônica, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º É obrigatória a forma eletrônica nas licitações de que trata esta Instrução Normativa pelos órgãos e entidades de que trata o caput.

§ 2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata esta Instrução Normativa, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 2º O critério de julgamento de que trata o art. 1º será adotado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência, nos termos do art. 39 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa, exceto nos casos em que a lei ou a

regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

#### Modalidade

Art. 4º O critério de julgamento por maior retorno econômico será adotado:

I - na modalidade concorrência; ou

II - na fase competitiva da modalidade diálogo competitivo, quando o critério de que trata o caput for entendido como o que melhor se adequa à solução identificada na fase de diálogo.

#### Definições

Art. 5º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, consideram-se:

I - lances intermediários: lances com retornos econômicos iguais ou inferiores ao maior já ofertado;

II - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf: ferramenta informatizada, integrante do Sistema de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para cadastramento dos participantes de procedimentos de contratação pública promovidos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional; e

III - contrato de eficiência: contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada.

#### Vedações

Art. 6º Deverá ser observado o disposto no art. 14 da Lei nº 14.133, de 2021, em relação à vedação de participar do procedimento de licitação de que trata esta Instrução Normativa.

## CAPÍTULO II DOS PROCEDIMENTOS

#### Forma de realização

Art. 7º A licitação será realizada à distância e em sessão pública, por meio do Sistema de Compras do Governo federal disponível no endereço eletrônico [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras).

§ 1º Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico

operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, disponível no sítio eletrônico a que se refere o caput para acesso ao sistema e operacionalização.

§ 2º Na hipótese de que trata o art. 3º, além do disposto no caput, poderão ser utilizados sistemas próprios ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados à Plataforma +Brasil, nos termos do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

§ 3º Os sistemas de que trata o § 2º deverão manter a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estabelece o § 1º do art. 175 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes da Administração Pública federal direta autárquica e fundacional, interessados em utilizar o sistema de que trata o caput, poderão celebrar Termo de Acesso, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

#### Fases

Art. 8º A realização da licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico observará as seguintes fases sucessivas:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação e observados os seguintes requisitos, nesta ordem:

I - os licitantes apresentarão simultaneamente os documentos de habilitação, as propostas de trabalho e as propostas de preço, observado o disposto no art. 43 e no § 1º do art. 46;

II - o agente de contratação, ou comissão de contratação, quando o substituir, na abertura da sessão pública, deverá informar no sistema o prazo para a verificação

dos documentos de habilitação, a que se refere o inciso I, e a data e o horário para manifestação da intenção de recorrer do resultado da habilitação, nos termos do art. 47;

III - serão verificados os documentos de habilitação de todos os licitantes, observado o disposto no § 3º do art. 46; e

IV - serão convocados para apresentação de proposta e/ou envio de lances apenas os licitantes habilitados.

§ 2º Eventual postergação do prazo a que se refere o inciso II do § 1º deve ser comunicada tempestivamente via sistema, de forma a não cercear o direito de recorrer do licitante.

§ 3º Na adoção da modalidade de licitação diálogo competitivo, na forma do disposto no inciso II do art. 4º, serão observadas as fases próprias desta modalidade, nos termos do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parâmetro do critério de julgamento por maior retorno econômico

Art. 9º O critério de julgamento por maior retorno econômico considerará a maior economia para a Administração, na forma de redução de despesas correntes, calculada pela diferença entre o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho e a proposta de preço, de que tratam os arts. 24 e 25.

### CAPÍTULO III

#### DA CONDUÇÃO DO PROCESSO

Agente de contratação ou comissão de contratação

Art. 10. A licitação, na forma eletrônica, será conduzida pelo agente de contratação, ou comissão de contratação, quando o substituir, nos termos do disposto do art. 8º da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. A designação e atuação do agente de contratação, da equipe de apoio e da comissão de contratação deverão ser estabelecidas de acordo com o disposto no Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

Banca

Art. 11. A proposta de trabalho de que trata o art. 24 será analisada por banca, composta por, no mínimo, 3 (três) membros, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública.

Parágrafo único. Será permitida a contratação de profissionais por conhecimento

técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, quando se fizer necessário, desde que seus trabalhos sejam supervisionados por profissionais designados conforme o disposto no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021.

#### CAPÍTULO IV DA FASE PREPARATÓRIA

##### Orientações gerais

Art. 12. A fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, observada a modalidade de licitação adotada, nos termos do art. 4º.

Parágrafo único. Os preceitos do desenvolvimento sustentável serão observados na fase preparatória da licitação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

##### Estudo técnico preliminar

Art. 13. Para o uso do critério de julgamento por maior retorno econômico, o estudo técnico preliminar deverá contemplar, além dos elementos definidos no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, o seguinte:

- I - a potencial economia em despesas correntes;
- II - o risco envolvido, se comparado com outro modelo de contratação;
- III - a adequação do modelo de remuneração em face da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou da entidade; e
- IV - o prazo de vigência adequado para o contrato de eficiência, considerando o disposto no art. 15.

##### Termo de referência

Art. 14. O termo de referência deverá prover todos os dados e as informações necessários e suficientes para que os licitantes possam elaborar suas propostas de trabalho e de preço, observado o disposto nos arts. 24 e 25.

##### Definição do prazo de vigência contratual

Art. 15. Nos contratos de eficiência, os prazos de vigência serão de:

- I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento, no qual inexistem benfeitorias permanentes;

II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, quando implicar a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente às expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término Art. 16. O edital de licitação deverá prever, no mínimo:

I - parâmetros objetivos de mensuração da economia gerada com a execução do contrato, que servirá de base de cálculo para a remuneração devida ao contratado;

II - o limite máximo do déficit da economia efetivamente obtida em relação à economia contratada, acima da qual haverá apuração de responsabilidade, podendo culminar em sanção ao particular;

III - nível mínimo de economia que se pretende gerar; e

IV - direito de realização de vistoria prévia, nos termos dos §§ 2º a 4º do art. 63 da Lei nº 14.133, de 2021, na hipótese de a avaliação prévia do local de intervenção ser imprescindível para a confecção da proposta de trabalho.

§ 1º Os parâmetros objetivos de mensuração de que trata o inciso I adequar-se-ão ao comportamento sazonal da despesa corrente a qual se pretende minimizar, com medição mensal.

§ 2º As mensurações em prazos superiores ao disposto no § 1º são excepcionais e deverão ser justificadas nos autos correspondentes.

Do licitante

Art. 17. Caberá ao licitante interessado em participar da licitação, na forma eletrônica:

I - credenciar-se previamente no Sicafe ou, na hipótese de que trata o § 2º do art. 7º, no sistema eletrônico utilizado no certame;

II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente via sistema, a proposta de trabalho e a proposta de preço, e na hipótese de inversão de fases, os documentos de habilitação, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 46, até a data e hora marcadas para abertura da sessão;

III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumir como firmes e verdadeiras suas propostas, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, excluída a responsabilidade do provedor do sistema ou do órgão ou entidade promotora da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido da conta de acesso, ainda que por terceiros;

IV - acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da

inobservância de mensagens emitidas pela Administração ou de sua desconexão; e  
V - comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a segurança, para imediato bloqueio de acesso.

## CAPÍTULO V

### DA FASE DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

#### Divulgação

Art. 18. A fase externa da licitação, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no PNCP.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

#### Modificação do edital de licitação

Art. 19. Eventuais modificações no edital de licitação implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto se, inquestionavelmente, a alteração não comprometer a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

#### Esclarecimentos e impugnações

Art. 20. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo encaminhar o pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma prevista no edital de licitação.

§ 1º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, responderá aos pedidos de esclarecimentos e/ou impugnação no prazo de até três dias úteis contado da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital de licitação e dos anexos.

§ 2º A impugnação não possui efeito suspensivo, sendo a sua concessão medida excepcional e deverá ser motivada pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, nos autos do processo de licitação.

§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital de licitação, será definida e publicada nova data para realização do certame, observado o prazo fixado no art. 21.

§ 4º As respostas aos pedidos de esclarecimentos e impugnações serão divulgadas em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação e no sistema, dentro do prazo estabelecido no § 1º, e vincularão os participantes e a Administração.

## CAPÍTULO VI DA FASE DA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

### Prazo

Art. 21. O prazo mínimo para a apresentação das propostas, contado a partir do 1º dia útil da data de divulgação do edital de licitação, é de 35 (trinta e cinco) dias úteis. Parágrafo único. O prazo mínimo para apresentação de propostas será de 60 (sessenta) dias úteis na fase competitiva da modalidade licitatória diálogo competitivo, em atenção ao disposto no inciso VIII do § 1º do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021.

### Apresentação das propostas

Art. 22. Após a divulgação do edital de licitação, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, a proposta de trabalho e a proposta de preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

§ 1º Na hipótese de a fase de habilitação anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do art. 8º, os licitantes encaminharão, na forma e no prazo estabelecidos no caput, simultaneamente os documentos de habilitação, a proposta de trabalho e a proposta de preço, observado o disposto no art. 43 e no § 1º do art. 46;

§ 2º O licitante declarará, em campo próprio do sistema, sem prejuízo da exigência de outras declarações previstas em legislação específica e na Lei nº 14.133, de 2021, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de suas propostas com as exigências do edital de licitação.

§ 3º A falsidade da declaração de que trata o § 2º sujeitará o licitante às sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Os licitantes poderão retirar ou substituir as propostas de trabalho e de preços ou os documentos de habilitação, quando for o caso, anteriormente inseridas no sistema até a abertura da sessão pública.

§ 5º Na etapa de que trata o caput e no § 1º, não haverá ordem de classificação, o que ocorrerá somente após os procedimentos de que trata o Capítulo IX.

§ 6º Serão disponibilizados para acesso público os documentos que compõem a proposta dos licitantes convocados, após a fase da apresentação de proposta ou da

fase de envio de lances, conforme o modo de disputa adotado, na forma estabelecida no art. 26.

§ 7º Os documentos complementares à proposta de trabalho, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital de licitação e já apresentados, serão encaminhados pelo licitante mais bem classificado após o encerramento da etapa competitiva, observado o prazo de que trata o § 2º do art. 36.

Art. 23. Quando do cadastramento da proposta no modo de disputa aberto, na forma estabelecida no art. 22, o licitante poderá parametrizar o seu percentual final mínimo referente à proposta de preço e obedecerá às seguintes regras:

I - a aplicação do intervalo mínimo de diferença de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta; e

II - os lances serão de envio automático pelo sistema, respeitado o percentual final mínimo estabelecido e o intervalo de que trata o inciso I.

§ 1º O percentual final mínimo de que trata o caput poderá ser alterado pelo fornecedor durante a fase de disputa, desde que não implique valor superior a lance já registrado por ele no sistema.

§ 2º O percentual mínimo parametrizado na forma do caput possuirá caráter sigiloso para os demais fornecedores e para o órgão ou entidade contratante, podendo ser disponibilizado estrita e permanentemente aos órgãos de controle interno e externo.

Conteúdo das propostas

Art. 24. A proposta de trabalho deverá contemplar:

I - os serviços e, de forma acessória, os demais itens a serem executados, prestados ou fornecidos, com os respectivos prazos de realização ou fornecimento; e

II - a economia que se estima gerar, expressa em unidade de medida associada ao serviço, à obra e ao bem, e em unidade monetária.

Parágrafo único. A proposta de trabalho deverá evidenciar sua relação com a economia da despesa corrente, possibilitando sua análise quanto a aspectos técnicos qualitativos e quantitativos.

Art. 25. A proposta de preço será expressa em percentual incidente sobre a economia que se estima gerar, durante determinado período, nos termos do inciso II do art. 24.

Parágrafo único. A proposta de preço não deverá contemplar valor referente a eventuais benfeitorias ou intervenções realizadas pelo licitante.

## CAPÍTULO VII MODOS DE DISPUTA

### Modos de disputa

Art. 26. Serão adotados os seguintes modos de disputa:

I - fechado: os licitantes apresentarão propostas que permanecerão em sigilo até o início da sessão pública, sendo vedada a apresentação de lances; ou

II - aberto: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, incidentes na proposta de preço.

Parágrafo único. Quando da opção pelo modo de disputa aberto, o edital preverá intervalo mínimo de diferença de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir o maior retorno econômico.

### Modo de disputa fechado

Art. 27. No modo de disputa fechado, de que trata o inciso I do caput do art. 26, iniciada a sessão pública, o sistema ordenará e divulgará os percentuais de retorno econômico calculados a partir da diferença entre a proposta de trabalho e de preço em ordem decrescente.

### Modo de disputa aberto

Art. 28. No modo de disputa aberto, de que trata o inciso II do caput do art. 26, os licitantes poderão ofertar lances crescentes de retorno econômico.

Parágrafo único. Os lances de que trata o caput serão calculados automaticamente pelo sistema, a partir de decréscimos, pelos licitantes, em suas propostas de preço.

Art. 29. O sistema manterá a ordenação, durante a disputa, computando-se invariavelmente o maior retorno econômico.

Art. 30. A etapa de envio de lances durará dez minutos e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos dois minutos do período de duração desta etapa.

§ 1º A prorrogação automática da etapa de envio de lances, de que trata o caput, será de dois minutos e ocorrerá sucessivamente sempre que houver lances enviados nesse período de prorrogação, inclusive quando se tratar de lances intermediários.

§ 2º Na hipótese de não haver novos lances na forma estabelecida no caput e no § 1º, a etapa será encerrada automaticamente, e o sistema ordenará e divulgará os lances em ordem crescente de classificação.

§ 3º Definidas as propostas de trabalho e de preço que resultam em maior retorno econômico, se a diferença em relação ao quantitativo de retorno econômico classificado em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, auxiliado pela equipe de apoio, poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no edital de licitação, para a definição das demais colocações.

§ 4º Após o reinício previsto no § 3º, os licitantes serão convocados para apresentar lances intermediários.

§ 5º Encerrada a etapa de que trata o § 4º, o sistema ordenará e divulgará os retornos econômicos em ordem decrescente.

## CAPÍTULO VIII

### DA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA E DA FASE DE ENVIO DE LANCES

#### Horário de abertura

Art. 31. A partir do horário previsto no edital de licitação, a sessão pública será aberta automaticamente pelo sistema.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas será feita exclusivamente na fase de julgamento, de que trata o Capítulo IX, em relação às propostas do licitante mais bem classificado.

§ 2º O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, e os licitantes, vedada outra forma de comunicação.

#### Início da fase competitiva no modo aberto

Art. 32. Iniciada a fase competitiva no modo aberto, nos termos do art. 30, os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

§ 1º O licitante será imediatamente informado do recebimento do lance e do percentual consignado no registro.

§ 2º O licitante somente poderá oferecer percentuais decrescentes referentes à proposta de preço por ele ofertada e registrada pelo sistema, observado o intervalo mínimo de diferença de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir o maior retorno econômico.

§ 3º Observado o § 2º, o licitante poderá, uma única vez, excluir seu último lance ofertado, no intervalo de quinze segundos após o registro no sistema, na hipótese de

lance inconsistente ou inexecuível, nos termos do art. 39.

§ 4º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá durante a disputa, como medida excepcional, excluir a proposta ou o lance que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, mediante comunicação eletrônica automática via sistema.

§ 5º Eventual exclusão de proposta do licitante, de que trata o § 4º, implica a retirada do licitante do certame, sem prejuízo do direito de defesa.

§ 6º Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do melhor lance registrado, vedada a identificação do licitante.

Desconexão do sistema na etapa de lances

Art. 33. Na hipótese de o sistema eletrônico se desconectar no decorrer da etapa de envio de lances da sessão pública e permanecer acessível aos licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados.

Art. 34. Caso a desconexão do sistema eletrônico persistir por tempo superior a dez minutos para o órgão ou a entidade promotora da licitação, a sessão pública será suspensa e reiniciada somente decorridas vinte e quatro horas após a comunicação do fato aos participantes, no sítio eletrônico utilizado para divulgação.

Critérios de desempate

Art. 35. Em caso de empate entre dois ou mais valores finais de retorno econômico, serão utilizados os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. O critério previsto no inciso I do art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, será aplicado apenas com relação à proposta de preço.

## CAPÍTULO IX

### DA FASE DO JULGAMENTO

Verificação da conformidade das propostas de trabalho e de preços

Art. 36. Encerrada a etapa de abertura das propostas, no modo fechado, ou de envio de lances da sessão pública, no modo aberto, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, realizará a verificação da conformidade das propostas de trabalho e de preços classificadas em primeiro lugar quanto à sua adequação técnica e, observado o disposto nos arts. 39 e 40, ao valor proposto para fins de remuneração, conforme definido no edital.

§ 1º Desde que previsto no edital, o órgão ou entidade promotora da licitação poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e

avaliação da conformidade da proposta de trabalho, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência aos objetivos do contrato de eficiência.

§ 2º O edital de licitação deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, prorrogável por igual período, contado da solicitação do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, no sistema, para envio das propostas e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado.

§ 3º A prorrogação de que trata o § 2º, poderá ocorrer nas seguintes situações:

I - por solicitação do licitante, mediante justificativa aceita pelo agente de contratação ou comissão de contratação; ou

II - de ofício, a critério do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, quando constatado que o prazo estabelecido não é suficiente para o envio dos documentos exigidos no edital para a verificação de conformidade de que trata o caput.

Análise das propostas de trabalho

Art. 37. A análise das propostas de trabalho será realizada por banca designada nos termos do art. 11, composta por membros com conhecimento sobre o objeto.

Art. 38. O exame de conformidade das propostas de trabalho observará as regras e as condições previstas em edital, que considerarão, no mínimo:

I - os aspectos técnicos da solução proposta;

II - o atendimento a preceitos de desenvolvimento sustentável; e

III - a efetividade em minimização da despesa corrente objeto da licitação.

Análise das propostas de preço

Art. 39. É indício de inexequibilidade das propostas a previsão de percentuais referentes à proposta de preços inferiores a 10% (dez por cento).

Parágrafo único. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação, que comprove:

I - que o custo do licitante ultrapassa o valor pretendido de sua remuneração; e

II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar a proposta ofertada.

Art. 40. O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, com o auxílio da equipe de apoio e da banca de que trata o art. 37, deverá realizar avaliação sobre o sobrepreço relativa à proposta de preço.

§ 1º Para os fins de que trata o caput, a Administração deverá realizar análise sobre o custo referente à remuneração típica do contrato de eficiência, em detrimento da contratação do objeto da proposta de trabalho, com a eventual remuneração sobre a intervenção ou a benfeitoria.

§ 2º Constatado o sobrepreço, o agente de contratação deverá negociar condições mais vantajosas.

§ 3º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

§ 4º Quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sobrepreço, a análise de propostas e a negociação poderá ser feita com os demais licitantes classificados, exclusivamente por meio do sistema, respeitada a ordem de classificação.

§ 5º Concluída a negociação, se houver, o resultado será registrado na ata da sessão pública, devendo esta ser anexada aos autos do processo de contratação.

§ 6º Observado o prazo de que trata o § 2º do art. 36, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, deverá solicitar, no sistema, o envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação.

Encerramento da fase de julgamento

Art. 41. Encerrada a fase de julgamento, após a verificação de conformidade das propostas de que trata o art. 36, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, verificará a documentação de habilitação do licitante conforme disposições do edital de licitação, observado o disposto no Capítulo X.

## CAPÍTULO X DA FASE DE HABILITAÇÃO

Documentação obrigatória

Art. 42. Para habilitação dos licitantes, serão exigidos os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 43. A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, desde que previsto no edital de licitação, poderá ser substituída pelo registro cadastral no SicaF ou em sistemas semelhantes mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, quando a

licitação for realizada por esses entes federativos.

Art. 44. Quando permitida a participação de empresas estrangeiras que não funcionem no País, as exigências de habilitação serão atendidas mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados em tradução livre.

Parágrafo único. Na hipótese de o licitante vencedor ser empresa estrangeira que não funcione no País, para fins de assinatura do contrato, os documentos exigidos para a habilitação serão traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do disposto no Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016, ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas.

Art. 45. Quando permitida a participação de consórcio de empresas, será observado o disposto no art. 15 da Lei nº 14.133, de 2021.

Procedimentos de verificação

Art. 46. A habilitação será verificada por meio do Sicaf, nos documentos por ele abrangidos, quando os procedimentos licitatórios forem realizados por órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º ou por aqueles que aderirem ao Sicaf.

§ 1º Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no Sicaf serão enviados por meio do sistema, quando solicitado pelo agente de contratação, ou comissão de contratação quando o substituir, até a conclusão da fase de habilitação.

§ 2º Será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do art. 8º, observado, nesta hipótese, o disposto no § 2º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 3º Na hipótese do § 2º, serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado, nos termos do inciso III do art. 63 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Após a apresentação dos documentos de habilitação, fica vedada a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; e

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de

recebimento das propostas.

§ 5º Na hipótese de que trata o § 2º, os documentos deverão ser apresentados em formato digital, via sistema, no prazo definido no edital de licitação, após solicitação do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, no sistema eletrônico, no prazo de, no mínimo, duas horas, prorrogável por igual período, nas situações elencadas no § 3º do art. 36.

§ 6º A verificação pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, em sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova, para fins de habilitação.

§ 7º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de contratação poderá sanar erros ou falhas, na forma estabelecida no Capítulo XII.

§ 8º Na hipótese de o licitante não atender às exigências para habilitação, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, examinará as propostas referentes ao lance subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta que atenda ao edital de licitação, observado o prazo disposto no § 2º do art. 36.

§ 9º Serão disponibilizados para acesso público os documentos de habilitação dos licitantes convocados para a apresentação da documentação habilitatória, após concluídos os procedimentos de que trata o § 7º.

§ 10. A comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte será exigida nos termos do disposto no art. 4º do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.

## CAPÍTULO XI

### DA INTENÇÃO DE RECORRER E DA FASE RECURSAL

Intenção de recorrer e prazo para recurso

Art. 47. Qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, não inferior a 10 minutos, após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 1º As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, em campo próprio no sistema, no prazo de três dias úteis, contados a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 8º, da ata de julgamento.

§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias úteis, contado da data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 3º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não possam ser aproveitados.

## CAPÍTULO XII

### DO SANEAMENTO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

#### Propostas

Art. 48. O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá, no julgamento das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a sua substância e sua validade jurídica, atribuindo-lhes eficácia para fins de classificação, observado o disposto no art. 55 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

#### Documentos de habilitação

Art. 49. A comissão de contratação poderá, na análise dos documentos de habilitação, sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação.

#### Realização de diligências

Art. 50. Na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização de diligências, com vistas ao saneamento de que tratam os arts. 48 e 49, o seu reinício somente poderá ocorrer mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata.

## CAPÍTULO XIII

### DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

#### Da disponibilidade orçamentária

Art. 51. O órgão ou a entidade contratante, após as fases de habilitação e julgamento das propostas, providenciará manifestação formal acerca da indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizado o contrato de eficiência.

## CAPÍTULO XIV

### DA FASE DE HOMOLOGAÇÃO

#### Adjudicação objeto e homologação do procedimento

Art. 52. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior para adjudicar o objeto e homologar o procedimento, observado o disposto no art. 71 da Lei nº 14.133, de 2021.

## CAPÍTULO XV

### DA CONVOCAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO

Convocação para a assinatura do termo de contrato

Art. 53. Após a homologação, o licitante vencedor será convocado para assinar o termo de contrato, ou aceitar ou retirar o instrumento equivalente, no prazo estabelecido no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e em outras legislações aplicáveis.

§ 1º O prazo de convocação poderá ser prorrogado 1 (uma) vez, por igual período, mediante solicitação da parte durante seu transcurso, devidamente justificada, e desde que o motivo apresentado seja aceito pela Administração.

§ 2º Na hipótese de o vencedor da licitação não assinar o contrato, ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital de licitação, poderá:

I - convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de melhor percentual sobre a economia que se estima gerar, mesmo que acima do ofertado pelo adjudicatário, sem prejuízo de negociar nas condições propostas pelo licitante vencedor, quando viável;

II - adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.

§ 3º A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato, ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade promotora da licitação.

§ 4º A regra do § 3º não se aplicará aos licitantes remanescentes convocados na forma do inciso I do § 2º.

## CAPÍTULO XVI

## DA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE EFICIÊNCIA

### Remuneração do contratado

Art. 54. A remuneração do contratado será proporcional à economia gerada, nos casos de equivalência ou de superação da economia prevista na proposta de trabalho.

### Não atingimento da meta de economia

Art. 55. Durante a execução do contrato de eficiência, se não for gerada a economia prevista:

I - a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado;

II - se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á às sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e, ainda, a outras sanções cabíveis previstas em edital.

## CAPÍTULO XVII

### DA SANÇÃO

#### Aplicação

Art. 56. Os licitantes estarão sujeitos às sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e às demais cominações legais, resguardado o direito à ampla defesa.

## CAPÍTULO XVIII

### DA REVOGAÇÃO E DA ANULAÇÃO

#### Revogação e anulação

Art. 57. A autoridade superior poderá revogar o procedimento licitatório de que trata esta Instrução Normativa por motivo de conveniência e oportunidade, e deverá anular por ilegalidade insanável, de ofício ou por provocação de terceiros, assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 1º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 2º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 3º Na hipótese da ilegalidade de que trata o caput ser constatada durante a execução contratual, aplica-se o disposto no art. 147 da Lei nº 14.133, de 2021.

## CAPÍTULO XIX DISPOSIÇÕES FINAIS

### Orientações gerais

Art. 58. Os horários estabelecidos no edital de licitação, no aviso e durante a sessão pública observarão o horário de Brasília, Distrito Federal, inclusive para contagem de tempo e registro no sistema eletrônico e na documentação relativa ao certame.

Art. 59. Os entes federativos usuários dos sistemas de que trata o § 2º do art. 7º poderão utilizar o Sicaf para fins habilitatórios.

Art. 60. Os casos omissos decorrentes da aplicação desta Instrução Normativa serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que poderá expedir normas complementares e disponibilizar informações adicionais, em meio eletrônico.

### Regra de transição

Art. 61. Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal, no que couber, para a verificação de conformidade da habilitação dos licitantes, de que dispõe o art. 62 da Lei nº 14.133, de 2021.

### Vigência

Art. 62. Esta Instrução Normativa entra em vigor em 30 de março de 2023.

RENATO RIBEIRO FENILI

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2022

Dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

Compartilhe:

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa.

Definições

Art. 3º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - Termo de Referência - TR: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros e elementos descritivos estabelecidos no art. 9º, sendo documento constitutivo da fase preparatória da instrução do processo de licitação; e

II - Sistema TR Digital: ferramenta informatizada integrante da plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para elaboração dos TR pelos órgãos e

entidades de que trata o art. 1º;

III - requisitante: agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la;

IV - área técnica: agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda, e promover a agregação de valor e a compilação de necessidades de mesma natureza; e

V - equipe de planejamento da contratação: conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 1º Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, observado o disposto no inciso IV do caput.

§ 2º A definição dos requisitantes, das áreas técnicas e da equipe de planejamento da contratação não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades.

#### Sistema TR Digital

Art. 4º Os TR deverão ser elaborados no Sistema TR Digital, observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, disponível no endereço eletrônico [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras), para acesso ao sistema e operacionalização.

Parágrafo único. Em caso de não utilização do Sistema TR Digital pelos órgãos e entidades de que trata o art. 2º, a elaboração do TR deverá ocorrer em ferramenta informatizada própria, atendidas as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa.

Art. 5º A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá ceder o uso do Sistema TR digital, por meio de termo de acesso, a órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

## CAPÍTULO II

## ELABORAÇÃO

### Diretrizes Gerais

Art. 6º O TR, a partir dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, se elaborados, definirá o objeto para atendimento da necessidade, a ser enviado para o setor de contratações no prazo definido no calendário de contratação de que trata o inciso III do art. 11 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

§ 1º Os processos de contratação direta de que trata o art. 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, serão instruídos com o TR, observado em especial os arts. 8º e 10.

§ 2º O TR será utilizado pelo órgão ou entidade como referência para a análise e avaliação da conformidade da proposta, em relação ao licitante provisoriamente vencedor.

Art. 7º O TR deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração.

Art. 8º O TR será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.

### Conteúdo

Art. 9º Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização de que trata a Portaria nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações

sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; e

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

§ 1º Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, com base no art. 14 da Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022:

I – a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do caput, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;

II – o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade.

§ 2º O Sistema TR Digital contemplará os modelos de TR instituídos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico, que conterão os elementos previstos no caput e deverão ser utilizados pelos órgãos e entidades.

§ 3º A não utilização dos modelos de que trata o § 2º, deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º A referência de que trata o inciso II do caput será realizada de forma automática pelo Sistema TR Digital.

Art. 10. Ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Exceções à elaboração do TR

Art. 11. A elaboração do TR é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, nas adesões a atas de registro de preços e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Parágrafo único. Nas adesões a atas de registro de preços de que trata o caput, o estudo técnico preliminar deverá conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço.

### CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

Orientações Gerais

Art. 12. O TR deverá ser divulgado na mesma data de divulgação do edital ou do aviso de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, como anexo, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Art. 13. Os órgãos, as entidades, os dirigentes e os servidores que utilizarem o Sistema TR Digital responderão administrativa, civil e penalmente por ato ou fato que caracterize o uso indevido de senhas de acesso ou que transgrida as normas de segurança instituídas.

§ 1º Os órgãos e as entidades assegurarão o sigilo e a integridade dos dados e informações constantes do Sistema TR digital e o protegerão contra danos e utilizações indevidas ou desautorizadas.

§ 2º As informações e os dados do Sistema TR digital não poderão ser comercializados, sob pena de cancelamento da autorização para o acesso, sem prejuízo das demais cominações legais.

Art. 14. Os casos omissos serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que poderá expedir normas complementares para a execução desta

norma, bem como disponibilizar informações adicionais em meio eletrônico para fins de operacionalização do Sistema TR Digital.

#### Regra de transição

Art. 15. Até a completa disponibilização do Sistema TR digital, para atendimento ao disposto nesta Instrução Normativa, o órgão ou entidade poderá utilizar outra ferramenta eletrônica para a elaboração do TR, desde que, ao final, seja apensado aos autos de contratação no sistema informatizado de controle e movimentação de processos administrativos eletrônico oficial.

#### Vigência

Art. 16. Esta Instrução Normativa entra em vigor em 1º de dezembro de 2022.

CRISTIANO ROCHA HECKERT

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 116, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2021

Estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Publicado em 30/12/2021 06h15

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se pessoa física todo o trabalhador autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação para fins de execução do objeto da contratação pública, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação pública, sendo equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras desta Instrução Normativa.

Abertura a pessoas físicas

Art. 4º Os editais ou os avisos de contratação direta deverão possibilitar a contratação das pessoas físicas de que trata o art. 2º, em observância aos objetivos da isonomia e da justa competição.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput quando a contratação exigir capital social mínimo e estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar.

## CAPÍTULO II DO EDITAL

### Regras específicas

Art. 5º O edital ou o aviso de contratação direta deverá conter, dentre outras cláusulas:

I - exigência de certidões ou atestados de qualificação técnica, quando couber, expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprovem ter as pessoas físicas fornecido os materiais ou prestado os serviços compatíveis com o objeto da licitação;

II - apresentação pelo adjudicatário dos seguintes documentos, no mínimo:

- a) prova de regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- b) prova de regularidade perante a Seguridade Social e trabalhista;
- c) certidão negativa de insolvência civil;
- d) declaração de que atende os requisitos do edital ou do aviso de contratação direta;
- e) declaração de inexistência de fato impeditivo para licitar ou contratar com a Administração Pública.

III - exigência de a pessoa física, ao ofertar seu lance ou proposta, acrescentar o percentual de 20% (vinte por cento) do valor de comercialização a título de contribuição patronal à Seguridade Social, para fins de melhor avaliação das condições da contratação pela Administração.

IV - exigência do cadastramento da pessoa física no Sistema de Registro Cadastral Unificado (Sicaf).

Parágrafo único. O valor de que trata o inciso III deverá ser subtraído do valor da proposta final do adjudicatário e recolhido, pela Administração, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

## CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

#### Orientações gerais

Art. 6º Os casos omissos serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que poderá expedir normas complementares para a execução desta norma, bem como disponibilizar em meio eletrônico informações adicionais.

#### Vigência

Art. 7º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

## RENATO RIBEIRO FENILI

### INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI Nº 2, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2023

Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço, na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Publicado em 09/02/2023 08h07 Atualizado em 09/02/2023 08h23

O SECRETÁRIO DE GESTÃO E INOVAÇÃO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS, no uso das atribuições que lhe conferem o Decreto nº 11.345, de 1º de janeiro de 2023, e o Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço, na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º É obrigatória a forma eletrônica nas licitações de que trata esta Instrução Normativa pelos órgãos e entidades de que trata o caput.

§ 2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata esta Instrução Normativa, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

Adoção

Art. 3º O critério de julgamento de que trata o art. 1º será escolhido quando o estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, preferencialmente, realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;

III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;

IV - obras e serviços especiais de engenharia; e

V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.

§ 1º Quando a contratação dos serviços arrolados no inciso I for efetuada com profissionais ou empresas de notória especialização, a licitação será inexigível, nos termos do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º Nas hipóteses previstas nas alíneas “a”, “d” e “h” do inciso I deverá ser observado o disposto no § 2º do art. 37 da Lei nº 14.133, de 2021.

Modalidades

Art. 4º O critério de julgamento por técnica e preço será adotado:

I - na modalidade concorrência; ou

II - na fase competitiva da modalidade diálogo competitivo, quando o critério de que trata o caput for entendido como o que melhor se adequa à solução identificada na fase de diálogo.

#### Vedações

Art. 5º Deverá ser observado o disposto no art. 14 da Lei nº 14.133, de 2021, em relação à vedação de participar do procedimento de licitação de que trata esta Instrução Normativa.

## CAPÍTULO II DOS PROCEDIMENTOS

#### Forma de realização

Art. 6º A licitação será realizada à distância e em sessão pública, por meio do Sistema de Compras do Governo federal disponível no endereço eletrônico [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras).

§ 1º Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, disponível no sítio eletrônico a que se refere o caput para acesso ao sistema e operacionalização.

§ 2º Na hipótese de que trata o art. 2º, além do disposto no caput, poderão ser utilizados sistemas próprios ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados ao Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, nos termos do Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022.

§ 3º Os sistemas de que trata o § 2º deverão manter a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme estabelece o § 1º do art. 175 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes da Administração Pública federal direta autárquica e fundacional, interessados em utilizar o sistema de que trata o caput, poderão celebrar Termo de Acesso, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

#### Fases

Art. 7º A realização da licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço observará as seguintes fases sucessivas:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas de técnica e de preço;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal; e

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação e observados os seguintes requisitos, nesta ordem:

I - os licitantes apresentarão simultaneamente os documentos de habilitação e as propostas de técnica e de preço, observado o disposto no art. 33 e no § 1º do art. 36;

II - o agente de contratação ou comissão de contratação, quando o substituir, na abertura da sessão pública, deverá informar no sistema o prazo para a verificação dos documentos de habilitação, a que se refere o inciso I, e a data e o horário para manifestação da intenção de recorrer do resultado da habilitação, nos termos do art. 37;

III - serão verificados os documentos de habilitação de todos os licitantes, observado o disposto no § 3º do art. 36; e

IV - serão convocados para a apresentação de propostas de técnica e de preço apenas os licitantes habilitados.

§ 2º Eventual postergação do prazo a que se refere o inciso II do § 1º deve ser comunicada tempestivamente via sistema, de forma a não cercear o direito de recorrer do licitante.

§ 3º Na adoção da modalidade de licitação diálogo competitivo, na forma do disposto no inciso II do art. 4º, serão observadas as fases próprias desta modalidade, nos termos do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parâmetro do critério de julgamento por técnica e preço

Art. 8º O critério de julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

### CAPÍTULO III DA CONDUÇÃO DO PROCESSO

Agente de contratação ou comissão de contratação

Art. 9º A licitação, na forma eletrônica, será conduzida pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, nos termos do disposto no § 2º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. A designação e atuação do agente de contratação, da equipe de apoio e da comissão de contratação deverão ser estabelecidas de acordo com o disposto no Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

Banca

Art. 10. Os quesitos de natureza qualitativa da proposta de técnica de que trata o art. 27 serão analisados por banca, composta de, no mínimo, 3 (três) membros, que preencham os seguintes requisitos:

I - servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública; ou

II - profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, desde que seus trabalhos sejam supervisionados por profissionais designados conforme o disposto no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021.

#### CAPÍTULO IV DA FASE PREPARATÓRIA

Orientações gerais

Art. 11. A fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, observada a modalidade de licitação adotada, nos termos do art. 4º.

Parágrafo único. Os preceitos do desenvolvimento sustentável serão observados na fase preparatória da licitação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades.

Estudo técnico preliminar

Art. 12. Para o uso do critério de julgamento por técnica e preço, o estudo técnico preliminar, além dos elementos definidos no art. 9º da Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022, deve compreender a justificativa dos critérios de pontuação e

juízo das propostas técnicas.

Parágrafo único. Quando o estudo técnico preliminar demonstrar que os serviços que envolverem o desenvolvimento de soluções específicas de natureza intelectual, científica e técnica puderem ser descritos como comuns, nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, o objeto será licitado pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto.

Edital de licitação

Art. 13. O edital de licitação deverá prever, no mínimo:

I - distribuição em quesitos da pontuação de técnica e de preço a ser atribuída a cada proposta, graduando as notas que serão conferidas a cada item, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta de técnica;

II - procedimentos para a ponderação e a valoração da proposta de técnica, por meio da atribuição de:

a) notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata os §§ 3º e 4º do art. 88 da Lei nº 14.133, de 2021, e em registro cadastral unificado disponível no PNCP, conforme definido em regulamento;

b) pontuação da capacitação técnico-profissional, se for o caso, vinculada à participação direta e pessoal do(s) profissional(is) indicado(s) na proposta, admitida a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, nos termos do disposto no § 6º do art. 67 da Lei nº 14.133, de 2021;

c) verificação da capacitação e da experiência do licitante;

d) notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada, na forma do art. 10, compreendendo:

1. a demonstração de conhecimento do objeto;

2. a metodologia e o programa de trabalho;

3. a qualificação das equipes técnicas; e

4. a relação dos produtos que serão entregues;

III - procedimentos de ponderação e de valoração das propostas de preço, conforme o seguinte parâmetro matemático:

$$NP = 100 \times (X1 / X2)$$

NP - Nota da Proposta de Preço do Licitante;

X1 - Menor valor global proposto entre os licitantes classificados; e

X2 - Valor global proposto pelo licitante classificado.

IV - orientações sobre o formato em que as propostas de técnica e de preço deverão ser apresentadas pelos licitantes;

V - direito de realização de vistoria prévia, nos termos dos §§ 2º a 4º do art. 63 da Lei nº 14.133, de 2021, na hipótese de a avaliação prévia do local de intervenção ser imprescindível para a confecção da proposta de técnica.

Parágrafo único. Poderá ser utilizado parâmetro matemático diferente do estabelecido no inciso III, desde que demonstrado no estudo técnico preliminar que o novo parâmetro é mais vantajoso para a ponderação e a valoração das propostas de preço, e que este atende ao disposto no caput do art. 3º.

Do licitante

Art. 14. Caberá ao licitante interessado em participar da licitação, na forma eletrônica:

I - credenciar-se previamente no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf ou, na hipótese de que trata o § 2º do art. 6º, no sistema eletrônico utilizado no certame;

II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente via sistema, a proposta de técnica e a proposta de preço e, na hipótese de inversão de fases, os documentos de habilitação, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 36, até a data e hora marcadas para abertura da sessão;

III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumir como firmes e verdadeiras suas propostas, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, excluída a responsabilidade do provedor do sistema ou do órgão ou entidade promotora da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido da conta de acesso, ainda que por terceiros;

IV - acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e responsabilizar-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pela Administração ou de sua desconexão; e

V - comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a segurança, para imediato bloqueio de acesso.

Parágrafo único. Para efeito do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se Sicaf a ferramenta informatizada, integrante do Sistema de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br, disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para cadastramento dos

participantes de procedimentos de contratação pública promovidos pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

## CAPÍTULO V

### DA FASE DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL DE LICITAÇÃO

#### Divulgação

Art. 15. A fase externa da licitação, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no PNCP.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

#### Modificação do edital de licitação

Art. 16. Eventuais modificações no edital de licitação implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto se, inquestionavelmente, a alteração não comprometer a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

#### Esclarecimentos e impugnações

Art. 17. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo encaminhar o pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, por meio eletrônico, na forma prevista no edital de licitação.

§ 1º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, responderá aos pedidos de esclarecimentos e/ou impugnação no prazo de até três dias úteis contado da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame, e poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital de licitação e dos anexos.

§ 2º A impugnação não possui efeito suspensivo, sendo a sua concessão medida excepcional que deverá ser motivada pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, nos autos do processo de licitação.

§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital de licitação, será definida e publicada nova data para realização do certame, observado o prazo fixado no art. 18.

§ 4º As respostas aos pedidos de esclarecimentos e impugnações serão divulgadas

em sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação e no sistema, dentro do prazo estabelecido no § 1º, e vincularão os participantes e a Administração.

## CAPÍTULO VI DA FASE DA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

### Prazo

Art. 18. O prazo mínimo para a apresentação das propostas de técnica e de preço, contados a partir do 1º dia útil subsequente à data de divulgação do edital de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas, é de 35 (trinta e cinco) dias úteis.

Parágrafo único. O prazo mínimo para apresentação das propostas será de 60 (sessenta) dias úteis na fase competitiva da modalidade licitatória diálogo competitivo, em atenção ao disposto no inciso VIII do § 1º do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021.

### Apresentação das propostas

Art. 19. Após a divulgação do edital de licitação, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, as propostas de técnica e as propostas de preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

§ 1º Na hipótese de a fase de habilitação anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do art. 7º, os licitantes encaminharão, na forma e no prazo estabelecidos no caput, simultaneamente os documentos de habilitação, a proposta de técnica e a proposta de preço, observado o disposto no art. 33 e no § 1º do art. 36.

§ 2º O licitante declarará, em campo próprio do sistema, sem prejuízo da exigência de outras declarações previstas em legislação específica e na Lei nº 14.133, de 2021, o cumprimento dos requisitos para a habilitação e a conformidade de suas propostas com as exigências do edital de licitação.

§ 3º A falsidade da declaração de que trata o § 2º sujeitará o licitante às sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Os licitantes poderão retirar ou substituir as propostas de técnica e as propostas de preço ou, na hipótese do § 1º, os documentos de habilitação, anteriormente inseridas no sistema até a abertura da sessão pública.

§ 5º Na etapa de que trata o caput e o § 1º, não haverá ordem de classificação, o que ocorrerá somente após os procedimentos de que trata o Capítulo IX.

§ 6º Serão disponibilizados para acesso público os documentos que compõem as

propostas dos licitantes convocados, após a fase da apresentação de propostas.

§ 7º Os documentos complementares à proposta de técnica, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital de licitação e já apresentados, serão encaminhados pelo licitante mais bem classificado após o encerramento da etapa competitiva, observado o prazo de que trata o § 2º do art. 25.

## CAPÍTULO VII

### MODO DE DISPUTA

Modo de disputa

Art. 20. Será adotado o modo de disputa fechado, em que os licitantes apresentarão propostas que permanecerão em sigilo até o início da sessão pública, sendo vedada a apresentação de lances.

Modo de disputa fechado

Art. 21. No modo de disputa fechado, iniciada a sessão pública, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, deverá informar no sistema o prazo para a atribuição de notas à proposta de técnica e de preço, e a data e o horário para manifestação da intenção de recorrer do resultado do julgamento, nos termos do art. 37.

§ 1º Eventual postergação do prazo a que se refere o caput deve ser comunicada tempestivamente via sistema, de forma a não cercear o direito de recorrer do licitante.

§ 2º Encerrados os prazos estabelecidos no caput e no § 1º, o sistema ordenará e divulgará as notas ponderadas das propostas de técnica e de preço em ordem decrescente, considerando a maior pontuação obtida, bem como informará as notas de cada proposta por licitante.

## CAPÍTULO VIII

### DA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA

Horário de abertura

Art. 22. A partir do horário previsto no edital de licitação, a sessão pública será aberta automaticamente pelo sistema.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas será feita exclusivamente na fase de julgamento de que trata o Capítulo IX, em relação às propostas do licitante mais bem classificado.

§ 2º O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, e os

licitantes, vedada outra forma de comunicação.

Desconexão do sistema

Art. 23. Na hipótese de o sistema eletrônico se desconectar no decorrer da sessão pública, e persistir por tempo superior a dez minutos para o órgão ou a entidade promotora da licitação, a sessão pública será suspensa e reiniciada somente decorridas vinte e quatro horas após a comunicação do fato aos participantes, no sítio eletrônico utilizado para divulgação.

Critérios de desempate

Art. 24. Em caso de empate entre duas ou mais notas finais atribuídas à ponderação entre as propostas de técnica e de preço, serão utilizados os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. O critério previsto no inciso I do art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, será aplicado apenas com relação à proposta de preço.

## CAPÍTULO IX

### DA FASE DO JULGAMENTO

Verificação da conformidade das propostas de técnica e de preço

Art. 25. Encerrada a etapa de abertura das propostas, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, realizará, em conjunto com a banca de que trata o art. 26, a verificação da conformidade das propostas do licitante que obteve a maior pontuação a partir da ponderação das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço, quanto à sua adequação técnica e, observado o disposto nos arts. 28 e 29, ao valor proposto, conforme definido no edital.

§ 1º Desde que previsto no edital, o órgão ou entidade promotora da licitação poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta de técnica, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

§ 2º O edital de licitação deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, prorrogável por igual período, contado da solicitação do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada à proposta ofertada.

§ 3º A prorrogação de que trata o § 2º, poderá ocorrer nas seguintes situações:

I - por solicitação do licitante, mediante justificativa aceita pelo agente de

contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir; ou

II - de ofício, a critério do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, quando constatado que o prazo estabelecido não é suficiente para o envio dos documentos exigidos no edital para a verificação de conformidade de que trata o caput.

§ 4º Na avaliação de conformidade das propostas técnicas deverão ser indicadas as razões de eventuais desclassificações.

Análise das propostas técnicas

Art. 26. A análise das propostas técnicas de natureza qualitativa será realizada por banca designada nos termos do art. 10, composta por membros com conhecimento sobre o objeto.

Art. 27. O exame de conformidade das propostas de técnica observará as regras e as condições de ponderação e de valoração previstas em edital, que considerarão, no mínimo, os seguintes quesitos:

I - a verificação da capacitação e da experiência do licitante, por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - o atendimento a preceitos de desenvolvimento sustentável;

III - a quantidade e a qualidade dos recursos financeiros, tecnológicos ou humanos que o licitante se compromete a alocar para a execução do contrato; e

IV - a metodologia de execução e a tradição técnica do licitante.

Análise das propostas de preço

Art. 28. No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. Na hipótese do caput, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, em atenção ao disposto no § 2º do art. 59 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 29. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

I - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

Art. 30. O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, com o auxílio da equipe de apoio, deverá realizar avaliação sobre o potencial sobrepreço relativo à proposta de preço.

§ 1º Constatado o risco de sobrepreço, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, deverá negociar condições mais vantajosas.

§ 2º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

§ 3º Quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sobrepreço, a análise de propostas e a negociação poderá ser feita com os demais licitantes classificados, exclusivamente por meio do sistema, respeitada a ordem de classificação, ou, em caso de propostas intermediárias empatadas, serão utilizados os critérios de desempate definidos no art. 24.

§ 4º Concluída a negociação, se houver, o resultado será registrado na ata da sessão pública, devendo esta ser anexada aos autos do processo de contratação.

§ 5º Observado o prazo de que trata o § 2º do art. 25, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, deverá solicitar, no sistema, o envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada à proposta ofertada, após a negociação de que trata este artigo.

Encerramento da fase de julgamento

Art. 31. Encerrada a fase de julgamento, após a verificação de conformidade das propostas de que trata o art. 25, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, verificará a documentação de habilitação do licitante conforme disposições do edital de licitação, observado o disposto no Capítulo X.

## CAPÍTULO X

### DA FASE DE HABILITAÇÃO

Documentação obrigatória

Art. 32. Para habilitação dos licitantes, serão exigidos os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 33. A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, desde que previsto no edital de licitação, poderá

ser substituída pelo registro cadastral no SicaF ou em sistemas semelhantes mantidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, quando a licitação for realizada por esses entes federativos.

Art. 34. Quando permitida a participação de empresas estrangeiras que não funcionem no País, as exigências de habilitação serão atendidas mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados em tradução livre.

Parágrafo único. Na hipótese de o licitante vencedor ser empresa estrangeira que não funcione no País, para fins de assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, os documentos exigidos para a habilitação serão traduzidos por tradutor juramentado no País e apostilados nos termos do disposto no Decreto nº 8.660, de 29 de janeiro de 2016, ou de outro que venha a substituí-lo, ou consularizados pelos respectivos consulados ou embaixadas.

Art. 35. Quando permitida a participação de consórcio de empresas, será observado o disposto no art. 15 da Lei nº 14.133, de 2021.

Procedimentos de verificação

Art. 36. A habilitação do licitante vencedor será verificada por meio do SicaF, nos documentos por ele abrangidos, quando os procedimentos licitatórios forem realizados por órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º ou por aqueles que aderirem ao SicaF.

§ 1º Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no SicaF serão enviados por meio do sistema, quando solicitado pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, até a conclusão da fase de habilitação.

§ 2º Será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do art. 7º, observado, nesta hipótese, o disposto no § 2º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 3º Na hipótese do § 2º, serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado, nos termos do inciso III do art. 63 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Após a apresentação dos documentos de habilitação, fica vedada a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos

licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; e

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 5º Na hipótese de que trata o § 2º, os documentos deverão ser apresentados em formato digital, via sistema, no prazo definido no edital de licitação, após solicitação do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, no sistema eletrônico, no prazo de, no mínimo, duas horas, prorrogável por igual período, nas situações elencadas no § 3º do art. 25.

§ 6º A verificação pelo agente de contratação ou pela comissão de contratação, quando o substituir, em sítios eletrônicos oficiais de órgãos e entidades emissores de certidões constitui meio legal de prova, para fins de habilitação.

§ 7º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de contratação poderá sanar erros ou falhas, na forma estabelecida no Capítulo XII.

§ 8º Na hipótese de o licitante não atender às exigências para habilitação, o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, examinará as propostas do licitante subsequente e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até a apuração de propostas que atendam ao edital de licitação, observado o prazo disposto no § 2º do art. 25.

§ 9º Serão disponibilizados para acesso público os documentos de habilitação dos licitantes convocados para a apresentação da documentação habilitatória, após concluído os procedimentos de que trata o § 7º.

§ 10. A comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte será exigida nos termos do disposto no art. 4º do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.

## CAPÍTULO XI

### DA INTENÇÃO DE RECORRER E DA FASE RECURSAL

Intenção de recorrer e prazo para recurso

Art. 37. Qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, não inferior a 10 minutos, após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 1º As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, em campo

próprio no sistema, no prazo de três dias úteis, contados a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 7º, da ata de julgamento.

§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias úteis, contado da data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 3º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não possam ser aproveitados.

## CAPÍTULO XII

### DO SANEAMENTO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

#### Propostas

Art. 38. O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá, no julgamento das propostas, sanar erros ou falhas que não alterem a sua substância e sua validade jurídica, atribuindo-lhes eficácia para fins de classificação, observado o disposto no art. 55 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

#### Documentos de habilitação

Art. 39. A comissão de contratação poderá, na análise dos documentos de habilitação, sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação.

#### Realização de diligências

Art. 40. Na hipótese de necessidade de suspensão da sessão pública para a realização de diligências, com vistas ao saneamento de que tratam os arts. 38 e 39, o seu reinício somente poderá ocorrer mediante aviso prévio no sistema com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência, e a ocorrência será registrada em ata.

## CAPÍTULO XIII

### DA FASE DE HOMOLOGAÇÃO

#### Adjudicação objeto e homologação do procedimento

Art. 41. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior para adjudicar o objeto e homologar o procedimento, observado o disposto no art. 71 da Lei nº 14.133, de 2021.

## CAPÍTULO XIV DA CONVOCAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO

Convocação para a assinatura do termo de contrato

Art. 42. Após a homologação, o licitante vencedor será convocado para assinar o termo de contrato, ou aceitar ou retirar o instrumento equivalente, no prazo estabelecido no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e em outras legislações aplicáveis.

§ 1º O prazo de convocação poderá ser prorrogado 1 (uma) vez, por igual período, mediante solicitação da parte durante seu transcurso, devidamente justificada, e desde que o motivo apresentado seja aceito pela Administração.

§ 2º Na hipótese de o vencedor da licitação não assinar o contrato, ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, outro licitante poderá ser convocado, respeitada a ordem de classificação, para celebrar a contratação, ou instrumento equivalente, nas condições propostas pelo licitante vencedor, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e em outras legislações aplicáveis.

§ 3º Caso nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do § 2º, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital de licitação, poderá:

I - convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de preço melhor, mesmo que acima do preço do adjudicatário; e

II - adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição.

§ 4º A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade promotora da licitação.

§ 5º A regra do § 4º não se aplicará aos licitantes remanescentes convocados na forma do inciso I do § 3º.

## CAPÍTULO XV

## DAS SANÇÕES

### Aplicação

Art. 43. Os licitantes estarão sujeitos às sanções administrativas previstas na Lei nº 14.133, de 2021, e às demais cominações legais, resguardado o direito à ampla defesa.

## CAPÍTULO XVI

### DA REVOGAÇÃO E DA ANULAÇÃO

#### Revogação e anulação

Art. 44. A autoridade superior poderá revogar o procedimento licitatório de que trata esta Instrução Normativa por motivo de conveniência e oportunidade, e deverá anular por ilegalidade insanável, de ofício ou por provocação de terceiros, assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 1º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.

§ 2º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 3º Na hipótese de a ilegalidade de que trata o caput ser constatada durante a execução contratual, aplica-se o disposto no art. 147 da Lei nº 14.133, de 2021.

## CAPÍTULO XVII

### DISPOSIÇÕES FINAIS

#### Orientações gerais

Art. 45. Os horários estabelecidos no edital de licitação, no aviso e durante a sessão pública observarão o horário de Brasília, Distrito Federal, inclusive para contagem de tempo e registro no sistema eletrônico e na documentação relativa ao certame.

Art. 46. Os entes federativos usuários dos sistemas de que trata o § 2º do art. 6º poderão utilizar o Sicaf para fins habilitatórios.

Art. 47. Os casos omissos decorrentes da aplicação desta Instrução Normativa serão dirimidos pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que poderá expedir normas complementares e disponibilizar informações adicionais, em meio eletrônico.

#### Regra de transição

Art. 48. Fica autorizada a aplicação da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento

Unificado de Fornecedores – Sicaf, no âmbito do Poder Executivo Federal, no que couber, para a verificação de conformidade da habilitação dos licitantes, de que dispõe o art. 62 da Lei nº 14.133, de 2021.

Vigência

Art. 49. Esta Instrução Normativa entra em vigor em 30 de março de 2023.

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.

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO DIGITAL DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso VII do art. 127 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, o art. 9º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, e tendo em vista o disposto da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve:

## CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º A alta administração dos órgãos e entidades de que trata o caput deve implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas em consonância com o disposto nesta Portaria.

§ 2º Os entes da federação que realizarem contratações com a utilização de recursos da União oriundos de transferências voluntárias poderão observar as disposições desta Portaria, no que couber.

Definições

Art. 2º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - alta administração: gestores que integram o nível executivo do órgão ou da entidade, com poderes para estabelecer as políticas, os objetivos e conduzir a implementação da estratégia para cumprir a missão da organização;

II - estrutura: maneira como estão divididas as responsabilidades e a autoridade para a tomada de decisões em uma organização;

III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão

- ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;
- IV - metaprocesso de contratação pública: rito integrado pelas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, e que serve como padrão para que os processos específicos de contratação sejam realizados;
- V - negócio de impacto: empreendimento com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável, nos termos do Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo;
- VI - Plano de Contratações Anual: instrumento de governança, elaborado anualmente pelos órgãos e entidades, contendo todas as contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente, com o objetivo de racionalizar as contratações sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração da respectiva lei orçamentária do ente federativo.
- VII - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS: instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural; e
- VIII - risco: evento futuro e identificado, ao qual é possível associar uma probabilidade de ocorrência e um grau de impacto, que afetará, positiva ou negativamente, os objetivos a serem atingidos, caso ocorra.

## CAPÍTULO II FUNDAMENTOS

### Objetivos

Art. 3º Os objetivos das contratações públicas são:

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

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Função

Art. 4º A governança nas contratações públicas tem por função assegurar o alcance dos objetivos de que trata o art. 3º.

Diretrizes

Art. 5º São diretrizes da governança nas contratações públicas:

I - promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;

II - promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte;

III - promoção de ambiente comercial íntegro e confiável;

IV - alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;

V - fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;

VI - aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;

VII - desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;

VIII - transparência processual;

IX - padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente.

### CAPÍTULO III INSTRUMENTOS

#### **Instrumentos**

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

- VI - Política de interação com o mercado;
- VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e
- IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

### **Plano Diretor de Logística Sustentável**

Art. 7º Os órgãos e as entidades devem elaborar e implementar seu Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS, de acordo com modelo de referência definido em ato da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parágrafo único. Os critérios e práticas definidos pelo PLS deverão ser considerados para fins de definição:

- I - da especificação do objeto a ser contratado;
- II - das obrigações da contratada; ou
- III - de requisito previsto em lei especial, de acordo com o disposto no inciso IV do caput do art. 67 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 8º Os PLS devem conter, no mínimo:

- I - diretrizes para a gestão estratégica das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade;
- II - metodologia para aferição de custos indiretos, que poderão ser considerados na escolha da opção mais vantajosa à Administração, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação, tratamento de resíduos sólidos e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao ciclo de vida do objeto contratado;
- III - ações voltadas para:
  - a) promoção da racionalização e do consumo consciente de bens e serviços;
  - b) racionalização da ocupação dos espaços físicos;
  - c) identificação dos objetos de menor impacto ambiental;
  - d) fomento à inovação no mercado;
  - e) inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas; e
  - f) divulgação, conscientização e capacitação acerca da logística sustentável;
- IV - responsabilidades dos atores envolvidos na elaboração, na execução, no monitoramento e na avaliação do PLS; e

V - metodologia para implementação, monitoramento e avaliação do PLS.

§ 1º O PLS deverá nortear a elaboração:

I - do Plano de Contratações Anual;

II - dos estudos técnicos preliminares; e

III - dos anteprojetos, dos projetos básicos ou dos termos de referência de cada contratação.

§ 2º Os objetivos dispostos no art. 3º deverão, sempre que possível, ser desdobrados em indicadores e metas, e monitorados pelo PLS.

§ 3º O PLS será publicado no sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade.

Art. 9º O PLS deverá estar vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e ao plano plurianual.

#### **Plano de Contratações Anual**

Art. 10. Os órgãos e entidades deverão elaborar seu Plano de Contratações Anual de acordo com as regras definidas pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parágrafo único. O Plano de Contratações Anual, elaborado a partir das diretrizes do PLS, deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária.

#### **Política de gestão de estoques**

Art. 11. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de estoques do processo de contratações públicas:

I - assegurar a minimização de perdas, deterioração e obsolescência, realizando, sempre que possível, a alienação, a cessão, a transferência e a destinação final ambientalmente adequada dos bens móveis classificados como inservíveis;

II - garantir os níveis de estoque mínimos para que não haja ruptura no suprimento, adotando-se, sempre que possível, soluções de suprimento just-in-time;

III - considerar, quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, os custos de gestão de estoques como informação gerencial na definição do modelo de fornecimento mais efetivo.

#### **Política de compras compartilhadas**

Art. 12. Compete ao órgão ou entidade, quanto às compras compartilhadas do processo de contratações públicas:

I - realizar as contratações de bens e serviços de uso comum, preferencialmente, de forma compartilhada; e

II - utilizar as soluções centralizadas disponibilizadas pela Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, salvo disposição em contrário.

Art. 13. A Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital constituirá seu portfólio de contratações compartilhadas considerando as informações dos planos de contratações anuais dos órgãos e entidades.

Gestão por competências

Art. 14. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão por competências do processo de contratações públicas:

I - assegurar a aderência às normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, quanto às competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações;

II - garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências definidos conforme o inciso I, observando os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como os requisitos definidos no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021; e

III - elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, nos termos do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

### **Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais**

Art. 15. Compete ao órgão ou entidade, quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais:

I - promover regular e transparente diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das contratações, e das obrigações da futura contratada, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

II - observar a devida transparência acerca dos eventos a serem conduzidos na fase

- da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade;
- III - padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual, respeitando-se os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos junto a fornecedores; e
- IV - estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais, incluindo novos entrantes e pequenas e médias empresas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo deverá estar em harmonia com a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, instituída pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo.

### **Gestão de riscos e controle preventivo**

Art. 16. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública:

- I - estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação;
- II - realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes de que trata o inciso I;
- III - incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e
- IV - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.

§ 1º A gestão de riscos e o controle preventivo deverão racionalizar o trabalho administrativo ao longo do processo de contratação, estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais.

§ 2º Caderno de Logística da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia estabelecerá metodologia para a gestão de riscos do metaprocessos de contratação pública.

### **Diretrizes para a gestão dos contratos**

Art. 17. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão dos contratos:

I - avaliar a atuação do contratado no cumprimento das obrigações assumidas, baseando-se em indicadores objetivamente definidos, sempre que aplicável;

II - introduzir rotina aos processos de pagamentos dos contratos, incluindo as ordens cronológicas de pagamento, juntamente com sua memória de cálculo, relatório circunstanciado, proposições de glosa e ordem bancária;

III - estabelecer diretrizes para a nomeação de gestores e fiscais de contrato, com base no perfil de competências previsto no art. 14, e evitando a sobrecarga de atribuições;

IV - modelar o processo sancionatório decorrente de contratações públicas, estabelecendo-se, em especial, critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, com fulcro no § 1º do art. 156 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

V - prever a implantação de programas de integridade pelo contratado, de acordo com a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, na hipótese de objetos de grande vulto, e para os demais casos, quando aplicável; e

VI - constituir, com base no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, base de dados de lições aprendidas durante a execução contratual, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

Definição de estrutura da área de contratações

Art. 18 . Compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

I - proceder, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos;

II - estabelecer em normativos internos:

a) competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;

b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações; e

c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.

III - avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos

diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações;

IV - zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos;

V - proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno; e

VI - observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.

#### CAPÍTULO IV

### USO DE TECNOLOGIAS DIGITAIS PARA APOIAR AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Tecnologias digitais

Art. 19. Os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, deverão utilizar o Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0 - em todas as etapas e atividades do processo de contratação disponíveis nessa plataforma, sendo facultado o uso de outras ferramentas eletrônicas de apoio para processos de trabalho ainda não alcançados pela plataforma.

#### CAPÍTULO V

### DISPOSIÇÕES FINAIS

Acompanhamento e atuação da alta administração

Art. 20. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações;

II - iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo; e

III - instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

### Orientações Gerais

Art. 21. Os casos omissos decorrentes da aplicação desta Portaria serão dirimidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Art. 22. A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá expedir normas complementares para a execução desta Portaria, bem como disponibilizar em meio eletrônico informações adicionais.

### Vigência

Art. 23. Esta Portaria entra em vigor no dia 2 de agosto de 2021.

CRISTIANO ROCHA HECKERT