

idp

idm

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: AS
REGULAMENTAÇÕES À NOVA LEI DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELAS CAPITAIS DA REGIÃO
NORTE

MARIANA PUCCI MIRÓ

Brasília-DF, 2024

MARIANA PUCCI MIRÓ

**CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: AS
REGULAMENTAÇÕES À NOVA LEI DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELAS CAPITAIS DA
REGIÃO NORTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Caio Cordeiro de Resende.

Brasília-DF 2024

MARIANA PUCCI MIRÓ

**CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: AS
REGULAMENTAÇÕES À NOVA LEI DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELAS CAPITAIS DA
REGIÃO NORTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 30 / 10 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Luiz Augusto Ferreira Magalhães

M676c Miró, Mariana Pucci
Centralização de compras públicas: as regulamentações à nova lei de licitações e contratos administrativos pelas capitais da região norte / Mariana Pucci Miró . – Brasília: IDP, 2024.

292 f.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2024.
Orientador: Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende.

1. Contratos Administrativos. 2. Regulamentação. 3. Centralização de Compras. I. Título.

CDD: 352.4

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DEDICATÓRIA

Dedico a dissertação à minha família, meus amigos e todos os profissionais que me acompanharam jornada. Dedico também a todos os agentes públicos que, com dedicação, estudo e comprometimento, buscam otimizar os processos e procedimentos da gestão de compras públicas e a utilização dos respectivos recursos envolvidos, visando maximizar a vantajosidade e, principalmente, o alcance do interesse público.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por tudo, aos meus pais pela vida e aos meus filhos pela força. Agradeço ao meu marido pelo apoio incondicional e parceria em todos os momentos. Agradeço minha vó, fonte de força e resiliência. Agradeço ao IDP pela oportunidade, aos meus orientadores, Caio e Luane, que foram essenciais para a conclusão dessa jornada e, em especial, ao professor Milton, pelo apoio e ensinamentos. Agradeço aos demais colegas e amigos que fiz no mestrado, principalmente àqueles que acompanharam essa jornada com palavras de motivação e incentivo.

RESUMO

Com o advento da Lei n. 14.133/2021, que determina a instituição de instrumentos que permitam “a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (art. 19, inciso I) assim como a instituição de “centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei” (art. 181, caput), vislumbrou-se o seguinte problema de pesquisa: as capitais da Região Norte do País já regulamentaram a NLLC e instituíram suas centrais de compras conforme art. 181 da Lei n. 14.133/2021? Através de pesquisa exploratória e descritiva, com busca de publicações realizadas pelos entes pesquisados sobre o assunto no período de transição previsto na lei (01/04/2021 a 30/12/2023), iniciou-se a análise documental, textual e empírica (pesquisa qualitativa) dos atos administrativos publicados, relevantes ao estudo. Ainda em 2021, Palmas/TO, Manaus/AM, Belém/PA, Macapá/AP e Porto Velho/RO publicaram atos que mencionavam a NLLC, com Palmas/TO, Belém/PA e Macapá/AP iniciando sua aplicação. Em 2022, embora algumas capitais já aplicassem a NLLC, não foram publicados regulamentos, que ocorreu apenas em 2023. Antes da prorrogação da transição, apenas Rio Branco/AC, Manaus/AM e Porto Velho/RO publicaram regulamentações dentro do prazo inicialmente previsto de dois anos. Com a prorrogação, as demais capitais regulamentaram dentro do prazo de transição. O inciso I do art. 19 da NLLC foi parcialmente cumprido por todas as capitais pesquisadas. Não foram localizados atos administrativos que instituíssem centrais de compras com base na NLLC. Contudo, constatou-se que todas as capitais possuem órgãos ou unidades administrativas que centralizam parcialmente seus procedimentos.

Palavras chave: Central de Compras; Centralização de Compras; Lei n. 14.133/2021; NLLC; Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo; Regulamentação; Regulamentos.

ABSTRACT

With the advent of Federal Law No. 14,133/2021, which mandates the establishment of instruments to enable "the centralization of acquisition and contracting procedures for goods and services" (art. 19, I) and the creation of "purchase centers aimed at facilitating large-scale procurement to serve various agencies and entities under their jurisdiction and to achieve the objectives of this Law" (art. 181, head), the following research question arose: Have the capitals of Brazil's Northern Region regulated the NLLC and established their purchasing centers in accordance with art. 181 of Federal Law No. 14,133/2021? Through exploratory and descriptive research, which involved seeking publications from the entities regarding this subject during the transition period stipulated by the law (04/01/2021 to 12/30/2023), a documentary, textual, and empirical analysis (qualitative research) of relevant publications was conducted. In 2021, Palmas, Manaus, Belém, Macapá, and Porto Velho published acts citing the NLLC, with Palmas, Belém, and Macapá initiating its implementation. In 2022, while some capitals were already applying the NLLC, regulations were not published until 2023. Prior to the extension of the transition period, only Rio Branco, Manaus, and Porto Velho published regulations within the initial two-year timeframe. Following the extension, the remaining capitals complied with the transition period. Subsection I of art. 19 of the NLLC was partially fulfilled by all the capitals examined. However, no administrative acts establishing purchasing centers based on the NLLC were identified. It was observed that all capitals have bodies or administrative units that partially centralize their procedures.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ACE	Associação Comunidade Escola
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
ARBEL	Agência Reguladora Municipal de Belém
ARCCO	Sistema de Aquisições Regionais Centralizadas Compartilhadas
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCC	Comissão Central de Compras
CE	Ceará
CELIC	Subsecretaria da Administração Central de Licitações
CENTRAL	Central de Compras do Governo Federal
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CF	Constituição Federal
CIPL	Comissão Interna Permanente de Licitações e Contratos do Município de Belém
CLC	Central de Licitações e Contratos do Amapá
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COM/PGM	Colégio de Procuradores do Município de Manaus
CPPAS	Comissão Permanente de Processo Administrativo Sancionatório
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
DFC	Departamento Federal de Compras
DM	Divisão do Material
DOE	Diário Oficial do Estado
DOM	Diário Oficial do Município
DOU	Diário Oficial da União
Ebserh	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

ES	Espírito Santo
ETP	Estudo Técnico Preliminar
FCP	Fundação Cultural de Palmas
FDT	Fundação de Apoio ao Idoso Doutor Thomas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundo Ver-o-Sol	Fundo Municipal de Solidariedade para Geração de Renda Ver-o-Sol
GCALC	Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMPURB	Instituto Municipal do Planejamento Urbano
IOS	Sistema Operacional Móvel da Apple
IPAM	Instituto de Previdência e Assistência do Município de Porto Velho
IPMB	Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Belém
LPN	Licitação Pública Nacional
MACAPAPREV	Macapá Previdência
MANAUSCULT	Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos
MG	Minas Gerais
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação do Serviço Público
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
PA	Pará
PDF	Portable Document Format
PE	Pernambuco
PGM	Procuradoria Geral do Município
PI	Piauí
PM	Prefeitura Municipal de Manaus
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PMBV	Prefeitura Municipal de Boa Vista

PMI	Proposta de Manifestação de Interesse
PMM	Prefeitura Municipal de Macapá
PMP	Prefeitura Municipal de Palmas
PMPV	Prefeitura Municipal de Porto Velho
PMRB	Prefeitura Municipal de Rio Branco
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PR	Paraná
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SECONT	Secretaria Municipal de Controle, Integridade e Transparência do Município de Belém
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças do Município de Palmas
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação do Serviço Público
SEMAD	Secretaria Municipal de Administração do Município de Porto Velho
SEMEF	Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação
SEMES	Secretaria Municipal de Resolução Estratégica de Convênios e Contratos
SEMUSA	Secretaria Municipal de Saúde de Porto Velho
SENSAN	Secretaria Municipal de Saneamento do Município de Belém
SEPLAD	Secretarias Municipais de Planejamento e Desenvolvimento Humano do Município de Palmas
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul
SESMA	Secretaria Municipal de Saúde do Município de Belém
SETCI	Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno do Município de Palmas

SML	Superintendência Municipal de Licitações e Contratos do Município de Porto Velho
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TO	Tocantins
UCP/PROM ABEN	Unidade Coordenadora do Programa de Saneamento da Bacia Estrada Nova

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Primeiras menções publicadas à NLLC **128**

Figura 2

Criações de comissões e grupos de trabalhos **128**

Figura 3

Início da aplicação da NLLC nas contratações municipais **130**

Gráfico 1

Principais assuntos regulamentos pelas capitais **245**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Principais sites pesquisados101

Tabela 2

Regulamentação da transição129

Tabela 3

Regulamentações à NLLC130

Tabela 4

Comparação entre as redações da instrução normativa e a NLLC133

Tabela 5

Comparação entre as redações da instrução normativa e decreto municipal139

Tabela 6

Regulamentos da Prefeitura Municipal de Belém à NLLC150

Tabela 7

Comparação entre as redações da NLLC, decreto federal e decreto municipal153

Tabela 8

Comparação entre as redações da NLLC e decreto municipal161

Tabela 9

Comparação entre as redações da NLLC e do regulamento federal165

Tabela 10

Regulamento da Prefeitura Municipal de Boa Vista à NLLC179

Tabela 11

Regulamento da Prefeitura Municipal de Macapá à NLLC188

Tabela 12

Regulamentos da Prefeitura Municipal de Manaus à NLLC195

Tabela 13

Regulamentos da Prefeitura Municipal de Palmas à NLLC206

Tabela 14

Regulamentos da Prefeitura Municipal de Porto Velho à NLLC218

Tabela 15

Regulamentos da Prefeitura Municipal de Rio Branco à NLLC244

Tabela 16

Centrais de Compras

257

Tabela 17

Art. 19, inciso I, da Lei n. 14.133/2021

262

Tabela 18

Art. 19, inciso II, da Lei n. 14.133/2021

264

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1 MARCO TEÓRICO.....	32
1.1.1 OS PRINCIPAIS MODELOS DE COMPRAS NA LITERATURA	32
1.1.2 BREVE HISTÓRICO DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS.....	38
1.1.3 A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS À LUZ DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA.....	46
1.1.4 ALGUNS CASOS DE CENTRALIZAÇÃO NA LITERATURA.....	52
1.2 MARCO NORMATIVO.....	59
1.2.1 A LEI N. 14.133/2021.....	59
1.2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL À LEI N. 14.133/2021	60
1.2.3 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	69
1.2.4 A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NA LEI N. 14.133/2021	84
1.2.4.1 O ART. 19 DA LEI N. 14.133/2021.....	86
1.2.4.2 O ART. 181 DA LEI N. 14.133/2021	91
2. CAPÍTULO II – DA METODOLOGIA.....	98
3. CAPÍTULO III – DA ANÁLISE EMPÍRICA	107
3.1. REGULAMENTAÇÕES POR CAPITAL	107
3.1.1. BELÉM/PA.....	107
3.1.2. BOA VISTA/RR	114
3.1.3. MACAPÁ/AP.....	115
3.1.4. MANAUS/AM.....	117
3.1.5. PALMAS/TO.....	120
3.1.6. PORTO VELHO/RO	123
3.1.7. RIO BRANCO/AC.....	126

SUMÁRIO

3.2. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ENCONTRADAS	127
3.2.1. BELÉM/AP.....	132
3.2.2. BOA VISTA/RR	152
3.2.3. MACAPÁ/AP.....	180
3.2.4. MANAUS/AM.....	189
3.2.5. PALMAS/TO.....	195
3.2.6. PORTO VELHO/RO.....	207
3.2.7. RIO BRANCO/AC.....	219
3.3. SÍNTESE DOS ASSUNTOS MAIS REGULAMENTADOS PELAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DAS CAPITAIS DA REGIÃO NORTE	245
3.4. JUNTANDO AS PONTAS DA DISCUSSÃO	246

4. CONCLUSÃO	277
---------------------------	------------

REFERÊNCIAS	283
--------------------------	------------



INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A necessidade de uma Administração Pública eficiente é tema cada vez mais discutido entre os estudiosos, uma vez que reflete os anseios da sociedade em geral, que tem estado mais atenta às atividades administrativas. Após a Administração Patrimonialista, com o advento do Estado Social, surgiu a Administração Pública Burocrática Clássica, que à época foi uma resposta positiva à atuação estatal.

Contudo, com o crescimento significativo do Estado aliado ao aumento das necessidades sociais e à limitação de recursos da Administração Pública, a (falta de) eficiência se tornou um problema que a Administração Pública Burocrática já não era capaz de resolver. Iniciou-se, então, uma reforma administrativa para a transição da Administração Pública Burocrática para a Administração Pública Gerencial, sendo a eficiência inserida como Princípio Constitucional, expressamente previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998 (Bresser-Pereira, 1996).

Desde então grande enfoque tem se dado ao Princípio da Eficiência, não só por sua força de princípio constitucional expressamente contido na Carta Maior, mas também pela necessidade de a Administração Pública balizar toda sua atuação à luz de suas diretrizes. Por isso, quando se trata de compras públicas, o Princípio da Eficiência ganha um enfoque ainda mais especial, haja vista que o Estado é, em geral, o maior comprador e consumidor que existe dentro de determinado território.

Ao contrário da Lei n. 8.666/1993, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), Lei n. 14.133/2021, consignou de forma expressa, através do art. 5º, que na sua aplicação “serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim

como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942)”.

Observa-se que houve a inserção expressa do princípio da eficiência e da eficácia no novo diploma legal das contratações públicas. Além disso, reforçando a ideia da necessidade de atuação eficiente da Administração Pública, outros princípios foram expressamente consignados, decorrentes da eficiência, como do planejamento, da celeridade e da economicidade, sem prejuízo, porém, que outros venham a se relacionar diretamente ou indiretamente com o princípio da eficiência à luz das peculiaridades dos casos concretos.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz ao menos dez menções à eficiência ao longo de seus 194 (cento e noventa e quatro) artigos, além de recomendar e/ou determinar várias atividades administrativas em prol da observância e do fiel cumprimento ao princípio em questão, a exemplo da necessidade de planejamento da administração (alínea “a” do inciso XVIII do art. 6º, parágrafo único do art. 11, inciso VII do art. 12, arts. 18 e 40), da obtenção da proposta mais vantajosa, não necessariamente a com o valor mais baixo (incisos VIII e X do art. 31, arts. 44 e 61 e inciso I do art. 79) e do contrato de eficiência (inciso LII do art. 6º).

Como deixar todo o processo de compras e seus respectivos procedimentos administrativos mais eficientes é o desafio para todos os entes federativos que se subordinam às regras de licitações e contratações públicas, tanto àquelas dispostas na Lei n. 8.666/1993 quanto na Lei n. 14.133/2021, que trabalha de forma mais efetiva – e incisiva – o princípio da eficiência e os instrumentos pelos quais a Administração poderá alcançá-la.

Embora a centralização de compras não seja considerada uma grande inovação, tendo em vista que vários entes da Administração Pública já possuem centrais para aquisição de bens e serviços¹, não há como negar que a NLLC inovou em determinar que os entes federativos deverão instituir centrais de compras “com o objetivo de realizar compras em grande escala para atender a diversos órgãos e entidades

¹ A título ilustrativo, tem-se como exemplo de centralização de compras, em nível federal, o Ministério da Economia e o Exército Brasileiro; em nível estadual, os estados do Tocantins, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul; e, em nível, municipal, Goiânia e Macapá.

sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei”, conforme *caput* do art. 181.

Não obstante o comando expresso para instituição de centrais de compras no art. 181, *caput*, logo nos primeiros artigos do novo diploma legal das compras e contratações públicas o legislador determina que “os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços” (art. 19, inciso I, da NLLC).

Para os órgãos e entidades que ainda não possuem suas contratações realizadas de forma centralizadas, instituir central de compras e a centralização dos seus procedimentos, ainda que de forma parcial, será um desafio a ser enfrentado pela busca de uma gestão de compras mais eficiente, efetiva, célere, econômica e vantajosa às suas necessidades quando do cumprimento de seus objetivos finalísticos (interesse público).

A Lei n. 14.133/2021 consigna a possibilidade e/ou necessidade de elaboração de regulamento, de forma expressa, ao menos quarenta e cinco vezes ao longo do seu texto, incluindo o art. 19, *caput* e inciso I:

Art. 19. Os órgãos da Administração com **competências regulamentares** relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a **centralização dos procedimentos** de aquisição e contratação de bens e serviços. (grifos nossos)

Embora o art. 181, que determina a instituição de centrais de compras pelos entes federativos, não mencione em sua redação a palavra “regulamento”, não exclui, por si só, sua necessidade, tendo em vista o objetivo do dispositivo legal em questão é a realização de compras em grande escala, para atender diversos órgãos e entidades e atingir as finalidades da NLLC.

A instituição de centrais de compras para cumprimento das diretrizes estabelecidas pela NLLC necessita do mínimo de regulamentação, não apenas para a sua implantação, mas, principalmente, a fim de viabilizar sua efetiva operacionalização.

O novo diploma legal das compras e contratações públicas possibilita a Administração elaborar seus próprios regulamentos, assim como condiciona, em alguns dispositivos, a sua aplicabilidade à sua respectiva elaboração.

Em razão do vasto e complexo conjunto de assuntos e temas que podem e/ou devem ser regulamentados, o Ministério da Economia² (atualmente Ministério da Gestão e da Inovação em Serviço Público) através da Secretaria de Gestão (SEGES) e Central de Compras (CENTRAL), elaborou, após a publicação da NNLC, a “Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”³, cuja última atualização ocorreu em 07/02/2024.

A lista sintetiza todos os assuntos que serão regulamentados pelo Governo Federal, com os estágios de regulamentação, desde a elaboração até a publicação. Na lista constam 79 (setenta e nove) atos, incluindo os 51 (cinquenta e um) já publicados e 9 (nove) que estão em elaboração ou em andamento para publicação. Em outras palavras, há 19 (dezenove) pontos que ainda não se iniciou o procedimento para a regulamentação, conforme última atualização da lista.

A lista elaborada pelo extinto Ministério da Economia, gerida pelo atual Ministério da Gestão e da Inovação do Serviço Público, poderá servir de balizador para nortear os demais entes e entidades da Administração Pública em relação aos diversos pontos a serem regulamentados, bem como demonstra a dificuldade e a complexidade da realização dessas regulamentações, uma vez que há atos que ainda não começaram a ser elaborados.

Partindo da premissa que o Governo Federal, que já possui uma central de compras instituída, ainda não conseguiu regulamentar todos os assuntos e temas que entendem necessários à fiel observância da NNLC, não é forçoso concluir, a princípio, que os demais entes, órgãos e entidades também não conseguiram realizar todas as regulamentações necessárias.

² O Ministério da Economia foi extinto em 1º de janeiro de 2023, cujas competências atribuições foram distribuídas em quatro novas pastas: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Gestão e Inovação dos Serviços Públicos; e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

³ Ministério da Inovação e da Gestão do Serviço Público. Brasília. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>. Acessos em: 11 jan. 2024; 02 mar. 2024.

A República Federativa do Brasil possui a União, 26 (vinte e seis) Estados, o Distrito Federal, e 5.568 (cinco mil e quinhentos e sessenta e oito) Municípios que precisarão realizar suas regulamentações e instituir as centrais de compras, representando o Poder Executivo.

Além do Poder Executivo, há os Poderes Legislativo e Judiciário que no desempenho de suas funções administrativas sujeitam-se às normas da NLLC, assim como “os fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública”, nos termos do art. 1º da Lei n. 14.133/2021.

Isto é, todo o arcabouço administrativo do país, da Administração Pública, precisará elaborar regulamentos e instituir centrais de compras, à luz da NLLC, com exceção das sociedades de economia mista e empresas públicas que possuem regime próprio.

Nesse sentido, a presente pesquisa almeja verificar, dentre as capitais da Região Norte do País, quais já publicaram regulamentos à NLLC, especialmente sobre a instituição de centrais de compras, conforme diretrizes da Lei n. 14.133/2021.

A pesquisa levantará informações das regulamentações publicadas em diários oficiais, nas capitais da Região Norte, desde a publicação da Lei n. 14.133/2021, em 01/04/2021, até 30/12/2023, data em que a aplicação da NLLC passou a ser obrigatória, criando uma linha do tempo, demonstrando os avanços das regulamentações, os assuntos e temas regulamentados, e se a nova legislação já vem sendo aplicada ou não pelas capitais e, principalmente, se as centrais de compras já foram ou não instituídas.

A pesquisa é de fundamental importância para verificação dos avanços da implantação da NLLC nas capitais da Região Norte, com enfoque nos regulamentos publicados e na instituição de centrais de compras, tendo em vista que a lei se tornou de observância obrigatória em 30/12/2023.

A escassez de recursos públicos aliada a necessidade de observância do princípio da eficiência afeta significativamente a gestão de compras da Administração Pública, fazendo com que as aquisições e contratações do Poder Público sejam desafiadoras a depender das peculiaridades envolvidas ao caso concreto.

A União possui competência para editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, o que não significa, necessariamente, que a Administração de todas as esferas, ainda que no cumprimento dessas normas, sigam os mesmos procedimentos.

Em outras palavras, cada ente federativo, órgãos ou entidade da Administração, a depender da distribuição de suas competências, possuem seu próprio trâmite administrativo na condução das suas compras públicas, incluindo, em alguns casos, leis e atos normativos próprios, para fazer cumprir as normas gerais estabelecidas pela União. A nova lei veio reforçar a possibilidade e a necessidade de regulamentação pelos demais entes, entidades e órgãos da Administração Pública.

Inicialmente, a Lei n. 14.133/2021, publicada em 01/04/2021, estabeleceu regra de transição, no inciso II do art. 193, com a revogação das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e arts. 1º ao 47-A da Lei n. 12.462/2011, após decorrido 2 (dois) anos de sua publicação oficial, ou seja, 1º de abril de 2023. Contudo, em 31/03/2023, foi publicada a Medida Provisória n. 1.167⁴, de 31 de março de 2023, que prorrogou a revogação da legislação mencionada alhures para 30/12/2023.

A prorrogação ocorreu, principalmente, em razão da pressão dos prefeitos na XXIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios⁵ organizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que, na oportunidade, apresentou pesquisa informando que 60% (sessenta por cento) dos municípios brasileiros não conseguiram cumprir o prazo de dois anos para as adequações necessárias à aplicação da nova legislação.

Um mês antes do encerramento do prazo de vigência da Medida Provisória n. 1.167/2023, que ocorreu em 28/07/2023, foi publicada a Lei Complementar n. 198, de 28 de junho de 2023, que, dentre outros assuntos, alterou o inciso II do art. 193 da Lei n. 14.133/2021, mantendo a

⁴ BRASIL. Medida Provisória n. 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos arts. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023, ano. 161, n. 63-C, 31 março 2023. Edição Extra. p.1.

⁵ Confederação Nacional de Municípios. 2023. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-marcha-governo-anuncia-prorrogacao-para-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes>>. Acesso em: 23 out. 2023.

data da revogação das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e arts. 1º ao 47-A da Lei n. 12.462/2011 em 30/12/2023.

Logo, os entes federativos e seus respectivos órgãos e entidades possuem grande desafio: organizar sua estrutura e seus procedimentos administrativos para o cumprimento da NLLC, o que inclui a elaboração e publicação de suas regulamentações e a instituição das centrais de compras para aqueles que ainda não a instituíram.

Nesse sentido, não há como ignorar que a determinação da instituição de central de compras, conforme art. 181, *caput*, da Lei n. 14.133/2021, é um dos desafios que precisarão ser vencidos, especialmente pelos Municípios.

As pesquisas realizadas sobre compras públicas e centralização na literatura focam, em sua grande maioria, nos estudos de caso da Central de Compras do Governo Federal, Centrais de Compras de Estados, de órgãos e/ou entidades específicas e muito pouco se estuda sobre os Municípios, que estão na linha de frente da concretização das principais políticas públicas desenvolvidas em sua localidade.

Em razão das peculiaridades regionais, locais e das suas respectivas especificidades, não seria adequado que um modelo de centralização, como do Governo Federal, por exemplo, fosse replicado, automaticamente, nos demais entes, incluindo os Municípios, o que pode vir a explicar uma das dificuldades em implantar a nova legislação.

Às vésperas da obrigatoriedade da lei, conforme sua regra de transição originária, os Municípios conseguiram a prorrogação por não estarem preparados para sua implantação. Com sua aplicabilidade obrigatória adiada para 30/12/2023, algumas questões podem ser interpostas: os Municípios tiveram tempo e condições para se adequarem? Quais Municípios publicaram suas regulamentações? Quais instituíram centrais de compras? De um modo geral, tal experiência evidencia que a Administração Pública está preparada para a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos? A prorrogação foi suficiente para que a Administração Pública se adequasse?

Essas questões balizariam diversas pesquisas sobre o assunto. Todavia, como dito anteriormente, nossa organização administrativa é deveras complexa, com muitos entes, entidades, órgãos e pessoas

jurídicas que se sujeitam, por força de lei, às normas gerais de licitações e contratos administrativos de competência da União.

Ademais, a NLLC traz a possibilidade de cada ente, entidade, órgãos e demais pessoas jurídicas mencionadas no seu art. 1º, a depender dos critérios de competência que as regem, possam realizar seus próprios regulamentos, o que ensejará, certamente, em diversos atos administrativos publicados em todo país.

Diante da vasta dimensão e complexidade em responder todas as questões e levantar as informações de toda a Administração Pública do nosso país, há a necessidade de se delimitar a pesquisa, tanto geograficamente, quanto em relação aos entes que serão pesquisados, razão pela qual pesquisar-se-ão os Municípios, mais especificadamente as capitais da Região Norte do país.

As capitais da Região Norte são as que contemplam maior parte da população dos seus respectivos Estados, o que demanda mais esforço no gerenciamento dos recursos públicos, inclusive na gestão de compras, haja vista que suas políticas públicas se destinam a atender fatia significativa da sociedade em determinada região.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é responsável pelo levantamento e divulgação das estimativas de população estaduais e municipais desde 1975. A divulgação ocorre através da relação da população, atualmente publicada no Diário Oficial da União (DOU) e as informações populacionais, principalmente dos Municípios, considerada como a principal ferramenta utilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para a distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O IBGE divulgou a Relação da População dos Municípios para publicação no DOU em 2023⁶, com as informações populacionais de todos Municípios e Estados do país, e, na análise de seus dados⁷, constata-se que a média nacional de habitantes nas Capitais é de 25%

⁶ IBGE. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-dou.html?=&t=resultados>. Acessado em: 22 out. 2023.

⁷ Não foi considerado o Distrito Federal para fins da análise, haja vista que em razão da sua natureza *sui generis* possui cem por cento da população em seu território.

(vinte e cinco por cento) da população total dos seus respectivos Estados.

Ocorre que o Brasil possui dimensão continental, distribuída em cinco regiões⁸, e, na análise, da média população, com cálculo realizado por região, verifica-se os seguintes resultados: 41% (quarenta e um por cento) da população da Região Norte encontra-se em suas capitais; 23% (vinte e três por cento) da população da Região Nordeste encontra-se em suas capitais; 24% (vinte e quatro por cento) da população da Região Centro-Oeste encontra-se em suas capitais; 21% (vinte e um por cento) da população da Região Sudeste encontra-se em suas capitais; e 12% (doze por cento) da população da Região Sul encontra-se em suas capitais.

A região com mais concentração populacional em suas respectivas capitais é a Região Norte. E, dentre as 7 (sete) capitais⁹ da região norte, 3 (três) possuem mais de 50% (cinquenta por cento) da população estadual em seu Município: a) Boa Vista possui 65% (sessenta e cinco por cento) da população do Estado de Roraima; b) Macapá possui 60% (sessenta por cento) da população do Estado do Amapá; e c) Manaus possui 52% (cinquenta e dois por cento) da população do Estado do Amazonas.

A Região Norte é permeada por muitas dificuldades como a má conservação das estradas, restrição de navegabilidade em algumas áreas do transporte aquaviário, a limitação de peso para as cargas aéreas e seu respectivo custo de operação, ausência de transporte ferroviário, problemas de infraestrutura, que aumentam os custos operacionais para a região (Bispo; Silva; Silva, 2023). Há notória dificuldade acesso aos municípios da Região Norte, em comparação com as demais regiões do país, impactando o seu desenvolvimento regional.

Logo, as capitais dessa região possuem muitos desafios oriundos de sua localização geográfica, da dificuldade de acesso e transporte e, ainda, por abarcarem parte significativa da população do seu Estado.

A otimização dos recursos públicos, inclusive na realização de suas compras e contratações, além de ser um dever previsto em lei, é também uma questão de sobrevivência para esses municípios, que

⁸ Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

⁹ Belém, Boa Vista, Macapá, Manaus, Palmas, Porto Velho e Rio Branco.

precisam, ainda, fomentar políticas públicas que visem o desenvolvimento regional e minimizem os impactos sociais e econômicos causados por todos os desafios de estarem localizados em região de maior dificuldade de acesso do país.

Assim, justifica-se a necessidade e importância da presente pesquisa, dentre as capitais da Região Norte, para verificar quais desses Municípios conseguiram se preparar, durante o período de transição (01/04/2021 a 30/12/2023), para aplicação da NLLC, com a publicação das regulamentações pertinentes e, em especial, quais já instituíram ou regulamentaram a instituição de centrais de compras, que pode ser um excelente instrumento para o atingimento das finalidades da lei, conforme preceitua o *caput* do art. 181.

Dos quatro projetos de lei¹⁰ em trâmite na Câmara dos Deputados que pretendiam prorrogar o período de transição para a NLLC, três já tinham perdido o objeto antes da virada de chave para a nova lei, sendo que o Projeto de Lei n. 934/2023, da autoria do deputado Alberto Mourão (MDB) do Estado de São Paulo, que propunha que as leis, que foram revogadas em 30/12/2023, por força da nova redação do inciso II do art. 193 da Lei n. 14.133/2021, fossem revogadas apenas em 31/12/2024. O projeto, apensado aos demais projetos sobre o assunto, não tem andamento desde o final de abril do corrente ano e, conseqüentemente, também perdeu o objeto em 30/12/2023.

Temerário ter esperado que nova prorrogação para aplicabilidade obrigatória da NLLC ocorresse sem dados confiáveis de que a Administração Pública, em especial os Municípios, tenham utilizado esse período prorrogado de abril a dezembro de 2023 para realização das adequações necessárias à implantação da nova lei.

Neste sentido, a presente pesquisa, demonstrará quais as capitais da Região Norte do País promoveram as adequações necessárias, incluindo a instituição de centrais de compras, durante o período de transição.

A presente pesquisa possui a seguinte questão norteadora: as capitais da Região Norte do País já regulamentaram a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e instituíram suas centrais de compras conforme art. 181, *caput*, da Lei n. 14.133/2021?

¹⁰ Projetos de Leis n. 898/2023, n. 934/2023, n. 1139/2023 e n. 1984/2023.

Deste modo, o cerne do trabalho está em analisar quais são as Capitais da Região Norte do Brasil, que já instituíram centrais de compras à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Para tanto, objetiva-se verificar e identificar quais são as capitais da Região Norte que já regulamentaram à NLLC e quais foram os assuntos objetos desses regulamentos.

Ademais, busca-se identificar quais capitais da Região Norte já instituíram centrais de compras, conforme determinação do art. 181, *caput*, da NLLC. Posteriormente, analisa-se, a ordem cronológica (linha do tempo), das regulamentações e eventuais instituições das centrais de compras já realizadas.

Operacionalmente, a pesquisa possui abordagem qualitativa e encontra-se alicerçada em pesquisa bibliográfica, além de pesquisa e análise documental. São mobilizados, portanto, diversas informações de natureza empírica a fim de alcançar as ambições acima elencadas para o trabalho. A natureza da pesquisa é exploratória e fortemente descritiva.

A pesquisa constatou que no período de transição inicialmente previsto pela NLLC, 01/04/2021 a 31/03/2023, apenas as Prefeituras Municipais de Rio Branco/AC, Manaus/AM e Porto Velho/RO publicaram regulamentações à Lei n. 14.133/2021 e que, após a prorrogação realizada até 30/12/2023, foram publicadas as regulamentações das demais capitais da Região Norte.

Constatou-se, ainda, que não foram instituídas centrais de compras através das regulamentações publicadas porque todas as prefeituras já possuíam em sua estrutura organizacional órgãos, ou unidades administrativas vinculada a algum de seus órgãos, que podem ser considerados como centrais de compras na medida que centraliza determinados procedimentos inerentes às licitações e contratações públicas.

Contudo, ainda que se considere que todas as Capitais pesquisadas centralizam determinados procedimentos, verificou-se que nenhum desses municípios possuem centrais de compras nos ditames do art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

As centrais de compras existentes nos entes municipais estudados são muito mais aparentes do que efetivas e não coadunam

com os objetivos e finalidades da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em especial com o comando disposto no art. 181.

Acredita-se que as informações levantadas forneçam um grande apanhado sobre o estado atual da Região Norte do País no que se refere a implementação da NLLC, contribuindo para o aprofundamento dessa temática no terreno prático da gestão pública e fornecendo *insights* para estudos que compõem a literatura especializado nesta temática.

A dissertação está assim organizada. Após a presente introdução, apresenta-se o primeiro capítulo cujo foco é a fundamentação da pesquisa, dividido em marco teórico com base na literatura e o marco normativo, relevante para o balizamento da questão de pesquisa e que contribuirá para análise dos dados mobilizados. Na sequência apresenta-se o segundo capítulo sobre a metodologia utilizada e, em seguida, o terceiro capítulo contendo a análise dos dados coletados. Por fim, são tecidas as considerações finais seguidas das referências utilizadas na pesquisa.



1

CAPÍTULO I – DA FUNDAMENTAÇÃO DA PESQUISA

1.1 MARCO TEÓRICO

1.1.1 OS PRINCIPAIS MODELOS DE COMPRAS NA LITERATURA

Freitas defende a existência de três modelos de gestão na execução dos processos de compras públicas (Procópio, 2021, pág. 16 *apud* Freitas, 2019, pág. 21):

- a) **Descentralizado** – quando os processos de compras são executados pelas entidades demandantes de forma independente.
- b) **Parcialmente centralizado** – quando existe um órgão central, que fica responsável pelos processos de compras. Esse processo permite que o departamento demandante possa conduzir seus próprios procedimentos licitatórios; e
- c) **Centralizado** – quando se concentram todas as fases do processo licitatório em um único órgão do governo. Esse será responsável por identificar as demandas, realizar a comparação de preços, preparar os termos de referência, definir a melhor modalidade de licitação e acompanhar os processos. (grifo nosso)

Para Procópio (2021, pág. 38-39), o processo de centralização de compras possui três modelos principais:

- **Modo central inicial**, quando as etapas existentes na fase de planejamento da contratação são executadas por uma unidade central e a etapa de aquisição é realizada de forma descentralizada pelas outras unidades participantes. Esse modelo é comum, quando se necessitam elevadas especificações técnicas ou quando se trata de fornecedores exclusivos.
- **Modo central amplo**, quando as fases de planejamento da contratação e de seleção de fornecedor são conduzidas de forma centralizada, porém a aquisição é realizada de forma descentralizada. O SRP é um exemplo típico desse tipo de centralização, sendo esse processo o mais utilizado dentro da administração pública.
- **Modo ultracentralizado**, quando a unidade central realiza quase a totalidade das fases de planejamento e execução do

processo de compra. A execução do recebimento do objeto adquirido fica sob responsabilidade das unidades descentralizadas. (grifo nosso)

Araújo e Gomes (2010, p. 7) definem como “compras e contratações descentralizadas aquelas que são realizadas pelos próprios órgãos ou entidades da Administração Pública que serão os usuários dos mesmos” e como compras centralizadas “aquelas que são realizadas em uma unidade designada pela administração para tal finalidade”, sem que isso signifique, necessariamente, o agrupamento de todas as demandas em únicos processos.

Silveira (2021, pág. 34) também traz a possibilidade de definir a contratação em três modelos distintos:

[...] a **centralização total**, em que todas as decisões referentes ao processo de compras estão concentradas em uma central de compras; a **descentralização**, em que cada divisão é responsável por suas decisões, e o **modelo híbrido**, em que as divisões e a central de compras compartilham poderes de decisão. (grifo nosso)

O modelo centralizado pode ser definido como aquele em que “todas as aquisições são concentradas em uma única unidade de compras”, e o modelo descentralizado como aquele “em que cada unidade dispersa possui sua própria unidade de compras e executa as ações para atender as necessidades específicas e locais” (Furriel, 2021, pág. 34).

Franco Neto (2023, pág. 61-62) sobre a centralização de compras:

A palavra centralização diz respeito à concentração de competências em um mesmo órgão, setor ou entidade. Centralizar compras públicas significa, portanto, o deslocamento de competência de órgãos e entidades para outro, a fim de unificar o gerenciamento e coordenação das respectivas políticas públicas, bem como de executar atos para licitar e contratar, passando essas atribuições em outro centro de atribuição, papel esse comumente exercido por uma estrutura denominada central de compras (ou *Central Purchasing Bodies – CPB*). Na faceta contratual-instrumental, a aquisição centralizada é marcada pela “aglutinação de uma pluralidade de processos aquisitivos em um procedimento único tramitado por uma instancia comum”.

[...]

É viável identificar - se três atores envolvidos no modelo centralizado: (i) a central de compras (podendo ter diversos

formatos e denominações), que pode estar inserida em uma estrutura maior (ministério, secretaria etc.) ou ser autônoma; (ii) os clientes da central (órgãos e entidades públicos usuários dos serviços); e (iii) o mercado privado, representado pelos fornecedores de bens e serviços.

A centralização das compras públicas, embora não seja iniciativa inédita no Brasil nem em outras partes do mundo, é movimento que vem ganhando cada vez mais espaço e força, dificilmente sujeito à retração, especialmente em razão de crises fiscais, do enxugamento do aparato estatal pelo seu caráter de redução de custos estruturais e transacionais. (Franco Neto, 2023 apud Fernandes, 2022; Moreira, 2019)

Na dissertação de Santos (2019) constam as estratégias para as aquisições centralizadas, divididas em centralização sem sentido estrito, compra conjunta interorganizacional e compra conjunta intraorganizacional:

A centralização em sentido estrito ocorre quando as organizações participantes, integrantes ou não de uma mesma estrutura, são compulsoriamente vinculadas a essa estratégia. É o caso do empoderamento de uma unidade central de compras que retira competências e governabilidade das demais organizações, assumindo o papel de condução das aquisições dos envolvidos. A ação conjunta continua necessária, mas em uma perspectiva de coordenação dessa unidade central, que possui protagonismo e papel de supervisão dos demais participantes.

A centralização por compra conjunta interorganizacional compreende o compartilhamento das compras por organizações não pertencentes a uma mesma estrutura, com autonomia decisória e, portanto, adesão voluntária à estratégia. É um modelo no qual a ação conjunta proposta é a de cooperação, incentivada por interesses comuns e capaz de gerar sinergia pela junção de potencialidades.

Por fim, descreve-se a estratégia de centralização por compra conjunta intraorganizacional, na qual organizações pertencentes a uma mesma estrutura, dotadas de relativa autonomia decisória, podem voluntariamente aderir a esse formato. Nesse caso, a integração com compartilhamento de interesses e simbiose se apresenta como forma mais adequada de ação conjunta, permitindo uma interação mutualista e consciente. (Santos, 2019, pág. 47-48)

Já no entendimento de Franco Neto (2023) a centralização das aquisições governamentais pode ser compreendida em oito dimensões ou componentes, expostas, resumidamente, a seguir:

- a) **Centralização estrutural:** infraestrutura física e técnica, correspondente a forma de organização que para outros setores, órgãos e entidades, usualmente denominados de centrais de compras, centros de serviços compartilhados, centrais de logística, dentre outros, podendo ser constituída de forma despersonalizada ou com personalidade jurídica de direito público ou privado;
- b) **Centralização de compras jurídico-instrumental:** trata-se do formato jurídico negocial pelo qual possibilita, em únicos processos de aquisição, o atendimento de interesses transversais de mais de um setor, órgão e/ou entidade, como, por exemplo, o sistema de registro de preços ou outro procedimento que permita a pluralidade de interessados na compra;
- c) **Centralização regulatória:** concentração em determinada estrutura da competência de planejar, coordenar, expedir normas, orientações, minutas padronizadas, manuais, dentre outros, inclusive sobre fiscalização;
- d) **Centralização da produção e controle de sistemas eletrônicos:** concentração das competências relativas ao uso da tecnologia da informação para melhorar o gerenciamento da gestão de compras, com utilização de recursos eletrônicos, plataformas digitais, que embora possam centralizar informações e procedimentos, não significa necessariamente a centralização de compras em seu sentido estrito;
- e) **Centralização da definição de fluxos processuais:** competência que define os procedimentos inerentes ao processo administrativo de compras ou contratação públicas, desde o planejamento, passando pela adjudicação do objeto, até a execução contratual;
- f) **Melhoria contínua e inteligência:** visão crítica constante sobre os fluxos, normas, orientações, procedimentos, dentre outros, como um conjunto de ações voltadas ao aprimoramento da gestão de compras e melhor cumprimento dos fins que se destinam;
- g) **Execução de despesa:** função centralizada que executa as despesas, com a respectiva quitação contratual, dos órgãos e entidades que demandam contratações; e
- h) **Centralização da capacitação e treinamento:** concentração, no órgão central, da função de capacitar e treinar as pessoas envolvidas na gestão de compras, tanto nas centrais de

compras quanto nos setores, órgãos e entidades que ela atende (Franco Neto, 2023, p. 69-73).

Observa-se que não há consenso entre os pesquisadores na definição de centralização de compras. Embora haja grande dificuldade e complexidade em se definir objetivamente o conceito de centralização de compras que, conforme exposto alhures, tratado por vários ângulos distintos, a grande maioria menciona a existência de departamento como unidade centralizadora, na maior parte das vezes, ou genericamente, denominada central de compras.

Nesse sentido, Fenili (2024, p. 177) explica que:

Há distintas maneiras de atuação de uma central de compras, diversificando-se em função de variáveis assim arroladas, em rol não exaustivo:

- (I) O grau de centralização na fase preparatória;
- (II) mecanismos de centralização adotados;
- (III) o volume de contratações realizadas;
- (IV) comportamento de busca por modelagens inovadoras;
- (V) perfil de demanda dos órgãos e entidades que agem como clientes.

(grifos do autor)

O processo de compras e contratações públicas é formado por um conjunto complexo de atos administrativos e procedimentos. Desde o planejamento até a execução final do objeto contratado com o respectivo arquivamento do processo, vários atos administrativos e procedimentos são realizados, por agentes públicos diferentes, com objetivo de se fazer cumprir os princípios e normas que regem as compras e contratações públicas.

A centralização das compras públicas, em sentido amplo, pode ocorrer em momentos diversos dos processos administrativos de compras e contratações, a depender da organização administrativa do órgão ou entidade e suas respectivas competências.

Pode, também, ocorrer a centralização com maior ou menor intensidade, em situações específicas ou com a instituição de centrais de compras, responsáveis pela centralização total ou parcial das aquisições e contratações, com ou sem, necessariamente, a existência da concentração, compartilhamento ou agrupamento de objetos em únicos processos.

Há a possibilidade de centralização de todos os atos administrativos necessários à formação dos procedimentos e processos de compras e contratações, sem a realização, necessariamente, da concentração dos objetos em único processo centralizado, ainda que as licitações venham ocorrer em unidade administrativa centralizada.

Os atos administrativos necessários à formação dos procedimentos e processos de compras e contratações podem ser realizados de forma descentralizadas, ainda que os objetos comuns de mais de um órgão e entidade possam estar concentrados em único procedimento licitatório, a exemplo da licitação para registro de preços com o ingresso de órgãos participantes, com a consecução do procedimento licitatório em única unidade administrativa.

Frise-se que, sendo o processo de compras um conjunto de procedimentos (atos administrativos) complexos, é necessário ter atenção, quando se trata de centralização de compras públicas, do que realmente está se tratando.

Pois, há notória, mas não tão óbvia, diferença entre a centralização dos atos administrativos em unidade ou unidades específicas para esse fim, a centralização dos procedimentos licitatórios ou de contratações diretas e a centralização das aquisições e contratações em si, em únicos processos de compras.

Nesse sentido, a presente pesquisa, define a centralização de compras, em sentido amplo, como as ações que centralizam atos administrativos, procedimentos, processos administrativos de compras, aquisições e contratações, competências, decisões, em maior ou menor intensidade, com ou sem criação de unidades centralizadoras (centrais de compras), conforme peculiaridades e organização administrativa dos entes, órgãos e entidades.

A centralização de compras, em maior ou menor intensidade, independente dos caminhos administrativos definidos para sua concretização, em relação à estrutura, competência e regulamentação, deverá, à luz do ordenamento jurídico e das diretrizes da NLLC, cumprir os objetivos que se destinam às licitações e contratações públicas, bem como ser capaz de promover ambiente propício à constantes aprimoramentos e aperfeiçoamentos dos agentes públicos envolvidos para a contínua evolução da gestão de compras desde o planejamento até a execução do contrato administrativo.

A centralização de compras, em sentido estrito, é a concentração, compartilhamento ou agrupamento das aquisições e contratações, em únicos processos administrativos de compras, de diversos entes e órgãos interessados, para obtenção de economia em escala e maior celeridade e eficiência nos procedimentos dos processos de compras. Observa-se que a centralização de compras pode ou não ocorrer através das centrais de compras, a depender da organização administrativa do ente, órgão e entidade e sua respectiva normativa sobre o assunto, quando for o caso.

Observa-se que o conceito adotado não menciona o sistema de registro de preço, procedimento mais comum de centralização de aquisições e contratações quando da participação de órgãos participantes, pois não é a única forma de concentração, compartilhamento ou agrupamento de objetos.

A ausência da menção é proposital, haja vista a possibilidade, conforme regulamentação do ente, órgão e entidades interessados, da realização de licitações ou contratações direta para vários interessados, sem que seja através do procedimento auxiliar do sistema de registro de preços. Devidamente regulamentado, não há qualquer vedação legal para que ocorra a centralização de aquisições e contratações nas licitações e dispensas de licitações (dispensa e inexigibilidade).

1.1.2 BREVE HISTÓRICO DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS

As experiências modernas de centralização das compras e contratações públicas remontam ao século XX, influenciada pela burocracia weberiana, com destaque para os Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Alemanha, Chile e Itália, que viram a necessidade de otimização dos recursos públicos, eficiência na realização de suas aquisições e contratações e adequações em sua estrutura administrativa, servindo de referência para o Brasil (Menon, 2010; Santos, 2019).

As práticas de centralização de compras, inspiradas nas instituições militares, realizadas pelo Canadá e Estados Unidos, após o fim da primeira guerra mundial, intensificaram os debates sobre o assunto, inclusive na seara privada, com grandes organizações utilizando essa estratégia para as suas aquisições e contratações.

Na Europa o primeiro registro de centralização das compras públicas ocorreu na Finlândia a partir de 1941 e perdura até os dias atuais (Santos, 2019). Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Hungria, Islândia, Itália, Lituânia, Malta, Noruega, Portugal, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, são países que centralizam, em maior ou menor grau, suas compras públicas (Muller; Schmitt, 2008; Santos, 2019 *apud* Domingues, 2012; Silveira, 2021 *apud* Fiuza, 2015).

A primeira norma que se tem registro sobre compras e contratações públicas no Brasil é o Decreto n. 2.926, de 14 de maio de 1862, que estabelecia regras e cláusulas gerais para as arrematações e execução dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (Calansas, 2021).

O Código de Contabilidade Pública da União, aprovado pelo Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, previu, segundo Calasans (2021), as primeiras regras sobre a licitação como procedimento prévio originador das despesas da Administração Federal.

A centralização de compras, por sua vez, teve início no Governo Provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) impulsionada pela grave crise econômica internacional e seu respectivo impacto na economia brasileira, pelo contexto social da época, marcado pela grande turbulência política, incluindo a Revolução de 1930, que ensejou a mudança do regime político, a anulação das eleições presidenciais ocorrida em 1929, assim como a suspensão de leis e regulamentos na tentativa de maior controle da máquina pública, incluindo os gastos públicos (Fernandes, 2014; 2015; 2016).

O Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931, criou a Comissão Central de Compras (CCC) para padronizar e centralizar as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais.

A tentativa de padronização das compras públicas pela CCC encontrou diversas dificuldades práticas, muita resistência dos outros órgãos, além da ausência de padrão técnico suficiente para concretizar os objetivos da comissão (Fernandes, 2014; 2015; 2016), o que não impediu, porém, a sua continuidade ainda que sem o apoio necessário.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 estabeleceu, por meio do art. 67, que haveria junto à Presidência da República,

conforme decreto, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da econômica e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relação de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

O departamento previsto pela Constituição de 1937 foi criado pelo Decreto-Lei n. 579, de 30 de junho de 1938, denominado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável por promover e executar a reforma administrativa.

O decreto, que criou o DASP, ampliou significativamente seu campo de atuação, incluindo novas atribuições referentes às áreas administrativas de pessoal, administração de material, assessoramento ao Presidente da República e o controle do serviço público (Caminha, 2014 *apud* Warlich, 2001).

O DASP, como órgão ligado diretamente ao assessoramento do Presidente da República, com suas atribuições expandidas pelo decreto que o criou, detinha significativa influência nas decisões administrativas, sendo o departamento responsável por determinar o direcionamento da estrutura administrativa do país, à época.

Segundo Fernandes (2014), o DASP se tornou espaço concentrador da elite técnica qualificada, que buscava, por meios da administração científicas formas para conduzir reformas, com atuação ativa dentro do aparato estatal.

Contudo, ainda em 1938, as atividades referentes à administração de materiais ainda eram consideradas, pelos reformistas do Governo Vargas, pouco centralizadas e sistematizadas à luz dos princípios científicos (Caminha, 2014).

Por isso, o DASP, por meio de sua Divisão do Material (DM), constituiu uma equipe técnica com formação multidisciplinar a fim de criar e promover modelos da administração de materiais através da implantação de sistema unificado, que ficou conhecida como a reforma dos serviços de material (1938-1942).

De acordo com Caminha (2014, pág. 73):

Em outubro de 1939, o DASP passou a ter autoridade para intervir também na área de obras e prédios públicos, controlando os trabalhos de construção e reforma de prédios públicos, estabelecendo normas para construção e fiscalizando orçamentos, projetos e contrato de obras.

Relatório de diagnóstico apontou, segundo Fernandes (2014, pág. 70) para “o esgotamento do regime de centralização das compras em torno da CCC, que teria levado o órgão a uma situação de acomodação com os fornecedores e esvaziamento de sua atuação”.

Em 20 de maio de 1940 foi publicado o Decreto-Lei n. 2.206, marco importante da reforma dos serviços de material, que transformou a CCC em Departamento Federal de Compras (DFC) subordinado ao Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, conforme art. 13, assim como reorganizou a área, com mudanças nos procedimentos de compras, ampliação do escopo de atuação para abarcar desde o planejamento até o recebimento, consumo e descarte dos materiais (Fernandes, 2014).

As mudanças pretendidas pelo mencionado decreto não tiveram êxito, haja vista sua implementação frustrada devido à grande resistência junto aos demais órgãos e a limitação orçamentária da época, ensejando, inclusive, a desaceleração da atuação do departamento e a renúncia do seu diretor.

Somado a isso, o país passava por período de nova instabilidade política, com a deposição de Getúlio Vargas em 1945 e a transição do Estado Novo para o regime liberal-democrático entre 1945 e 1964 (Fernandes, 2014; 2015; 2016).

A DASP ficou sem apoio, sendo associada ao Estado Novo, e seus profissionais, antes reconhecimentos pela capacidade técnica, se viram numa posição enfraquecida, considerados como “bodes expiatórios”, hostilizados pelos seus pares (Fernandes, 2015 *apud* Warlich, 194; Rabelo, 2012).

Com o enfraquecimento da DASP, as ideias e tentativas de centralização das compras públicas foram perdendo força, inclusive no período do segundo Governo de Getúlio Vargas (1951-1954), que defendia uma reforma administrativa pautada na descentralização da gestão.

Durante a Presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) que, através do conhecido Relatório Amaral Peixoto, propunha o resgate do modelo de centralização das compras, padronização, controle de consumo e sistema de administração de material que envolvesse todos os órgãos da Administração Federal, conforme pretensão da DASP anos antes.

A DASP seria recolocada como órgão normatizador e prestador de serviço, revertendo, assim, o esvaziamento de suas funções e o enfraquecimento de seus profissionais técnicos que teriam nova oportunidade de concretizar suas reformas (Fernandes, 2016). Contudo, o resgate da DASP nos moldes pretendidos não teve êxito.

Apenas no Governo Castello Branco (1964-1967) nova reforma administrativa foi inserida em sua agenda central de governo, que resultou no Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, ante a necessidade de simplificação das compras públicas e a aproximação dos procedimentos utilizados pelo Estado às práticas existentes no mercado (Fernandes, 2014; 2016; Procópio, 2021).

O decreto absorveu a ideia de descentralização, escanteando os projetos encampados pela DASP, como órgão centralizador. A intenção era modernizar, simplificar e aproximar os procedimentos das compras públicas aos realizados pelo mercado privado.

As normas sobre as compras e contratações públicas no país tinham como destinatários os órgãos da União. Com o advento da Lei n. 5.456, de 20 de junho de 1968, houve a extensão para os Estados e Municípios, sendo assegurado a esses entes legislarem supletivamente sobre a matéria conforme as peculiaridades regionais e locais (Calansans, 2021).

Novo período de instabilidade política e econômica surgiu e apenas em 1986, no Governo de José Sarney (1985-1989) foi aprovado um estatuto de licitações por meio do Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, que consagrava o modelo descentralizado das

compras públicas, uma vez que, conforme seu art. 18, as licitações seriam efetuadas, preferencialmente, no local onde se situar a repartição interessada, fulminando mais ainda a possibilidade de a compra ser realizada de forma centralizada.

A Constituição Federal de 1988 determina, por meio do art. 37, inciso XXI, determina que a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Estabelece, ainda, a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitações, conforme inciso XXVII do art. 22, podendo os outros entes editar normas específicas sobre o assunto.

O Decreto-Lei n. 2.300/1986 norteou as licitações e contratações públicas até o advento da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que o revogou expressamente, por meio do art. 126, e instituiu novas regras para as licitações e contratos administrativos. Referida lei geral também foi precedida por escândalos e denúncias de corrupção ocorridas no Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), que culminou na renúncia do Presidente da República.

A Lei n. 8.666/1993, embora tenha previsto a possibilidade de Registro de Preços (arts. 14, 15 e 16), não fez menções sobre centralização, concentração e/ou compartilhamento para compras e contratações públicas.

Ou seja, a lei não impulsionou ou encorajou as compras e contratações de forma centralizada, concentrada e/ou compartilhadas em comparação com a NLLC, publicada em 2021, que deu maior destaque para o assunto, razão pela qual parece justificar a predominância da descentralização até o momento, sem desconsiderar, contudo, os avanços e iniciativas de centralização.

As leis seguintes não trouxeram qualquer referência expressa sobre a centralização das compras públicas: a) Lei n. 10.520/2002, que instituiu o pregão como modalidade de licitação para contratação de bens e serviços comuns; b) Lei n. 12.462/2011, que instituiu o regime diferenciado de contratações públicas para a Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e c) Lei n. 13.303/2016, estatuto jurídico das empresas públicas, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, que estabeleceu também regulamento diferenciado das licitações e contratações dessas entidades.

Ainda que a legislação não tenha determinado a obrigatoriedade da centralização de compras, alguns Estados (AL, BA, CE, ES, GO, MG, PE, PI, PR, RJ, RN, RS, SC e SP) implantaram centrais de compras, em maior ou menor grau de centralização, através de diferentes estruturas e procedimentos administrativos, como medida de modernização visando a economia de escala, maior controle e monitoramento das aquisições e contratações e padronização dos itens adquiridos (De Araújo, 2020 apud Cartaxo; Marini, 2010; Santos, 2019 apud Araújo, 2017; Dezolt; Barbosa, 2016; Teixeira; Silva; Salomão, 2014).

O Estado do Rio de Janeiro, contudo, adota, desde 2007, ações para descentralizar suas compras públicas visando maior racionalidade e ganhos de eficiência. O Estado possui procedimentos padronizados e investiu em treinamento aos servidores públicos a fim de atingir seus objetivos com a descentralização, mantendo centralizado apenas os serviços auxiliares de apoio, a gestão tecnológica e o controle de resultados (Raimundo *et al.*, 2020).

Segundo De Araújo (2020), o Governo Federal, desde 2012, desenvolve estratégias para a centralização de suas compras públicas visando o aperfeiçoamento dos seus processos e procedimentos. Dentre as estratégias adotadas incluem-se a constante reavaliação dos modelos de contratações instituídos, a otimização dos processos e procedimentos, a preocupação com a qualidade, a avaliação das vantagens decorrente das relações de compras, o incentivo e fortalecimento de práticas inovadoras baseadas na metodologia de *Strategic Sourcing*.

A Central de Compras e Contratações do Governo Federal foi implantada por meio do Decreto n. 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e pode ser considerada como um marco relevante da centralização de

compras e contratações públicas no país (De Araújo, 2020; Santos, 2019 *apud* Fiuza; Barbosa; Arantes, 2015).

Após o Decreto n. 8.189, de 21 de janeiro de 2014, que implantou a Central de Compras e Contratações do Governo Federal, foram publicados outros decretos¹¹, que alteravam ou revogavam os anteriores. Atualmente a Central é regida pelo Decreto n. 11.437, de 17 de março de 2023 e suas alterações.

Em 1º de abril de 2021 foi promulgada a Lei n. 14.133, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que estabelece, conforme art. 1º, “normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, abrangendo, ainda, “os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário” dos entes mencionados, “quando no desempenho de função administrativa” e “os fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública”.

A regra de transição, originalmente consignada, por meio do art. 193 da Lei n. 14.133/2021, previa inicialmente que as Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011 estariam revogadas após decorridos dois anos da publicação oficial, ou seja, em 01/04/2023.

Apenas os dispositivos legais entre os artigos 89 e 108 (dos crimes e das penas) da Lei n. 8.666/1993 foram revogados imediatamente com a publicação da NLLC, conforme disposto no inciso I do art. 193 da nova lei.

Contudo, a Medida Provisória n. 1.167, de 31 de março de 2023, elasteceu o prazo para revogação da legislação mencionada alhures para 30/12/2023, após a pressão dos prefeitos na XXIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios¹² organizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que, naquele momento, apresentou pesquisa informando que 60% (sessenta por cento) dos municípios brasileiros

¹¹ Decretos n. 8.578, de 26 de novembro de 2015, n. 8.818, de 21 de julho de 2016, n. 9.035, de 20 de abril de 2017, n. 9.745, de 02 de janeiro de 2019, n. 9.745, de 08 de abril de 2019, n. 11.344, de 1º de janeiro de 2023 e n. 11.437, de 17 de março de 2023.

¹² Confederação Nacional de Municípios. 2023. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-marcha-governo-anuncia-prorrogacao-para-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes>>. Acesso em: 23 out. 2023.

não conseguiram cumprir o prazo de dois anos para as adequações necessárias à aplicação da nova legislação.

Em 28/06/2023, um mês antes do encerramento do prazo de vigência da Medida Provisória n. 1.167/2023, foi publicada a Lei Complementar n. 198/2023, que, dentre outros assuntos, alterou o inciso II do art. 193 da Lei n. 14.133/2021, mantendo a data da revogação das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e arts. 1º ao 47-A da Lei n. 12.462/2011 em 30/12/2023.

Além das alterações sobre o período de transição, aplicabilidade obrigatória e revogação das leis e dispositivos legais mencionados, a NLLC também foi alterada pelas Leis n. 14.628, de 20 de julho de 2023 e n. 14.770, de 22 de dezembro de 2023.

Desde sua publicação, em abril de 2021, os valores estabelecidos na NLLC foram atualizados, sucessivamente, através dos Decretos n. 10.922, de 30 de dezembro de 2021, n. 11.317, de 29 de dezembro de 2022 e n. 11.871, de 29 de dezembro de 2023.

Com o advento da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que determina, por meio do art. 181, *caput*, que “os entes federativos instituirão centrais de compras”, admitindo, por meio do parágrafo único do mesmo artigo, a constituição de consórcios públicos para efetivação da centralização das compras nos municípios com até dez mil habitantes, o tema sobre a centralização das compras e contratações públicas ganhará maior enfoque, haja vista sua obrigatoriedade.

1.1.3 A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS À LUZ DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

O princípio da eficiência antes de sua inserção expressa no art. 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, já tinha sido mencionado pelo Decreto-Lei n. 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e reforma administrativa, assim como pela Lei n. 8.987/1995, que trata sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Para Di Pietro (2021) a consagração da eficiência como princípio na Constituição, representou, à época de sua inserção no *caput* do art. 37, o movimento da Administração Pública Gerencial, cujas raízes

estavam contidas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

A Administração Pública Gerencial vinha, naquela época, como solução dos problemas da Administração Pública Burocrática Clássica, que foi adotada, segundo Bresser-Pereira (1996), por representar uma alternativa muito superior à Administração Patrimonialista do Estado. Contudo, com o crescimento do Estado social e econômico no século XX, restou evidenciado que a administração pública burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas sociais.

Carvalho Filho (2019) aduz que a inclusão da eficiência como princípio expreso da Administração Pública na Constituição Federal representava a insatisfação social e sua impotência para lutar contra a deficiente prestação de muitos serviços públicos e, conseqüentemente, dos incontáveis prejuízos que causavam aos usuários.

O princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta do princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa da forma mais congruente, oportuna e adequada aos fins que se pretendiam alcançar, através das escolhas dos meios e do momento de utilizá-los, considerado como os mais idôneos para tanto (Bandeira de Mello, 2012).

Contudo, em sentido contrário, Di Pietro (2008) ressalta que o princípio da eficiência soma-se aos demais princípios constitucionalmente previstos da Administração Pública, não sobrepondo-se a nenhum deles, especialmente ao princípio da legalidade, pois se contrário fosse estar-se-ia fomentando sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais. Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a

Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado em termos de pura eficiência (Di Pietro, 2008, p. 84 *apud* Villa, 1995, pág. 634).

Meirelles (2003), ao contrário de Bandeira de Mello (2012), afasta a possibilidade de o princípio da eficiência estar contido no princípio da legalidade quando define o primeiro como o mais moderno princípio da função administrativa, que não se satisfaz em exercer suas atividades apenas à luz da legalidade, exigindo os melhores resultados na prestação dos serviços públicos, assim como no atendimento das necessidades da comunidade.

O princípio da eficiência contém dois aspectos: o primeiro em relação ao modo de atuação do agente público, que se espera sempre o melhor desempenho da realização de suas atividades funcionais a fim de obter os melhores resultados e o segundo em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, com o mesmo objetivo de alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público (Di Pietro, 2008).

Para Silva (2008, p. 671) a “*Eficiência* não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades”, devendo nortear as ações da Administração com racionalidade, “o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado”.

Silva (2008) ainda afirma que é a eficiência que orienta a atividade administrativa para a obtenção de melhores resultados mesmo com a escassez de recursos. Para o autor o princípio orienta-se pela regra de obtenção do maior benefício pelo menor custo possível e seu conteúdo é a relação entre os meios e resultados.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Bado (2017), que o princípio da eficiência impõe à Administração Pública o dever de maximizar os resultados almejados da forma mais adequada e econômica possível.

Contudo, quando o assunto é compras públicas, necessário se faz maior cautela na premissa que a eficiência se traduz em fazer mais

por menos ou, em outras palavras, adquirir mais por menos, sob pena de violação de tantos outros princípios norteadores das licitações e contratações públicas.

Não há como negar que a eficiência exige o aproveitamento máximo dos recursos disponíveis, o que gera grandes disputas no pensamento econômico, ante o dever imposto à Administração Pública para escolher o que for mais vantajoso no dispêndio de seus recursos e o procedimento licitatório, em regra, tem como objetivo a obtenção da proposta economicamente mais vantajosa (Justen Filho, 2021).

Porém, não se pode analisar a eficiência tão somente pelo prisma econômico. O fator econômico deve estar presente na análise da eficiência, mas jamais sozinho ou de forma isolada a fim de ser o único determinante de sua atuação.

A eficácia da contratação, assim como tantas outras possibilidades que eventualmente norteiem o caso concreto, como por exemplo as questões ambientais, o desenvolvimento de uma tecnologia significativamente superior e, portanto, mais cara à solução almejada, podem fazer com o fator econômico, ainda que relevante, não seja o ponto determinante para a constatação da vantajosidade.

A eficácia para NLLC se tornou princípio a ser obrigatoriedade observado nas licitações e contratações públicas, através do art. 5º, e, embora como princípio tenha sido pouco tocado na legislação de compras governamentais, há probabilidade de contemplar, semanticamente, a efetividade da ação governamental, aspecto que deverá ser esclarecido pela jurisprudência (Ache; Fenili, 2022).

O princípio da eficácia trata-se do máximo aproveitamento dos recursos da Administração Pública, conforme as finalidades pretendidas. A Administração Pública deverá analisar todas as alternativas possíveis e escolher aquela capaz de potencializar os resultados almejados (Justen Filho, 2021).

Di Pietro (2021) assevera que a eficácia decorre da eficiência, bem como que eficácia e efetividade são sinônimas, e, por isso, a efetividade deve ser considerada como o alcance dos resultados perquiridos através de determinada medida da Administração Pública.

Oliveira (2021), por sua vez, resume o princípio da eficácia na NLLC como norteador do procedimento licitatório, que deve ser

conduzido para que alcance o resultado almejado pela Administração Pública.

Importante trazer à luz que a eficácia se diferencia da eficiência, pois tem como foco maior o alcance dos resultados pretendidos. Por isso, o procedimento licitatório tem como condão a obtenção de resultados concretos que atenda ao interesse público envolvido.

Logo, a licitação não deve ser entendida como um procedimento que vise tão somente a intenção de adquirir um bem, contratar serviço ou obra. A licitação deve ser entendida além da simples aquisição ou contratação, mas como meio capaz de resolver um problema estabelecido pela Administração Pública.

A distinção dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são fundamentais para o entendimento e o alcance de cada um deles. A eficiência deve ser analisada através dos meios escolhidos para o alcance de determinado resultado, pois os atos deverão realizar-se da melhor maneira possível, eliminando ou minimizando os desperdícios, incluindo a morosidade temporal. A eficácia reside nos resultados, devendo a Administração Pública atuar de forma a atingir as finalidades pretendidas. E a efetividade pode ser traduzida como a capacidade de se fazer algo. Tamanha a importância de sua observância que a NLLC menciona os três no parágrafo único do art. 11 (Ferreira Filho, 2022).

O custo-benefício tem sido fator determinante para a aferição da vantajosidade e, conseqüentemente, do cumprimento ao princípio da eficiência e da eficácia. Atuar com eficiência nas contratações públicas é verificar se a compra em questão atingiu satisfatoriamente o critério do custo-benefício, incluindo a análise econômica, sem desconsiderar tantos outros fatores que podem impactar no critério de vantajosidade de determinada contratação.

Portanto, não é inapropriado afirmar que nem sempre o que for economicamente mais viável, ou seja, o menor preço, será a opção mais vantajosa para a Administração Pública. Esse entendimento é uma quebra de paradigma muito importante, que traz um novo enfoque tanto para o princípio da eficiência quanto para as regras determinantes dos critérios de escolhas das propostas mais vantajosas nos certames licitatórios e até mesmo nas dispensas de licitação.

A Lei n. 14.133/2021 veio reforçar esse entendimento, trazendo enfoque maior à obtenção dos resultados almejados pela Administração. Deve, portanto, o Poder Público criar todos os mecanismos, instrumentos e meios para que os resultados pretendidos sejam efetivamente alcançados.

A própria busca por melhores resultados deve se balizar naquilo que a Administração tem capacidade de contratar somado às melhores soluções disponíveis no mercado, à luz do caso concreto, que visa, sempre, em sentido amplo, o atendimento de algum interesse público.

Embora não se possa dizer que a centralização de compras é algo inovador, tendo em vista que muitos entes da Administração já praticam suas contratações de forma centralizada, há de se reconhecer que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos inovou ao recomendar expressamente, por meio do inciso I do art. 19, a centralização dos procedimentos de licitações e contratações, competindo aos entes regular suas hipóteses e trâmites.

E, ainda que haja críticas (Justen Filho, 2021), importante ressaltar que a NLLC determinou, por meio do art. 181, *caput*, que os entes federativos instituam centrais de compras, para realização das compras em grande escala, visando atender a vários órgãos e entidades de sua competência e atingir as finalidades da mencionada lei.

Logo, conclui-se que uma das finalidades da NLLC é a realização das compras de forma centralizadas e a instituição de central de compras que vise concentrar os atos administrativos necessários aos procedimentos de licitações e contratações diretas, no intuito de obter maior expertise dos servidores públicos envolvidos, com a fiel observância ao princípio da segregação de função.

Qualquer que sejam as medidas adotadas pela Administração a fim de instituir uma Central de Compras ou concentrar as compras e contratações em si, com o maior número de órgãos e entidades participantes, visando a economia de escala, coadunará com os princípios da eficiência e eficácia, expressos no art. 5º da NLLC, bem como poderá ensejar maior efetividade aos resultados perquiridos.

Além disso, a instituição de central de compras com a concentração, sempre que possível e viável, das compras e contratações públicas, pode ser o meio capaz de promover as diretrizes contidas no Parágrafo Único do art. 11 da Lei n. 14.133/2021: um ambiente

seguro, íntegro e controlado, para que a Administração, com a implementação de processos e estruturas, para “avaliar, direcionar, monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos”, possa “assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias”, com o intuito de alcançar os objetivos do processo licitatório, com “eficiência, efetividade e eficácia” em suas contratações (Brasil, 2021).

1.1.4 ALGUNS CASOS DE CENTRALIZAÇÃO NA LITERATURA

Como dito anteriormente, a centralização de compras não pode ser considerada uma inovação, em sentido amplo, pois vários entes, órgãos e entidades já a utilizam com o intuito de otimizar os recursos inerentes aos seus processos compras e/ou contratações.

O tema vem ganhando destaque e mais adeptos na literatura, especialmente nos últimos anos, em que se discute o melhor gerenciamento das compras públicas por parte da Administração e seus respectivos métodos para alcançar melhores resultados.

A NLLC trouxe mais enfoque para o assunto ao determinar que os entes instituam centrais de compras e que realizem, preferencialmente, as compras de forma centralizadas (art. 19, I c/c art. 181 da Lei nº 14.133/2021), o que provavelmente estimulará a realização de novas pesquisas.

De Araújo (2020), em sua pesquisa sobre a centralização de compras no Distrito Federal (DF), traz informações importantes sobre a institucionalização de centrais de compras, a partir dos anos 2000, em alguns estados brasileiros (CE, MG, PE, PI, PR, RJ, RN, RS, SC e SP) visando a redução dos preços pela economia de escala, cuja opção pela centralização, em maior ou menor grau, foi incentivada pela gestão dos portais eletrônicos e sistemas informatizados (De Araújo, 2017 *apud* Cartaxo; Marini, 2010).

Alguns Estados (AL, AP, BA, CE, ES, GO, MG, PE, PI, PR, RJ, RN, RS, SC e SP) implantaram centrais de compras como medida de modernização visando a economia de escala, maior controle e monitoramento das aquisições e contratações e padronização dos itens adquiridos (Araújo, 2017 *apud* Cartaxo; Marini, 2010; Dezolt; Barbosa,

2016; Pimentel, 2023; Santos, 2019 apud Araújo, 2017; Teixeira; Silva; Salomão, 2014).

No Distrito Federal, a Central de Compras foi instituída em 1999 e desde então passou por diversas reestruturações, desde sua nomenclatura até suas atribuições e, de acordo com a pesquisa de Araújo (2017), que em sua análise buscou verificar se o DF adota o modelo centralizado ou descentralizado, identificou a adoção de um modelo de compras parcialmente centralizado, que possui características de descentralização, com a necessidade de redefinição de processos e procedimentos, embasados no uso de sistemas integrados para melhor gestão de compras, desde o planejamento até a identificação dos resultados alcançados.

O Estado do Amapá até o ano de 2015 adotava a descentralização como modelo de compras públicas, com cada órgão e entidade responsável pela realização de suas licitações. Em busca de novos modelos de gestão de compras, baseados na experiência de outras unidades da federação, em especial no modelo do Estado do Mato Grosso do Sul, o Amapá iniciou seu processo de centralização por meio da Lei Complementar n. 89, de 1º de julho de 2015, que estabeleceu normas básicas para a integração e sistematização das informações, cuja regulamentações complementares ocorreram por meio de Decretos Estaduais (Pimentel, 2023).

A centralização no Amapá ocorreu com a integração gradativa dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Após a implantação do projeto piloto para a centralização gradativa, que ocorreu em 2016, apenas em 2020 foi realizado cronograma para a integração total de todos os órgãos e entidades do Governo do Estado, com exceção das suas sociedades de economia mista e empresas públicas, que realizam suas próprias licitações e contratações (Pimentel, 2023).

Com a transição para a integração, ao final de 2022, a Central de Licitações e Contratos do Amapá (CLC) conseguiu processar integralmente todas as demandas dos cinquenta e quatro órgãos e entidades estaduais integradas no modelo centralizado, que promoveu avanços significativos, principalmente em relação a consolidação de dados e informações em único sistema e integração ao portal da transparência, sem desconsiderar a constante necessidade melhorias e investimentos em situações pontuais (Pimentel, 2023).

Santos (2019) pesquisou a centralização de compras da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), que em 2012 iniciou ensaio de introdução à centralização, com alavancagem e expansão desse modelo entre os anos de 2013 e 2015, interrupção da centralização nos anos de 2016 e 2017 e experimentação e preparação de novo modelo de centralização de compras a partir de 2018.

Verifica-se, apesar da interrupção, a intenção da estatal em revisar o modelo de compras centralizadas e reiniciar uma era virtuosa de aquisições em formato estratégico, buscando eficiência operacional e apoiando o alcance de resultados finalísticos. Um exemplo dessa intenção são os avanços e experimentações realizados ainda em 2018, enquanto ainda estava em curso a execução da reorientação estratégica da empresa, pelo Projeto Mais Ebserh.

É importante salientar que o Projeto Mais Ebserh entregou à estatal um novo modelo de centralização de compras, construído sobre suas necessidades de busca de eficiência operacional, cuja execução depende da condução de iniciativa no âmbito do plano estratégicos resultantes dos trabalhos da consultoria. Sua orientação, voltada a um modelo ultracentralizado, nos modelos identificados em outras experiências de compras na área da saúde, demanda uma elevada maturidade institucional e uma nova arquitetura organizacional, razão pela qual foram estabelecidos momentos de transição entre o modelo atual e o preconizado. Nesse contexto, deve ser destacado que as experiências realizadas 2018, apesar de inspiradas no projeto, não decorrem necessariamente de suas diretrizes. (Santos, 2019, p. 135)

O autor categorizou a estratégia de centralização adota pela Ebserh como “compra conjunta intraorganizacional, considerando sua rede hospitalar formada por unidades com relativa autonomia decisória, cuja participação nas compras era de caráter voluntário” (Santos, 2019, pág. 156).

O modo de operação adotado acabou sendo o central amplo, cujas etapas relacionadas às fases de planejamento da contratação e da seleção do fornecedor eram conduzidas pela administração central da EBSEH. O planejamento da contratação e a seleção do fornecedor foram conduzidos pela unidade central, com a etapa de formalização de Atas de Registro de Preços realizada de forma centralizada, permitindo a posterior gestão e fiscalização de contratos por cada unidade (Prócópio, 2021, p. 41 *apud* Santos, 2019, p.157).

Procópio (2021, p. 43), ao tratar da economicidade no sistema de compras centralizadas do Exército Brasileiro, realizou estudo de caso da

Guarnição de Brasília que, visando “aumentar a capacidade de compras e diminuir os gastos na execução dos processos licitatórios”, criou o

o Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC), por meio de portaria da Secretaria de Economia e Finanças (SEF), para realizar suas aquisições através do sistema de registro de preços.

Na guarnição de Brasília, explica Procópio (2021), foram instituídos dois grupos de compras, o GCALC e o Sistema de Aquisições Regionais Centralizadas Compartilhadas (ARCCO), mas sua pesquisa se ateve a análise de economicidade no sistema de compras centralizadas realizadas nos GCALC para as unidades militares de Brasília, cuja conclusão remete à existência de indícios na geração da economicidade em razão da centralização, demonstrando-se, portanto, benéfico no caso estudado.

Procópio (2021) aborda, ainda, em sua pesquisa o caso das unidades da Marinha do Brasil sediadas no Estado do Rio de Janeiro, que centralizou a aquisição dos seguintes materiais: gêneros alimentícios, materiais de saúde, combustíveis, lubrificantes, materiais comuns (expediente, limpezas, palamentas de rancho, tintas, controle de avarias, marinharia e salvatagem) e fardamento (Procópio, 2021 *apud* Gigante, 2014).

A Aeronáutica, ao contrário da Marinha, realiza as aquisições e contratações comuns de forma descentralizada. Contudo, os itens complexos, como aeronaves, querosene de aviação e radares, são adquiridos e/ou contratados de forma centralizada através de unidade específica da Força Aérea Brasileira (Procópio, 2021 *apud* Almeida, 2016).

A pesquisa de Procópio (2021) menciona, ainda, outros órgãos que utilizam o modelo centralizado de compras públicas, como o Estado do Rio Grande do Sul, o Ministério da Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), mencionada alhures, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Central de Compras do Governo Federal (Procópio, 2021 *apud* Chaves, 2017; Santos, 2019; Teixeira, 2015).

O Estado de Minas Gerais adotou a centralização de compras quando da instalação da Cidade Administrativa, em 2010, com a criação de unidade voltada para gestão e fiscalização dos serviços, reunindo os agentes públicos responsáveis pela contratação e pela fiscalização, que

se apoiaram nos acordos de nível de serviço (Fernandes, 2021 *apud* Rodrigues et al., 2013).

O Estado do Rio Grande do Sul, mencionado por Procópio (2021), centraliza seus procedimentos licitatórios desde a década de 1970 e, após algumas reestruturações, desde 2012 é denominada como Subsecretaria da Administração Central de Licitações (CELIC), cuja estrutura organizacional está inserida na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG).

No tocante as principais atribuições e competências da CELIC, pode-se elencar o planejamento, coordenação e controle das políticas e as atividades de licitações, gerenciamento de credenciamento eletrônico de fornecedores, a padronização dos bens e serviços, organização do catálogo único de especificações para aquisições, bem como a administração do sistema de registro de preços. O Decreto nº 49.364, de 12 de julho de 2012, introduz alterações no Decreto nº 49.291/2012, relativo à centralização do processo licitatório para os órgãos e as entidades integrantes da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações do Estado do Rio Grande do Sul, com a exceção da Secretaria de Saúde, do Instituto Rio Grandense do Arroz, da Superintendência do Porto do Rio Grande (SPH) e da Secretaria da Segurança Pública. (Oliveira; Silva, 2020, pág. 06)

A CELIC do RS é um caso a ser pesquisado e perquirido, pois desde 1970 centraliza as compras governamentais, cuja constância e bons resultados podem ser atribuídos à especialização e profissionalização dos seus servidores, que possuem as condições necessárias para aprofundamento técnico e jurídico sobre licitações e contratos administrativos.

Fernandes (2015; 2021), ao tratar a centralização de compras como uma tendência, menciona a centralização do Governo Federal, embora com descontinuidade do modelo no período entre 1930 e 1945 (período Vargas), tem sido fortalecida nos últimos anos, especialmente com a criação da Central de Compras e Contratações do Governo Federal.

Segundo De Araújo (2017, p. 31), sobre a Central de Compras do Governo Federal:

De acordo com Ministério de Planejamento (2016), desde 2012 o governo federal vem desenvolvendo uma estratégia de centralização das compras públicas, no sentido de aperfeiçoar

os processos de compras. Considerando o grande volume de trabalho que envolvem e o impacto significativo que causam na estrutura de custos dos órgãos, as funções de compras apresentavam boas oportunidade de melhorias em seus processos, em especial, aqueles relacionados às aquisições de bens e serviços de uso comum, ou seja, necessidades demandadas por mais de um órgão e que não se destinam as atividades finalísticas.

[...]

Segundo Ministério do Planejamento (2016), além dos ganhos econômicos, processuais, de qualidade e eficiência, o objetivo do projeto era desonerar as áreas-meio da execução de atividades comuns e rotineiras, imprimindo maior grau de especialização e análise das estratégias utilizadas nas aquisições e contratações.

A estratégia desenvolvida pelo governo federal, desde 2012, busca repensar os modelos de contratações instituídos, otimizar processos, focar na qualidade, avaliar as vantagens das relações de compras e fornecimento que envolvem o poder público e fomentar práticas inovadoras. Ela está baseada na metodologia de *Strategic Sourcing* e tem objetivo de estabelecer novos modelos de aquisição e contratação que representam gastos expressivos ou são adquiridos por vários órgãos.

A Central de Compras do Governo Federal, após todo o histórico das centralizações/descentralizações/centralizações do Executivo Federal, apresentada na presente pesquisa, foi implantada por meio do Decreto n 8.189, de 21 de janeiro de 2014, e pode ser considerada como um marco relevante da centralização de compras e contratações públicas no país.

A Central de Compras do Governo Federal, atualmente regida pelo Decreto n. 11.344, de 1º de janeiro de 2023, segundo informações no sítio oficial do Ministério da Gestão e da Inovação do Serviço Público (2023)¹³, é a responsável pelo “desenvolvimento, proposição e implementação de modelos, mecanismos, procedimentos” para a “aquisição, contratação, alienação e gestão” centralizada de bens e serviços comuns “pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Federal”.

O modelo de centralização do Governo Federal tem sido fonte de pesquisas para os demais entes, órgãos e entidades que precisam

¹³ Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação do Serviço Público. Secretaria de Gestão e Inovação. Central de Compras. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/central-de-compras/conheca-a-seges-1>. Acesso em: 14 jan. 2023.

instituir centrais e almejam a centralização de suas compras e contratações, tendo em vista a importante disponibilidade de informações, inclusive em relação aos seus processos e procedimentos, incluindo a facilidade de acesso aos modelos organizacionais (muitos deles oriundos da Advocacia Geral da União), diretrizes, normas, sistemas, dentre outros inerentes às compras governamentais.

A alta qualificação dos servidores lotados na Central de Compras do Poder Executivo Federal é outro ponto de suma importância para a centralização de compras, que no Governo Federal ganha contornos mais complexos, pela quantidade de órgãos e entidades que a central precisa atender.

Em razão dos ajustes administrativos ocorridos na estrutura organizacional do Governo Federal, em especial pela extinção e criação de ministérios, a Central de Compras iniciou suas atividades no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹⁴, passando pelo Ministério da Economia¹⁵ e atualmente faz parte da estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviço Público¹⁶.

Em 01/03/2023, foi publicada a Medida Provisória n. 1.154 (convertida na Lei n. 14.600/2023) e o Decreto n. 11.344, que alteraram a organização dos Ministérios. Assim, o Ministério da Economia foi extinto, dividido em quatro outros Ministérios¹⁷, e a Secretaria de Gestão e a Central de Compras passaram a integrar a estrutura do Ministério da Gestão e da Inovação dos Serviços Públicos.

Atualmente, o Ministério é comandado pela Ministra Esther Dweck, a Secretaria de Gestão¹⁸ possui como titular o Secretário Roberto Seara Machado Pojo Rego e a Central de Compras, inserida em sua estrutura, é comandada pela Diretora Lara Brainer Magalhães Torre de Oliveira.

¹⁴ Decreto n. 8.189, de 21 de janeiro de 2014.

¹⁵ Decreto n. 9.745, de 08 de abril de 2019.

¹⁶ Decreto n. 11.344, de 1º de janeiro de 2023.

¹⁷ O Ministério da Economia foi desmembrado em quatro pastas: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Gestão e Inovação dos Serviços Públicos; e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

¹⁸ Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação do Serviço Público. Secretaria de Gestão e Inovação. Composição. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/composicao/quem-e-quem>. Acesso em: 14 jan. 2024.

Embora não haja uma gama significativa de estudos sobre a centralização de compras públicas no país, não há como negar sua intensificação nos últimos anos e a tendência de se realizarem ainda mais pesquisas sobre o assunto, especialmente depois da promulgação da Lei n. 14.133/2024, que trouxe mais destaque ao tema.

1.2 MARCO NORMATIVO

1.2.1 A LEI N. 14.133/2021

A Lei n. 14.133/2021, publicada em 1º de abril de 2021, na Edição Extra do Diário Oficial da União¹⁹, “estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa”; e “os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública” (art. 1º, I e II).

A NLLC abrange, ainda, as “licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte”, conforme § 3º do art. 1º.

Não são abrangidas pela NLLC: a) as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto em seu art. 178 (art. 1º, § 1º), que alterou o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) em relação os crimes em licitações e contratos administrativos; e b) “as contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal” (Brasil, 2021).

¹⁹ Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021, ano. 159, n. 61-F, 1º abril 2021. Seção I. p.1. BRASIL. Lei n. 14.133/2021, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Vigente desde sua publicação em 1º de abril de 2021, a Lei n. 14.133/2021 revogou imediatamente os arts. 89 a 108 da Lei n. 8.666/93 (art. 193, I da NLLC), mas criou regra de transição, inicialmente prevista pelo período de dois anos a contar de sua publicação, para a revogação das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e arts. 1º ao 47-A da Lei n. 12.462/2011, e respectiva obrigatoriedade de sua aplicação (art. 193, II da NLLC).

Contudo, com a edição da Medida Provisória n. 1.167/2023 e, posteriormente, Lei Complementar n. 198/2023, o prazo para revogação das mencionadas normas, que findaria, em princípio, em abril de 2023, foi prorrogado para 30/12/2023.

1.2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL À LEI N. 14.133/2021

A Constituição Federal (CF) de 1988, através do inciso XXI do art. 37, dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Compete privativamente à União, nos termos do inciso XXVII do art. 22 da CF, legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III” (Brasil, 1988).

A competência da União contida no inciso XXVII do art. 22 da CF trata-se apenas para legislar sobre normas gerais, conforme § 1º do art.

24 da CF, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios suplementá-las de acordo com as suas competências (Silva, 2023).

Por outro lado, há entendimento que a redação do inciso XXVII do art. 22 da CF conduziu a generalidade na interpretação no sentido de que as leis federais sobre licitações e contratações possui natureza de normas gerais ainda que, rigorosamente, a Constituição Federal tenha disciplinado o tema no art. 22, que trata da competência privativa da União, e não no art. 24 que dispõe sobre a competência concorrente (Justen Filho, 2021).

Além da discussão sobre a competência privativa e concorrente para legislar, a interpretação do mencionado dispositivo constitucional tem sido considerada ainda mais tormentosa (Carvalho; Oliveira; Rocha, 2023; Silva, 2021) pela dificuldade de definição do que são normas gerais e normas específicas ou suplementares, que vem sendo debatido há quase três décadas, desde a publicação da Lei n. 8.666/1993 (Ache; Fenili, 2022).

Imperioso destacar que, embora existam também discussões sobre a diferenciação entre normas específicas e normas suplementares, a exemplo do entendimento do Ministro Ayres Brito do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.322-MC e do posicionamento discordante de Torres (2023), para fins da presente dissertação ambas (normas específicas ou normas suplementares) serão tratadas como sinônimo de normas não gerais.

Estabelecer critérios objetivos para definição de normas gerais e normas específicas é um dos grandes desafios do ordenamento jurídico. Reconhecida pela literatura que a definição tem sido uma questão tormentosa, as normas gerais podem ser consideradas como as leis, ordinárias ou complementares, oriundas do legislador federal nos casos previstos pela Constituição Federal que produzem princípios e diretrizes para atividade legislativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não regulando, em regra, diretamente situações fáticas, tendo em vista que se limitam a definir uma normatividade genérica a ser observada pelos demais legisladores quando da realização de suas normas suplementares sobre os assuntos tratados nas normas gerais.

As normas suplementares, por sua vez, são as normas estaduais, distritais e municipais que suplementam as minúcias estabelecidas pelas normas gerais (Carvalho; Oliveira; Rocha, 2023; Silva, 2023).

Não existe uma fórmula aritmética que solucione e determine os limites do conceito de norma geral, bem como que a indeterminação conceitual pode ser intencional, uma vez que a Constituição Federal investiu a União de autonomia para, conforme sua conveniência, avaliar a extensão da vinculação imposta aos demais entes federativos, quando da realização de suas normas gerais, o que não significa a ausência de limites (Justen Filho, 2021).

A NLLC reascendeu a discussão sobre o binômio normas gerais e normas específicas ou suplementares. E uma das razões pode ter sido o avanço do novo texto legal, em comparação com a Lei n. 8.666/1993, para a definição de regramentos específicos, detalhando procedimentos, indicando competência, dentre outros pormenores (Torres, 2023).

A impossibilidade de conceituação precisa, sem a pretensão de estabelecer um rol exaustivo de situações, possibilita afirmar que as normas gerais possuem razoável grau de abstração que garantem convergência e uniformidade ao processo licitatório para toda a Administração Pública sujeita às normas da NLLC, sem, contudo, interferir nas peculiaridades regionais e locais dos entes, órgãos e entidades, tendo em vista que as normas gerais não devem interferir na autonomia federativa prevista no art. 18 da CF (Oliveira, 2021).

Nesse sentido, como ocorre com outros conceitos indeterminados, é possível estabelecer as zonas de certeza (positiva e negativa) e a zona de incerteza. A zona de certeza divide-se em: a) zona de certeza positiva, oriunda de situação em que não ocorram dúvidas da aplicação do conceito, cuja qualificação do objeto como norma geral é inquestionável; e b) zona de certeza negativa, que decorre das situações em que o conceito é afastado pela evidente ausência da caracterização como norma geral. Assim, percebe-se que as dúvidas residem nas situações que envolvam as situações de incerteza. (Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021).

No entendimento de Marçal Justen Filho, pode-se admitir, genericamente, que nas hipóteses que se incluam na zona de incerteza, a União avaliará e qualificará, conforme conveniência, a adequação do tema como norma geral (Justen Filho, 2021).

Observa-se que dos entendimentos expostos, ainda que convergente às posições em relação a existência das zonas de certeza e incerteza, há controvérsia em relação à zona de incerteza.

Há quem defenda que deverá prevalecer a avaliação da União que qualificará ou não determinado tema como norma geral (Justen Filho, 2021) e, em sentido contrário, há quem assevere que as normas gerais não podem interferir na autonomia federativa prevista no art. 18 da CF (Oliveira, 2021).

Não há como garantir que eventual prevalência do entendimento da União sobre o que são normas gerais não interferirá na autonomia federativa, principalmente com relação a Lei n. 14.133/2021 que, além de agrupar vários outros diplomas legais e entendimentos jurisprudencial, estabelece diversos procedimentos, especificando condutas, deveres e competências, dentre outras especificidades, que aumenta, em comparação as leis antecedentes (revogadas pela NLLC em 30/12/2023), a zona de incerteza, que ficou ainda mais cinzenta.

Dias (2023, pág. 21), sobre a questão das normas gerais na NLLC, discorre que:

Acerca da noção de norma geral, é importante assinalar que sua principal característica na definição do âmbito de aplicação da NLLC é que se trata de lei de caráter nacional que vincula a todos os entes federativos, com aplicabilidade em todo território nacional, diferentemente da lei federal. Além disso, ao traçar princípios, fundamentos, diretrizes e critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria, as normas gerais garantem o exercício da autonomia dos demais entes federativos. Os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios possuem competência legislativa suplementar na matéria, além de poder regulamentar dispositivos da lei onde não tenha sido estabelecida a competência privativa regulamentar da União.

Nesse sentido, conclui-se que as normas gerais são as que visam uniformizar nacionalmente o processo de licitação e contratação da Administração Pública (Carvalho; Oliveira; Rocha, 2023).

Porém, o caráter demasiadamente analítico da NLLC faz com que seja necessário enfrentar o questionamento sobre quais normas da Lei n. 14.133/2021 seriam gerais e quais seriam não gerais (específicas ou suplementares). A resposta é complexa, exigindo, além da análise cuidadosa da norma, a compreensão da realidade dos seus destinatários e as consequências práticas da adoção da qualificação como norma geral ou como norma não geral (Torres, 2023).

Segundo Amorim (2022, pág. 29), não existe definição do conceito de normas gerais no STF, contudo, “é possível depreender, a partir da análise jurisprudencial, que a Suprema Corte reputa enquadrar-se como normas gerais os princípios, os fundamentos e as diretrizes conformadora do regime licitatório no Brasil”.

A discussão sobre normas gerais e normas específicas ou suplementares é extremamente relevante, pois, além da previsão constitucional que compete privativamente a União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, CF), a NLLC, assim como a lei antecedente (Lei n. 8.666/1993), consignaram expressamente em seu art. 1º que o diploma legal estabelece normas gerais de licitação e contratação, o que não exclui a existência de normas específicas ou suplementares, de forma muito mais intensa em comparação às leis anteriores sobre o assunto.

E, ainda que não houvesse a indicação expressa de que se trata de normas gerais, os dispositivos legais previstos em sua redação não retirariam seu caráter geral, tampouco poderiam ensejar qualquer dúvida sobre a competência da União, uma vez que a edição de normas gerais em licitação e contratação, por força constitucional, integra sua competência privativa.

A questão controvertida em toda a discussão sobre normas gerais e normas específicas ou suplementares não reside, necessariamente, apenas na repartição das competências da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mas, principalmente, como visto anteriormente, na dificuldade de se definir o que são, materialmente e objetivamente, as normas gerais e as normas não gerais (normas específicas ou suplementares).

Ao contrário da Lei n. 8.666/93 que, dentre seus 126 (cento e vinte e seis) artigos, não menciona expressamente a possibilidade de edição de “normas específicas”, mas indica a necessidade de regulamentação, ao menos, 12 (doze) vezes²⁰, a Lei n. 14.133/2021, por sua vez, consigna de forma expressa “normas específicas” em 4 (quatro) dispositivos (inciso IV do art. 62; inciso XVII do art. 92; caput do art. 116; e inciso IX do art. 137) e a necessidade de regulamentação mais de 50 (cinquenta) vezes ao longo de seus 194 (cento e noventa e quatro) artigos.

²⁰ Artigos 15, § 3º; 17, § 2º, II; 24, § 3º; 32, § 7º; 34, caput; 40, § 5º; 52, caput; 77, caput; 82, caput; 111, caput; 119, caput; e 123, caput, da Lei nº 8.666/93.

O comparativo é relevante para o assunto, pois demonstra, inequivocadamente, a abertura ou extensão, realizada pela NLLC, das possibilidades e/ou necessidades (poder/dever) de edições de normas não gerais, reascendo a discussão sobre o que são normas gerais, bem como aumentando a complexidade – e profundidade – da discussão e da respectiva resolução da problemática da busca pela efetiva definição, haja vista a diversidade de matérias e assuntos abordados na nova lei, assim como pela quantidade de dispositivos que mencionam expressamente a possibilidade ou necessidade de regulamentação, sem prejuízo de sua realização em virtude de outros dispositivos legais que não mencionam expressamente essa necessidade ou possibilidade.

Imperioso consignar, neste momento, que eventual ausência de previsão expressa de realização de normas não gerais na redação dos dispositivos legais de ambas as leis mencionadas (n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021) não impede sua concretização, tampouco afasta sua necessidade ou possibilidade à luz do caso concreto ou matéria tratada²¹.

O mesmo raciocínio deve ser realizado em sentido contrário, nas hipóteses em que os dispositivos legais consignam expressamente a possibilidade – e até mesmo a necessidade – de realização de normas não gerais, mas que a ausência de sua edição não impede ou exclui sua observância e aplicabilidade.

Não se pode, contudo, generalizar, e deixar de cumprir a lei quando o dispositivo legal condicionar sua aplicabilidade à edição de normas específicas ou suplementares, especialmente quando o comando for inequivocadamente caracterizado como norma geral, não violando, portanto, a autonomia federativa. A NLLC, desde sua publicação em 01/04/2021, tem sido fonte inesgotável de discussões e análises, o que tem sido intensificado com sua aplicabilidade obrigatória desde 30/12/2023.

²¹ Regulamentos foram realizados em referência à determinados dispositivos da Lei Federal n. 8.666/93, sem, contudo, estar consignado expressamente nesses dispositivos sua possibilidade ou necessidade, como, por exemplo, os Decretos Federais n. 7.746/2012, n. 7.840/2012 e n. 7.843/2012 em relação ao art. 3º e os Decretos Federais n. 2.295/97 e n. 10.641/21 em relação ao inciso IX do art. 24.

O Tribunal de Contas da União (TCU)²² faz o acompanhamento da utilização da NLLC pela Administração Pública e identificou baixa utilização da plataforma de compras do Governo Federal pelos municípios e respectiva utilização da nova lei. Segundo o Acórdão n. 2.154/2023 – Plenário, cuja relatoria pertence ao Ministro Benjamin Zymler, menos de 13% (treze por cento) dos municípios utilizaram, ao menos uma vez, a plataforma de compras do Governo Federal, o que corrobora com a intensificação das discussões após sua aplicabilidade compulsória.

A Rede Integrar²³, composta pelos Tribunais de Contas do país, tem realizado o acompanhamento da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para avaliar o grau dessa implantação pelas organizações públicas estaduais e municipais, através da aplicação de questionários eletrônicos e de ferramenta, desenvolvida pela equipe do TCU, que permita a reunião e tratamento das respostas de maneira automatizada.

Não há como negar que a NLLC intensifica a necessidade ou possibilidade de regulamentação, bem como a discussão sobre o que materialmente pode e/ou deve ser regulamentado e quais são os limites dessa regulamentação, desde a competência até sua abrangência em relação aos destinatários da norma regulamentada.

São muitos questionamentos, cujas respostas não são simples ou fáceis de obter, tampouco garantem que irão resolver eventuais problemáticas que surgiram ou surgirão quando da interpretação e aplicação dos dispositivos legais da NLLC. Por isso, importante ficar atento às análises, discussões e posicionamentos realizados pela doutrina, assim como aguardar as manifestações dos tribunais superiores sobre o assunto.

Em sentido amplo, sintetizando a opinião dos doutrinados e pesquisadores sobre a NLLC, acredita-se que muitas medidas previstas na NLLC podem ser consideradas como inovadoras se comparadas

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2154/2023 – Plenário, Relator: Benjamin Zymler; Brasília; Data da Sessão: 25/10/2023. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2154-45/20-P. Acesso em: 01 de dezembro de 2023.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portal TCU. Imprensa. Notícias. TCU e tribunais de contas locais vão avaliar aplicação da nova Lei de Licitações e Contratos. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-tribunais-de-contas-locais-va-avaliar-aplicacao-da-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos.htm>. Acesso em: 30 setembro 2024.

com a Lei n. 8.666/1993, embora várias delas não sejam consideradas como novidades no ordenamento jurídico.

Ainda que não seja considerada como uma legislação revolucionária, a NLLC avança significativamente com novidades que, a depender da regulamentação realizada, podem ser potencializadas (Di Pietro, 2021; Torres, 2023).

Acerca do reconhecimento da potencialidade da NLLC, a depender das regulamentações a serem realizadas, Nohara (2022, pág. 280) discorre que:

Costuma-se ressaltar que houve poucas inovações na Lei nº 14.133/2021, de modo a ser ironicamente apelidada de ‘museu’ de novidades. No entanto, apesar de ser produto de compilação de leis e práticas que já eram adotadas anteriormente, [...] há um grande potencial de transformação das licitações a partir da nova lei, a depender da forma como ela será regulamentada.

A NLLC traz uma tendência de unificação normativa das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e n. 12.462/2011, dentre outras orientações e normativas federais, cuja redação ganhou força de lei através do novo diploma legal das licitações e contratações públicas (Ache; Fenili, 2022).

A positivação de orientações normativas e decisões jurisprudencial, segundo Dias (2023, pág. 16), confere ao gestor mais segurança jurídica para a tomada de suas decisões, assim:

Em que pese denominada “nova”, a legislação editada não estreou tantas regras inéditas acerca do tema. Em razão disso, acabou ganhando a alcunha de “museu de novidades”, por além de preservar diversos conteúdos e até mesmo a estrutura dos diplomas tradicionais de licitações e contratos administrativos, positivou orientações normativas amplamente aplicadas pela administração e licitantes. A análise ponto a ponto da “nova” lei revela que a norma é, em diversos artigos, de fato, um museu de grandes novidades, mas é preciso reconhecer que ao positivar orientações normativas e decisões jurisprudenciais, o legislador conferiu ao gestor mais segurança jurídica para a tomada de decisões no âmbito das contratações públicas (Dias 2023 *apud* Oliveira, 2022, pág. 16).

Santos (2023, pág. 122) considera a NLLC “um avanço civilizatório no sentido de que regras de governança corporativa e negociações efetivas serão realizadas com a nova lei”, que somente o tempo dirá “se

as inovações legislativas são suficientes para a efetiva introdução do princípio da eficácia no seio da administração pública”.

De outro lado, há também quem realize severas críticas ao novo diploma legal das licitações e contratos administrativos. Para Niebuhr (2021, pág. 32):

A crítica que desde logo se faz à Lei n. 14.133/2021 é pertinente ao excesso de burocracia, porque cada uma dessas providências demanda, pela redação do projeto, diversos levantamentos, investigações e definições, algo muito complicado de ser cumprido, especialmente por órgãos e por entidades menos estruturadas. Também chama a atenção que tais exigências burocráticas, de modo geral, são exigidas para a preparação de todas as licitações e contratos, até mesmo para aqueles cujos objetos são simples e usuais ou que não envolvam valores muito elevados.

Falando-se claramente: as regras sobre a etapa preparatória prescritas na Lei n. 14.133/2021 condenam as licitações e os contratos brasileiros à burocracia exagerada e disfuncional, exigindo procedimentos muito pesados e amarrados para tudo, difíceis de serem realmente cumpridos pela grande maioria dos órgãos e entidades da Administração Pública nacional, porque muito distantes de suas realidades e das suas efetivas disponibilidades, inclusive de pessoal qualificado.

Spitzcovsky (2023, pág. 24) acredita que a NLLC está muito distante da realidade dos Municípios brasileiros, *in verbis*:

Em apertada síntese o projeto, em que pese as inúmeras e importantes medidas introduzidas, como normas gerais de cumprimento obrigatório pelas outras esferas de governo, peca por manter a mesma tendência burocrática e formalista do Diploma anterior, revelando-se, muito distante da realidade, dos mais de 5.500 (cinco mil) Municípios do país.

De resto, como já noticiado, essas inúmeras dificuldades enfrentadas principalmente por Municípios de pequeno porte, contribuíram, de forma decisiva, para a prorrogação do prazo de validade dos diplomas anteriores e a entrada em vigor da Lei n. 14.133/21, até dezembro de 2023.

Há, ainda, o posicionamento que defende que a NLLC é inconstitucional por ser tão minuciosa que sua qualificação como norma geral extrapola a competência federal, não restando muito espaço para a legislação suplementar dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 24 da CF. Por extrapolar e invadir a

competência dos demais entes federativos, dotados de autonomia, a lei se revela inconstitucional (Silva, 2023).

Constata-se que o campo é fértil para infinitas discussões, entendimentos e interpretações sobre a Lei n. 14.133/2021. Contudo, enquanto não houver manifestação dos tribunais superiores, consolidação e pacificação da jurisprudência e/ou a edição e publicação de leis que alterem ou regulamentem os dispositivos controversos da NLLC, desde 30/12/2023 a sua aplicação é obrigatória para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional e demais órgãos e entidades mencionados em seu art. 1º.

E, considerando a ocorrência de sua obrigatoriedade, que inclui a questão da centralização das compras públicas, importante tentar entender o espírito da nova legislação, no estudo de seus princípios e objetivos, o que será realizado, brevemente, nos próximos tópicos, para que se possa compreender o contexto e o propósito da centralizador na NLLC.

1.2.3 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Constituição Federal determina que a Administração Pública “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (art. 37, caput), e, também, conforme inciso XXI do art. 37, que:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a Lei n. 8.666/1993 revogada totalmente em 30/12/2023, dispunha que:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da

legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Brasil, 1993; Brasil, 2010).

A NLLC ampliou os princípios a serem observados nas licitações e contratações administrativas e determinou a observância das normas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei n. 4.657/1942, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Os princípios na presente dissertação serão tratados unitariamente, pela ordem disposta no art. 5º da NLLC – sem intenção de consignar qualquer ordem preferencial, tampouco sugerir eventual hierarquia entre eles – tendo em vista que parece ter sido a intenção do legislador, segundo o entendimento de Justen Filho (2021), deixar expressamente consignado cada um desses princípios de forma unitária, tamanha a importância de cada um, ainda que complementares entre si, com a ocorrência de uma superposição parcial.

É evidente, como será demonstrado a seguir, que a doutrina entende que muitos desses princípios são complementares, conexos e/ou correlacionados, assim como que uns decorrem de outros, se subdividem, ou, ainda, até mesmo possam ser considerados sinônimos, o que parece não ter sido a intenção do legislador, neste caso, haja vista a previsão expressa de cada um deles, distintamente.

Na presente pesquisa os princípios serão tratados sucintamente, sem intenção de aprofundar ou esgotar as análises e discussões, tampouco abordar-se-á sua natureza jurídica e eventual diferenciação entre princípios, normas e regras, o que não significa que deixa-se de reconhecer a sua importância e relevância, principalmente como norteadores da atuação da Administração Pública.

Sobre os princípios contidos no art. 5º da NLLC, Justen Filho (2021) defende existir um equívoco reputar que eles equivalem aos dispostos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista diferenças marcantes entre os dispositivos.

Para o autor, o art. 3º da lei revogada tratava-se das finalidades e dos princípios norteadores da licitação, ao passo que o art. 5º do novo regime jurídico de licitações e contratações públicas disciplina a aplicação da lei em aspecto amplo, não dispondo especificadamente sobre as finalidades da licitação. Os objetivos da licitação encontram-se no art. 11 da NLLC, abordando questões como vantajosidade, isonomia, economicidade e incentivo ao desenvolvimento sustentável (Justen Filho, 2021).

A legalidade, no âmbito da Administração Pública, enseja a existência de disciplina legislativa anterior que institua competência administrativa que determine os pressupostos, limites, conteúdos e finalidades para atuação administrativa. Diferentemente do princípio da legalidade aplicada aos particulares, cujo entendimento se resume na licitude de se fazer aquilo que não seja vedado pela norma, a legalidade para a Administração Pública conduz ao dever de os agentes públicos pautarem suas atitudes pelo que for expressamente previsto em lei ou nas demais espécies normativas (Ache; Fenili, 2022; Justen Filho, 2021).

O princípio da legalidade norteará toda a atuação administrativa, de acordo com as normas previamente estabelecidas, inclusive nas licitações e contratações públicas, uma vez que a legalidade vincula o procedimento às diretrizes legais e regulamentares específicas, assim como àquelas impostas no respectivo ato convocatório (Calasans Junior, 2021).

O princípio da impessoalidade desdobra-se em subprincípios, com destaque especial à objetividade, igualdade e competitividade. A objetividade pode ser traduzida pelo julgamento objetivo nas contratações públicas, que exige o dever do agir racional e sem subjetivismos pela Administração Pública em direção aos seus objetivos finalísticos e o interesse público envolvidos à luz dos casos concretos.

Esse entendimento deve ser adotado inclusive nas situações em que a lei permite a discricionariedade, não podendo o agente público utilizar da conveniência e oportunidade sem a devida observância aos

critérios lógicos, lícitos e morais, que expressem como a decisão discricionária atenderá ao interesse público e aos direitos fundamentais (Di Pietro, 2021).

A impessoalidade possui o condão de impedir que o agente público atue com exclusivismos entre os concorrentes, seu estado ou situação, em violação ao princípio maior da isonomia (Calasans Junior, 2021).

A igualdade, como subprincípio da impessoalidade, não se confunde com a objetividade, tendo em vista tratar-se, primeiramente, como mandamento primário de tratamento isonômico formal. Em outras palavras, o dever de tratar de forma idêntica as pessoas que estejam, presumidamente, na mesma situação.

A isonomia, em sentido material, permite que a Administração Pública corrija distorções entre sujeitos com medidas que possam equilibrar suas posições em situações desiguais quando suas diferenças ocasionem significativas desvantagens no exercício de direitos ou liberdades, aplicável, inclusive, nas contratações públicas. A competitividade, por sua vez, também exige atuação impessoal pela Administração Pública, cuja aplicação prática poderá ocorrer por meio da promoção de mecanismos de tratamento isonômico formal, inclusivos, de caráter discriminatórios ou não, a depender do caso concreto (Di Pietro, 2021).

O entendimento da doutrina segue no sentido de que o princípio da impessoalidade decorre do princípio da isonomia ou da igualdade, uma vez que impede o corrompimento do ato administrativo pelo atendimento de interesses particulares, oferecendo, assim, oportunidades iguais aos alcançados pelo ato (Ache; Fenili, 2022).

Embora não haja consenso entre a decorrência ou desdobramentos do princípio da impessoalidade, não há como negar sua estreita ligação com o princípio da isonomia ou da igualdade, tratado como sinônimos ou não, a depender do entendimento adotado. Além disso, resta evidenciado que, independentemente dessa discussão, há ampla concordância que a impessoalidade impõe o dever do agente público em não atuar conforme seus interesses particulares, mas visando o interesse público, com a prática de atos administrativo que observe a isonomia e/ou igualdade aos seus destinatários (Ache; Fenili, 2022; Calasans Junior, 2021; Di Pietro, 2021; Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021).

O princípio da moralidade deve ser interpretado no sentido de que as condutas adotadas pela Administração Pública ou particular não poderão, em nenhuma hipótese, violar os valores fundamentais do ordenamento jurídico. As condutas devem ser balizadas pelos princípios da moralidade em conjunto com o da legalidade, pois uma conduta que seja, ainda que legal, imoral, será inválida (Di Petro, 2021; Justen Filho, 2021).

A primeira vertente da moralidade é a probidade, a atuação dos agentes públicos deve respeitar padrões de honestidade, seriedade, profissionalismo e espírito público. A moralidade e a probidade são princípios correlatos e conexos, que obrigam o agente público a respeitar os valores éticos de razoabilidade e de justiça (Ache; Fenili, 2022; Justen Filho, 2021).

Nesse sentido também é o entendimento de Ache e Fenili (2022, p. 70), ao dispor que a moralidade e a probidade são princípios correlatos e conexos, “segundo os quais, no exercício de sua função pública, o agente deve respeitar os valores éticos de razoabilidade e de justiça”.

A Constituição Federal (Brasil, 1988), por meio do §4º do art. 37, dispõe:

Art. 37. [...]

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação da ação penal cabível.

Logo, o princípio da moralidade, cujo conteúdo é inespecífico, não pode ser explicado exhaustivamente, mas de forma aproximada, à luz da legalidade e demais princípios norteadores da atuação administrativa, incluindo as atividades licitatórias e contratuais da Administração, exigindo que seus procedimentos sejam norteados pela honestidade e seriedade (Justen Filho, 2021).

Há a necessidade de observância da razoabilidade nas condutas do agente público, ainda que amparadas pela lei, mas que, de alguma forma, violem a moralidade, estarão eivadas de vício, tornando-se, portanto, imorais, ilegais e, até mesmo, inconstitucionais, a depender do caso concreto.

O princípio da publicidade é a imposição de que os atos praticados pelos agentes públicos sejam de pleno conhecimento da coletividade, o que não confere, por si só, a legitimidade aos atos administrativos, mas considera-se como requisito de sua eficácia. A publicidade amplia e reforça o controle das funções administrativas, bem como corrobora para que o Estado atue de forma legal, moral e eficiente, ampliando o acesso e participação social e reduzindo os riscos de práticas irregulares (Calasans Junior, 2021; Di Pietro, 2021; Justen Filho, 2021).

A NLLC desdobra o princípio da publicidade com o princípio da transparência como se fossem da mesma natureza ou sinônimos. Contudo, a transparência trata-se da disponibilização ao público de todos os atos e decisões realizados pelos agentes públicos, contendo os elementos necessários à sua identificação, verificação, legitimidade, correção e legalidade. A publicidade vai além da transparência, pois constitui requisito de validade e eficácia dos atos administrativos e impossibilita, em regra, a prática de atos secretos ou sigilosos, razão que impede de se considerar ambos os Princípios como sinônimos, sem prejuízo do reconhecimento que são conceitos complementares (Calasans Junior, 2021).

O princípio da eficiência, melhor discorrido no subitem 1.5. da presente pesquisa, inserido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n. 19 em 1998, tornou-se, desde então, princípio geral da Administração Pública.

A eficiência, que não se confunde com a efetividade e eficácia, pode ser traduzido, resumidamente, como diretriz da atuação da Administração Pública, visando a melhor utilização possível dos recursos públicos, inclusive na seara das licitações e contratações públicas, incluindo seus processos e procedimentos, que devem ser conduzidos de forma célere, linear, sem etapas e fases desnecessárias que possam atrasar ou prejudicar o seu andamento, com a promoção constante de melhorias processuais (Ache; Fenili, 2022; Di Pietro, 2021).

A atuação administrativa, à luz do princípio da eficiência, deve ser considerada como o meio pelo qual se vislumbra o alcance do interesse público envolvido no caso concreto, dos resultados almejados oriundos das decisões realizadas. Por essa razão, o princípio será melhor tratado adiante, como balizador da conduta do agente público para obtenção

dos fins almejados com a efetiva concretização do interesse público envolvido.

O princípio do interesse público não consta expressamente na Constituição Federal, o que não significa que não faça parte do direito constitucional não escrito, implícito e norteador das decisões e ações da Administração Pública (Di Pietro, 2021).

O interesse público como princípio é um dos temas mais controvertidos do Direito Administrativo. A problemática reside na dificuldade da identificação concreta de um conteúdo próprio e diferenciado para a expressão, embora não desperte dificuldades quando considerado um conceito abstrato e geral. Seu conceito desdobra-se em interesse público primário, considerado como àquele pertencente à coletividade, e o interesse público secundário, interesses do Estado enquanto sujeito de direitos. A dicotomia fundamenta-se na ausência de coincidência entre o interesse público primário, maior e de toda a sociedade, e o secundário, restrito e da Administração Pública (Justen Filho, 2021; Torres, 2023).

No trabalho de Dias (2023, pág. 31) consta o entendimento de que a força motriz do procedimento licitatório, conforme, “está contida no interesse coletivo, do bem comum, afastando-se individualidades, favoritismos dos “amigos do rei”, e voltando-se para atuação em benefício da sociedade”.

Para Amorim (2020, pág. 28), o pressuposto jurídico da licitação ocorre quando ela “se constitui em meio apto, para a consecução do interesse público. Afinal, o procedimento licitatório não é um fim em si mesmo”. Em outras palavras, o autor explica que a licitação é “um meio (ou instrumento) para se alcançar utilmente um resultado: a melhor contratação para a Administração (logo, o atendimento do interesse público)”.

O princípio da probidade administrativa, como mencionado anteriormente, tem estreita correlação e conexão com o princípio da moralidade, pois ambos exigem a observância de parâmetros éticos na atuação dos agentes públicos. O princípio também possui aspecto econômico relevante, uma vez que a improbidade, além do desrespeito à padrões éticos, caracteriza-se como prática com consequências patrimoniais reprováveis mediante a obtenção de vantagens econômicas indevidas ou o dano ao erário proposital (Justen Filho, 2021).

O princípio da igualdade (ou isonomia) trata-se da impossibilidade da prática de tratamento diferenciado entre os interessados na contratação que possuem presumidamente as mesmas condições. Nesse sentido é o comando constitucional previsto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), ao dispor que o processo licitatório deve assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes” (Calasans Junior, 2021).

O princípio da isonomia, como sinônimo de igualdade, possui profunda correlação com o princípio da impessoalidade, que determina que a Administração Pública deve dispensar tratamento igualitário e sem discriminação aos licitantes. Por isso, a isonomia pressupõe que tratamento desigual ocorra entre pessoas que encontrem-se em situações distintas, desde que essas medidas observem a proporcionalidade, devendo as diferenças serem tratadas na medida de suas desigualdades (Ache; Fenili, 2022; Oliveira, 2021).

O planejamento, por sua vez, foi elevado à nível de princípio norteador das licitações e contratações públicas pela NLLC, recebendo atenção especial manifestada em diversos dispositivos, ante sua essencialidade, considerando que é nessa fase que se realiza um diagnóstico da situação atual para definição de um cenário ideal, estabelecendo os resultados que se pretende atingir e os meios pelos quais poderão ser alcançados, permitindo que a Administração Pública possa trabalhar de forma mais organizada e eficiente (Di Pietro, 2021; Torres, 2023).

O princípio do planejamento pode ser entendido como preditores da eficiência e eficácia, bem como dever da previsão e organização das ações futuras da Administração Pública, incluindo os eventos que não se relacionem diretamente à sua atuação, mas que exigem a adoção de providências adequadas e satisfatórias para o alcance dos resultados almejados, devendo ser realizado de modo organizado e sistêmico (Ache; Fenili, 2021; Justen Filho, 2021).

Elevar o planejamento à categorização de princípio demonstra a importância que o legislador deu, no momento da elaboração da lei, à necessidade de planejar as licitações e contratações públicas de forma adequada a fim de se fazer cumprir os demais princípios, assim como promover os melhores resultados nas compras e contratações públicas, e, conseqüentemente, alcançar o interesse público.

O princípio da transparência se traduz como o dever da Administração Pública em adotar procedimentos que possibilitem a identificação das suas ações ou omissões relevantes para as licitações e contratações públicas, permitindo, portanto, o controle social e com íntima relação com o Princípio Democrático, tendo em vista que a no Estado Democrático de Direito a publicidade dos atos administrativo é a regra e o sigilo a exceção, nos casos autorizados pelo ordenamento jurídico (Di Pietro, 2021; Justen Filho, 2021).

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que objetiva, dentre outros, a divulgar os atos praticados com previsão na NLLC e garantir o acesso à informação, poderá, com sua correta utilização e potencialidade de divulgação e ampliação ao acesso às informações, ser considerado como um dos meios mais importantes e significativos aptos a instrumentalizar a transparência nos processos e procedimentos licitatórios e de contratações públicas.

Imperioso não confundir o princípio da publicidade que, resumidamente, pode ser considerado como ato de eficácia dos atos administrativos, com o princípio da transparência, que exige da Administração Pública, não só a publicação dos atos, mas a transparência e fácil acesso das informações para fins de controle dos órgãos competentes e, também, da sociedade.

A publicidade pode ser cumprida sem que haja a devida transparência, por isso há de considerar como acertada a opção do legislador em trazer ambos os princípios, embora próximos, expressamente e distintamente na NLLC, ainda que não seja uma novidade no ordenamento jurídico.

O princípio da eficácia também está contido de forma expressa no art. 5º da NLLC, cujo conteúdo direciona para ampla e cuidadosa análise de todas as possibilidades que permeiam à prática dos atos administrativos, especialmente os decisórios, visando primordialmente o máximo aproveitamento dos recursos envolvidos considerando as finalidades pretendidas com os resultados obtidos.

Dentre todas as possibilidades verificadas, a Administração Pública, após as devidas análises, conforme cada caso concreto, precisa escolher aquela que potencialize os resultados pretendidos, a finalidade pela qual determinada compra ou contratação está sendo realizada. Em outras palavras, a eficácia reside na análise do resultado

obtido, se cumpriu ou não a pretensão e finalidade da compra ou contratação (Ache; Fenili, 2022; Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021).

Por isso, ainda que um contrato tenha sido formalizado com o menor preço praticado no certame licitatório e cumprido todas as suas obrigações, a eficácia não se verificará nas hipóteses em que o objeto entregue não detiver a qualidade que satisfaça as necessidades da Administração Pública e cumpra eficazmente a finalidade pela qual foi adquirida (Ache; Fenili, 2022; Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021).

Sobre o princípio da segregação de funções, o §1º do art. 7º da NLLC o descreve como a vedação da “designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação”.

A segregação de funções proíbe a concentração de atividades funcionais em um único agente público com o intuito de diminuir os riscos inerentes aos procedimentos previstos na NLLC, incluindo, como descrito no dispositivo legal mencionado alhures, “a ocultação de erros e de ocorrência de fraudes”. Também pode ser interpretada como o fracionamento do poder decisório na prática dos atos administrativos dos procedimentos licitatórios e de contratações para uma multiplicidade de agentes públicos.

Além disso, a distribuição de competências para a prática dos atos administrativos, à luz da segregação de funções, poderá ser instrumento potencializador para a promoção da especialização dos agentes públicos, que poderão, conforme a organização administrativa e observância do princípio em questão, obter mais conhecimento, especialidade, expertise e experiência no exercício de suas funções, diminuindo, conseqüentemente, a ocorrência de erros e eventuais conflitos de interesse no exercício de suas atividades nos processos de compras e contratações públicas.

Percebe-se que a segregação de funções poderá, não apenas nortear a conduta da Administração Pública, mas também servir como efetivo instrumento de gestão de risco e de melhor especialidade dos agentes públicos envolvidos nos atos previstos na NLLC, com maior controle dos procedimentos e despesas públicas, como um verdadeiro sistema de freios e contrapesos, que evitará erros, excessos e desvios de poder ou finalidade, o que evidencia sua significativa e profunda

correlação com os princípios da eficiência e moralidade (Ache; Fenili, 2022; Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021).

Ainda que a segregação de funções não tenha sido prevista como princípio na lei anterior (Lei n. 8.666/1993), o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia, antes da publicação da NLLC, advertido sobre a impossibilidade de um mesmo agente público executar todas as etapas da despesa pública (Torres, 2023).

No entendimento de Santos (2023, pág. 15-16) o princípio da segregação “nada mais é do que o princípio do “devido processo legal” administrativo” e sua inserção auxiliará no reconhecimento de eventuais nulidades do processo licitatório por violar o “devido processo legal licitatório”.

A segregação de função é de extrema importância na atuação dos agentes públicos envolvidos nos processos e procedimentos licitatórios, de contratações direta e execução contratual, bem como para diminuir os riscos envolvidos na obtenção dos resultados almejados pela Administração.

Contudo, sua observância e a aplicação prática do referido princípio será – ou já vem sendo – extremamente desafiadora, especialmente para os entes, órgãos e entidades menores, com poucos agentes públicos ou em razão da ausência de agentes públicos qualificados para o exercício das funções inerentes às licitações e contratos administrativos.

A motivação como princípio consiste na obrigatoriedade da Administração Pública em justificar seus atos, trazendo à luz as razões para sua atuação, sempre balizada no princípio da legalidade. É o alicerce, a base, para o controle dos atos administrativos.

O motivo, que não confunde com a motivação, é a razão fática que enseja a necessidade da prática de determinada ação pela Administração Pública, sendo um dos requisitos do ato administrativo. Com o advento da NLLC, resta evidenciada maior valorização da motivação ao longo de sua redação, com previsão expressa em diversos dispositivos (§§ 1º e 2º do art. 17; inciso II do art. 43; art. 71; art. 147 etc), sem desconsiderar sua presença em tantos outros implicitamente (Ache; Fenili, 2022; Di Pietro, 2021; Spitzcovsky, 2023).

O princípio da vinculação ao edital determina que o edital, sinônimo de instrumento convocatório na NLLC, é a lei interna da licitação, que deve ser respeitada pela Administração Pública e pelos licitantes. A vinculação à NLLC é complementada pela vinculação ao ato convocatório. Considerado como aplicação específica do princípio da legalidade, a não observância das regras editalícias ensejará a ilegalidade do certame (Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021).

A Administração Pública possui certa medida de discricionariedade, dentro os limites da legalidade, para definir algumas regras do certame licitatório, como, por exemplo, as condições de habilitação técnica necessárias a garantir o resultado pretendido na execução da aquisição ou contratação.

Contudo, assim que define “as regras do jogo”, a Administração deve seguir fielmente suas próprias regras, não havendo, neste momento, qualquer discricionariedade sobre as condições e requisitos do certame, uma vez que foram todas consignadas no instrumento convocatório, que deve ser fielmente seguido também pelo Poder Público e o licitante.

Ressalve-se, porém, as situações em que a Administração Pública pode rever seus atos (princípio da autotutela²⁴), respeitado, conforme o caso concreto, o direito de terceiros, os direitos adquiridos, a segurança jurídica e o devido processo legal, incluindo o contraditório e ampla defesa.

O princípio do julgamento objetivo, consignado no art. 5º da NLLC, obriga a Administração Pública analisar e julgar as propostas apresentadas objetivamente, com base em critérios pré-definidos no instrumento convocatório, sem qualquer subjetivismo ou arbitrariedade. O princípio impõe o dever do agir racional e isento por parte da Administração Pública, afastado os juízos de conveniência e oportunidade. Por isso, o princípio em questão deve ser visto como a emanção ou extensão dos princípios da impessoalidade, isonomia,

²⁴ A Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal (STF) dispõe que “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”, consagra o entendimento pacificado da jurisprudência em relação ao princípio da autotutela.

vinculação à lei e ao ato convocatório. (Ache; Fenili, 2022; Di Prietro, 2021; Justen Filho, 2021).

O princípio da segurança jurídica, além da previsão na NLLC, possui como fundamento o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal, qual prevê que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, ainda que considerado um mandamento constitucional não escrito, mas implícito na Carta Magna e com destaque nas lei infraconstitucionais, inclusive na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileira, de observância obrigatória nas licitações e contratações de acordo com o art. 5º da NLLC (Di Pietro, 2021).

A segurança jurídica sustenta a estabilidade das relações jurídicas firmadas. Em sentido estrito, assegura a irretroatividade de novas interpretações legais ou contratuais, que poderiam comprometer os negócios jurídicos em andamento e, em sentido amplo, relaciona-se com a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas da Administração Pública nos procedimentos previstos na NLLC (Ache; Fenili, 2022)

O princípio da razoabilidade conduz a vedação de decisões e soluções que violem a lógica, a experiência e a necessidade, que possam produzir resultados destituídos de utilidade. A Administração Pública sempre que possuir margem de escolha deverá analisar a razoabilidade de sua conduta, conforme o interesse público envolvido, os direitos fundamentais e eventuais alternativas capazes de alcançar o mesmo resultado (Di Pietro, 2021; Justen Filho, 2021).

O princípio da competitividade deverá nortear a atuação da Administração Pública para que possibilite a participação da maior quantidade de interessados possíveis a fim de fomentar a disputa e maximizar a vantajosidade na aquisição ou contratação, com maior efetividade e satisfação do resultado pretendido.

A competitividade deve assegurar a ampla participação do máximo de fornecedores interessados, bem como que esses fornecedores atuem conforme as diretrizes contidas na lei e no instrumento convocatório, incluindo o julgamento objetivo de suas propostas, devendo a Administração Pública instrumentalizar meios pelos quais sejam maximizadas à participação de interessados, sem favoritismos, subjetivismos, direcionamentos e restrições desnecessárias.

Há consenso entre os autores de que o princípio da proporcionalidade possui três dimensões, oriundas do direito alemão, que são a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (Di Pietro, 2021; Justen Filho, 2021).

A adequação está observada quando a medida possuir aptidão para a finalidade que a direciona. A necessidade determina que as vedações ou restrições contempladas na norma sejam as mínimas necessárias para o alcance do resultado almejado. A proporcionalidade, em sentido estrito, é a avaliação do custo-benefício de determinada medida, se seus benefícios compensarão aos eventuais malefícios, podendo ser considerada, também, como a compatibilidade da medida adotada com os valores consignados no ordenamento jurídico (Di Pietro, 2021; Justen Filho, 2021).

O princípio da celeridade remete ao dever de a Administração Pública promover seus atos e atividades em menor tempo possível, a fim de promover maior agilidade na sua atuação e, conseqüentemente, em sentido amplo, no atendimento ao interesse público envolvido em cada caso concreto. A celeridade exige que o desenvolvimento da atividade administrativa ocorra no menor tempo possível, desde a execução das atividades e atos administrativos, incluindo a tomada de decisões, até a satisfação do interesse público envolvido no prazo adequado (Justen Filho, 2021).

A celeridade e economicidade são inerentes ao princípio da eficiência, cujo seu sentido mais evidente reside na celeridade, flexibilidade e linearidade. Nesse sentido, celeridade decorre, ainda, da garantia constitucional da duração razoável do processo, previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal (Di Pietro, 2021; Oliveira, 2021)

O princípio da economicidade, como mencionado, também decorre do princípio da eficiência, que exige sabedoria e gerenciamento racional dos recursos empregados pela Administração Pública, a fim de maximizar os resultados almejados (Ache; Fenili, 2022; Di Pietro, 2021; Oliveira, 2021).

O desenvolvimento nacional sustentável era indicado como um dos objetivos da licitação no art. 3º da Lei n. 8.666/1993. A NLLC, por sua vez, o alocou como princípio da licitação, através do art. 5º.

O direito ao desenvolvimento ultrapassa a concepção do crescimento econômico, pois conjuga diversos outros fatores que materializam direitos fundamentais, liberdades substanciais, com a efetivação de práticas compatíveis à preservação do meio ambiente a fim de viabilizar a continuidade da vida humana de forma digna no presente e no futuro (Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021).

O desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das contratações públicas refere-se a sustentabilidade, que se divide em duas vertentes: uma na perspectiva material que ressalta a necessidade de se somarem avanços sociais, econômicos e ambientais para que se promova efetivo processo de desenvolvimento, e, noutro ponto, na perspectiva temporal, a sustentabilidade indica que o desenvolvimento das gerações presentes deverá compatibilizar suas ações para manter as condições e a garantia dos direitos fundamentais das próximas gerações (Di Pietro, 2021).

Os princípios previstos no art. 5º da NLLC devem nortear e balizar toda e qualquer atividade administrativa na seara das licitações e contratações públicas, desde o planejamento até a efetiva execução do contrato, com a obtenção do objeto almejado e, respectivo, alcance do resultado pretendido, que, em sentido amplo, sempre coadunará com o interesse público envolvido no caso concreto.

Em relação aos objetivos da NLLC, seu art. 11 consigna expressamente que o processo licitatório tem por objetivos “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive em relação ao ciclo de vida do objeto”, “assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição”, “evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturados na execução dos contratos”, e “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável”.

O art. 11 da NLLC, que corresponde ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993, manteve o mesmo entendimento da legislação anterior em relação a finalidade da licitação como instrumento que viabilize a melhor contratação possível em busca da proposta mais vantajosa, ressaltando-se que maior vantajosidade não significa, necessariamente, o menor preço, devendo realizar a busca pelo o que efetivamente for mais vantajoso para a Administração Pública,

considerando critérios que não sejam exclusivamente econômicos (Carvalho; Oliveira; Rocha, 2023).

O parágrafo único do art. 11 da NLLC, considerado como a expressão de governança nas compras e contratações públicas, determina que a alta administração é responsável por criar ambiente favorável à obtenção dos melhores resultados nas suas licitações e contratações, (Ache; Fenili, 2022; Justen Filho, 2021; Silva, 2023), *in verbis*:

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.

Não há como negar que o novo diploma legal das licitações e contratações pública valoriza e incentiva a obtenção dos melhores resultados pela Administração Pública, em detrimento do excesso de formalismo procedimental, ainda que tenha sido prevista em sua redação excesso de minuciosidades procedimentais, que, ao nosso sentir, pode ser considerada como uma tentativa de melhoria da gestão, em sentido amplo.

Sem desconsiderar às críticas em relação à NLLC, em estudos comparativos entre as Leis n. 8.666/1993 e n. 14.133/2021, autores da área convergem que a intenção primordial do novo diploma legal é a obtenção de melhores resultados, à luz dos seus princípios norteadores, que promovam, especialmente, a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Ache; Fenili, 2022; Calasans Junior, 2021; Di Pietro, 2021; Justen Filho, 2021; Oliveira, 2021; Santos, 2022).

1.2.4 A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS NA LEI N. 14.133/2021

Em amplo aspecto, a intenção de centralizar, sem adentrar, neste momento, nos conceitos e finalidades das disposições, resta consignada expressamente em, no mínimo 5 (cinco) oportunidades ao longo dos 194 (cento e noventa e quatro) artigos da NLLC.

Nas definições contidas do art. 6º da Lei n. 14.133/2021, observa-se que a centralização é mencionada nos incisos LI e LII que definem, respectivamente, o catálogo eletrônico oficial e o sítio eletrônico oficial, assim:

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

[...]

LI - catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras: sistema informatizado, de gerenciamento **centralizado** e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação;

LII - sítio eletrônico oficial: sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma **centralizada** as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades (grifo nosso).

Não é forçoso reconhecer que a busca pela padronização de itens em catálogo eletrônico enseja, mais do que a necessidade de sistema informatizado, de gerenciamento centralizado, a centralização dessas informações em relação às características – e preços – dos itens que se almeja padronizar.

No inciso seguinte consta a definição de sítio eletrônico oficial, no qual devem ser divulgadas “de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital” dos respectivos órgãos e entidades sujeitos à NLLC, que exige, também, um mínimo de padronização e centralização de procedimentos para concentrar às informações que necessitem ser divulgadas no portal eletrônico, que, inclusive, foi criado pelo art. 174 e denominado de Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), destinado, conforme seu inciso I, à “divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos” pela nova lei (Brasil, 2021).

Os dispositivos que tratam a questão da centralização, objeto da presente pesquisa, são os arts. 19, em especial seu inciso I, e o 181, em especial o seu *caput*:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos **deverão:**

I - **instituir instrumentos** que permitam, **preferencialmente**, a **centralização dos procedimentos** de aquisição e contratação de bens e serviços;

[...]

Art. 181. Os entes federativos **instituirão centrais de compras**, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no **caput** deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (grifo nosso).

Além disso, como leciona Fenili (2024, p. 175), “a hipótese de centralização também é prevista para fins de execução de políticas públicas oriundas de transferências voluntárias desde a união, adotando-se, nesse caso o sistema de registro de preços como órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal”, conforme § 6º do art. 86 da NLLC²⁵.

Como será demonstrada ao longo desta pesquisa, a questão da centralização é deveras complexa. Por isso, ambos os dispositivos serão abordados, inicialmente, em tópicos distintos na tentativa de facilitar a compreensão sobre o assunto.

1.2.4.1 O ART. 19 DA LEI N. 14.133/2021

O art. 19, conforme a estrutura organizacional da NLLC, está inserido na Seção I (Da Instrução do processo licitatório) do Capítulo II (da fase preparatória). Apesar da previsão expressa sobre centralização ter sido consignada apenas no inciso I, imperioso conhecer e estudar todo o dispositivo legal para compreender melhor a intenção do legislador, o contexto em que o comando normativo está inserido e a respectiva interpretação.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

²⁵ Art. 86. [...] § 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a **centralização dos procedimentos** de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de **padronização** de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir **sistema informatizado de acompanhamento** de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, **modelos de minutas** de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de **tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais** de obras e serviços de engenharia.

§ 1º O catálogo referido no inciso II do **caput** deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do **caput** ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do **caput** deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (**Building Information Modelling** - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la. (grifos do autor e nosso).

O art. 19 estabelece medidas sistêmicas para implementar providências genéricas que agilizem as contratações e modernizem os mecanismos de fiscalização de execução de obras e serviços de engenharia. A efetiva implantação dessas medidas e providências enseja a necessidade de regulamentação, dever que deve ser observado pelos agentes públicos competentes.

Mais especificamente sobre o inciso I, que traz a previsão sobre a centralização das contratações de bens, serviços e obras, sua aplicação pode simplificar a burocracia e fomentar a economia de escala com o aumento dos quantitativos a serem adquiridos em uma única licitação para uma pluralidade de órgãos e entidades diversos, sem

desconsiderar, porém, que, embora a centralização possa produzir efeitos econômicos evidentes, sua adoção seria incompatível com o princípio do parcelamento, também consagrado na nova lei (art. 40, V, “b”, e 47, II).

A centralização pode, também, afastar a viabilidade de competição das microempresas e empresas de pequeno porte, agravar a questão dos problemas de inadequação dos objetos adquiridos e potencializar o risco do aumento da corrupção (Justen Filho, 2021).

Franco Neto (2023, pág. 83), sobre o inciso I do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, explica que a expressão “deverão instituir”, revela dois aspectos, o primeiro no sentido de tratar-se de uma diretriz, e o segundo que cabe aos próprios entes a regulamentação do assunto. Explica, ainda, que “a ausência de sanção pode fazer com que a ordem não tenha a força almejada”, assim como que a “inobservância das diretrizes gerenciais da NLLC pode levar à eventual responsabilização perante os órgãos de controle”.

Na continuidade da exposição do seu entendimento, Franco Neto (2023, p. 83), sobre compra centralizada, defende que:

Nada obstante a obrigação legal de instituir instrumentos de centralização de compras, isso não significa que a utilização deles seja obrigatória. Mais do que uma imposição cega, a compra centralizada deve ser vista como uma alternativa de gestão de aquisições. A decisão por centralizar ou não a contratação de um objeto deve perpassar por diversas ponderações e estudos, a fim de verificar se centralizar, a depender do caso, é mais benéfico do que desvantajoso.

O art. 19 estabelece o dever de implementação de estruturas e processos que contribuam para a efetividade das aquisições e contratações públicas, por meio de ações de centralização e padronização.

A centralização de compras como um dos objetivos da NLLC pode viabilizar o consumo compartilhado, com a respectiva economia de escala, divisão dos custos entre os órgãos e entidades demandantes, assim como viabilizar a criação de catálogo eletrônico de compras, serviços e obras, incluindo a padronização de especificações e os preços daqueles itens adquiridos frequentemente, o que facilitará o planejamento e procedimento das contratações futuras (Dias, 2023 apud Camarão, 2022; Justen Filho, 2021).

O Tribunal de Contas da União (TCU), na 5ª edição do Manual Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, entende que a padronização e a realização de contratações centralizadas ou compartilhadas são uma das diretrizes dispostas na NLLC, assim:

Convém mencionar que a Lei 14.133/2021 priorizou a realização das contratações compartilhadas. O artigo 19 da Lei estabelece a centralização de procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; a criação de um catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras; e a adoção de modelos de documentos padronizados, como editais, termos de referência e contratos.

A centralização de procedimentos busca otimizar e simplificar o processo de contratação, garantindo a padronização e a eficiência do processo.

[...]

Por fim, cabe reiterar que, sempre que possível, a Administração deve realizar contratações de forma centralizada ou compartilhada, bem como utilizar especificações de objetos e modelos de documentos padronizados por órgãos centrais, com vistas à racionalização processual e à economia de escala. Essa é uma das diretrizes da Lei 14.133/2021, previstas no art. 19 [...]. (TCU, 2023)

Os instrumentos de centralização permitem a padronização dos procedimentos e, por isso, considerando a lógica interpretativa de que preferencial é algo obrigatório, a Administração Pública deve adotar a centralização, salvo se houver razões, devidamente justificadas e motivadas, em sentido contrário (Ache; Fenili, 2022; Carvalho; Oliveira; Rocha, 2023).

Assim, esses instrumentos podem viabilizar uma melhor atuação, comunicação e coordenação intragovernamental e promover o compartilhamento dos recursos intelectuais nos procedimentos adotados. A intenção de registro de preços, centros de serviços compartilhados, sub-rogações contratuais, ferramentas de gestão de conhecimento, dentre outras, são medidas que instrumentalizam a centralização e, conseqüentemente, a padronização (Ache; Fenili, 2022; Carvalho; Oliveira; Rocha, 2023).

O PNCP coaduna com a intencionalidade do legislador em promover medidas de centralização, corroborando com os objetivos da NLLC, uma vez que o portal visa a centralização de publicação dos atos licitatórios e das contratações públicas.

Observa-se que a maior parte dos entendimentos dispostos acima referem-se apenas à centralização de compras no sentido de concentração ou compartilhamentos das aquisições e contratações de serviços em únicos processos licitatórios (ou de contratação direta, quando for o caso).

Em outras palavras, limitam-se à centralização de objetos, em maiores quantidades, em únicos processos de aquisição ou contratação, para atender as necessidades de mais de um ente ou órgão interessado, visando, não apenas a padronização, mas principalmente a economia de escala.

Contudo, essa interpretação deve ser ampliada para que os objetivos da nova lei sejam efetivamente cumpridos. Embora não seja tarefa fácil conceituar e delimitar objetivamente a centralização de compras, a própria dificuldade indica a amplitude do assunto.

A centralização de compras, em aspecto amplo, vai além das compras compartilhadas ou da centralização dos atos administrativos dos procedimentos e processos de compras. A centralização de compras pode ser instrumentalizada através de diversas medidas, incluindo ações de recursos humanos que visem qualificar e especializar os agentes públicos envolvidos, como a gestão de conhecimento.

Não parece ter sido a intenção do legislador limitar ou restringir a interpretação do inciso I quando mencionou a centralização de procedimentos, no plural, e incluiu no mesmo dispositivo legal, em outros incisos, diversos procedimentos que deverão ser regulamentados, que se tratam, em maior ou menor intensidade, sobre centralização e padronização. Os demais incisos do art. 19 também devem ser considerados como instrumentos que efetivem a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços.

Em sentido amplo: o inciso II centraliza e padroniza os objetos para aquisição e contratação em catálogo eletrônico; o inciso III prevê a instituição de “sistema informatizado de acompanhamento de obras”, ou seja, o sistema centralizará as informações para facilitar a gestão e fiscalização dos respectivos contratos; o inciso IV centraliza os atos administrativos de edição de modelos de minutas que deverão ser realizados “com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno”, para promover a padronização desses instrumentos;

e o inciso V trata sobre a promoção e “adoção gradativa de tecnologia e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia”, o que também pode ser considerada como uma forma de centralização dos procedimentos (Brasil, 2021).

Ressalte-se que a centralização de compras, concentração ou compartilhamento de compras em si, não deve ser desconsiderada como uma das possibilidades de centralização mencionada no inciso I do art. 19, da NLLC, assim como não pode ser interpretada como única hipótese para instituição de instrumentos que permitam a centralização dos procedimentos.

A concentração ou compartilhamento das aquisições e contratações devem ser consideradas como um dos instrumentos aptos de centralização dos procedimentos. Mas, repita-se, não é a única, tampouco exclusiva, forma de centralização dos procedimentos de aquisições e contratações pela Administração Pública.

1.2.4.2 O ART. 181 DA LEI N. 14.133/2021

O art. 181 da NLLC, inserido no Capítulo III (das disposições transitórias e finais), estabelece que:

Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no **caput** deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. (grifos do autor e nossos)

Para Torres (2023), as Centrais de Compras funcionam como um “filtro qualificado” das demandas de toda a Administração Pública para o mercado, com a possibilidade de ganhos de escala, otimização do planejamento, redução dos custos burocráticos e melhor controle da corrupção.

Importante observação faz Franco Neto (2023, pág. 83) sobre o assunto:

Importante salientar que a diretriz legal de se concentrar mecanismos de aquisição e contratação de bens e serviços, por

si só, não consolida a governança nas compras governamentais, pois a implementação organizacional aos entes que ainda não possuem centrais de compras ou que não têm o hábito de usar instrumentos negociais de agregação de demandas certamente envolve longa caminhada de aprendizado e mudança de cultura, de maneira que a organização e estruturação planejada de todos os elementos que envolvem o tema se fazem indispensáveis.

Sobre o dispositivo legal em questão, Dias (2023, pág. 262) acredita que:

A centralização de compras é verdadeira inovação legislativa, de grande impacto nas compras públicas, mas ainda com diversas questões acerca de sua efetiva implantação. O legislador não instituiu qualquer prazo para sua implementação passando a soar o dispositivo mais como uma recomendação ou diretriz.

A determinação da criação de Centrais de Compras no *caput* do art. 181 da NLLC pretende assegurar maior eficiência nos processos e procedimentos de licitações e contratações públicas, pois, segundo Carvalho, Oliveira e Rocha (2023) deve funcionar como órgão autônomo, especializado, com agentes públicos qualificados, cujo certames realizados poderão atender diversos órgãos e entidades daquele ente federativo.

No entendimento do TCU, as centrais de compras previstas no art. 181, possuem como objetivo centralizar demandas e promover compras conjuntas, visando a obtenção de maiores vantagens econômicas, sem deixar de ressaltar a necessidade e importância dos gestores públicos competentes em estabelecer diretrizes adicionais que orientem sua efetiva implantação da NLLC (TCU, 2023).

Sobre o art. 181 da Lei n. 14.133/2021, Fenili (2024, p. 174) aduz que trata-se de centralização estrutural, “qual seja, aqui se dá via a criação de estruturas organizacionais voltadas ao processamento de contratações públicas para diversos órgãos e entidades, que atuam, para todos os fins, como clientes de tais estruturas”.

Além disso, defende que não é “descabida a interpretação de que o dispositivo supra vem a dar um caráter executivo ao comando” exposto no inciso I do art. 19 da NLLC (Fenili, 2024, p. 174).

O parágrafo único do art. 181 dispõe, ainda, que “no caso dos municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão

preferencialmente constituídos consórcios públicos” para o cumprimento das atividades previstas no *caput*.

Os consórcios podem ser criados como pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado, sem que haja confusão entre o consórcio e os entes que o integram, exercendo verdadeiramente as atividades de centrais de compras para seus consorciados, cujo fundamento constitucional remonta ao art. 241 da CF, regulamentado pela Lei n. 11.407/2005 (expressamente mencionada no dispositivo em questão).

Para Camarão e Soares (2022), as centrais de compras e consórcios criados pelos municípios ensejam a institucionalização e organização de sua estrutura, desde a realização do planejamento, conforme as necessidades dos órgãos e entidades demandantes, até a formalização e gestão dos contratos administrativos.

Em regra, a instituição de central de compras, que não exige – necessariamente – a criação de uma nova pessoa jurídica, efetiva-se por meio de ato regulamentar que deve estabelecer as competências, procedimentos e fluxos de trabalho. A NLLC trouxe como diretriz as compras colaborativas por vários órgãos e entidades, tendo em vista que as aquisições compartilhadas apresentam muitas vantagens como a redução de processos de processos, especialização dos agentes públicos envolvidos e rateio de recursos (Camarão; Soares, 2022).

Embora as autoras, Camarão e Soares (2022), reconheçam a vantajosidade da centralização das compras, também alertam para as desvantagens, especialmente àquelas decorrentes da ausência de planejamento, presentes na maioria das organizações municipais.

A instituição de central de compras é complexa e precisa de todo um arcabouço e estrutura que a sustente e a organize, em especial à luz das diretrizes da NLLC que se mostra detalhista ao descrever os documentos e procedimentos a serem observados na fase preparatória da licitação, atividades essenciais para o funcionamento da central.

Outras questões podem ser considerados como pontos sensíveis na instituição de centrais de compras e consórcios públicos como a catalogação e padronização de objetos, a definição dos itens a serem licitados e os volumes das contratações que impactam as empresas locais que, mesmo com os benefícios previstos para microempresas e empresas de pequeno porte, podem perder mercado para as empresas

maiores com melhores condições de ofertar preços menores, ceifando a arrecadação e empregabilidade nos municípios (Camarão; Soares, 2022).

Imperioso registrar que há discussão sobre eventual violação à autonomia federativa com a imposição legal, por meio do art. 181 da NLLC, para que os entes criem centrais de compras, a exemplo do entendimento de Justen Filho (2021) ao afirmar que a regra vincula somente a União e que os demais entes federativos devem decidir se criarão ou não suas centrais. A diretriz contida no art. 181 da NLLC, segundo o entendimento mencionado autor, impõe indevidamente um dever jurídico aos demais entes federativos, violando flagrantemente sua autonomia.

Sobre a duvidosa constitucionalidade do art. 181, Silva (2023) leciona que uma lei pode, legitimamente, determinar práticas administrativas em relação à União, mas não aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que possuem, por força constitucional, competência e autonomia determinar suas próprias práticas. Aduz, ainda, que na redação do próprio dispositivo legal contém o comando de que os entes instituirão essas centrais, razão pela qual se a competência pertence a cada ente, a lei federal, por mais conveniente que seja, não deve impor a ele o que fazer.

Constata-se que o dispositivo traz um comando determinante para os entes federativos instituírem centrais de compras para realizar suas compras e contratações em grande escala, atendendo a diversos órgãos e entidades sob sua competência, assim como para atingir as demais finalidades da NLLC.

Prevê, ainda, por meio do parágrafo único, que nos casos de pequenos municípios, a central de compras será, preferencialmente, concretizada por meio de consórcios públicos, nos termos da Lei n. 11.107/2005.

Sem desconsiderar a possibilidade do art. 181 da NLLC ser declarado inconstitucional pela violação do pacto federativo, conforme exposto alhures, enquanto não sobrevier essa decisão, não há como ignorar o comando dos entes federativos instituírem centrais de compras. E àqueles que ainda não possuem centrais, sua instituição, embora não esteja consignado de forma expressa, deverá ser realizada por meio de norma específica sobre o assunto.

Além disso, importante ressaltar que, diante da vasta complexidade da estrutura administrativa que os entes, órgãos e entidades possuem, especialmente em relação aos municípios, a centralização de compras, seja através de centrais ou consórcios, é medida que precisa ser analisada cuidadosamente à luz das suas peculiaridades, estrutura e maturidade institucional e de gestão de compras.

Não há como replicar indiscriminadamente modelos instituídos, ainda que bem-sucedidos, pois o que gera bons resultados para um pode trazer resultados negativos para o outro.

Os consórcios necessariamente são instituídos através da criação de pessoa jurídica, de direito privado ou público. Todavia, a NLLC não mencionou qualquer diretriz em relação a forma de instituição das centrais de compras, tampouco sobre a necessidade de instituição de pessoa jurídica, o que também não está vedada. A instituição deverá ocorrer por meio de norma específica, que deverá dispor sobre sua estrutura organizacional e competências, o que dependerá das peculiaridades de cada ente, órgão ou entidade.

Por oportuno, destaca-se que não há vedação, também, para que municípios com mais de dez mil habitantes e os demais entes federativos eventualmente constituam consórcio para as finalidades previstas no art. 181 da NLLC.

Diante do exposto no presente capítulo, observa-se no marco teórico que as pesquisas sobre centralização de compras se intensificaram e que, ainda que não seja uma verdadeira e pura inovação, sua adoção pela Administração Pública, especialmente na esfera municipal pode enfrentar muitos desafios.

As pesquisas sobre o assunto, ainda que adotem conceituações diversas, coincidem nos objetivos e finalidades da centralização de compras, incluindo as realizadas por meio de centrais de compras, que visam, primordialmente, em síntese, maior planejamento, a racionalização dos recursos envolvidos, a potencialização da economia de escala, a obtenção de melhores resultados e a promoção de maior eficiência, efetividade e eficácia nas compras e contratações públicas.

No marco normativo, constata-se que os comandos legais vigentes seguem nesse mesmo sentido. A NLLC, além de determinar expressamente a instituição de centrais de compras (art. 181), reflete os

objetivos e finalidades da centralização contidas na literatura sobre o assunto, como, por exemplo, as normas e diretrizes contidas nos arts. 11 e 19, sem prejuízo de outros comandos na lei que coadunam com o planejamento, racionalização de recursos, melhores resultados e maior eficiência, efetividade e eficácia nas contratações públicas.

Por isso as regulamentações à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos são tão importantes e essenciais, pois podem – e devem – servir de instrumento para a concretização desses objetivos e finalidades através do estabelecimento de normas e diretrizes de acordo com as peculiaridades e organização de cada ente, órgão ou entidade da Administração Pública.



2

**CAPÍTULO II – DA
METODOLOGIA**

O método científico, conforme lecionado por Stella Regina Taquette (2021, p. 56) “pode ser definido como o caminho a ser percorrido numa pesquisa para alcançar os resultados da melhor forma possível. Suas técnicas e instrumentos de coleta de dados devem ser adequados ao objeto em estudo que permita o alcance dos objetivos, responda as indagações a investigação científica e produza conhecimento válido. Inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitem a construção da realidade, o potencial criativo do investigador e, como se pode supor, é variável conforme o objeto da pesquisa”.

Partindo da premissa que todas as classificações decorrem do estabelecimento de algum critério, a pesquisa pode ser classificada de acordo com os seus objetivos gerais (tipos de pesquisa) como: exploratórias, descritivas e explicativas. Definidos os objetivos a serem alcançados, o método proposto deve ser aquele que melhor se adeque à pergunta de pesquisa e, conseqüentemente, seja capaz de respondê-la (Gil, 2022; Taquette, 2021).

O cerne do trabalho consiste em analisar quais são as capitais da Região Norte do Brasil que já instituíram centrais de compras à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Para tanto, objetiva-se verificar e identificar quais são as capitais da Região Norte que já regulamentaram à NLLC e quais foram os assuntos objetos desses regulamentos. Além disso, busca-se, principalmente, identificar quais capitais da Região Norte já instituíram centrais de compras, conforme determinação do art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Desta forma, a natureza da presente pesquisa é exploratória, que pretende oferecer informações sobre seu escopo (objeto) e nortear a formulação de hipóteses, bem como descritiva, que descreve, analisa e interpreta o objeto pesquisado.

Marina de Andrade Marconi (2002, p. 85), sobre as pesquisas exploratórias, aduz que:

[...] são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla

finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos. Empregam-se geralmente procedimentos sistemáticos ou para a obtenção de observações empíricas ou para as análises de dados (ou ambas, simultaneamente). Obtêm-se freqüentemente descrições tanto quantitativas quanto qualitativas do objeto de estudo, e o investigador deve conceituar as inter-relações entre as propriedades do fenômeno, fato ou ambiente observado. Uma variedade de procedimentos de coleta de dados pode ser utilizada, como entrevista, observação participante, análise de conteúdo etc., para estudo relativamente intensivo de um pequeno número de unidades, mas geralmente sem o emprego de técnicas probabilísticas de amostragem. Muitas vezes ocorre a manipulação de uma variável independente com a finalidade de descobrir seus efeitos potenciais.

As pesquisas exploratórias, segundo Marina de Andrade Marconi (2002, p. 85), dividem-se em: a) *estudos exploratório-descritivos combinados*, “que tem como objetivo descrever completamente determinado fenômeno, com por exemplo o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas”; b) *estudos que usam procedimentos específicos para coleta de dados*, que “são aqueles estudos exploratórios que utilizam exclusivamente um dado procedimento, como, por exemplo, análise de conteúdo, para extrair generalizações com o propósito de produzir categorias conceituais que possam vir a ser operacionalizadas em um estudo subsequente”; e c) *estudos de manipulação experimental*, “que têm por finalidade manipular uma variável independente, a fim de localizar variáveis dependentes que potencialmente estejam associadas a ela, estudando-se o fenômeno em seu meio natural. O propósito desses estudos geralmente é demonstrar a viabilidade de determinada técnica ou programa como uma solução, potencial inviável, para determinados programas práticos”.

As pesquisas descritivas, segundo Antônio Carlos Gil (2002, p. 42):

[...] têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática. [...] Algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da

existência de relações entre variáveis, e pretendem determinar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Há, porém, pesquisas que, embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias.

A análise do conteúdo se divide em quantitativa e/ou qualitativa. As pesquisas quantitativas, segundo Stella Regina Taquette (2021, p. 61), são as que “se propõe a encontrar relações entre variáveis, determinar causalidade, predição controle e explicação para fenômenos específicos”. Para referida autora, as pesquisas qualitativas, por sua vez, são as que “pretende descrever realidades múltiplas, compreender e buscar significados para questões visíveis e invisíveis”.

Ao sintetizar a diferenciação entre pesquisa quantitativa e qualitativa, Marina de Andrade Marconi (2002, p. 140) leciona que:

As medidas quantitativas respondem à pergunta “quanto” e as qualitativas a questão “com o”. Os dois tipos são importantes na investigação e se constituem no corpo do trabalho.

A abordagem adotada é a qualitativa, com pesquisa bibliográfica, documental e textual e sua respectiva análise. Buscou-se a presença ou ausência de algumas qualidades ou características como a existência ou não de regulamentações à NLLC, os assuntos eventualmente regulamentados e, principalmente, a instituição ou não de centrais de compras conforme as diretrizes contidas na Lei n. 14.133/2021, através de pesquisa documental.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (Gil, 2002, p. 45).

Para obtenção dos documentos e informações relevantes a presente pesquisa, iniciou-se a busca pela internet, especialmente nos sites oficiais das prefeituras municipais pesquisadas, inclusive naqueles destinados à publicação e divulgação dos diários oficiais. Os sites mais pesquisados para obtenção de dados constam indicados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Principais sites pesquisados

Principais sites pesquisados	
https://prefeitura.belem.pa.gov.br/	http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario
https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel	https://www.portovelho.ro.gov.br/
https://boavista.rr.gov.br/	https://www.portovelho.ro.gov.br/dom
https://publicacoes.boavista.rr.gov.br/diarios/edicao	https://www.diariomunicipal.com.br/arom/
https://macapa.ap.gov.br/	https://www.riobranco.ac.gov.br/
https://macapa.ap.gov.br/diarios-oficiais/	http://diario.ac.gov.br/
https://www.manaus.am.gov.br/	https://www.gov.br/economia/pt-br
http://dom.manaus.am.gov.br/	https://www.in.gov.br/servicos/diario-oficial-da-uniao
https://www.palmas.to.gov.br/	http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/porta/licitacoes-e-contratos/legislacao/
https://www.palmas.to.gov.br/	

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Na pesquisa nos sites mencionados, principalmente naqueles que disponibilizavam o diário oficial dos entes municipais, alguns deles permitia-se busca por palavras-chave. Outros não era permitida a busca dessa forma ou não era confiável sua utilização, razão pela qual foram feitos *download* de centenas de arquivos (diários oficiais) para posterior verificação, em cada um deles, dos atos eventualmente publicados que contivessem o escopo desta pesquisa.

A pesquisa para identificação das regulamentações editadas e publicadas pela Prefeitura Municipal de Belém (PMB), Capital do Estado Pará (PA), foi realizada, sem dificuldades, através do sítio oficial do Diário Oficial do Município de Belém (DOM), disponível em <https://sistemas.belem.pa.gov.br/diario/painel>.

A mesma facilidade de acesso às informações ocorreu com a Prefeitura Municipal de Boa Vista (PMBV), Capital do Estado de Roraima (RR), cuja pesquisa foi realizada junto ao sítio do Diário Oficial

do Município, acessado em <https://publicacoes.boavista.rr.gov.br/diarios/edicao>.

Na Prefeitura Municipal de Macapá (PMM), a pesquisa nos Diários Oficiais foi realizada com o acesso ao seu sítio oficial em <https://macapa.ap.gov.br/diarios-oficiais/>. Apesar de possibilitar a pesquisa pelo número do diário e/ou data inicial e data final da publicação, não há disponível campo para pesquisar palavras-chave.

Outra situação que dificultou a pesquisa é a maneira pela qual os DOM são editados e publicados. Ao abrir qualquer DOM do ente, incluindo os mais recentes, constata-se que não são elaborados de forma digital ou eletrônica, ainda que sejam transformados e publicados em *Portable Document Format* (PDF).

Os atos administrativos e informações publicados no Diário Oficial do Município de Macapá são visivelmente fotocópias dos originais, recortados e colados, literalmente, em folhas de papéis em branco que, posteriormente, são digitalizadas e transformadas em PDF.

Por isso, não há como realizar, após abertos os arquivos do DOM em PDF, a busca pela ferramenta *Buscar*, *Pesquisar* ou *Encontrar na Página*, a depender do navegador utilizado, também acionada pelo atalho de teclado *Ctrl F*, que abre campo para inserção de palavras que se pretende localizar.

No sítio oficial da PMM, <https://macapa.ap.gov.br/>, foram acessados os caminhos do Portal da Transparência, Governo Transparente, Licitações, Contratos e Convênios, Legislação Municipal, dentre outros, para obter as informações necessárias à pesquisa, mas não houve êxito nas buscas realizadas.

Na página inicial do sítio oficial da PMM há ferramenta de busca “O que você procura?” e as únicas informações sobre a NLLC localizadas naquele portal referem-se às notícias de capacitações realizadas aos servidores sobre o novo diploma legal de licitações e contratos administrativos, publicadas em 14/10/2021, 03/04/2022, 04/04/2022, 05/04/2022 e 20/07/2023.

Assim, não se extraiu nenhuma informação relevante às eventuais regulamentações à NLLC nos portais oficiais do ente municipal, tampouco foram respondidos os e-mails enviados aos

endereços eletrônicos²⁶ indicados em seu site. Tentativa de contato telefônico também foram realizadas sem sucesso (operadora informava que o número não existia ou chamava sem atendimento).

Buscas foram realizadas no Google, sem que qualquer resultado relevante para a presente pesquisa fosse obtido, razão pela qual a alternativa para identificar eventual regulamentação à NLLC pela PMM, em especial sobre a centralização de compras, foi a abertura e *download* de todos os DOM publicados pelo ente municipal entre o período de 01/04/2021 e 30/12/2023, para que, com auxílio da extensão *PDF Editor for Chrome*²⁷, do Google Chrome, fosse possível a extração de expressões e/ou palavras das imagens digitalizadas e publicadas como diário oficial.

A extensão também não conseguiu ler as imagens digitalizadas do DOM, em virtude de sua baixa qualidade, razão pela qual optou-se pela utilização do leitor de PDF do IOS²⁸ e foram abertos todos os diários²⁹ publicados (<https://macapa.ap.gov.br/diarios-oficiais/>), no período entre 01/04/2021 e 30/12/2023 para pesquisa com palavras-chave, que possibilitou encontrar as menções da Lei n. 14.133/2021 nos atos publicados da PMM, incluindo a regulamentação realizada por meio de decreto.

Por isso, sobre a Prefeitura Municipal de Macapá, não há como assegurar o êxito na obtenção de todos os dados (primários), tampouco garantir que todas as regulamentações, objeto do estudo, durante o período pesquisado, foram alcançadas na presente pesquisa.

A pesquisa nos Diários Oficiais da Prefeitura Municipal de Manaus, Capital do Estado do Amazonas (AM), foi realizada junto ao seu site institucional oficial, <http://dom.manaus.am.gov.br/>, cujo resultados relevantes à presente pesquisa foram encontrados sem qualquer entrave.

Na Prefeitura Municipal de Palmas (PMP), Capital do Estado do Tocantins (TO), a pesquisa também foi realizada através do Diário Oficial disponibilizado no sítio eletrônico do ente, através do endereço

²⁶ contato@macapa.ap.gov.br e segov@macapa.ap.gov.br.

²⁷ Tradução: PDF Edição para Chrome.

²⁸ Sistema operacional móvel da Apple.

²⁹ Ainda que selecionado o período de busca nos DOM da PMM, constatou-se que muitos deles encontravam-se fora da ordem cronológica, inclusive em relação ao ano de publicação, o que também dificultou a realização da presente pesquisa.

<http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario>, sem maiores dificuldades na obtenção das informações.

No site da Prefeitura Municipal de Porto Velho (PMPV) foi possível acessar os Diários Oficiais dos Municípios de Rondônia (DOM) pelos caminhos <https://www.portovelho.ro.gov.br/dom> e <https://www.diariomunicipal.com.br/arom/>. Porém, as publicações da PMPV ocorrem em conjunto com outros entes municipais do Estado de Rondônia, o que ensejou maior morosidade na obtenção dos dados, especialmente se pesquisados por meio de palavras-chaves, uma vez que o diário é compartilhado com diversos atos administrativos publicados.

Não foi localizado, no sítio oficial do município, nenhuma informação relevante à pesquisa, por isso a busca no diário oficial foi fundamental, ainda que levasse mais tempo para verificação das informações que seriam relevantes para o estudo.

A Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB), publica seus atos no Diário Oficial do Estado do Acre (DOE) disponível em <http://diario.ac.gov.br/>. Por contemplar diversos entes, órgãos e entidades, a pesquisa apresentou centenas de resultados às palavras-chave utilizadas, que em expressiva maioria não pertenciam às publicações da PMRB, assim como na Prefeitura Municipal de Porto Velho.

Por isso, continuou-se a pesquisa no Portal da Transparência do Município, <https://transparencia.riobranco.ac.gov.br/>, incluindo no caminho que consta a legislação, <https://transparencia.riobranco.ac.gov.br/ato-legal/>, mas nenhum resultado foi encontrado.

Em pesquisa no Google, encontrou-se o Portal Cidade Transparente do Município de Rio Branco, no endereço eletrônico <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/licitacoes-e-contratos/legislacao/>, que contém os atos normativos editados pela PMRB relacionados à Lei n. 14.133/2021, buscando-se, posteriormente, no DOE, cuja publicações do ente municipal em questão são realizadas.

Embora os diários oficiais da PMPV e da PMRB sejam compartilhados com outros entes da Administração Pública de suas respectivas regiões, a pesquisa em relação a Rio Branco, além de ter sido mais célere, trouxe mais confiabilidade na obtenção dos dados,

pois o Município, em seu sítio oficial, concentrou em determinada página todos os atos normativos publicados referentes à NLLC, que permitiu a conferência junto ao diário.

A obtenção de dados primários (regulamentos publicados) foi realizada com facilidade junto as prefeituras municipais de Belém/PA, de Boa Vista/RR, de Manaus/AM, de Palmas/TO e de Rio Branco/AC.

O mesmo não ocorreu com Macapá/AP e Porto Velho/RR, que elevaram significativamente o tempo de pesquisa para obtenção das informações relevantes, assim como impediu maior segurabilidade das informações utilizadas no estudo pela possibilidade de existência de outras publicações (regulamentações) não alcançadas na pesquisa.

Na verificação individual de cada diário também se utilizou palavras-chave no intuito de otimizar o tempo de pesquisa. Após, iniciou-se uma primeira leitura, mais atenciosa, dos atos administrativos publicados que continham alguma das palavras-chave pesquisadas, para verificação, dentre eles, de quais efetivamente serviriam aos objetivos desta pesquisa.

Em seguida, separado os respectivos arquivos, iniciou-se a análise textual e empírica dos regulamentos publicados, partindo dos princípios, diretrizes e normas da Lei n. 14.133/2021.



3

CAPÍTULO III – DA ANÁLISE EMPÍRICA

3.1. REGULAMENTAÇÕES POR CAPITAL

Para a identificação de quais capitais da Região Norte (Belém/PA, Boa Vista/RR, Macapá/AP, Manaus/AM, Palmas/TO, Porto Velho/RO e Rio Branco/AC) regulamentaram a centralização, conforme as diretrizes contidas no art. 19, inciso I e art. 181, *caput*, ambos da NLLC, o levantamento de dados e informações se deu prioritariamente através de atos administrativos pesquisados e coletados por meio eletrônico, junto aos diários oficiais municipais dessas capitais do período de 01/04/2021 (publicação e início da vigência da NLLC) à 30/12/2023, data da aplicabilidade obrigatória da NLLC para todos os entes, órgãos e entidades da Administração, e respectiva revogação das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2002 e arts. 1º ao 47 da Lei n. 12.462/2011, conforme art. 1º c/c 193 da Lei n. 14.133/2021.

3.1.1. BELÉM/PA

Após o advento da Lei n. 14.133/2021, publicada em 01/04/2021, as primeiras publicações oficiais que mencionaram a NLLC ocorreram em 21/05/2021 no DOM n. 14.245, tratando-se de dispensa de licitação com fulcro no art. 75, inciso VIII, do novo diploma legal. Desde então centenas de atos foram publicados demonstrando inequivocadamente a aplicação da NLLC em contratações diretas (dispensas de licitação e inexigibilidade).

A transição foi mencionada, mas não regulamentada, pela primeira vez no DOM n. 14.299, publicado em 09/08/2021, através da Instrução Normativa n. 01/2021-SECONT, que regulamenta os procedimentos a serem adotados pelos responsáveis pela execução, acompanhamento da vigência dos contratos administrativos e a celebração de aditivos contratuais no âmbito do Poder Executivo do Município de Belém, editada em 05/08/2021 pela Secretaria Municipal de Controle, Integridade e Transparência (SECONT).

Embora a instrução normativa refira-se à regulamentação de dispositivos legais referentes à Lei n. 8.666/1993, em suas considerações

consignou sua edição como necessária para preparar a transição à Lei n. 14.133/2021.

A Unidade Coordenadora do Programa de Saneamento da Bacia Estrada Nova (UCP/PROMABEN), pertencente ao Fundo Municipal de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol (Fundo Ver-o-Sol) editou em 13/08/2021 a Instrução Normativa n. 04/21-/UCP/PMB, que versa sobre o procedimento de licitações para contratações de bens, obras e serviços nas modalidades da Política do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Sistema Nacional, Licitação Pública Nacional (LPN), publicada no DOM n. 14.304, em 16/08/2021.

A instrução estabelece os procedimentos dos processos administrativos de contratação de obras, bens e serviços de competência da UCP/PROMABEN, consignando expressamente, na sua fundamentação legal e no art. 9º, a necessidade de observância da Lei n. 8.666/1993, enquanto vigente, e da Lei n. 14.133/2021, sem, contudo, adentrar às eventuais regras de transição entre os dois diplomas legais.

A Secretaria Municipal de Saneamento (SENSAN) designou Comissão Municipal de Deliberação e Acompanhamento para fins de análise e formalização de documentos a Proposta de Manifestação de Interesse (PMI), visando a realização de estudos de viabilidade técnica, operacional, ambiental, econômico-financeira e jurídica referente aos serviços de “manejo de resíduos sólidos, limpeza urbana e destinação final e ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos”, com base, dentre outros, no art. 81 da Lei n. 14.133/2021, através da Portaria n. 155/2021-GABS/SESAN BELÉM, de 17 de agosto de 2021, publicada no DOM n. 14.307 em 19/08/2021.

No primeiro trimestre de 2022, ainda sem qualquer publicação referente à efetiva regulamentação da Lei n. 14.133/2021, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Belém (IPMB) instituiu, com fulcro nas Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2004, 12.462/2011 e art. 7º da Lei Municipal n. 9.403/2018, a Comissão Interna Permanente de Licitações e Contratos (CIPLC) para o exercício de 2022/2023, através da Portaria n. 0119/2022-GP/IPMB/BELÉM/PA, de 08 de março de 2022, publicada em 09/03/2022 no DOM n. 14.436.

Ainda que a portaria não tenha sido fundamentada à luz da NLLC, seus arts. 2º e 3º estabeleceram expressamente a possibilidade de aplicação às normas equivalentes da Lei n. 14.133/2021.

Outros órgãos da PMB³⁰ também instituíram comissões permanentes de licitações, designaram pregoeiros, dentre outros, com fundamento, total ou parcial, à NLLC.

A SENSAN instituiu, através da Portaria n. 067/2022–GABS/SESAN BELÉM, de 26 de abril de 2022, nos termos das Leis n. 8.666/93 e n. 14.133/2021, a Comissão Permanente de Processo Administrativo Sancionatório (CPPAS/SESAN) relacionado às hipóteses de inadimplemento de contratos administrativos. A portaria foi publicada em 28/04/2022 no DOM n. 14.468.

No mesmo diário foi publicada a Instrução Normativa n. 01, de 01 de fevereiro de 2022, da Secretaria Municipal de Esporte, Juventude e Lazer (SEJEL), que normatiza a concessão de apoio ao fomento do esporte, juventude e lazer e determina, através do art. 7º, que nos casos de doações de materiais a contratação deverá ser realizada com base na Lei n. 14.133/2021.

O regime de transição para a Lei n. 14.133/2021 foi efetivamente regulamentado pelo Decreto n. 106.744/2023-PMB, de 30 de março de 2023, publicado no DOM n. 14.689, em 31/03/2023, determinando a observância das regras previstas na Portaria SEGES/MGI n. 720, de 15 de março de 2023, da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do Governo Federal.

No referido DOM consta, também, a Portaria n. 368/2023-GABS/SESMA/PMB, de 29 de março de 2021, da Secretaria Municipal de Saúde (SESMA), que dispõe sobre o marco temporal de transição para aplicação integral do novo regime de licitações e contratos sob a égide da lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, e respectivos regulamentos no âmbito do seu órgão, adotando o entendimento contido no Acórdão n. 507/2023-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), com prazos diversos do decreto anteriormente mencionado, publicado no mesmo diário oficial.

Imperioso esclarecer, neste momento, que, embora ambas as normas tenham sido publicadas no mesmo diário oficial, não há que se

³⁰ Portaria n. 035/2022, da Secretaria Municipal de Esporte, Juventude e Lazer; Portaria 388/2023-GP/IPMB, do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Belém; Portaria 096/2023-ARBEL, da Agência Reguladora Municipal de Belém; Portaria n. 065/2023, da Secretaria Municipal de Esporte, Juventude e Lazer; Decreto n. 108.360-PMB, de 05 de outubro de 2023; Portaria n. 1107/2023, da Secretaria Municipal de Saúde; etc.

falar eventual conflito entre elas, uma vez que a portaria da SESMA, editada em 29/03/2021, resta tacitamente revogada pelo decreto municipal de 31/03/2023, norma posterior e de hierarquia superior (ab-rogação tácita).

Em 20/04/2023, por meio do DOM n. 14.701, foi publicada a designação de servidores para atuar como pregoeiros (Decreto n. 106.877/2023-PMB, de 18 de abril de 2023) com base na Lei n. 10.520/2002, sem mencionar, contudo, até aquele momento, a alteração das normas de transição à NLLC, haja vista a prorrogação ocorrida por meio da Medida Provisória n. 1.167, de 31 de março de 2023.

Em relação à Lei n. 14.133/2022, o decreto apenas mencionou a vedação da sua utilização combinada com a Lei n. 10.520/2002, bem como o dever de observância ao art. 191 da NLLC (art. 5º).

A Agência Reguladora Municipal de Belém (ARBEL) publicou em 05/05/2023 no DOM n. 14.710, a Portaria n. 071/2023-ARBEL, de 28 de abril de 2023, que instituiu comissão com finalidade de articular projetos e ações, no âmbito das contratações realizadas pela agência, com vistas a implementar as disposições da NLLC, com prazo de duração de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por igual período, conforme arts. 1º e 3º, ambos da mencionada portaria.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente publicou, com base no art. 37 da CF e art. 5º da NLLC, a Instrução Normativa n.003/2023 (conduta dos fiscais de contratos), de 29 de maio de 2023, no DOM n. 14.727, em 30/05/2023, que aprova o manual de atuação dos fiscais de contratos administrativo, devendo conter as obrigações mencionadas em seu art. 1º.

A PMB instituiu a Comissão Especial de Implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos, com vistas à transição das Leis n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 10.520, de 17 de julho de 2002, e n. 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, através do Decreto n. 107.433-PMB, de 12 de junho de 2023, publicado em 14/06/2023 no DOM 14.736, cujo prazo para conclusão dos trabalhos, conforme art. 6º, foi previsto por um ano, prorrogável uma única vez por igual período.

Somente em 27/06/2023, foi publicado no DOM n. 14.745 o Decreto n. 107.634-PMB, de 22 de junho de 2023, que fixa o novo regime de transição de que trata o art. 191 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021,

no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional, tendo em vista que após a publicação do decreto anterior no DOM n. 14.689, em 31/03/2023, houve, naquele mesmo dia, a publicação da Medida Provisória n. 1.167 no Diário Oficial da União, que elasteceu o período para a aplicação obrigatória da NLLC e a respectiva revogação da legislação antecedente.

Além disso, a Portaria SEGES/MGI n. 720/2023, adotada integralmente como regime de transição pelo decreto anterior, foi revogada pela Portaria SEGES/MGI n. 1.769/2023 em 25/04/2023.

Ou seja, com a prorrogação das leis que seriam revogadas e a revogação da portaria que norteava a transição na PMB, o regime de transição foi adequado, à luz das novas normas e diretrizes sobre o assunto, quase três meses depois da publicação do primeiro decreto e da medida provisória e quase dois meses depois da substituição do regime de transição do Governo Federal, adotado pelo ente municipal em questão. O novo decreto revogou expressamente o anterior (art. 6º), bem como manteve a adoção das regras de transição do Governo Federal (art. 4º).

Após um mês da publicação do novo decreto de transição³¹, foram publicadas, em 27/07/2023, por meio do DOM n. 14.764³², as seguintes regulamentações à NLLC:

- a) Decreto n. 107.812, de 17 de junho de 2023: 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 municipal direta, autárquica e fundacional;
- b) Decreto n. 107.811, de 17 de junho de 2023: 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 municipal direta, autárquica e fundacional;
- c) Decreto n. 107.810, de 17 de junho de 2023: Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional; e

³¹ Decreto n. 107.634, de 22 de junho de 2023.

³² BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 64, n. 14.764, 27 julho 2023.

d) Decreto n. 107.809, de 17 de junho de 2023: 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 municipal nas categorias de qualidade comum e de luxo.

No DOM n. 14.788³³, de 21/08/2023, novas regulamentações à Lei n. 14.133/2021 foram publicadas, assim:

- a) Decreto n. 107.922³⁴, de 11 de agosto de 2023: Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional;
- b) Decreto n. 107.923, de 11 de agosto de 2023: Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional;
- c) Decreto n. 107.924, de 11 de agosto de 2023³⁵: Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública Municipal, Direta, Autárquica e Fundacional; e
- d) Decreto n. 107.921, de 11 de agosto de 2023: Dispõe sobre os procedimentos de seleção de imóveis para locação no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional.

Em 22/09/2023, no DOM n. 14.800³⁶, a PMB publicou outro decreto regulamentador:

- a) Decreto n. 108.266, 20 de setembro de 2023: Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional.

No DOM n. 14.809, de 05/10/2023, consta a publicação do Decreto n. 108.360-PMB, de 05 de outubro de 2023, que designou, com fulcro no § 5º do art. 8º da Lei n. 14.133/2021, dentre outros, servidores para

³³ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 64, n. 14.788, 21 agosto 2023.

³⁴ Revogado pelo Decreto n. 108.649-PMB, de 13 de novembro de 2023.

³⁵ Republicado no DOM n. 14.835, de 21 de novembro de 2023.

³⁶ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.800, 22 setembro 2023.

atuarem como pregoeiros e membros da equipe de apoio, em licitações na modalidade pregão.

Mais uma regulamentação à Lei n. 14.133/2021 foi publicada no DOM n. 14.817³⁷ em 20/10/2023:

a) Decreto n. 108.442, 16 de outubro de 2023: Regulamenta o art. 31 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional.

Em 23/11/2023 no DOM n. 14.837³⁸ foram publicadas as regulamentações consignadas abaixo:

a) Decreto n. 108.649, 13 de novembro de 2023: Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional;

b) Decreto n. 108.646, 13 de novembro de 2023: 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 municipal direta, autárquica e fundacional.

Ainda no Diário Oficial do Município do dia 23/11/2023, foi publicado também o Decreto n. 108.647-PMB, de 13 de novembro de 2023, que dispõe sobre a revogação do Decreto nº 107.634, de 22 de junho de 2023, que “fixa o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional”. A revogação entrou em vigor da publicação, ou seja, em 23/11/2023, sem, contudo, ter indicado, no decreto revogador, quais seriam as novas regras de transição à NLLC.

O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Belém (IPMB) publicou, no DOM n. 14.856 de 21/12/2023, a Portaria n. 1109/2023, de 29 de novembro de 2023, que instituiu comissão de apoio à coordenação dos trabalhos de contratações públicas no âmbito do IPMB.

³⁷ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.817, 20 outubro 2023.

³⁸ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.837, 23 novembro 2023.

Em 28/12/2023 foram publicados no DOM n. 14.860³⁹ mais dois decretos regulamentando à NLLC:

- a) Decreto n. 109.035-PMB, de 27 de dezembro de 2023: Altera o Decreto n° 107.810, de 17 de julho de 2023, que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei n° 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional;
- b) Decreto n. 109.040, de 27 de dezembro de 2023: Dispõe sobre a aplicação transitória de regulamentos federais enquanto não houver regulamentação municipal específica sobre os critérios de julgamento na forma eletrônica no âmbito da Administração Pública Municipal, Direta, Autárquica e Fundacional.

Não foram mais encontrados resultados de outras regulamentações durante o período pesquisado.

3.1.2. BOA VISTA/RR

A PMBV publicou o Decreto n. 052/E, de 16 de maio de 2022, que designou a comissão para estudo e posterior aplicação da NLLC, seu primeiro ato normativo relacionado à Lei n. 14.133/2021, em 18/05/2022, através do DOM n. 5.626, após um pouco mais de um ano da publicação da nova lei, ocorrida em 01/04/2021.

Em 11/01/2023, por meio do DOM n. 5.784, foi publicado o Decreto n. 001/E, de 03 de janeiro de 2023, que dispõe sobre o funcionamento da comissão permanente de licitação até a implantação da NLLC.

As regras de transição para a Lei n. 14.133/2021 foram previstas, inicialmente, pelo Decreto n. 038/E, de 22 de março de 2023, publicado no DOM n. 5.833, de 27/03/2023. Contudo, em razão da publicação da Medida Provisória n. 1.167, de 31 de março de 2023, a PMBV editou novas regras de transição, previstas no Decreto n. 050/E, de 18 de abril de 2023, publicada no DOM n. 5.851 em 24/04/2023.

Em 29/05/2023 consta publicação no DOM n. 5.877 do Decreto n. 063/E, de 25 de maio de 2023, que revoga o Decreto n. 052/E, de 16 de

³⁹ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.860, 28 dezembro 2023.

maio de 2022, que nomeou a comissão para estudo e posterior aplicação da NLLC.

No DOM n. 5.899, em 04/07/2023, há publicação de Extrato do Termo de Doação, de 26 de junho de 2023, cujo fundamento legal foi o art. 76, inciso II, alínea “a” da Lei n. 14.133/2021. Outras doações foram realizadas com fulcro na NLLC, conforme extrato publicado no DOM 5.925 em 09/08/2023 e no DOM 6.010 em 21/12/2023.

O Decreto n. 103/E, de 10 de agosto de 2023, publicado no DOM n. 5.928, de 14/08/2023, designou pregoeiros e suas respectivas equipes de apoio para atuar nos processos de pregão da PMBV até a implantação da NLLC, a contar, retroativamente, de 21/05/2023.

A Lei Municipal n. 2.458, de 11 de setembro de 2023, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2024 do Município de Boa Vista e dá outras providências”, publicada no DOM n. 5.952⁴⁰ em 19/09/2023, também estabelece, através do inciso III do art. 58⁴¹, regra de transição para aplicação da NLLC.

Na véspera da aplicabilidade obrigatória da NLLC e respectiva revogação das leis anteriores, em 29/12/2023, foi publicado o Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023, que “regulamenta a nova lei de licitações e contratos administrativos” no âmbito da Administração Municipal, no DOM n. 6.015⁴².

3.1.3. MACAPÁ/AP

A primeira publicação localizada da Prefeitura Municipal de Macapá que menciona a NLLC, foi realizada por meio da Macapá Previdência – MACAPAPREV, em 28/05/2021, no DOM n. 4.066, aviso de

⁴⁰ BOA VISTA (RR). Lei n. 2.458, de 11 de setembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2024 do Município de Boa Vista e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Boa Vista: Boa Vista, RR, ano 30, n. 5.952, p. 01, 19 setembro 2023

⁴¹ Art. 58. Para o efeito do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101/00: [...] III – os processos em vigência, e os formalizados até a data 29/12/2023, serão regidos pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Aos processos formalizados após a referida data, será aplicada a sistemática da Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, em conformidade com a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023 e alterações posteriores.

⁴² BOA VISTA (RR). Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023. Regulamenta a nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021) no âmbito da Administração Municipal. Diário Oficial do Município de Boa Vista: Boa Vista, RR, ano 30, n. 6.019, p. 01, 05 janeiro 2024.

interesse em receber propostas adicionais para eventuais interessados em prestar serviços para a realização do censo cadastral, funcional, social e previdenciário dos aposentados e pensionistas da PMM, com fulcro no art. 72, § 3º da Lei n. 14.133/2021.

Contudo, embora tenham mencionado expressamente a NLLC, o dispositivo legal citado não existe na lei. O art. 72 da NLLC trata sobre o processo de contratação, com oito incisos e o parágrafo único. Ou seja, não há §3º, o que evidencia o equívoco na fundamentação do ato administrativo publicado. O mesmo equívoco na fundamentação ocorreu nos avisos da MACAPREV publicados em 25/08/2021.

No dia 23/06/2021, por meio do DOM n. 4083, foi publicado Extrato de Contrato celebrado em 21 de junho de 2023 pela MACAPREV com fulcro no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/2021.

Embora não conste na publicação referência do número do processo administrativo, o contrato formalizado pela MACAPREV possui o mesmo objeto do aviso publicado no DOM n. 4.066 em 28/05/2021. Outros contratos⁴³ publicados também foram formalizados com fundamento na NLLC.

A Guarda Civil Municipal de Macapá (GCMM) publicou no DOM n. 4.329, em 20/06/2022, o Extrato de Contrato n. 001/2022-GCMM/PMM com fundamento legal no art. 37, caput, da CF, na Lei n. 10.520/2002, Portaria Interministerial n. 424/2016, alterada pela Portaria n. 58/2019, Portaria Normativa n. 115/2019-GM/MD, Lei n. 14.133/2021, Decreto n. 7.892/2023, e subsidiariamente na Lei n. 8.666/93.

A MACAPAPREV publicou em 07/12/2022, por meio do DOM n. 4.445, aviso de cotação de preços n. 006/2022 para solicitar aos interessados ofertas de preços visando a contratação de empresa para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria administrativa e gerencial na área de licitações e contratos

⁴³ Extrato do Contrato n. 07/2021-IMPROIR/PMM publicado no DOM n. 4.130, de 27 de agosto de 2021; Dispensa n. 003/2021/MACAPREV publicada no DOM n. 4.162, de 15 de outubro de 2021; Extrato do Contrato n. 005/2021/MACAPREV publicado no DOM n. 4.166, de 21 de outubro de 2021; Extrato do Contrato n. 007/2021/MACAPREV publicado no DOM n. 4.192, de 01 de dezembro de 2021; Extrato resumido do contrato administrativo n. 03/2023-SEMDH/PMM publicado no DOM n. 4.536, de 20 de abril de 2023; Justificativa n. 014/2023 – Inexigibilidade, publicada no DOM n. 4.597, de 20 de julho de 2023; Extrato do Contrato n. 014/2023-IMPROIR/PMM publicado no DOM n. 4.662, de 24 de outubro de 2023; dentre outros.

na Lei n. 8.666/1993, auxiliando na implementação da Lei n. 14.133/2021 para atendimento de suas necessidades.

A primeira regulamentação realizada pela PMM ocorreu por meio do Decreto n. 2.994/2023-PMM, de 22 de agosto de 2023, publicado no DOM n. 4.620⁴⁴.

No dia 07/11/2023, consta no DOM n. 4.671, aviso de licitação na modalidade pregão eletrônico, por intermédio da Macapá Previdência (MACAPREV), regido, conforme redação publicada, pelas Leis n. 10.250/2002 e n. 14.133/2021.

Avisos de licitações na modalidade concorrência com fulcro na Lei n. 14.133/2021 também foram publicados pela Comissão Especial de Licitação da Secretaria Municipal de Saúde, no DOM n. 4.676 em 14/11/2023 e no DOM n. 4.678 em 27/11/2023, respectivamente.

Novas tentativas de contatos foram realizadas sem êxito, bem como pesquisas no sítio oficial da PMM⁴⁵ e não foram localizadas outras publicações relevantes no período pesquisado. Ressalte-se a possibilidade de não ter sido localizada, ante as dificuldades de acesso às informações do ente municipal, outros atos administrativos que pudessem influir no presente estudo, o que não exclui sua eventual existência.

3.1.4. MANAUS/AM

Poucos dias após a publicação, em 01/04/2021, da Lei n. 14.133/2021, a Prefeitura de Manaus (PM) publica no DOM n. 5.079 de 20/04/2021, o Decreto n. 5.063, de 20 de abril de 2021, que dispõe acerca da aplicação transitória das leis que regem as licitações e contratações públicas e das respectivas regulamentações.

Mencionado decreto determinou expressamente a continuidade da utilização das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2004 e os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011 até 31/12/2021, com a possibilidade de prorrogação até a data limite prevista no art. 193, inciso II, da Lei n.

⁴⁴ MACAPÁ (AP). Decreto n. 2.994/2023-PMM, de 22 de agosto de 2023. Diário Oficial [do] Município de Macapá: Macapá, AP, ano 08, n. 4.620, p. 03, 22 agosto 2023.

⁴⁵ Em 12/02/2023 novas buscas foram realizadas no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Macapá, por meios dos endereços eletrônicos disponíveis em: <https://transparencia2.macapa.ap.gov.br/situacao/andamento/> e <https://transparencia2.macapa.ap.gov.br/licitacao/>.

14.133/2021, sem prejuízo da aplicação da NLLC desde que com autorização expressa do Chefe do Poder Executivo Municipal ou do Secretário Municipal Chefe da Casa Civil.

No dia 24/09/2021 consta a publicação no DOM n. 5.191 do Decreto n. 5.163, de 24 de setembro de 2021, que institui a comissão interinstitucional de implantação da Lei n. 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública Municipal de Manaus.

O Decreto n. 5.063, de 20 de abril de 2021 foi prorrogado através do Decreto n. 5.219, de 30 de dezembro de 2021, publicado no DOM n. 5.253, também de 30/12/2021, elastecendo o prazo da aplicação transitória das Leis n. 8.666/1993, 10.520/2004 e os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011 até 31/12/2021 até 31/12/2022.

A Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos (MANAUSCULT) publicou no DOM 5.408, em 17/08/2022, Extrato de Contrato, assinado em 12 de agosto de 2022, com fundamentação legal na Lei n. 14.133/2021, oriundos de pregão presencial realizado para registro de preços.

Poucos dias depois, a Secretaria Municipal de Comunicação publica a Portaria n. 017/2022-GS/SEMCOM, de 19 de agosto de 2022, que declara a inexigibilidade de licitação para contratação realizada com fundamento na Lei n. 14.133/2021, conforme informações contidas no DOM n. 5.411, de 22/08/2022.

Em 30/12/2022 foi publicado no DOM n. 5.495 o Decreto n. 5.476, de 30 de dezembro de 2022, que prorrogou, novamente, o Decreto n. 5.063, de 20 de abril de 2021, que dispõe sobre o prazo de transição da aplicação transitória das Leis n. 8.666/1993, 10.520/2004 e os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011, até 31/03/2023.

O Decreto n. 5.504, de 28 de fevereiro de 2023, ao regulamentar a Lei Municipal n. 2.213, de 04 de abril de 2017, que concede incentivo fiscal para a realização de projetos culturais no âmbito do Município de Manaus, menciona expressamente a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, através do art. 30, ao indicar as normas que deverão ser observadas pelos editais, incluindo as que serão revogadas pela NLLC enquanto vigentes. Mencionado decreto foi publicado no DOM n. 5.535 em 28/02/2023.

O Decreto n. 5.515, de 13 de março de 2023, que declara situação de emergência em virtude de chuvas intensas no município de Manaus, também utilizou a Lei n. 14.133/2021 em sua fundamentação, mais precisamente o seu inciso VIII do art. 75, que dispõe sobre as hipóteses de “dispensa de licitação nos casos de emergência e calamidade pública”, conforme informações contidas no DOM n. 5.544 de 13/03/2023.

Em 16/03/2023 foi publicado no DOM n. 5.547 o Decreto n. 5.518, de 16 de março de 2023, “que fixa o regime de transição de que trata o art. 191 da Lei n. 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública Municipal de Manaus”.

Diferentemente dos decretos anteriores da Prefeitura Municipal de Manaus, que determinavam a aplicação transitória das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2004 e os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011 até sua revogação, sem prejuízo da aplicação da Lei n. 14.133/2021, desde que expressamente autorizado pelas autoridades competentes indicadas, o Decreto n. 5.518/2021 fixou efetivamente o regime de transição para a NLLC.

O referido decreto municipal estabeleceu os procedimentos e respectivos prazos a serem observados por todos os órgãos e entidades sujeitos à Lei n. 14.133/2021, incluindo as diretrizes previstas na Portaria SEGES/MGI n. 720, de 15 de março de 2023, da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

A primeira regulamentação à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo realizada pela Prefeitura de Manaus foi editada e publicada no DOM n. 5.555⁴⁶ em 28/03/2023, através do Decreto n. 5.525, de 28 de março de 2023.

Em seguida, no dia 30/03/2023, foi publicada a Resolução n. 01/2023-COM/PGM, de 28 de março de 2023, do Colégio de Procuradores do Município de Manaus, que aprovaram e publicaram as minutas dos contratos administrativos atualizadas no DOM n. 5.557⁴⁷.

⁴⁶ MANAUS (AM). Decreto n. 5.524, de 28 de março de 2023. Regulamenta a Lei Federal n. 14.133 de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, no âmbito da Administração Pública Municipal, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Manaus. Manaus, AM, ano 23, n. 5.555, p. 01, 28 março 2023.

⁴⁷ MANAUS (AM). Procuradoria Geral do Município. Colégio de Procuradores do Município de Manaus. Resolução n. 01/2023-COM/PGM, de 28 de março de 2023.

Em abril de 2023 foi publicada, através do DOM n. 5.559, de 03/04/2023, a primeira designação de pregoeiros com fundamento na Lei n. 14.133/2023, conforme Portaria n. 0037/2023-GP/FDT, de 03 de abril de 2023, da Fundação de Apoio ao Idoso Doutor Thomas.

A Procuradoria Geral do Município de Manaus editou Portaria n. 19/2023-PGM, de 20 de abril de 2023, publicada no DOM n. 5.570⁴⁸ em 20/04/2023, que dispõe sobre a dispensa de análise jurídica nas hipóteses indicadas nos arts. 1º e 2º, considerando as disposições contidas no art. 53, § 5º da Lei n. 14.133/2021.

Sobre o mesmo assunto foi publicada a Portaria n. 065/2023-IMPLURB, de 17 de maio de 2023, do Instituto Municipal do Planejamento Urbano (IMPURB), no DOM n. 5.587, de 17/05/2023.

Em 28 de dezembro de 2023, por meio do DOM n. 5.734, foi publicada a Portaria n. 300/2023-GS/SEMEF, da Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação, que instituiu no âmbito de sua unidade a equipe de planejamento da contratação de solução integrada de gestão tributária do Município de Manaus.

Outros atos administrativos⁴⁹ foram publicados com expressa menção à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, determinando a observância de suas normas, conforme o assunto tratado.

Não foram localizadas outras regulamentações à Lei n. 14.133/2021 no diário oficial da Prefeitura Municipal de Manaus no período pesquisado, compreendido entre 01/04/2021 e 30/12/2023.

3.1.5. PALMAS/TO

Já nos primeiros dias após a publicação da Lei n. 14.133/2021, a Prefeitura Municipal de Palmas, através da Secretaria de Transparência e Controle Interno, publicou o primeiro despacho que declara a

Aprova minutas dos contratos administrativos atualizadas. Diário Oficial do Município de Manaus. Manaus, AM, ano 24, n. 5.557, p. 01, 30 março 2023.

⁴⁸ MANAUS (AM). Procuradoria Geral do Município. Portaria n. 19/2023-PGM. Diário Oficial do Município de Manaus. Manaus, AM, ano 24, n. 5.570, p. 02, 20 abril 2023.

⁴⁹ Lei Municipal n. 3.111, de 26 de julho de 2023; Decreto n. 5.676, de 18 de setembro de 2023; Decreto n. 5.694, de 28 de setembro de 2023; e Decreto n. 5.721, de 20 de outubro de 2023.

dispensa de licitação, de 08 de abril de 2021, com fulcro no art. 75, III, da NLLC, conforme informações contidas no DOM n. 2.715 de 09/04/2021.

A Fundação Escola de Saúde Pública da PMP celebrou convênio, em 02 de setembro de 2021, com fundamento na Lei n. 14.133/2021, conforme Extrato Termo de Convênio n. 001/2021, publicado no DOM n. 2.817 em 10/09/2021.

Em 30/12/2021 foi publicada a Lei Municipal n. 2.669, de 23 de dezembro de 2021, que institui o plano plurianual (PPA 2022-2025) denominado “Palmas para o Amanhã”, que determinou, por meio do § 2º do art. 16, a aplicação do art. 105 da Lei n. 14.133/2021 aos contratos com duração superior a um exercício financeiro, conforme DOM n. 2.889.

A Associação Comunidade Escola da Escola Municipal Professora Sália Fernandes Jacomé (ACE) nomeou, com base nas Leis n. 8.666/93 e n. 14.133/2021, sua Comissão Permanente de Licitação para o exercício de 2022, através da Portaria n. 001, de 06 de janeiro de 2022, publicada no DOM 2.894 em 07/01/2022, e da Portaria n. 004, de 03 de agosto de 2022, publicada no DOM n. 3.034 em 03/08/2022.

A Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI) editou em 24 de fevereiro de 2022, a Portaria/GAB/SETCI n. 005, publicada no DOM n. 2.929, em 25/02/2022, que aprova e institui o seu Plano de Contratações Anual (PCA), elaborado pelo órgão, relativo ao exercício de 2022, considerando, dentre outros, em resumo, a Lei n. 14.133/2021 e a falta de regulamentação sobre o assunto no âmbito do Município de Palmas. A portaria do PCA da SETCI foi republicada no DOM n. 2.930 de 02/03/2022.

No DOM n. 3.084, de 19/10/2022, consta Portaria/GAB/SETCI n. 049, de 17 de outubro de 2022, da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno, que institui o grupo misto de trabalho n. 001/2022 para elaboração de estudos e minutas de regulamentação da Lei n. 14.133/2021 no âmbito da Prefeitura de Palmas, determinando a apresentação de relatório ao gabinete do secretário da SETCI no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação (art. 2º), que foi prorrogado por mais 30 (trinta) dias pela Portaria GAB/SETCI n. 60, de 15 de dezembro de 2022, publicada no DOM n. 3.119, do mesmo dia.

A Fundação Cultural de Palmas (FCP) publicou edital de chamamento público, com fundamento na Lei n. 14.133/2021, por meio

da Portaria/GAB-P/FDC n. 014/2023, de 13 de fevereiro de 2023, inserida no DOM n. 3.162 em 14/02/2023.

O Decreto n. 2.400, de 07 de agosto de 2023, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Municipal, o procedimento administrativo de apuração de infrações administrativas cometidas por licitantes e contratados, a aplicação de sanções, e dá outras providências, publicado em 07/08/2023 no DOM n. 3.227, determina expressamente a observância da Lei n. 14.133/2021 sobre o assunto (art. 11, V e art. 22).

No mesmo sentido segue o Decreto n. 2.403, de 15 de agosto de 2023, publicado no DOM n. 3.283 em 15/08/2023, que “regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Municipal, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

A PMP publicou em 17/08/2023 no DOM n. 3.285 a Instrução Normativa Conjunta n. 001/2023/SEPLAD/SEFIN/SETCI, elaborada pelas Secretarias Municipais de Planejamento e Desenvolvimento Humano, de Finanças e de Transparência e Controle Interno, que “dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras, no âmbito do Poder Executivo do Município de Palmas e dá outras providências”, cuja fundamentação foi realizada, dentre outras, com base no art. 141 da Lei n. 14.133/2023.

A Instrução Normativa n. 001, de 05 de setembro de 2023, da Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, publicada no DOM n. 3.298 em 05/09/2023, estabelece, com fundamento na NLLC, os procedimentos para liberação de veículos retidos, removidos e/ou abandonados na via, com restrição policial ou judicial, e os abandonados logo após sinistros ou por qualquer outro meio que cheguem ao pátio do Órgão Municipal Executivo de Trânsito, por determinação da Legislação de Trânsito ou outras Normas Pertinentes.

Disciplina, ainda, a Instrução Normativa n. 001, de 05 de setembro de 2023, da Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, os procedimentos e ações para execução de Leilão do Pátio do Município de Palmas sobre a responsabilidade do Órgão Municipal Executivo de Trânsito.

A regulamentação à NLLC na PMP ocorreu por meio dos Decretos n. 2.460, de 15 de dezembro de 2023, e n. Decreto n. 2.461, de 15 de dezembro de 2023, publicados na mesma data no DOM n. 3.364⁵⁰, este último foi republicado no DOM n. 3.366⁵¹ em 19/12/2023.

Publicou-se, também, no período pesquisado, a Portaria Conjunta n. 001/2023/SETCI/SEFIN/PGM, de 27 de dezembro de 2023, que define a forma de aproveitamento dos processos administrativos de despesas autuados na forma das Leis n. 8.666/1993 e n. 10.520/2002, para publicação de editais e instrumentos de contratação direta após 1º de janeiro de 2024, elaborada pelas Secretarias Municipais de Transparência e Controle Interno e Finanças e Procuradoria Geral do Município, foi publicada no DOM n. 3.373, de 29/12/2023.

Depois disso não houve publicações de novos regulamentos à NLLC pela Prefeitura Municipal de Palmas no período pesquisado, até 30/12/2023.

3.1.6. PORTO VELHO/RO

A primeira menção à NLLC publicada pela PMPV ocorreu no Decreto n. 17.392, de 29 de junho de 2021, que dispõe sobre o cadastramento e pagamento das faturas de consumo de serviços essenciais (energia elétrica, água e esgoto, telefonia e internet) em débito automático no âmbito do Município de Porto Velho, ao fundamentar a responsabilidade dos fiscais e comissões de fiscalização no art. 117 da Lei n. 14.133/2021, conforme DOM n. 2.997 de 30/06/2021.

Em 08/07/2021, por meio do DOM n. 3.003, foi publicado Decreto n. 17.416, de 07 de julho de 2021, que institui Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar as adequações e modernizações na legislação e normativos aplicáveis às compras e contratações públicas promovidas

⁵⁰ PALMAS (TO). Decreto n. 2.460, de 15 de dezembro de 2023. Dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos para a administração pública direta e indireta do Município de Palmas, nos termos previstos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como consolida a regulamentação da matéria em âmbito municipal. Decreto n. 2.461, de 15 de dezembro de 2023. Diário Oficial do Município de Palmas. Palmas, TO, ano 09, n. 3.364, p. 03 e 20, 15 dezembro 2023.

⁵¹ PALMAS (TO). Decreto n. 2.461, de 15 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a execução e gestão das despesas públicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Município de Palmas e adota outras providências. Diário Oficial do Município de Palmas. Palmas, TO, ano 09, n. 3.366, p. 01, 19 dezembro 2023

no âmbito do Município de Porto Velho, tendo em vista a NLLC, com prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos (art. 4º).

No DOM n. 3.100 de 26/11/2021 consta publicação de extratos de contratos oriundos de procedimentos realizados com fundamento legal na Lei n. 8.666/93, mas com os prazos de vigência previstos conforme art. 109 da Lei n. 14.133/2021. Ressalte-se que a utilização combinada de ambas as leis é expressamente vedada, conforme o disposto no art. 191 da Lei n. 14.133/2021⁵².

A Lei Municipal n. 2.956, de 13 de julho de 2022, que altera o dispositivo da Lei Municipal n. 2.016, de 11 de junho de 2012, publicado no DOM n. 3.277 em 03/08/2022, determina que a declaração de domicílio bancário deverá ser apresentada pela empresa juntamente com toda a documentação exigida pelo edital do certame licitatório, consoante da Lei n. 14.133/2021, bem como que, durante a execução e vigência dos contratos, a contratada poderá alterar a sua conta bancária.

A Secretaria Municipal de Administração da PMPV nomeou, através da Portaria n. 008/DIRH/DEAD/SEMA, de 11 de janeiro de 2023, publicada no DOM n. 3.391 de 16/01/2023, os servidores para compor a Comissão de Elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP de sua secretaria.

A Secretaria Municipal de Agricultura, por sua vez, publicou a Portaria n. 134/SEMAGRIC/2023, de 28 de fevereiro de 2023, no DOM n. 3.422 de 01/03/2023, que designa servidores para compor a comissão para análise e seleção realizada no âmbito de chamamento público, bem como determina observância da Lei n. 14.133/2021.

Em 30/03/2023 foi publicada, por meio do DOM n. 3.443, a Portaria n. 23/DA/GAB/SEMUSA, de 24 de março de 2023, da Secretaria Municipal de Saúde, que nomeia os servidores para Comissão de Padronização de Atas de Registro de Preços Permanente da SEMUSA

⁵² Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do **caput** do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

(metodologias, itens, descrições, etc) e elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (conforme a Lei n. 14.133/2021).

A regulamentação da Lei n. 14.133/2023 no âmbito do Município de Porto Velho foi realizada por meio do Decreto n. 18.892, de 30 de março de 2023, publicado no DOM n. 3.444⁵³ de 31/03/2023, que também regulamentou a transição para o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

A Lei Municipal n. 3.026, de 14 de abril de 2023, publicada em 17/04/2023 no DOM n. 3.454, dispõe sobre a obrigatoriedade do preenchimento das cotas para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes por parte de empresas que celebrem contratos com o Município de Porto Velho, com fundamento, dentre outros dispositivos legais, na Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que determina a observância das exigências legais de reserva de cargos para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes pelas empresas que celebrem contratos com o Poder Público (art. 63, inciso VI; art. 92, inciso XVII; art. 116; e art. 137, inciso IX, da NLLC).

A Superintendência Municipal de Licitações e Contratos (SML), pertencente a estrutura da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), editou a Portaria n. 003/2023/SML, de 01 de agosto de 2023, publicada em 04/08/2023, através do DOM n. 3.531, que designou servidores para atuar como agentes de contratação e equipe de apoio, conforme NLLC e o Decreto n. 18.892, de 30 de março de 2023.

A Secretaria Municipal de Saúde criou, considerando o disposto no art. 79 da Lei n. 14.133/2021 e alterações e art. 36 do Decreto Municipal n. 18.892/2023 e alterações, a comissão especial de credenciamento de serviços em saúde através da Portaria n. 139/DA/GAB/SEMUSA, 18 de agosto de 2023, publicada no DOM n. 3.545 de 24/08/2023.

Em 20/09/2023 foi publicada no DOM n. 3.563 a Instituição Normativa n. 001/2023/SML, de 19 de setembro 2023, editada pela SML/SEMAD, que instituiu, com base na NLLC, dentre outras leis mencionadas, o procedimento de pesquisa e verificação de

⁵³ PORTO VELHO (RO). Decreto n. 18.892, de 30 de março de 2023. Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos, no Município de Porto Velho e dá outras providências. Diário Oficial dos Municípios de Rondônia. Porto Velho, RO, ano 14, n. 3.444, p. 116, 31 março 2023.

impedimento indireto de empresas perante a Superintendência Municipal de Licitações do Município de Porto Velho - SML/PMPV.

No dia 18/12/2023 consta publicação no DOM n. 3.623 da Portaria n. 629/2023, de 14 de dezembro de 2023, do Instituto de Previdência e Assistência do Município de Porto Velho (IPAM), que instituiu a comissão especial de trabalho remunerada para elaboração de regulamento interno sobre procedimentos administrativos e fluxogramas com base na NLLC.

A Secretaria Municipal de Resolução Estratégica de Convênios e Contratos publicou em 22/12/2023, por meio do DOM n. 3.627, a Instrução Normativa n. 01/2023/SEMESC, que dispõe sobre os procedimentos de rotina dos fiscais de contrato no âmbito de sua unidade.

Não foram localizadas outras publicações relacionadas à pesquisa, considerando o período de 01/04/2021 a 30/12/2023.

3.1.7. RIO BRANCO/AC

Embora não mencione expressamente a Lei n. 14.133/2021, o Decreto n. 1.043, de 06 de junho de 2022, publicado no DOE n. 13.321, de 07/07/2022, regulamenta a Lei Municipal n. 2.027, de 19 de dezembro de 2013, que cria o programa de compras municipalizadas com incentivos à indústria local, no âmbito da Administração Pública direta e indireta no Município de Rio Branco, trouxe diretrizes importantes para o incentivo do setor produtivo local através das contratações públicas municipais precedidas de credenciamento.

A Lei Municipal n. 2.449, de 12 de janeiro de 2023, publicada no DOM n. 13.452 de 13/01/2023, trata sobre ações e serviços de saúde pública com a participação da iniciativa privada através de credenciamento com fundamento na Lei n. 14.133/2023.

Em 27/01/2023, no DOE n. 13.462, foi publicado o Decreto n. 87, de 26 de janeiro de 2023, que instituiu a comissão de implementação e regulamentação da Lei n. 14.133/2021, determinando a análise, revisão e apontamentos da minuta do decreto regulamentador em 15 (quinze) dias (art. 2º).

A PMRB regulamentou a NLLC através do Decreto n. 400, de 22 de março de 2023, publicado no DOE n. 13.500⁵⁴ em 27/03/2023, que dispõe sobre regulamentação, no âmbito do Município de Rio Branco, a Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos, e consolida normas sobre contratações públicas municipais.

Em 20/10/2023 o mencionado decreto foi alterado pelo Decreto n. 1.654, de 19 de outubro de 2023, publicado no DOM n. 13.639⁵⁵ em 20/10/2023.

Não foram obtidos mais dados sobre as regulamentações realizadas pela PMRB, tampouco informações sobre a aplicabilidade da NLLC, tendo em vista a dificuldade de acesso às informações.

3.2. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES ENCONTRADAS

As principais publicações⁵⁶ referentes à Lei n. 14.133/2021, trataram-se, em síntese, sobre: a) contratações realizadas com fundamento na NLLC, principalmente por meio de dispensas, inexigibilidades, chamamentos públicos e credenciamentos; b) constituição de comissões e grupos de trabalho para o estudo, regulamentação, transição e implantação da lei; c) designações de comissões de contratação, pregoeiros, agentes de contratação e equipes de apoio; d) o regime de transição para a NLLC; e e) a regulamentação à NLLC.

Para melhor visualização da atuação das Prefeituras Municipais das capitais da Região Norte do país em relação a Lei n. 14.133/2021, com

⁵⁴ RIO BRANCO (AC). Decreto n. 400, de 22 de março de 2023. Dispõe sobre regulamentação, no âmbito do Município de Rio Branco, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos, e consolida normas sobre contratações públicas municipais. Diário Oficial Do Estado Do Acre. Rio Branco, AC, ano 56, n. 13.500, p. 101, 27 março 2023.

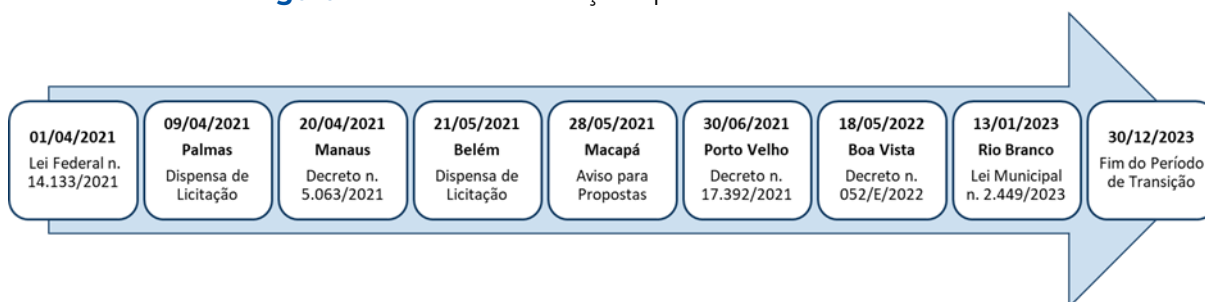
⁵⁵ RIO BRANCO (AC). Decreto n. 1.654, de 19 de outubro de 2023. Altera o Decreto nº 400, de 22 de março de 2023, que dispõe sobre regulamentação, no âmbito do Município de Rio Branco, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos, e consolida normas sobre contratações públicas municipais. Diário Oficial DO Estado Do Acre. Rio Branco, AC, ano 56, n. 13.639, p. 191, 20 outubro 2023.

⁵⁶ Outras menções à Lei Federal n. 14.133/2021 foram identificadas nas leis orçamentárias; leis ou atos normativos de outras matérias que dispunham sobre a observância da NLLC; e designações de gestores e fiscais de contratos, inclusive daqueles formalizados pela Lei Federal n. 8.666/93.

base nas publicações encontradas pela presente pesquisa, elabora-se linhas do tempo com os principais marcos sobre o assunto.

As primeiras publicações, que mencionaram à Lei n. 14.133/2021, realizadas pelas Prefeituras Municipais das capitais da Região Norte ocorreram em:

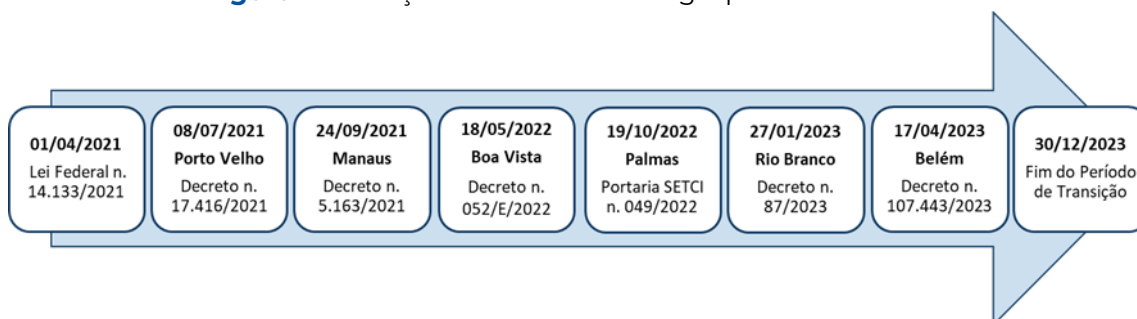
Figura 1 – Primeiras menções publicadas à NLLC



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Comissões e grupos de trabalhos foram criados visando o estudo, regulamentação, implantação e transição à NLLC, com exceção da Prefeitura Municipal de Macapá/AP, conforme linha do tempo abaixo:

Figura 2 – Criações de comissões e grupos de trabalhos



Fonte: elaborado pela autora (2024).

A Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (PMBV), embora tenha constituído comissão, conforme decreto publicado em 18/05/2022, o revogou após um pouco mais de um ano, conforme publicação realizada no dia 29/05/2023. Não localizou-se, no período pesquisado, a instituição de outra comissão ou grupo de trabalho para tratar sobre os assuntos relacionados à transição e aplicabilidade da Lei n. 14.133/2021.

A transição de regime jurídico das licitações e contratos administrativos foi objeto de regulamentações por quase todas as Prefeituras Municipais pesquisadas, com exceção da Prefeitura

Municipal de Macapá/AP (PMM), que não regulamentou a transição ou não se logrou êxito em localizá-la, ante das dificuldades já mencionada durante a pesquisa naquele ente.

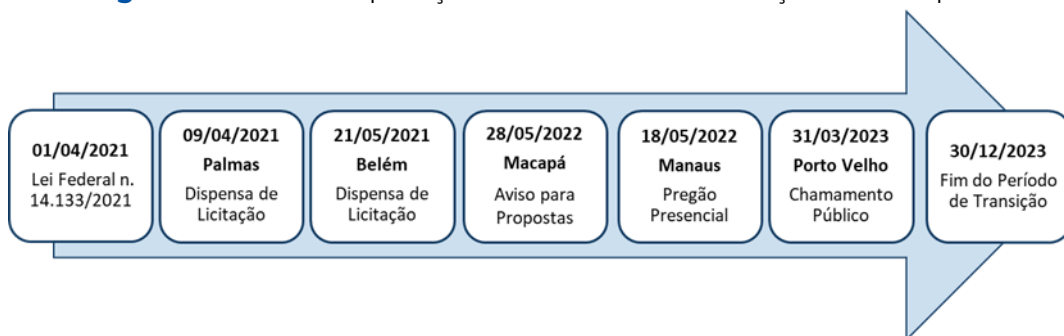
Tabela 2 – Regulamentação da transição			
Qnt.	Datas	Capitais	Regulamentação da Transição
1	20/04/2021	Manaus	Decreto n. 5.063/2021
2	30/12/2021		Decreto n. 5.219/2021
3	16/03/2023		Decreto n. 5.518/2023
4	27/03/2023	Boa Vista	Decreto n. 038/E/2023
5		Rio Branco	Decreto n. 400/2023
6	31/03/2023	Belém	Decreto n. 106.744/2023
7		Porto Velho	Decreto n. 18.892/2023
8	24/04/2023	Boa Vista	Decreto n. 050/E/2023
9	26/06/2023	Belém	Decreto n. 107.634/2023
10	19/09/2023	Boa Vista	Lei Municipal n. 2.458/2023
11	20/10/2023	Rio Branco	Decreto n. 1.654/2023
12	23/11/2023	Belém	Decreto n. 108.647/2023
13	15/12/2023	Palmas	Decreto n. 2.460/2023
14	29/12/2023		Portaria Conjunta n. 01/2023

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Logo após a publicação da NLLC em 01/04/2021, as Prefeituras de Palmas/TO, Belém/PA e Macapá/AP começaram a realizar parte de suas contratações com base na Lei n. 14.133/2021, seguidas pelas Prefeituras de Manaus/AM e Porto Velho/RO.

A Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR, embora tenha fundamentado duas doações com base na NLLC, não realizou qualquer contratação com fundamento na referida legislação no período pesquisado, assim como a Prefeitura de Rio Branco/AC.

Figura 3 – Início da aplicação da NLLC nas contratações municipais



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Embora a Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR tenha realizado doações com fulcro na NLLC, foi desconsiderada na análise acima em razão de não ter sido publicado nenhum ato administrativo oriundo de licitações ou contratações diretas com base na Lei n. 14.133/2021.

As regulamentações à NLLC publicadas pelas Prefeituras Municipais estão dispostas no quadro abaixo por ordem cronológica de publicação:

Tabela 3 – Regulamentações à NLLC			
Qnt.	Datas	Capitais	Regulamentações à NLLC
1	16/01/2023	Porto Velho	Portaria n. 008/DIRH/DESAD/SEMAD/2023
2	27/03/2023	Rio Branco	Decreto n. 400/2023
3	28/03/2023	Manaus	Decreto n. 5.525/2023
4	30/03/2023		Resolução n. 01/2023
5	31/03/2023	Porto Velho	Decreto n. 18.892/2023
6	03/04/2023	Manaus	Portaria n. 0037/2023
7	17/04/2023	Porto Velho	Lei Municipal n. 3.026/2023
8	20/04/2023	Manaus	Portaria n. 19/2023/PGM
9	17/05/2023		Portaria n. 065/2023
10	27/07/2023	Belém	Decreto n.107.809/2023
11			Decreto n. 107.810/2023
12			Decreto n. 107.811/2023
13			Decreto n. 107.812/2023

14	07/08/2023	Palmas	Decreto n. 2.400/2023
15	15/08/2023		Decreto n. 2.403/2023
16	17/08/2023		Instrução Normativa Conjunta n. 001/2023/SEPLAD/SEFIN/SETCI
17	28/07/2023	Belém	Decreto n. 107.921/2023
18	29/07/2023		Decreto n. 107.922/2023
19	30/07/2023		Decreto n. 107.923/2023
20	21/08/2023		Decreto n. 107.924/2023
21	22/08/2023	Macapá	Decreto n. 2.994/2023
22	05/09/2023	Palmas	Instrução Normativa n. 001/2023
23	20/09/2023	Porto Velho	Instrução Normativa n. 001/2023/SML
24	22/09/2022	Belém	Decreto n. 108.266/2023
25	20/10/2023	Rio Branco	Decreto n. 1.654/2023
26		Belém	Decreto n. 108.442/2023
27	23/11/2023	Belém	Decreto n. 108.649/2023
28			Decreto n. 108.646/2023
29	15/12/2023	Palmas	Decreto n. 2.460/2023
30	19/12/2023		Decreto n. 2.461/2023
31	29/12/2023	Boa Vista	Decreto n. 162/E/2023

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Dentre as regulamentações realizadas pelas Prefeituras Municipais pesquisadas, constatou-se a necessidade de análise do conteúdo das regulamentações, bem como da base legal que as fundamentaram, a fim de identificar quais dessas normativas foram realizadas no cumprimento da determinação do art. 181 e das diretrizes contidas no art. 19, ambos da NLLC.

Para isso, apenas os atos administrativos normativos relevantes à presente pesquisa serão analisados, por ordem alfabética das capitais, conforme disposições contidas nos tópicos a seguir.

3.2.1. BELÉM/AP

A Prefeitura Municipal de Belém (PMB) publicou a primeira dispensa de licitação com fulcro na Lei n. 14.133/2021 em 21/05/2021⁵⁷, logo após o início de sua vigência e antes da realização de suas regulamentações.

Constata-se, que a ausência de regulamentação não impediu a PMB de aplicar a nova legislação em suas contratações diretas, conforme informações contidas em centenas de publicações desde maio de 2021.

No mesmo ano em que a NLLC foi publicada, a Secretaria Municipal de Controle, Integridade e Transparência (SECONT) editou instrução normativa⁵⁸ para regulamentar “os procedimentos a serem adotados pelos responsáveis pela execução, acompanhamento da vigência dos contratos administrativos e a celebração de aditivos contratuais no âmbito do Poder Executivo do Município de Belém”.

A SECONT justificou a edição da instrução normativa, dentre outros, pela “necessidade de orientar e padronizar os procedimentos operacionais para cumprimento dos artigos 58 e 67 da Lei nº 8.666/93, acerca da fiscalização e acompanhamento contratual, e preparar a necessária transição à Lei nº 14.133/21”.

Embora a Instrução Normativa n. 01/2021-SECONT, de 05 de agosto de 2021, não tenha regulamentado expressamente à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não há como negar que a sua redação sofreu fortíssima influência da Lei n. 14.133/2021.

Além disso, a SECONT demonstra, por meio da referida instrução normativa, a intenção de preparar os agentes públicos que atuam com os processos e procedimentos de compras e contratações públicas

⁵⁷ BELÉM (PA). Secretaria Municipal de Urbanismo. Termos de dispensa de licitação e Termo de Ratificação, de 20 de maio de 2021. Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 62, n. 14.245, p. 13, 21 maio 2021.

⁵⁸ BELÉM (PA). Secretaria Municipal de Controle, Integridade e Transparência. Instrução Normativa n. 01/2021-SECONT, de 05 de agosto de 2021. Regulamenta os procedimentos a serem adotados pelos responsáveis pela execução, acompanhamento da vigência dos contratos administrativos e a celebração de aditivos contratuais no âmbito do Poder Executivo do Município de Belém. Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 63, n. 14.299, p. 7, 09 agosto 2021.

para a transição da NLLC e sua efetiva aplicabilidade, ao estabelecer as orientações inspiradas na Lei 14.133/2021.

Nesse sentido, segue tabela comparativa que evidencia a adoção das diretrizes contidas na nova lei na instrução normativa realizada pela SECONT:

Tabela 4 – Comparação entre as redações da instrução normativa e a NLLC		
Id	Lei n. 14.133/2021	Instrução Normativa n. 01/2021-SECONT
1	Art. 6º [...] XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) 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; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros	Art. 3º [...] V. termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, nos termos da legislação federal que estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) 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; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários

	utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;	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; j) adequação orçamentária;
2	Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: [...] IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação 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, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;	Art. 4º [...] § 3º - O fiscal pode ser considerado impedido quando cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração Pública ou tenha com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.
3	Art. 117 [...] § 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.	Art. 8º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando prazo e providências para regularização das faltas ou dos defeitos anotados, dando-se ciência formal ao contratado. § 1º - O fiscal do contrato dará ciência aos seus superiores, em tempo hábil para adoção das medidas convenientes, sobre situações que demandarem decisão ou providência que ultrapasse sua competência.
4	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	Art. 13 Na celebração, execução e eventual prorrogação de contrato, o órgão ou entidade deverá observar as resoluções do Núcleo Intersetorial de Governança Pública - NIC, a que se refere a Lei Municipal nº 9538/2019, cujo caráter é vinculativo à Administração Pública Municipal.

	íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.	
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Após a prorrogação realizada pela Medida Provisória n. 1.167/2023, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) publicou em 30/05/2023, com base no art. 37 da CF e art. 5º da NLLC, a Instrução Normativa n. 003/2023, que “aprova o manual de Atuação dos Fiscais de Contratos Administrativo” no âmbito daquela secretaria.

A Instrução Normativa n. 003/2023, formada por dois artigos, estabelece no primeiro as obrigações dos fiscais dos contratos e menciona a necessidade de observância do art. 65 da Lei n. 8.666/1993 e do art. 124 da Lei n. 14.133/2021, e no segundo artigo revoga as disposições em contrário.

Imperioso esclarecer que o manual é de observância obrigatória para a SMMA, não possuindo força suficiente para revogar a Instrução Normativa n. 01/2021-SECONT, que também trata da atuação dos fiscais de contrato.

Nesse sentido, ressalte-se que a revogação das disposições em contrário, mencionada no art. 2º aplica-se, salvo existência de norma em sentido oposto, tão somente às normativas editadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, haja vista a repartição de competência adotada pela Prefeitura Municipal de Belém.

E, no caso de eventual conflito entre as normas das instruções normativas mencionadas, em razão da competência e abrangência prevista na instrução da SECONT, deverá prevalecer as diretrizes contidas na Instrução Normativa n. 003/2023.

Para facilitar a compreensão dos regulamentos publicados pela PMB em relação à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo, utiliza-se, a seguir, o sistema alfanumérico, respeitada a ordem cronológica das publicações realizadas sobre o assunto.

Em 27/07/2023⁵⁹ o Prefeito Municipal de Belém iniciou as publicações das primeiras regulamentações à NLLC por meio de decretos municipais, a seguir expostos.

a) Decreto n. 107.809/2023, que “regulamenta o disposto no art. 20 da Lei n° 14.133, de 1° de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública municipal nas categorias de qualidade comum e de luxo”.

O art. 20 da Lei n. 14.133/2021 estabelece que:

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

O assunto foi regulamentado pelo Poder Executivo Federal através do Decreto n. 10.818/2021, publicado no DOU em 28/09/2021, que determina a sua aplicação “às contratações realizadas por outros entes federativos com a utilização de recursos da União oriundos de transferências voluntárias” (art. 1º, parágrafo único).

A aplicação do decreto federal nas hipóteses de transferência voluntária também foi reforçada no decreto municipal da Prefeitura Municipal de Belém por meio do parágrafo único⁶⁰ do art. 1º.

O decreto municipal seguiu as diretrizes do decreto federal, com pouquíssimas diferenciações em sua redação, delegando a competência da edição de normas complementares à execução de suas disposições ao Secretário Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), conforme art. 7º.

⁵⁹ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 64, n. 14.764, 27 julho 2023.

⁶⁰ Art. 1º [...] Parágrafo único. O Decreto Federal n° 10.818, de 27 de setembro de 2021, ou outro que vier a substituí-lo, aplica-se às contratações realizadas pelo Município de Belém com a utilização de recursos da União, oriundos de transferências voluntárias.

A designação de competência para a edição de normas complementares pode ser considerada como uma forma de centralização, pois delega competência apenas para a SEGEp, centralizando, portanto, a expedição das normas sobre o assunto.

a) Decreto n. 107.810/2023, que “regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos”.

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

[...]

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. (Brasil, 2021)

O decreto em questão também seguiu as diretrizes do Decreto n. 11.246/2022, do Poder Executivo Federal, publicado no DOU de 31/10/2022.

Contudo, embora conste, no decreto municipal, a previsão de que o secretário da SEGEp poderá editar normas complementares necessárias à execução de suas disposições (art. 28), não há como considerar que referido dispositivo centraliza a competência, tendo em vista que o art. 27 prevê a possibilidade dos demais órgãos e entidades editarem normas internas sobre o assunto, assim:

Art. 27. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto. (Belém, 2023)

Na interpretação literal do art. 27 conclui-se que as licitações e contratações são realizadas de forma descentralizadas na PMB.

a) Decreto n. 107.811/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, 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 (art. 6º, XX, da Lei n. 14.133/2021; art. 3º, I, da Instrução Normativa SEGES n. 58, de 8 de agosto de 2022; e art. 3º, I, do Decreto n. 107.811/2023-PMB)".

A PMB em seu decreto regulamentador do ETP permanece a seguir as diretrizes contidas nas normas federais com poucas alterações à sua realidade institucional. Na esfera federal, o ETP é regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/ME n. 58/2022, publicada no DOU de 09/08/2022.

O regulamento municipal, diferentemente da instrução normativa federal, não prevê o ETP na forma digital. Além disso, o decreto amplia as hipóteses em que o estudo é dispensável e dispensado (arts. 12 e 13), em comparação à regulamentação no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 12. O Estudo Técnico Preliminar é dispensável, mediante justificativa detalhada, com exposição de motivo, aprovada pela autoridade competente, nas seguintes hipóteses:

I - dispensa de pequeno valor e inexigibilidade de licitação nos casos previstos nos incisos I, II e IV do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021;

II - utilização de ETP elaborado para processos de contratações anteriores quando as soluções propostas atenderem integralmente à necessidade apresentada.

III- na hipótese do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

Art. 13. Fica dispensada a elaboração do ETP, nas seguintes hipóteses:

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

II- nas situações de emergência ou calamidade pública;

III – nas contratações que mantenham todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar a ausência de licitantes interessados, de propostas válidas ou quando constatada incompatibilidade

das propostas de preços, nos termos do inciso III do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021; e
 IV- nas prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos. (Belém, 2023)

O art. 17 prevê expressamente que as omissões serão dirimidas pela SEGEPE, que poderá também expedir normas complementares, delegando e centralizando a competência na secretaria mencionada.

a) Decreto n. 107.812/2023, que dispõe sobre “o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral”.

A regulamentação dos procedimentos inerentes à pesquisa de preços realizada pela PMB assemelha-se também com a Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, regulamento federal sobre o assunto.

Há ínfimas diferenças entre a regulamentação federal e municipal, a exemplo da aplicação da Instrução Normativa n. 5/2017, “para obtenção do preço estimado relativo às contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva”, assim:

Tabela 5 – Comparação entre as redações da instrução normativa e decreto municipal		
Id	Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021	Decreto n. 107.812-PMB, de 17 de julho de 2023
1	Art. 9º Na pesquisa de preço para obtenção do preço estimado relativo às contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, aplica-se o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto nesta Instrução Normativa.	Art. 9º Na pesquisa de preço para obtenção do preço estimado relativo às contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão de obra exclusiva, poderá ser aplicado o disposto na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, ou outra que venha a substituí-la, observando, no que couber, o disposto neste Decreto.

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Enquanto a regulamentação federal determina a aplicação da Instrução Normativa n. 5/2017, a regulamentação municipal estabelece que referida instrução poderá ser aplicada, não sendo, portanto, obrigatória a sua observância.

Assim como nos decretos anteriores da PMB, que regulamentam à NLLC, a competência para editar normas complementares à execução do disposto no decreto em questão foi delegada e centralizada no Secretário da SEGEP.

No dia 21/08/2023⁶¹ foram publicados no DOM mais quatro decretos regulamentadores à Lei n. 14.133/2021, a seguir expostos.

b) Decreto n. 107.921/2023, que dispõe sobre “os procedimentos de seleção de imóveis para locação”. Ainda que não tenha mencionado expressamente a regulamentação federal sobre o assunto, em análise da sua redação constata-se que grande parte de suas normas são iguais ou extremamente semelhantes à Instrução Normativa SEGES/ME n. 103/2022.

À SEGEP foi delegada e centralizada a competência para edição de normas complementares e disponibilização de informações adicionais por meio eletrônico (art. 21).

c) Decreto n. 107.922/2023, que “regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual”. Este decreto foi revogado pelo Decreto n. 108.649/2023, que passou a regulamentar o plano de contratações anual da PMB.

A revogação do primeiro decreto que regulamentou o plano de contratações anual ocorreu em virtude de equívoco na numeração sequencial dos seus artigos, haja vista que no decreto revogado constava duas vezes o art. 6º e decreto revogador traz, em sua grande parte, a mesma redação do que o anterior, mas com a sequência dos dispositivos corrigida.

O plano de contratação anual é um dos pontos mais importantes da Lei n. 14.133/2021, que traz o planejamento como princípio norteador expresso em seu art. 5º. Sua regulamentação pela PMB, ainda que mais

⁶¹ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.800, 22 setembro 2023.

suscita, assemelha-se, mais uma vez, com o regulamento realizado pelo Poder Executivo Federal por meio do Decreto n. 10.947/2022.

Segundo o decreto municipal, os órgãos e entidades deverão compartilhar seus PCA com a SEGEF (art. 4º do Decreto n. 108.649/2023-PMB), cujo secretário municipal recebeu a delegação de competência para editar normas complementares sobre o assunto (art. 20 do Decreto n. 108.649/2023-PMB).

O Decreto n. 108.649/2023-PMB regulamentou, além do PCA, o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, previsto no art. 19, II, da Lei n. 14.133/2021, delegando a competência para a SEGEF elaborar o catálogo no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional, bem como que, enquanto não for elaborado, possibilitando a adoção do catálogo do Poder Executivo federal, regulamentado por meio da Portaria SEGES/ME n. 938/2022, ou a que vier substituí-la (art. 19).

A regulamentação da PMB sobre o PCA, ao seguir quase que integralmente à normativa federal, não deixou claro, à luz de sua estrutura organizacional, quais seriam os procedimentos efetivamente necessários à elaboração dos seus planos com suas respectivas competências, o que provavelmente caberá à SEGEF esmiuçar passo-a-passo para auxiliar os órgãos e entidades municipais.

a) Decreto n. 107.923/2023, que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei n. 14.133, “para dispor sobre o sistema de registro de preços – SRP para a contratação de bens e serviços, incluindo obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional”.

O SRP é um dos instrumentos pelos quais a centralização de compras, em sentido amplo, pode ser operacionalizada, conforme mencionado anteriormente nessa pesquisa. A NLLC define, através do inciso XLV do art. 6º, o SRP como o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

O Decreto n. 107.923/2023-PMB, embora não tenha mencionado expressamente a regulamentação federal (Decreto n. 11.462/2023), adotou fortemente suas diretrizes, mantendo na maioria dos seus

artigos a mesma redação, com poucas diferenciações, a exemplo da ausência de previsão do SRP digital (previsto no decreto federal) e a expressa vedação dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal em aderir à atas de registros de preços gerenciada por órgão ou entidade do Município de Belém (art. 31).

Destaca-se que, embora o art. 31 do Decreto n. 107.923/2023-PMB tenha vedado a adesão de outras esferas e entes municipais às suas atas de registros de preços, o art. 29 autoriza expressamente a adesão entre os órgãos e entidades da PMB.

Sobre a vedação em aderir às atas de registro de preços do Município de Belém, imperioso informar que na data da edição do decreto municipal ainda vigorava a redação original do § 3º⁶² do art. 85 da Lei n. 14.133/2021, que não contemplava a possibilidade de adesão às atas de registro de preços de órgãos ou entidades gerenciadora municipal.

Conforme a primeira redação sobre o assunto contida na NLLC, os órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal poderiam aderir às atas de registro de preços dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual e distrital. Os municípios estavam autorizados a solicitar adesão, mas não poderiam dar carona em suas atas de registro de preços.

A questão gerou muitas discussões, inclusive sobre a possível inconstitucionalidade na norma em razão da violação do pacto federativo, pela invasão da União na competência e autonomia dos entes Municipais, bem como por não se tratar de norma geral pela especificidade do comando contido.

Observa-se que a PMB, ao permitir a adesão entre seus órgãos e entidades municipais, parece ter adotado o entendimento exposto, não se sujeitando completamente aos limites impostos pelo § 3º do art. 86 da NLLC.

⁶² Art. 86 [...] § 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital. Revogado pela Lei n. 14.770/2023.

No dia 22/12/2023 foi publicada no DOU a Lei n. 14.770/2023, que alterou, dentre outros pontos da Lei n. 14.133/2021, a redação do § 3º do art. 86, assim:

Art. 86. [...]

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Brasil, 2021; 2023)

Com a alteração realizada pela Lei n. 14.770/2023, não há dúvidas quanto a legalidade da norma contida no regulamento da PMB. A partir do final de dezembro de 2023, órgãos e entidades municipais podem aderir às atas de órgãos e entidades municipais, desde que o SRP tenha sido precedido de licitação.

Ademais, a alteração permite que órgão ou entidade da Administração Pública Municipal realize adesão às atas de registros de preços de outros órgãos ou entidades gerenciadoras municipais, desde que o registro de preços tenha sido operacionalizado através de procedimento licitatório (pregão ou concorrência).

Em outras palavras, permite-se a adesão entre órgãos e entidades municipais, desde que as atas de registro de preços não sejam decorrentes da utilização do sistema de registro de preços nos procedimentos de dispensa de licitação.

Os procedimentos em relação ao “controle e gerenciamento das atas de registro de preços”, conforme art. 22, *caput* e parágrafo único, do Decreto n. 107.923/2023-PMB, deverão observar os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional a ser publicado pela SEGEP, cujo secretário recebeu delegação de competência para edição de normas complementares ao decreto em questão, conforme art. 37 da mencionada regulamentação municipal.

a) Decreto n. 107.924/2023, que dispõe sobre “a dispensa de licitação, na forma eletrônica”. A PMB, além de prever expressamente a utilização da regulamentação federal,

Instrução Normativa SEGES/ME n. 67/2021, nas hipóteses em que a dispensa for realizada com recursos da União decorrentes de transferências voluntárias (art. 2º), adotou, novamente, as normas e diretrizes da União em sua redação, com pouquíssimas diferenciações.

O art. 5º de ambas as regulamentações (municipal e federal) tratam dos procedimentos da dispensa de licitação na forma eletrônica. Todavia, o decreto municipal possui um parágrafo a mais, que dispõe o que segue:

Art. 5º. [...] § 4º A dispensa poderá ser feita sem estudo técnico preliminar e análise de risco quando o orçamento estimado for de até 50% (cinquenta por cento) do valor do inciso II do caput do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021. (Belém, 2023)

Constata-se que a PMB regulamentou mais uma hipótese em que o ETP poderá ser dispensável, além daquelas previstas nos arts. 12 e 13 do Decreto 107.811/2023-PMB, que regulamenta os estudos técnicos preliminares no mencionado ente municipal.

O art. 75, II da Lei n. 14.133/2021 trata-se da dispensa de licitação para a contratação que envolva valores inferiores a R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), no caso de outros serviços e compras, conforme a atualização dos valores realizada por meio do Decreto n. 11.871/2023.

Ou seja, nas contratações cujo valor não ultrapasse R\$ 29.953,01 (vinte e nove mil e novecentos e cinquenta e três reais e um centavo), conforme atualização vigente, a dispensa poderá ser feita sem estudo técnico preliminar e análise de riscos.

O art. 27 do decreto municipal em questão delega competência, novamente, à SEGEP, que poderá “expedir normas complementares necessárias para a execução” de suas disposições (inciso I) e “estabelecer, por meio de orientações ou manuais, informações adicionais para fins de operacionalização do Sistema de Dispensa Eletrônica” (inciso II), além de ser responsável por dirimir eventuais omissões (art. 28).

A seguir mais dois decretos publicados nos dias 22/09/2023⁶³ e 20/10/2023⁶⁴, que regulamentaram a Lei n. 14.133/2021.

b) Decreto n. 108.266/2023, que dispõe sobre “a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional”. Sobre o assunto, a NLLC consignou expressamente, através do parágrafo único do art. 11, que:

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. (Brasil, 2021)

No *caput* do art. 11 da NLLC constam os objetivos do processo licitatório, quais sejam: “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” (inciso I), “assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição” (inciso II), “evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos” (inciso III) e “incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável” (inciso IV).

O Poder Executivo Federal regulamentou o assunto através da Portaria SEGES/ME n. 8.678/2021, publicada no DOU de 20/07/2021. A PMB, por sua vez, regulamentou a governança das contratações pública, dentro do seu âmbito de competência, através do Decreto n. 108.266/2023-PMB, seguindo as diretrizes contidas na regulamentação federal, com ínfimos ajustes à sua realidade institucional e sem a inclusão do plano de logística sustentável previsto na portaria federal.

Ao seguir quase que na íntegra a regulamentação federal, a PMB delega aos seus órgãos e entidades diversas competências, que,

⁶³ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.800, 22 setembro 2023.

⁶⁴ BELÉM (PA). Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.817, 20 outubro 2023.

resumidamente, tratam sobre a necessidade da observância das diretrizes contidas no decreto municipal visando a efetiva implementação dos instrumentos de governança.

As diretrizes contidas no decreto municipal deverão ser observadas fielmente pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional. Contudo, ao delegar, genericamente, a todos os órgãos e entidades de sua estrutura determinadas competência perde-se a oportunidade de promover maior padronização na rotina administrativa.

Ainda que a SEGEP seja competente para dirimir os casos omissos (art. 17) e expedir normas complementares à execução do decreto, incluindo a disponibilização em meio eletrônico de informações adicionais (art. 18), todos os outros demais órgãos e entidades continuam competentes para, conforme seu entendimento, realizar a gestão dos seus estoques (art. 7º), padronizar seus procedimentos de fiscalização contratual (art. 11, III), estabelecer exigências proporcionais ao objeto a ser contratado (art. 11, IV), estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo e realizar (art. 12, I), modelar o processo sancionatório decorrente das contratações públicas (art. 13, VI), dentre outros.

Evidente que todos os órgãos possuem o dever de realizar todas as ações mencionadas. Porém, muitas dessas atividades poderiam constar em instrumentos padronizados, o que uniformizaria a rotina administrativa e auxiliaria os órgãos e entidades no cumprimento das diretrizes relacionadas à governança.

Se não houver o mínimo de coordenação, surgirão, em razão da delegação de competência aos órgãos e entidades realizada no decreto em questão, inúmeros atos administrativos que abordarão o mesmo assunto de formas diferentes.

Padronizar não é engessar a Administração Pública, mas dar o mínimo de orientação para que os órgãos e entidades possam executar suas atividades de forma uniforme, com rotinas pré-estabelecidas e consistência.

O Decreto n. 108.266/2023-PMB também estabelece que compete aos órgãos e entidades para realizar as contratações de bens e serviços de uso comum, preferencialmente, de forma compartilhada

(art. 8º, I), assim como utilizar as soluções centralizadas disponibilizadas pela SEGEPE, salvo quando houver disposição em contrário (art. 8º, II).

Em seguida, o art. 9º⁶⁵ do decreto estabelece que a SEGEPE constituirá portfólio de contratações compartilhadas da PMB, considerando as informações contidas nos planos de contratações anuais dos órgãos e entidades.

Não consta no decreto em questão ou nos anteriormente publicados quais são efetivamente os procedimentos necessários com as respectivas competências para o cumprimento das diretrizes impostas pelos regulamentos, ficando sob responsabilidade da SEGEPE a edição de normas e orientações sobre o assunto.

Imperioso ressaltar que o plano de contratações anual e o sistema de registro de preço, uma das formas de instrumentalização e operacionalização das compras centralizadas, foram regulamentadas pela PMB.

O plano de contratações anual foi regulamentado, inicialmente, pelo Decreto n. 107.634-PMB, de 22 de junho de 2023 (publicado em 21/08/2023), revogado pelo Decreto n. 108.647-PMB, de 13 de novembro de 2023 (publicado em 23/11/2023), e o sistema de registro e preços está regulamentado por meio do Decreto n. 107.923-PMB, de 11 de agosto de 2023 (publicado em 21/08/2023).

Constata-se que o decreto que regulamenta a governança das contratações públicas foi publicado em 22/09/2023, posteriormente ao primeiro decreto regulamentador do plano de contratações anual e o sistema de registro de preços, ambos seguindo as diretrizes das normativas federais.

Ou seja, a PMB, mais uma vez, ao optar pela redação quase integral das normas federais deixou de promover as regulamentações e orientações necessárias à efetiva procedimentalização de suas normas e a respectiva padronização e uniformização de sua rotina administrativa.

⁶⁵ Art. 9º A Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEPE constituirá portfólio de contratações compartilhadas do Município de Belém, Considerando as informações dos planos de contratações anuais dos órgãos e entidades, nos termos do art. 6º.

Embora parte dos assuntos tratados nos arts. 8º e 9º do Decreto n. 108.266/2023-PMB já tenham sido regulamentados anteriormente, em nenhuma das regulamentações ficou esclarecida como os órgãos e entidades realizarão, efetivamente, suas compras compartilhadas, tampouco de que forma o portfólio constituído pela SEGEF será utilizado para a promoção dessas contratações.

Até o final do período pesquisado, em 30/12/2023, não foram localizadas eventuais normas editadas pelos órgãos e entidades da PMB para o cumprimento das diretrizes contidas no mencionado decreto.

a) Decreto n. 108.442/2023, que regulamenta “o art. 31 da Lei nº 14.133/2021, para dispor sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis”.

Assim como os anteriores, o decreto da PMB seguiu as diretrizes contidas no regulamento federal, Decreto n. 11.461/2023, com os ajustes necessários à sua estrutura organizacional.

Dentre os ajustes realizados, a SEGEF foi designada para promover o credenciamento dos leiloeiros oficiais, quando for o caso, para adesão pelos órgãos e entidades da PMB, conforme art. 3º e 4º do mencionado decreto.

Em sentido amplo, detecta-se a centralização do procedimento auxiliar de credenciamento, nas hipóteses de contratação de leiloeiro oficial pela PMB, na SEGEF, secretaria competente também, conforme art. 30, para editar eventuais normas complementares.

No final de novembro, em 23/11/2023, foram publicados dois decretos regulamentando a Lei n. 14.133/2023. Um deles (Decreto n. 108.649, de 13 de novembro de 2023, que regulamenta o plano de contratações anual, revogando o decreto anterior) mencionado anteriormente e o outro abordaremos a seguir.

b) Decreto n. 108.646/2023, que “estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas”, seguindo, também, as mesmas diretrizes da regulamentação realizada pelo Poder Executivo federal na Instrução Normativa SEGES/ME n. 116/2021, publicada no DOU de 30/12/2021. A SEGEF também foi designada para dirimir os casos omissos e

expedir as normas necessárias à execução do decreto, conforme art. 6º.

Em 28/12/2023 foram publicados os últimos decretos localizados no período pesquisado, abaixo consignados.

c) Decreto n. 109.035/2023, que alterou o Decreto n. 107.810, de 17 de julho de 2023, que trata “sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública municipal direta, autárquica e fundacional”.

O decreto em questão acrescentou dois parágrafos (§§ 4º e 5º) na redação do art. 10 do Decreto n. 107.810/2023, que trata sobre os requisitos necessários para designação dos agentes públicos assim:

Art. 10. O agente público designado para o cumprimento do disposto neste Decreto deverá preencher os seguintes requisitos: [...]

§4º Nos termos da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 002/2023/TCMPA, de 28 de março de 2023, até 31/12/2023, se o órgão ou entidade municipal não contar com servidores efetivos aptos a assumirem a função de agente de contratação, a autoridade competente poderá, excepcionalmente, a partir de decisão fundamentada e publicizada, com o reconhecimento expresso da situação excepcional, designar servidores exclusivamente comissionados para exercerem a função, e desde que cumpridos todos os requisitos previstos no art. 7º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2023.

§5º Evidenciada a ocorrência do previsto no §4º, do art. 10, deverão, as autoridades máximas municipais, adotar as medidas necessárias ao atendimento do caput do art. 8º, da Lei Federal n.º 14.133/2021, dentre as quais, de forma exemplificativa:

- I - capacitação e/ou remanejamento de servidores efetivos;
- II - cessão de servidores efetivos de outros entes;
- III - deflagração de concurso público. (Belém, 2023)

O acréscimo dos parágrafos é um dos indicativos que a PMB, após analisar sua realidade organizacional, pode ter verificado a ausência de servidores efetivos aptos a assumirem a função de agente de contratação, seja em razão de quantidade insuficiente ou da ausência das qualificações necessárias, razão pela qual permitiu-se a designação aos servidores comissionados, desde que com a devida justificativa e publicação, para a função.

Nesse sentido é a redação do § 4º, acima exposto, ao consignar expressamente que até 31/12/2023 os órgãos e entidades que não tiverem servidores efetivos aptos poderão designar comissionados para a função de agente de contratação. Ocorre que a publicação do decreto ocorreu em 28/12/2023, três dias antes da data limite imposta pelo próprio decreto (31/12/2023).

Observa-se que o acréscimo da redação ocorreu com base na Instrução Normativa n. 002/2023/TCMPA, de 28 de março de 2023, que foi editada antes mesmo da publicação do Decreto n. 107.810/2023-PMB, em 27/07/2023, que poderia, naquele momento, ter contemplado a orientação contida na mencionada instrução e oportunizado que as ações contidas no § 5º fossem realizadas em tempo hábil para o cumprimento do prazo previsto no § 4º (31/12/2023).

a) Decreto n. 109.040/2023, que dispõe sobre “a aplicação transitória de regulamentos federais enquanto não houver regulamentação municipal específica sobre os critérios de julgamento na forma eletrônica no âmbito da Administração Pública Municipal, Direta, Autárquica e Fundacional”.

A PMB regulamentou, por meio do decreto mencionado, a utilização das seguintes instruções normativas do Poder Executivo Federal: Instrução Normativa SEGES/ME n. 73, de 30 de setembro de 2022, Instrução Normativa SEGES/ME n. 96, de 23 de dezembro de 2022, Instrução Normativa SEGES/MGI n. 2, de 7 de fevereiro de 2023, e Instrução Normativa SEGES/MGI n. 12, de 31 de março de 2023.

A seguir encontra-se tabela com a indicação de todos os regulamentos à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que publicados pela Prefeitura Municipal de Belém e considerados relevantes para a presente pesquisa no período analisado, entre os dias 01/04/2021 e 30/12/2023.

Tabela 6 – Regulamentos da Prefeitura Municipal de Belém à NLLC				
QNT.	Regulamento	Síntese da ementa ou assunto e correspondência na NLLC	Diário	Data
1	Decreto n. 107.809-PMB, de 17/06/23	Enquadramento dos bens de consumo nas categorias de	14.764	27/07/2023

		qualidade comum e de luxo (art. 20)		
2	Decreto n. 107.810-PMB, de 17/06/23	Regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos (art. 8º, § 3º)		
3	Decreto n. 107.811-PMB, de 17/06/23	Estudos Técnicos Preliminares (art. 18, §§ 1º, 2º e 3º)		
4	Decreto n. 107.812-PMB, de 17/06/23	Pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral (art. 23, § 1º)		
5	Decreto n. 107.921-PMB, de 11/08/23	Procedimentos de seleção de imóveis para locação (art. 51)	14.788	21/08/2023
6	Decreto n. 107.922-PMB, de 11/08/23	Plano de Contratações Anual (art. 12, VII)		
7	Decreto n. 107.923-PMB, de 11/08/23	Sistema de Registro de Preços (art. 82 ao 86)		
8	Decreto n. 107.924-PMB, de 11/08/23	Dispensa de licitação, na forma eletrônica (art. 75)		
9	Decreto n. 108.266-PMB, de 20/09/23	Governança nas contratações públicas (art. 11, parágrafo único)	14.800	22/09/2023
10	Decreto n. 108.442-PMB, de 16/10/23	Leilão, na forma eletrônica (art. 31)	14.817	20/10/2023
11	Decreto n. 108.646-PMB, de 13/11/23	Procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas (art. 11, II)	14.837	23/11/2023
12	Decreto n. 108.649-PMB, de 13/11/23	Plano de Contratações Anual (art. 12, VII)		
13	Decreto n. 109.035-PMB, de 27/12/23	Altera as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos (art. 8º, § 3º)	14.860	28/12/2023
14	Decreto n. 109.040-PMB, de 27/12/23	Aplicação transitória de regulamentos federais (art. 187)		

Fonte: elaborado pela autora (2024).

3.2.2. BOA VISTA/RR

A Prefeitura Municipal de Boa Vista (PMBV) publicou seu primeiro ato normativo relacionado à Lei n. 14.133/2021, em 18/05/2022, através do Decreto n. 052/E, de 16 de maio de 2022, que designou a comissão para estudo e posterior aplicação da NLLC.

Ressalte-se que, após decorrido pouco mais de um ano, a comissão foi destituída, sem ter sido localizada nas pesquisas realizadas a eventual constituição de outra comissão, o que não significa, necessariamente, que não tenha ocorrido.

A NLLC começou a ser utilizada pela PMBV, conforme publicação em 04/07/2023, nas doações formalizadas pela Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoas (SMAG), com fundamento legal no art. 76, inciso II, alínea “a” da Lei n. 14.133/2021. Outras doações foram realizadas com fulcro na NLLC, conforme extrato publicado em 09/08/2023 e 21/12/2023.

Não foram localizadas publicações referentes às licitações ou contratações diretas realizadas com fulcro na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos durante o período pesquisado, compreendido entre 01/04/2021 e 30/12/2023.

A primeira regulamentação à Lei n. 14.133/2021 editada pela PMBV ocorreu na véspera da aplicabilidade obrigatória da nova lei e respectiva revogação das leis anteriores, em 29/12/2023⁶⁶, por meio do Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023, única regulamentação publicada no período pesquisado.

O decreto regulamentou parcialmente à Lei n. 14.133/2021, dividindo os assuntos por capítulos e seções. Logo no Capítulo I (das disposições gerais), a PMBV possibilita a Secretaria Municipal de Licitações e Compras (SMLIC), mediante celebração de acordo de cooperação, realizar os procedimentos licitatórios e de contratação direta da empresa pública municipal e/ou outros, desde que observada a Lei n. 13.303/2016 (art. 1º, § 3º).

⁶⁶ BOA VISTA (RR). Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023. Regulamenta a nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021) no âmbito da Administração Municipal. Diário Oficial do Município de Boa Vista: Boa Vista, RR, ano 30, n. 6.019, p. 01, 05 janeiro 2024.

O regulamento da Prefeitura Municipal de Boa Vista parece, a princípio, coadunar com a diretriz sobre a centralização dos procedimentos de contratação de bens e serviços, contida no art. 19, I, da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, o inciso XVIII do art. 2º do decreto municipal define compra centralizada:

Art. 2º. [...] XVIII - compra centralizada: compra ou contratação de bens, serviços ou obras, em que a Secretaria Municipal de Licitações e Compras – SMLIC conduzirá os procedimentos licitatórios ou de contratação direta, para registro de preços ou não, destinado à execução descentralizada, mediante prévia indicação da demanda pelos órgãos ou entidades interessados; (Boa Vista, 2023)

O Capítulo II regulamentou os agentes públicos (agente de contratação, comissão de contratação, equipe de apoio e equipe de planejamento), conforme arts. 7º ao 10 da Lei n. 14.133/2021.

O art. 3º do decreto estabelece os requisitos necessários à atuação dos agentes públicos, com a redação muito semelhante àquela contida nos incisos I ao II do art. 7º da Lei n. 14.133/2021 e nos incisos I ao II do art. 10 do Decreto n. 11.246, de 27 de outubro de 2022 (regulamento federal).

Tabela 7 – Comparação entre as redações da NLLC, decreto federal e decreto municipal			
Id	Lei n. 14.133/2021	Decreto n. 11.246, de 27 de outubro de 2022	Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023
1	Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:	Art. 10. O agente público designado para o cumprimento do disposto neste Decreto deverá preencher os seguintes requisitos: I - ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da administração pública; II - ter atribuições relacionadas a licitações	Art. 3º O agente de contratação, os membros da comissão de contratação, equipe de apoio e da equipe de planejamento, assim como os demais agentes públicos que atuarem em procedimentos de contratações públicas, deverão preencher os seguintes requisitos: I - ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. § 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.	e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público; e III - não ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da administração nem tenha com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. § 1º Para fins do disposto no inciso III do caput, consideram-se contratados habituais as pessoas físicas e jurídicas cujo histórico recorrente de contratação com o órgão ou com a entidade evidencie significativa probabilidade de novas contratações. § 2º A vedação de que trata o inciso III do caput incide sobre o agente público que atue em processo de contratação cujo objeto seja do mesmo ramo de atividade em que atue o licitante ou o contratado habitual com o qual haja o relacionamento. § 3º Os agentes de contratação, os seus substitutos e o presidente da comissão de contratação serão designados dentre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública.	quadros permanentes da Administração Pública; II - ter atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por instituição pública e/ou por instituição privada, ambas devidamente reconhecidas na área de licitação e contratos; e III - não ser cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenha com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. § 1º A vedação de que trata o inciso III do caput incide sobre o agente público que atue em processo de contratação cujo objeto atue o licitante ou o contratado com o qual haja o relacionamento. § 2º Em licitações na modalidade pregão, o agente de contratação responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. § 3º Os agentes citados no caput deverão observar o princípio da segregação de funções, abstendo-se de praticar os demais atos envolvidos no processo de contratação, especialmente no que se refere à fase preparatória, como a elaboração do respectivo edital e a realização de estimativa do valor da contratação.
---	--	--

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Observa-se que a PMBV inova no inciso II ao admitir que a qualificação profissional que trata a referida norma possa ser atestada mediante certificação profissional emitida por instituição privada, enquanto a Lei n. 14.133/2021, dispõe, por meio do inciso II do art. 7º, que a certificação, nestes casos, deve ser “emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público”.

A norma da PMBV vai além, exige que ambas as instituições, públicas e privadas, sejam devidamente reconhecidas na área de licitações e contratos. Ao considerar que nem todos os municípios possuem escolas de governo e que as escolas de governos existentes em outras esferas possam não atender os servidores de outros entes, órgãos e/ou entidades, sem prejuízo da eventual violação da autonomia dos entes federativos, bem como da caracterização do comando contido na NLLC como norma não geral, parece razoável a previsão de que a certificação possa ser realizada por instituições privadas.

Ocorre que, na prática, em razão do conceito aberto utilizado, de que as escolas de governo ou instituição privadas sejam devidamente reconhecidas na área de licitações e contratos, a depender da interpretação do que se considere reconhecida, pode inviabilizar o aceite dessas certificações, inclusive quando emitidas por escola pertencente ao Poder Público que, eventualmente, não detenham esse reconhecimento.

Destaca-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos não exige que as escolas de governos, mantidas pelo Poder Público, sejam “devidamente reconhecidas”.

Ao tratar sobre a segregação de funções no § 3º do art. 3º do decreto, a PMBV determinou que os agentes citados no *caput* “deverão observar o princípio da segregação de funções, abstendo-se de praticar os demais atos envolvidos no processo de contratação, especialmente no que se refere à fase preparatória, como a elaboração do respectivo edital e a realização de estimativa do valor da contratação”.

Evidente o equívoco cometido na redação do § 3º que, ao determinar a abstenção dos “demais atos envolvidos no processo”, poder-se-ia alcançar a interpretação literal no sentido de que o agente público estaria autorizado a praticar apenas um determinado ato, pois para os demais (atos) precisaria abster-se de sua prática.

Assim como previsto no regulamento federal (art. 11, *caput*), o decreto municipal consignou expressamente que “o encargo de agente de contratação, de integrante de equipe de apoio, de integrante de comissão de contratação, de gestor ou de fiscal de contratos e integrante da equipe de planejamento não poderá ser recusado pelo agente público” (art. 4º, *caput*), devendo, contudo, comunicar as “deficiência ou limitações técnicas que possam impedir o cumprimento diligente de suas atribuições” ao secretário da SMLIC ou diretores e presidente da administração indireta (art. 4º, § 1º), para que sejam providenciadas as qualificações necessárias ao desempenho de suas funções (art. 4º, § 2º).

Observa-se que as comunicações, nestes casos, foram centralizadas no secretário da SMLIC e diretores e presidentes pertencentes a administração indireta da PMBV, os quais deverão, também, promover as qualificações necessárias. Centralizou-se, então, a comunicação e providências quanto às qualificações dos agentes públicos que atuem com as licitações e contratações da PMBV.

A prefeitura também regulamentou a possibilidade de servidores comissionados serem designados como agentes de contratação, desde que: a) haja ausência de servidores efetivos ou empregados públicos; b) seja justificada a escolha do comissionado que deve ter formação compatível e notória experiência em licitações e contratações públicas (art. 5º, § 3º).

A SMLIC, conforme art. 11 do decreto municipal da PMBV, é o órgão centralizador, na Administração Direta Municipal, das comissões de contratação, dos agentes de contratações e das equipes de apoio. Na Administração Pública Indireta Municipal essas funções integrarão a estrutura dos respectivos diretores e presidentes.

Ao regulamentar a gestão e fiscalização dos contratos, a PMBV delegou às autoridades máximas de cada órgão e entidade municipal a adoção das “providências necessárias à implementação de modelo de gestão e fiscalização dos contratos firmados de modo a viabilizar o adequado controle da execução” (art. 24⁶⁷), o que poderá ensejar diversos modelos diferentes conforme o entendimento das

⁶⁷ Art. 24. Compete autoridade máxima do Órgão ou entidade demandante adotar as providências necessárias à implementação de modelo de gestão e fiscalização dos contratos firmados de modo a viabilizar o adequado controle da execução.

autoridades competentes, indo de encontro com as diretrizes referentes à padronização contidas na NLLC.

O Capítulo III (do planejamento das contratações e do fluxo dos processos) inicia com as etapas da fase preparatória (art. 26), assim:

Art. 26. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo 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, observando as seguintes etapas:

I - identificação da necessidade administrativa formalizada por meio de documento de formalização da demanda a ser emitido pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante;

II - declaração de que o objeto a ser licitado consta do Plano de Contratações Anual;

III - autorização da autoridade máxima do órgão ou entidade demandante para o prosseguimento do processo de contratação;

IV - elaboração de Estudo Técnico Preliminar para demonstração da adequação e da viabilidade da contratação pretendida, conforme o caso;

V - elaboração do mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso;

VI - requisição do objeto exarada pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante, com fundamento no Estudo Técnico Preliminar;

VII - elaboração do anteprojeto, quando cabível, termo de referência e/ou projetos básico e executivo;

VIII - elaboração de estimativa de valor da contratação pretendida;

IX - elaboração do edital e respectivos anexos;

X - análise de juridicidade pela Procuradoria-Geral do Município ou pela unidade setorial de assessoramento jurídico nos casos de entidades com personalidade jurídica;

XI - consultoria prestada pela Controladoria Geral do Município para avaliação, supervisão, assessoramento e orientação, quando for o caso;

XII - publicação do edital, observando-se a obrigatoriedade de veiculação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§1º Nas hipóteses de contratações que tenham por escopo bens e serviços que atendam necessidades comuns aos órgãos e entidades municipais, a identificação da necessidade administrativa deverá ser comunicada por ofício à SMLIC.

§2º A elaboração do edital e dos respectivos anexos, bem como as formalizações de contratação direta, deverão ser objeto da

análise de conformidade e parecer da CGM acerca da regularidade da instrução processual, nas seguintes hipóteses:
I- Valor estimado da contratação igual ou maior que R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Regulamentar o fluxo processual auxilia a rotina administrativa e garante mais segurança jurídica para agentes públicos que atuam nesses processos e terceiros que transacionam com a Administração Pública. Porém, há algumas inconsistências e contradições nas etapas previstas no art. 26.

O inciso I do art. 26 contempla a primeira etapa da fase preparatória, que, segundo a redação da regulamentação municipal, é a “identificação da necessidade administrativa formalizada por meio de documento de formalização da demanda a ser emitido pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante”.

Em seguida, a “declaração de que o objeto a ser licitado consta no Plano de Contratações Anual” (inciso II) e a “autorização da autoridade máxima do órgão ou entidade demandante para o prosseguimento do processo de contratação” (inciso III).

Observa-se que, conforme a redação dos incisos I e III, a identificação da necessidade deverá ser formalizada através do documento de formalização de demanda (DFD) a ser emitido pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante, a qual deverá também autorizar para o prosseguimento do processo de contratação.

A mesma autoridade que identifica a necessidade e solicita a aquisição de bens ou contratações de serviços é a que autoriza e impulsiona o prosseguimento do processo, em flagrante violação ao princípio da segregação de funções previsto na NLLC.

Além disso, as disposições do art. 26, I e II, parecem contradizer os conceitos de requisitante e DFD consignado no art. 2º, VII ao IX, respectivamente, do mesmo decreto, *in verbis*:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: [...]
VII - requisitante: agente público dos órgãos e entidades da Administração Municipal responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requisitá-la à autoridade competente;
VIII - demandante: órgão ou entidade que, por meio da autoridade, após identificação da necessidade de contratação

de bens, serviços e obras, autoriza a abertura de processo de compras para respectiva contratação;

IX - Documento de Formalização de Demanda - DFD: documento inicial que identifica e justifica a necessidade de contratação;

Na análise das definições acima expostas, constata-se que requisitante é o agente público dos órgãos e entidades da PMBV responsável por identificar as necessidades de contratações e requisitá-la à autoridade competente.

Embora o conceito de agente público, em sentido amplo, contemple também as autoridades máximas dos órgãos e entidades, o conceito contido no inciso VII do art. 2º do decreto municipal deixou claro que o requisitante é pessoa diversa da autoridade máxima competente.

Em seguida, o inciso VIII traz o conceito de demandante como sinônimo de órgão ou entidade que, por meio da autoridade competente, autoriza a abertura do processo de compras.

Em outras palavras, requisitante é o agente público que identifica a necessidade de contratação e demandante é o órgão ou entidade onde atua o requisitante. O órgão e entidade tornam-se demandantes após a autorização da autoridade competente para abertura do processo de compras para a contratação solicitada pelo requisitante.

O DFD, por sua vez, conforme o inciso VIII do art. 2º, é o “documento inicial que identifica e justifica a necessidade de contratação”. Como o requisitante é responsável por essa identificação, ele formaliza sua necessidade por meio do DFD e remete à autorização da autoridade competente para abertura do processo e prosseguimento do feito, diferentemente do que está exposto nas primeiras etapas do art. 26.

Na continuidade dos procedimentos previstos no art. 26, após a elaboração do estudo técnico preliminar (inciso IV) deverá ser elaborado o “mapa de riscos e matriz de riscos, conforme o caso” (art. V), assim como a “requisição do objeto exarada pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante”, com fundamento no ETP (inciso VI), sem esclarecer para quem essa autoridade máxima competente deve requerer o objeto da contratação.

Após consta a etapa de “elaboração do anteprojeto, quando cabível, termo de referência e/ou projeto básico e executivo” (inciso VII) e, posteriormente, a “elaboração de estimativa do valor da contratação pretendida” (inciso VIII).

Ocorre que a Lei n. 14.133/2021 determina que o termo de referência deve conter as estimativas do valor da contratação, conforme art. 6º, XXII, alínea “i”, assim como o projeto básico, quando for o caso, deve conter o orçamento detalhado do custo global da obra, de acordo com o art. 6º, XXV, “f”.

A estimativa de valor consignada no inciso VII do art. 26 do decreto municipal parece tratar-se daquela integrante do termo de referência e projeto básico, quando for o caso. Há também a estimativa de valor prevista como elemento do estudo técnico preliminar (art. 18, § 1º, VI, da Lei n. 14.133/2021).

De qualquer forma, considerando que tanto os estudos técnicos preliminares e os termos de referências e, quando for o caso, os projetos básicos precisam constar dentre seus elementos a estimativa de valor (que não se confundem), a etapa definida pela PMBV no inciso VIII parece não corresponder de fato ao momento em que devam ser levantados os valores estimados para a contratação.

As próximas etapas previstas no art. 26 são a “elaboração do edital e respectivos anexos” (inciso IX), “análise de juridicidade pela Procuradoria Geral do Município ou unidade setorial de assessoramento jurídico nos casos de entidades com personalidade jurídica” (inciso X), “consultoria prestada pela Controladora Geral do Município” (inciso XI), nas hipóteses em que o valor da contratação seja igual ou superior a um milhão de reais (§ 2º) e “publicação do edital” (inciso XII).

O § 1º do art. 26 estabelece que “nas hipóteses de contratações que tenham por escopo bens e serviços que atendam necessidades comuns aos órgãos e entidades municipais, a identificação da necessidade administrativa deverá ser comunicada por ofício à SMLIC”, sem, contudo, esclarecer em que momento, à vista dos trâmites contidos no *caput* do artigo, a comunicação deverá ser realizada, tampouco quais serão eventuais procedimentos adotados pela Secretaria Municipal de Licitações e Contratos após o recebimento da comunicação.

Por mais que não conste expressamente a finalidade ou objetivo da norma contida no § 1º mencionado, parece tratar-se de tentativa de centralização das demandas comuns para operacionalização de compras compartilhadas, conforme interpretação lógica-sistemática do regulamento municipal.

O Capítulo III do decreto municipal regulamentou também o DFD por meio do art. 27, que determinou a utilização do catálogo de materiais (CATMAT) e/ou catálogo de serviços (CATSERV) do Governo Federal para correta descrição dos objetos (§ 2º).

Nesse sentido, considerando as hipóteses em que o DFD será precedente ao ETP, a definição de CATMAT e/ou CATSERV no DFD vai de encontro com uma das finalidades do ETP que é busca das melhores soluções de mercado.

Ou seja, se a definição da solução ocorrerá na conclusão do ETP, como que já no DFD, documento anterior, poderão indicar o código do material ou serviço? Ainda que indiquem, evidentemente a solução pode não coincidir com o inicialmente consignado no DFD, o que não deve impedir ou ocasionar qualquer entrave à continuidade do procedimento, ante as próprias naturezas e finalidades desses instrumentos.

Ainda no Capítulo III, a PMBV determina, obrigatoriamente, a centralização das licitações, contratações públicas e procedimentos auxiliares que tenham por escopo bens e serviços que atendam as necessidades comuns aos órgãos e entidades municipais na Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLIC), conforme art. 28, *caput*.

Além disso, delega expressamente à SMLIC competências que auxiliarão na centralização e padronização dos procedimentos, em consonância com o art. 19 da NLLC.

Tabela 8 – Comparação entre as redações da NLLC e decreto municipal

Id	Lei n. 14.133/2021	Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023
1	Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:	Art. 28. As licitações e contratações públicas, inclusive, procedimentos auxiliares, que tenham por

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo; IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia. § 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento. § 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório. § 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (Building Information Modelling - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la. III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. § 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.	escopo bens e serviços que atendam necessidades comuns aos órgãos e entidades municipais deverão ser obrigatoriamente centralizadas na SMLIC. §1º Compete à SMLIC, dentre outras atribuições: I - instituir instrumentos que permitam a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; II - definir catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços, admitida a adoção justificada do catálogo do Poder Executivo federal; III - estabelecer critérios para formação de preços para aquisições e serviços centralizados, e/ou criar banco de preços para os mesmos fins, podendo, para tanto, valer-se de banco de preços de âmbito federal. §2º Até que seja implementado catálogo municipal de padronização mencionado no inciso II do parágrafo anterior, a Administração Municipal utilizará o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras da Administração Federal. §3º Caso o objeto não esteja previsto no plano de contratações anual, o processo deverá ser devolvido para o órgão ou entidade demandante, para atualização do referido plano. §4º Caso o objeto seja de informática, o processo de contratação deverá ser submetido à análise de compatibilidade técnica pela Secretaria Municipal
---	---

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

Fonte: elaborado pela autora (2024).

O inciso I do § 1º da norma municipal não repete a palavra “preferencialmente” contida no inciso I do art. 19 da NLLC, que pode ser considerado como indicativo da vontade administrativa daquele ente em promover efetivamente os “instrumentos que permitam a centralização dos procedimentos de contratação”.

A PMBV reforça por meio § 2º do art. 28 a utilização do catálogo da Administração Pública Federal enquanto não implementado o catálogo municipal de padronização.

O estudo técnico preliminar (ETP) também foi regulamentado dentro do Capítulo III entre os artigos 29 e 35 do decreto municipal em questão.

O ETP, conforme conceito legal disposto no inciso XX do art. 6º da Lei n. 14.133/2021, é o “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”.

Os §§ 1º ao 3º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021 estabelece os elementos necessários para sua constituição, assim:

Art. 18. [...]

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

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com

outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

A NLLC estabeleceu 13 (treze) elementos para elaboração do ETP (incisos I ao XIII), considerando obrigatórios apenas 5 (cinco) elementos (incisos I, IV, VI, VIII e XIII), conforme redação do § 2º, desde que devidamente justificada a ausência dos demais elementos.

Para fins de comparação, a Instrução Normativa SEGES/ME n. 58/2022, regulamento federal sobre o ETP, embora tenha a mesma quantidade de incisos da Lei n. 14.133/2021, estendeu, de uma forma geral, os elementos previstos em lei na sua redação.

A seguir quadro comparativo:

Tabela 9 – Comparação entre as redações da NLLC e do regulamento federal		
Id	Lei n. 14.133/2021	IN SEGES/ME n. 58, de 8 de agosto de 2022
1	Art. 18. [...] 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das	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

memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se	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
--	---

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.	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.
--	--

Fonte: elaborado pela autora (2024).

O decreto municipal, por sua vez, estabeleceu 40 (quarenta) incisos e 13 (treze) parágrafos de conteúdo mínimo, conforme indicação expressa no *caput* do seu art. 31, assim:

Art. 31. O Estudo Técnico Preliminar deverá apresentar o seguinte conteúdo mínimo:

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, considerado todo o ciclo de vida do objeto, bem como suas especificações técnicas, 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 prévia 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;

X - 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 municipal;

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;

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

XIV - justificativa para a exclusão de participação de Pessoas Físicas na licitação, bem como para vedação de participação de empresas reunidas em consórcio;

XV - a consolidação da indicação do respectivo código do Catálogo de Materiais - CATMAT e/ou do Catálogo de Serviços - CATSERV referente ao objeto, disponível no módulo Catálogo do sistema Compras.gov.br e no Portal de Compras do Governo Federal.

- XVI - 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, incluindo as informações de prazo de início da prestação, local, regras para o recebimento provisório e definitivo, quando for o caso, incluindo regras para a inspeção, se aplicável, e demais condições necessárias para a execução dos serviços ou o fornecimento de bens;
- XVII - especificação da garantia do produto a ser exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XVIII - justificativa para a adoção de orçamento sigiloso, se for o caso;
- XIX - classificação orçamentária da despesa, exceto quando se tratar de processos para formação de registro de preços, os quais deverão indicar apenas o código do elemento de despesa correspondente;
- XX - estabelecimento dos benefícios concedidos a Microempresas-ME e Empresas de Pequeno Porte-EPP previstos na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como elaborar a devida justificativa nos casos da não aplicação;
- XXI - estabelecer o critério de julgamento da licitação, conforme disposto no artigo 33 da Lei Federal Nº 14.133/2021;
- XXII- fundamentação da necessidade da contratação, do quantitativo do objeto e, se for o caso, do tipo de solução escolhida, deverá consistir na referência ao Estudo Técnico Preliminar correspondente, quando este for realizado e divulgado previamente ao processamento da licitação ou da contratação direta;
- XXIII- o alinhamento com as necessidades tecnológicas e de negócio, para as contratações que envolvam Soluções de TI;
- XXIV- prazo de validade, condições da proposta e, quando for o caso, a exigência de amostra, exame de conformidade ou prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração;
- XXV - parâmetros objetivos de avaliação de propostas quando se tratar de licitação de melhor técnica ou de técnica e preço;
- XXVI - requisitos de comprovação da qualificação técnica e econômico-financeira, quando necessários, e devidamente justificados quanto aos percentuais de aferição adotados, incluindo a previsão de haver vistoria técnica prévia, quando for o caso;
- XXVII - prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- XXVIII - prazo para a assinatura do contrato;
- XXIX - requisitos da contratação, limitados àqueles necessários e indispensáveis para o atendimento da necessidade pública, incluindo especificação de procedimentos para transição contratual, quando for o caso;

XXX - obrigações da contratante, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;

XXXI - obrigações da contratada, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as obrigações específicas relativas ao objeto pretendido;

XXXII - previsão e condições de prestação da garantia contratual, quando exigida;

XXXIII - previsão das condições para subcontratação ou justificativa para sua vedação na contratação pretendida;

XXXIV - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade no caso em concreto, exceto quando corresponder àquele previsto em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as condições específicas da gestão do objeto pretendido;

XXXV - critérios e prazos de medição e de pagamento;

XXXVI - sanções administrativas, exceto quando corresponderem àquelas previstas em instrumentos padronizados a serem utilizados na licitação, hipótese em que deverão ser descritas apenas as penalidades específicas relativas ao objeto pretendido, bem como os percentuais de multa a serem preenchidos nos referidos documentos padronizados;

XXXVII - direitos autorais e propriedade intelectual, bem como sigilo e segurança dos dados, se for o caso;

XXXVIII - para os processos de contratação de serviços que envolvam Solução de TIC, os seguintes parâmetros e elementos descritivos: glossário de termos específicos de TIC; justificativa da métrica utilizada; arquitetura tecnológica; nível mínimo de serviço - NMS; transferência de conhecimento; documentação da solução; medição de demandas e considerações sobre contagem de pontos de função, dentre outros que se fizerem necessários;

XXXIX - demais condições necessárias à execução dos serviços ou fornecimento;

XXXX – Indicação dos documentos necessários à habilitação dos licitantes, nos termos previstos no capítulo VI, da Lei Federal nº 14.133/2021 e demais correlatos.

§1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, III, 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.

§4º Nos processos de contratação em que for realizada análise de riscos, o TR deve contemplar, quando aplicável, as medidas de tratamento necessárias para mitigá-los, conforme regulamento próprio.

§5º A delegação de elaboração do projeto executivo ao contratado deverá ser expressamente justificada pela Administração, devendo ser preferencialmente limitada aos casos de regime de execução de contratação semi-integra da e contratação integrada.

§6º A excepcional formalização de contratação sem projeto executivo demanda a comprovação da inexistência de prejuízo no Estudo Técnico Preliminar.

§7º Nas justificativas, mencionadas no inciso VII do caput, inclui-se a justificativa pelo agrupamento do objeto, que deverá demonstrar ser técnica e economicamente viável, que não acarretará prejuízos para o conjunto ou complexo do objeto ou perda de economia de escala, bem como ser realizada à luz do princípio do Parcelamento, conforme §§ 2º e 3º do art. 40 c/c inciso II e § 1º do art. 47, ambos da Lei nº 14.133/2021.

§8º No posicionamento conclusivo a que se refere o inciso XIII do caput deverão constar, sempre que a conclusão for pela aquisição de bens ou contratação de serviços, a correta descrição e especificação do objeto, inclusive com a indicação do respectivo código do Catálogo de Materiais - CATMAT e/ou do Catálogo de Serviços - CATSERV, disponível no módulo Catálogo do sistema Compras.gov.br e no Portal de Compras do Governo Federal.

§9º A autoridade máxima do órgão ou entidade demandante será responsável pela divisão das cotas reservadas e cotas principais, referentes ao disposto no inciso III, do artigo 48, da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como pela elaboração da justificativa nos casos da não aplicação, conforme previsto no inciso XX, do artigo 30, deste Decreto.

§10. Os órgãos e entidades municipais deverão, por meio de ato exarado pela respectiva autoridade máxima demandante, indicar agente público ou setor responsável pela elaboração dos estudos técnicos preliminares, observado o princípio da segregação de funções, especialmente, quanto à realização de pesquisa de preços e à elaboração do edital e respectivos anexos.

§11. As pesquisas de preços são competências da Secretaria Municipal de Licitações e Compras - SMLIC e entidades municipais, que promoverão os meios adequados para o atendimento das normas vigentes, inclusive sobre o princípio de segregação de funções e serão realizadas conforme diretrizes contidas nos art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

§12. A pesquisa de preços não se confunde com a estimativa de valor prevista no planejamento dos órgãos e entidades municipais, documentos de formalização de demanda e estudos técnicos preliminares e demais documentos que se fizer necessário, conforme previsão legal.

§13. Os órgãos e entidades demandantes poderão solicitar auxílio de outros órgãos e entidades municipais para elaboração do Estudo Técnico Preliminar, observados os limites de atribuição e o princípio da segregação de funções.

Embora o *caput* determine que o ETP deverá conter o conteúdo mínimo disposto no artigo em questão, o seu § 1º prevê a obrigatoriedade de, ao menos, 6 (seis) elementos (incisos I, III, V, VII e XIII). Ou seja, quantidade muito superior à prevista em lei e, para fins de comparação, ao regulamento federal sobre assunto.

Além dos 40 (quarenta) incisos e 13 (treze) parágrafos do art. 31, para elaboração do ETP e formalização dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão constar, ainda, os documentos previstos no art. 33, *in verbis*:

Art. 33. Para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar-ETP e formalização dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação, os órgãos e entidades demandantes deverão inserir além dos documentos listados neste Decreto, no que couber, os que se seguem:

- I - justificativa fundamentada para a contratação através de dispensa ou inexigibilidade de licitação, informando o dispositivo legal no qual o caso específico se enquadra;
- II - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- III - razão da escolha do fornecedor ou prestador dos serviços;
- IV - justificativa do preço a ser contratado; e
- V - requisitos de habilitação necessários para a formalização do contrato. (Boa Vista, 2023)

A PMBV, conforme regulamento publicado, optou por incluir em seus ETP alguns dos elementos que a NLLC consignou como necessário ao Termos de Referência⁶⁸ (TR), como por exemplo a previsão sobre o

⁶⁸ Art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133/2021.

ciclo de vida do objeto⁶⁹, modelo de execução do objeto⁷⁰, modelo de gestão do contrato⁷¹, critérios de medição e pagamento⁷² e adequação orçamentária⁷³.

A elaboração dos documentos de formalização de demanda, estudos técnicos preliminares, termos de referências, projetos básicos e/ou editais ocorrem na fase preparatória, momento que a Administração Pública planeja a contratação, verifica sua compatibilidade com as leis orçamentárias e estabelece os critérios e os requisitos necessários que possam satisfazer sua demanda e o interesse público envolvido, abordando todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação (art. 18, *caput*, da Lei Federal n. 4.133/2021).

Nesse sentido, a PMBV, ente municipal dotado de autonomia federativa (art. 18 da Constituição Federal de 1988), no uso de suas competências institucionais, resolve concentrar nos ETP, conforme art. 31, acima exposto, a maior parte dos elementos e requisitos previstos na fase preparatória.

Ressalte-se, porém, que o legislador federal, ao consignar na NLLC os procedimentos da fase preparatória, define o ETP como “o 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” (art. 6º, inciso XX da Lei n. 14.133/2021).

O Termo de Referência, por sua vez, é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços”, que deve conter os parâmetros e elementos descritivos contidos nas alíneas do inciso XXIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021.

⁶⁹ Art. 31, IV, do Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023 (art. 6º, XXIII, alínea “c” da Lei n. 14.133.2021).

⁷⁰ Art. 31, XVI, do Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023 (art. 6º, XXIII, alínea “e” da Lei n. 14.133.2021).

⁷¹ Art. 31, XXXIV, do Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023 (art. 6º, XXIII, alínea “f” da Lei n. 14.133.2021).

⁷² Art. 31, XXXV, do Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023 (art. 6º, XXIII, alínea “g” da Lei n. 14.133.2021).

⁷³ Art. 31, XIX, do Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023 (art. 6º, XXIII, alínea “j” da Lei n. 14.133.2021).

O decreto municipal também segue as diretrizes da NLLC quando da definição de ambos os instrumentos (art. 2º, incisos X e XV), mas optou por antecipar a inclusão de alguns parâmetros e elementos descritivos exigidos tão somente quando da realização do TR para que fossem incluídos já na elaboração do ETP.

No § 10 do art. 31, consta que os “órgãos e entidades municipais deverão, por meio de ato exarado pela respectiva autoridade máxima demandante, indicar agente público ou setor responsável pela elaboração dos estudos técnicos preliminares, observado o princípio da segregação de funções, especialmente, quanto à realização de pesquisa de preços e à elaboração do edital e respectivos anexos”.

Todavia, o dispositivo normativo seguinte do decreto municipal, § 11 do art. 31, dispõe expressamente que as pesquisas de preços fazem parte das competências da SMLIC e entidades municipais.

Sobre a competência para a realização da pesquisa de preço, o inciso I do art. 42 (integrante da seção que trata sobre termo de referência) também informa ser da SMLIC e “entidades da Administração Municipal”, o que é repetido no art. 46, assim:

Art. 46. A pesquisa de preços é de competência da Secretaria Municipal de Licitações e Compras - SMLIC e das entidades da Administração Municipal, que promoverão os meios adequados para o atendimento das normas vigentes, inclusive sobre o princípio de segregação de funções e será realizada conforme diretrizes contidas nos art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e neste Decreto. (Boa Vista, 2023)

Considerando os conceitos contidos no art. 6º da Lei n. 14.133/2021, em especial o conceito de entidade⁷⁴ como unidade de atuação dotada de personalidade jurídica (inciso II), constata-se que o regulamento municipal consignou a competência para a realização da pesquisa de preços à SMLIC e às entidades da Administração Municipal (art. 46 c/c art. 42, I).

Em outras palavras, a SMLIC é competente para a realização de todas as pesquisas de preços da Administração Direta e as demais entidades da Administração Municipal, dotadas de personalidade jurídica, pertencentes à Administração Indireta, no caso das normas em

⁷⁴ A Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, já havia adotado o mesmo conceito de entidade por meio do inciso II do § 2º do art. 1º.

análise referem-se as autarquias e as fundações, que serão competentes para a realização de suas pesquisas de preços.

Logo, o único órgão, pertencente à Administração Direta, que deverá observar a segregação de função em relação à pesquisa de preços é a própria SMLIC, competente para sua realização.

Os demais órgãos não são competentes para a realização da pesquisa de preços das compras e contratações que tiverem interesse, restando demonstrada inequivocadamente que a SMLIC centralizará a realização das pesquisas de preços dos processos oriundos da Administração Direta (art. 46). Desta forma, seria mais adequado a menção da SMLIC e das demais entidades, ao invés de “órgãos e entidades” (art. 31, § 10).

Ou, noutro ponto, considerando que o art. 31 refere-se aos conteúdos mínimos previstos para o ETP e que a pesquisa de preço, embora mencionada na redação do § 10 do mesmo dispositivo normativo, não consta prevista como elemento do ETP, que prevê a realização de estimativa prévia do valor da contratação (art. 31, VI) e o próprio decreto municipal esclarece que a pesquisa de preços não se confunde com o levantamento prévio de mercado necessário nos estudos técnicos preliminares, conforme § 12 do art. 31 e § 1º do art. 46, poder-se-ia acreditar, em princípio, que na verdade o dispositivo legal em questão (§ 10 do art. 31) quis tratar da estimativa de valor ao invés da pesquisa de mercado.

Porém, os parágrafos seguintes do mesmo dispositivo (§§ 11 e 12 do art. 31) tratam unicamente sobre a pesquisa de preços, repetindo as mesmas disposições contidas no art. 46, o que pode gerar dúvidas quando da aplicabilidade efetiva de suas disposições.

O § 2º do art. 46 determina, por sua vez, que nos casos de obras e serviços de engenharia, devido a sua complexidade, a pesquisa de preços será elaborada pelo setor técnico da autoridade máxima competente do órgão ou entidade demandante.

A Seção V do Capítulo III versa sobre a elaboração do mapa de riscos e da matriz de riscos, instrumentos com finalidades distintas, conforme definição contida nos arts. 36 e 39 do decreto municipal, em consonância com as definições do art. 6º, inciso XXVII c/c art. 18, X, ambos da Lei n. 14.133/2021.

O art. 37 determinou que o mapa de riscos deve ser elaborado pelo órgão ou entidade demandante na fase preparatória e juntado ao “processo de contratação até o final da elaboração do termo de referência ou projeto básico, podendo ser atualizado caso sejam identificados e propostos novos riscos e controles considerados relevantes”, sem esclarecer como ocorrerá efetivamente a juntada deste documento, uma vez que, conforme o caput do art. 41, a elaboração do termo de referência é competência da SMLIC.

O projeto básico, conforme o § 1º do art. 41, será elaborado pelo órgão ou entidade demandante, diferentemente do Termo de Referência, que compete à Secretaria Municipal de Licitações e Compras.

O capítulo em questão versa sobre o fluxo dos processos, momento oportuno para que houvesse a definição, com clareza e objetividade, dos procedimentos que deveriam ser observados e praticados na condução dos processos.

Contudo, no caso da elaboração do mapa de riscos e, em especial, sobre o momento que deva ser juntado ao processo, falta clareza quando o gerenciamento de riscos for realizado por órgão ou entidade demandante, que não seja a SMLIC, com a juntada até o final da elaboração do termo de referência, que é da competência da SMLIC.

O mesmo não ocorre em relação ao projeto básico, porque ambos os instrumentos (projeto básico e mapa de riscos) serão elaborados pelo órgão ou entidade demandante, que provavelmente definirá o momento da juntada ao processo.

Ainda sobre mapa de riscos e matriz de risco, verifica-se que, embora o decreto tenha realizado a conceituação de forma clara e objetiva, diferenciando suas finalidades, à luz dos conceitos contidos na Lei n. 14.133/2021, os instrumentos parecem ter sido confundidos em outros dispositivos normativos:

- a) quando da previsão da facultatividade da elaboração do ETP e “matriz de risco” nos processos de contratação direta, contida no § 1º do art. 72; e**
- b) quando da previsão da dispensa de matriz de riscos no contrato administrativo nas hipóteses contidas nos incisos I e II do § 4º do art. 112.**

O art. 92 da Lei n. 14.133/2021 prevê como cláusulas necessárias em todo contrato a matriz de risco, quando for o caso (inciso IX), assim como o inciso IX do art. 112 decreto municipal.

Ou seja, não estará presente em todos os contratos, mas naqueles em que houver a necessidade, como, por exemplo, nas hipóteses de contratações de obras e serviços de grande vulto ou quando adotado o regime de contratação integrada ou semi-integrada (art. 22, § 3, da Lei 14.133/2021).

Outro ponto que corrobora com o possível equívoco é a redação contida no art. 40⁷⁵, *caput*, e § 1º do decreto municipal, que estabeleceu aos órgãos e entidades a competência de sua elaboração nas contratações de serviços que supere o valor estimado de doze milhões de reais. Todavia, o art. 44, *caput*, parece contradizer a competência mencionada ao determina que os documentos do art. 40 deverão ser elaborados pelo responsável técnico da SMLIC ou da entidade da Administração Municipal.

Em outras palavras, enquanto um dispositivo (art. 40) determina a competência de elaboração a todos os órgãos (incluindo a SMLIC) e entidades municipais, o outro centraliza a competência na SMLIC (em relação aos órgãos da Administração Direta, ceifando a competência estabelecida no art. 40) e nas demais entidades municipais (fundações e/ou autarquias).

A regulamentação sobre termo de referência (TR), anteprojeto, projeto básico (PB) e projeto executivo (PE) estão consignadas na Seção VI do Capítulo III entre os art. 41 e 57 do Decreto n. 162/E/2023-PMBV.

A elaboração do TR compete a SMLIC (art. 41, *caput*) e a do anteprojeto, projeto básico e projeto executivo, por sua vez, compete aos profissionais indicados pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante (art. 41, § 1º).

Em relação aos parâmetros para realização da pesquisa de preços, haja vista que a dubiedade em relação à competência já foi abordada anteriormente, a PMBV segue as diretrizes contidas no § 1º do

⁷⁵ Art. 40. Os órgãos e entidades deverão elaborar a matriz de riscos nas contratações de serviços cujo valor estimado superar R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), por exercício. §1º Além do caso previsto no *caput*, poderá ser elaborada matriz de riscos quando a natureza do processo envolver riscos relevantes que possam ocasionar o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

art. 23 da Lei n. 14.133/2021, mas estabelece expressamente como fonte preferencial as divulgações de valores referenciais contidas em bancos ou painéis de preços (§ 1º do art. 47), semelhante a definição de preferência realizada pelo regulamento federal por meio da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021.

Imperioso esclarecer que a NLLC não estabelece ordem preferencial na adoção dos parâmetros que deverão ser utilizados nas pesquisas de preços, o que não impede, por sua vez, a determinação dessa preferência através de regulamento conforme realizado nos casos mencionados (instrução normativa federal e decreto municipal).

A elaboração dos Editais e seus anexos foi centralizada na Secretaria Municipal de Licitações e Compras e demais entidades da Administração Municipal (art. 63, § 2º).

Há equívoco na numeração sequencial dos artigos e, por isso, constam dois art. 63 no decreto municipal, estando a competência para a elaboração dos editais contemplada no primeiro deles.

O segundo art. 63, por meio do § 6º, prevê que a SMLIC em conjunto com a Controladoria Geral do Município (CGM) e Procuradoria Geral do Município (PGM) serão responsáveis pela elaboração das minutas padronizadas dos documentos que fazem parte dos processos de compras, incluindo os previstos no art. 19, IV c/c art. 25 § 1º da Lei n. 14.133/2021.

A contratação direta foi regulamentada através do Capítulo IV, consignando a competência para autorização das dispensas e inexigibilidades as autoridades máximas dos órgãos e entidades municipais (art. 74, caput), bem como a utilização preferencial da dispensa eletrônica para as contratações diretas de objetos padronizados que permitam definição, comparação e seleção por meio de critérios objetivos, observado, no que couber, os procedimentos do regulamento federal sobre o assunto (art. 75, caput).

A PMBV dispensa a análise jurídica da Procuradoria Geral do Município nas hipóteses de contratação direta contidas no §§ 1º e 2º do art. 76 do decreto municipal.

O Capítulo V, denominado dos procedimentos auxiliares, na verdade traz apenas a regulamentação do sistema de registro de preços (SRP) e expressa previsão, no art. 88 do decreto, que o

credenciamento, pré-qualificação e procedimento de manifestação de interesse, manifestação de interesse privado e registro cadastral serão regulamentados posteriormente.

Sobre o SRP, o decreto dispõe que a adequação e conveniência da sua realização deverá ser expressamente atestada pelo órgão ou entidade demandante e ratificada pela SMLIC ou entidade municipal (§ 2º do art. 90).

Compete à SMLIC ou entidade municipal providenciar, antes da publicação do edital, a comunicação de intenção de registro de preços para que os demais órgãos e entidades municipais possam verificar o eventual interesse em ingressar como órgão participante (art. 91).

O Decreto n. 162/E/2023-PMBV centraliza na SMLIC ou entidades municipais a competência de gerenciar todos os atos de controle e administração do SRP (art. 96), sendo, portanto, os órgãos gerenciadores.

Os contratos e suas alterações também foram objeto de regulamentação no decreto municipal através do Capítulo VI, assim como a caracterização de bens comum e bens de luxo (Capítulo VI), sanções administrativas (Capítulo VII) e pagamento (Capítulo VIII).

Detecta-se mais um equívoco, na ordem sequencial dos capítulos, haja vista a existência de dois Capítulo VI, conforme mencionado alhures.

Por fim, o regulamento da PMBV possibilitou, enquanto não sobrevier regulamentação própria e minutas padronizadas, a utilização dos regulamentos federais e minutas federais (arts. 141 e 142).

Tabela 10 – Regulamento da Prefeitura Municipal de Boa Vista à NLLC				
QNT.	Regulamento	Síntese da ementa ou assunto e correspondência na NLLC	Diário	Data
1	Decreto n. 162/E-PMBV, de 19/12/23	Regulamenta a NLLC: agente de contratação, comissão de contratação e equipe de apoio (art. 7º, § 3º), equipe de planejamento, gestão e fiscalização de contratos (art. 7º, § 3º), documento de formalização de demanda (art. 12, VII),	6.015	29/12/2023

		estudo técnico preliminar (art. 18 § 1º), mapa de riscos (art. 11, parágrafo único), matriz de riscos (art. 22, § 2º), termo de referência (art. 40, § 1º), anteprojeto, projeto básico e projeto executivo (art. 18, II), previsão orçamentária das contratações, elaboração dos editais e seus anexos (art. 25), aprovação jurídica (art. 53), publicidade dos editais (art. 54), adjudicação, homologação (art. 71, IV), formalização do contrato (arts. 89 ao 95), contratação direta, inexigibilidade de licitação, dispensa de licitação (arts. 72 ao 75), sistema de registro de preços (arts. 82 ao 86), contrato, alterações contratuais (arts. 89 ao 140), sanções (arts. 155 ao 163), bens de luxo (art. 20, § 1º) e pagamento (arts. 141 ao 146)		
--	--	--	--	--

Fonte: elaborado pela autora (2024).

3.2.3. MACAPÁ/AP

A Prefeitura Municipal de Macapá (PMM), conforme resultados encontrados nas pesquisas realizadas junto aos diários oficiais do município, começou a dar publicidade aos atos administrativos com fulcro na Lei n. 14.133/2021 logo após sua publicação, em 28/05/2021 através da MACAPREV, por meio do aviso de interesse em receber propostas adicionais.

Porém, o dispositivo legal mencionado na fundamentação do ato (art. 72, § 3º da Lei 14.133/2021) não existe na NLLC, uma vez que não há § 3º no art. 72, demonstrando equívoco quanto na fundamentação legal, o que não autoriza concluir, na análise apenas da publicação realizada, que a NLLC não tenha sido efetivamente utilizada no processo de contratação que culminou na respectiva publicação.

Outro ponto que pode corroborar com o início da utilização da NLLC, ainda que tenha ocorrido erro na fundamentação legal, é a publicação de extrato de contrato, em 23/06/2021⁷⁶, que, embora não tenha consignado o número do processo de compras, possui o mesmo objeto do aviso mencionado.

⁷⁶ MACAPÁ (AP). Macapá Previdência. Extrato de Contrato. Diário Oficial [do] Município de Macapá: Macapá, AP, ano 08, n. 4.083, p. 20, 28 maio 2021.

O Decreto n. 2.994/2023-PMM, de 22 de agosto de 2023, que regulamenta a Lei n. 14.133/2021, foi publicado no DOM n. 4.620⁷⁷, da mesma data, sendo o primeiro e único decreto localizado no período pesquisado.

A regulamentação do objeto e âmbito de aplicação e os princípios que devem ser observados, Título I (arts. 1º ao 3º), encontram-se em consonância com as diretrizes legais contidas na NLLC.

Em seguida, o Decreto n. 2.994/2023-PMM regulamentou, por meio do Capítulo I do Título II (das funções essenciais) a atuação do agente de contratação, pregoeiro, membros da comissão de contratação, leiloeiro, equipe de apoio e seus respectivos substitutos, que “serão designados pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou por quem as normas de organização administrativa estabelecerem” (art. 5º).

Denota-se, a princípio, a descentralização das compras e contratações realizadas pela PMM, haja vista que cada órgão ou entidade poderão indicar os agentes públicos necessários ao exercício dessas funções.

Todavia, o art. 18, *caput*, do decreto determinou a centralização das contratações da Administração Pública Municipal na Secretaria Municipal de Governo, assim:

Art. 18. As contratações da Administração Pública municipal serão centralizadas na Secretaria Municipal de Governo, que realizará os procedimentos necessários à gestão dos processos de contratação.

§ 1º As fases preparatórias dos processos de contratação de objetos de uso geral de toda a Administração municipal serão executadas sob a coordenação do Secretário Municipal de Gestão, podendo haver delegação desta competência em situações específicas.

§ 2º As fases preparatórias dos processos de contratação de objetos de uso específico poderão ser executadas no âmbito dos órgãos e entidades demandantes.

§ 3º Por determinação da autoridade máxima do ente, a competência sobre a fase preparatória dos processos de contratação de objetos de uso específico poderá ser delegada

⁷⁷ MACAPÁ (AP). Decreto n. 2.994/2023-PMM, de 22 de agosto de 2023. Diário Oficial [do] Município de Macapá: Macapá, AP, ano 08, n. 4.620, p. 03, 22 agosto 2023.

a outra Secretaria, sem prejuízo da competência de outros agentes públicos sobre as demais fases.

Observa-se que o *caput* menciona o Secretária Municipal de Governo (SMG) e o § 1º o Secretário Municipal de Gestão, não ficando claro, na redação publicada, se correspondem ao mesmo órgão ou se são órgãos diferentes.

As compras na PMM, com base no 18, são predominantemente centralizadas, especialmente o que for comum, podendo os objetos de uso específicos serem licitados por outros órgãos e entidades mediante delegação de competência.

Há possível contradição em relação à competência para delegar, uma vez que o § 1º menciona o Secretário de Gestão e § 3º estabelece a delegação realizada pela autoridade máxima do ente, ou seja, o chefe do Poder Executivo.

Voltando ao Capítulo I do Título II do decreto municipal, o § 6º do art. 4º determina que “não é atribuição do agente de contratação, do pregoeiro ou da comissão de contratação a condução de processos de contratação direta”.

O art. 6º estabelece as atribuições do agente de contratação, pregoeiro, comissão de contratação e leiloeiro. O seu § 2º determina que o “agente que conduz a licitação estará desobrigado da elaboração de estudos preliminares, de projetos e de anteprojetos, de termos de referência, de pesquisas de preço e, preferencialmente, de minutas de editais”.

O § 3º do art. 6º prevê expressamente que o “não atendimento das diligências do agente que conduz a licitação por outros setores do órgão ou da entidade ensejará justificativa formal, a ser juntada aos autos do processo”. Em seguida, o § 4º dispõe que:

Art. 6º. [...] § 4º As diligências de que trata o §3º observarão as normas internas do órgão ou da entidade, inclusive quanto ao fluxo procedimental.

Cada órgão ou entidade municipal pode, conforme suas normas internas, incluindo seu fluxo procedimental, determinar como as solicitações de diligências dos agentes mencionados no art. 6º deverão ser conduzidas e respondidas, quando for o caso.

A ausência de padronização, nesse sentido, pode prejudicar a continuidade dos trabalhos realizados pelos agentes mencionados no dispositivo legal em questão, tendo em vista que os órgãos e entidades estabelecerão suas rotinas administrativas, com ritos, fluxos e prazos diversos.

A designação dos agentes públicos para atuar nos processos de compras, inclusive do agente de contratação, pregoeiro e o presidente da comissão de contratação, deverá ser, preferencialmente, realizada entre servidores efetivos ou empregados públicos, conforme art. 10.

Ou seja, a PMM no uso de sua autonomia federativa optou por flexibilizar a determinação do art. 8º da Lei n. 14.133/2021 de que o agente de contratação deve ser designado, obrigatoriamente, entre servidores efetivos ou empregados públicos.

O inciso II do art. 10 admite a “qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo, criada e mantida pela Administração Pública ou por empresas especializadas”.

A NLLC, por sua vez, conforme inciso II do art. 7º, estabelece que a qualificação seja atestada através de “certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público”, sem a previsão da possibilidade de qualificação por empresas especializadas.

Considerando a análise desse assunto realizado no tópico anterior, em relação ao regulamento da PMBV, sem prejuízo da consideração que a NLLC tenha invadido a autonomia dos demais entes federativos ou, ainda, de que a norma seja caracterizada como não geral, razão pela qual os demais entes não estariam obrigados à sua observância, a PMM resolve admitir a certificação por empresas especializadas, ao contrário do ente municipal anteriormente estudado que admite a certificação de instituições privadas devidamente reconhecidas.

O decreto municipal regulamentou a segregação de funções (art. 12), o auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno ao agente de contratação, pregoeiro, comissão de contratação e leiloeiro (art. 13), a atuação da Procuradoria Geral do Município (arts. 14 e 15) e a atuação da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (arts. 16 e 17).

Sobre a atuação da Procuradoria Geral do Município (PGM), incluindo as hipóteses em que a análise jurídica é dispensada (arts. 14 e 15), destaca-se a previsão do § 4º do art. 14, que coaduna com o disposto no inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, in verbis:

Art. 14. [...] § 4º Compete a Procuradoria Geral do Município auxiliar na Instituição de modelos de minutas de editais, de minutas de contratos, de minutas de atas de registro de preços, de minutas de termos de referência e projetos básicos, assim como outros documentos, objetivando a padronização das Instruções dos processos;

Nesse mesmo sentido segue o inciso IV do art. 16 do decreto municipal, que dispõe sobre as competências da Secretaria Municipal de Transparência e Controladoria (SMTTC), assim:

Art. 16. [...] IV - auxiliar na instituição de modelos de minutas de editais, de minutas de contratos, de minutas de atas de registro de preços, de minutas de termos de referência e projetos básicos, assim como outros documentos, objetivando a padronização das instruções dos processos;

O planejamento das contratações é regulamentado a partir do art. 18, mencionado anteriormente. As fases do processo de contratação constam no art. 19, quais sejam: fase de planejamento, fase de seleção de fornecedor e fase de gestão e fiscalização do contrato. O inciso I do parágrafo único do art. 19 encontra-se duplicado.

O plano de contratações anual (PCA) encontra-se regulamentado entre os arts. 20 e 34. Os objetivos do PCA municipal assemelham-se àqueles dispostos no regulamento federal, Decreto n. 10.947/2022, com exceção do inciso V do art. 20.

A Secretaria Municipal de Governo é o órgão responsável por “coordenar as ações e etapas do plano de contratações anual” (art. 21, § 1º). “As secretarias e demais unidades administrativas deverão elaborar seus documentos de formalização de demanda com os objetos que necessitam contratar no exercício seguinte”, conforme os requisitos dispostos no § 2º do art. 21.

O § 5º do art. 21 determina a concentração (centralização) das demandas com objetos da mesma natureza, sempre que possível, pela Secretaria Municipal de Governo, em consonância com o que estabelece o inciso I do art. 19 da Lei n. 14.133/2021.

Art. 21. [...] § 5º A Secretaria Municipal de Governo concentrará, sempre que possível, as demandas por objetos da mesma natureza, de forma a reduzir custos processuais, unificar e organizar os processos de contratação ao longo do exercício, em formato de calendário anual. (Macapá, 2023)

Embora guarde semelhança com o regulamento federal sobre o assunto, constata-se que a Prefeitura Municipal de Macapá, ao tratar do PCA, regulamentou não apenas a necessidade e requisitos para elaboração, mas os procedimentos e prazos que devem ser observados pelos órgãos e entidades municipais e pela SMG que consolidará as demandas (art. 27), dentre outras competências, claramente definidas.

Ao prever expressamente quais os procedimentos a serem adotados, incluindo seus prazos, a PMM potencializa a organização e padronização de sua rotina administrativa, diminuindo eventualmente os desafios na aplicação de suas diretrizes e condução de seus procedimentos.

O estudo técnico preliminar (ETP) também foi regulamentado pelo decreto municipal a partir do art. 35, seguindo, com poucos ajustes, as diretrizes da Instrução Normativa SEGES n. 58/2022, regulamento federal sobre o assunto.

A PMM regulamentou, por meio do art. 48 do decreto municipal, o que dispõe o inciso II do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, sobre a elaboração de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, assim:

Art. 48. O Município elaborará catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, o qual poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos.

Parágrafo único. Enquanto não for elaborado o catálogo eletrônico a que se refere o caput, será adotado, nos termos do art. 19, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, os Catálogos CATMAT e CATSER, do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, do Governo Federal, ou os que vierem a substituí-los.

O Decreto n. 2.994/2023-PMM também regulamentou a caracterização dos bens de consumo como bens comuns e bens de luxo (arts. 49 e 50) e a pesquisa de preços (arts. 51 ao 59).

Sobre a pesquisa de preços, o decreto municipal segue, em grande parte, as mesmas diretrizes contidas no regulamento federal (Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021), sem estabelecer, contudo, a ordem preferencial na utilização dos parâmetros previstos para a realização da pesquisa de preços.

Ressalte-se que a Lei n. 14.133/2021 não prevê a preferência entre os parâmetros para pesquisa de preços, ao contrário da instrução normativa federal que determina a observância preferencial de determinados parâmetros (art. 5ª, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021).

Há regulamentação, no decreto municipal, sobre o programa de integridade (art. 60) e políticas públicas voltada às “mulheres vítimas de violência doméstica e oriundos ou egressos do sistema prisional” (arts. 61 e 62).

O ciclo de vida do objeto consta regulamentado no art. 63, seguido da regulamentação da contratação de software de uso disseminado no art. 64, do leilão nos arts. 65 e 66, dos critérios de julgamento nos arts. 67 ao 69, dos critérios de desempate no art. 70, da negociação no art. 71, da habilitação nos arts. 72 ao 76 e da participação de empresas estrangeiras no art. 77 do decreto municipal.

Na regulamentação do sistema de registro de preços (SRP), o decreto municipal menciona os órgãos e entidades como promotores da licitação (art. 80) e como órgãos gerenciadores (art. 80, § 2º).

Isto é, embora o SRP seja um instrumento que permite a concentração de mais de um órgão ou entidade, assim como a centralização das aquisições ou contratações de serviços iguais ou semelhantes, para fins de realização de únicos procedimentos, bem como que o art. 18, *caput*, estabeleça que as contratações municipais serão centralizadas na Secretaria Municipal de Governo, que realizará os procedimentos necessários à gestão dos processos de contratação, não resta expressamente esclarecido, em relação ao registro de preços, se este procedimento auxiliar também será conduzido pela SMG ou se compete à cada órgão e entidade municipal sua condução.

Mesmo que ausente a expressa indicação, com base na interpretação lógica-sistemática, não seria forçoso concluir que as licitações para registro de preços serão conduzidas pela Secretaria Municipal de Governo, mas os gerenciamentos das respectivas atas serão conduzidos pelos órgãos e entidades demandantes.

Destaca-se, ainda, o art. 83, ao regulamentar o remanejamento das quantidades registradas entre os órgãos ou entidades participantes, que menciona “compra centralizada” em seu § 4º, *in verbis*:

Art. 83. As quantidades previstas para os itens com preços registrados nas atas de registro de preços poderão ser remanejadas pelos órgãos ou entidade gerenciadora entre os órgãos ou entidades participantes do procedimento licitatório ou da contratação direta para registro de preços.

§ 1º O remanejamento de que trata o caput somente poderá ser feito de órgão ou entidade participante para órgão ou entidade participante.

§ 2º O órgão ou entidade gerenciadora que estimou quantidades que pretende contratar será considerado também participante para efeito de remanejamento de que trata o caput.

§ 3º Para efeito do disposto no caput, caberá ao órgão ou entidade gerenciadora autorizar o remanejamento solicitado, com a redução do quantitativo inicialmente informado pelo órgão ou entidade participante, desde que haja prévia anuência do órgão ou da entidade que vier a sofrer redução dos quantitativos informados.

§ 4º Na hipótese da compra centralizada, não havendo indicação pelo órgão ou entidade gerenciadora dos quantitativos dos participantes da compra centralizada, nos termos o §2º, a distribuição das quantidades para a execução descentralizada será por meio do remanejamento.

Em razão da redação adotada e/ou da dificuldade para interpretar seus dispositivos, não foi possível extrair, de forma segura, o comando estabelecido no § 4º do art. 83. Talvez regulamente a possibilidade de ingresso de órgão ou entidade participante em registro de preços sem a indicação dos quantitativos que eventualmente deseje contratar, podendo-se, então, nesses casos, após a formalizada a ata, solicitar o remanejamento das quantidades de outros participantes.

Se esta for a intenção da PMM, não parece coadunar com os princípios contidos na NLLC, em especial o do planejamento, ainda que

seja admitida na NLLC a indicação limitada das quantidades, sem a indicação total a ser adquirida, nas hipóteses consignadas no § 3º do art. 82 da Lei n. 14.133/2021. Ou seja, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo admite a indicação limitada das quantidades e não a ausência da indicação dos quantitativos.

A exemplo do plano de contratações anual, cuja regulamentação municipal consegue estabelecer seus procedimentos de forma clara, evidenciando-se, inclusive, sem maiores dificuldade, os fluxos com as respectivas competências dos trâmites necessários ao cumprimento de suas diretrizes sobre o assunto, a regulamentação em relação ao sistema de registro de preços carece das informações necessárias à sua efetiva aplicabilidade, em razão da ausência de procedimentos bem definidos.

O credenciamento, regulamentado nos arts. 85 ao 87, prevê as diretrizes gerais para sua condução, realizada pelos órgãos ou entidades contratantes, conforme interpretação do § 2º do art. 87 do decreto municipal. Isto é, cada órgão e entidade municipal conduzirá os seus credenciamentos.

Os arts. 88 ao 91 regulamentam a subcontratação, seguida da regulamentação das sanções administrativas entre os arts. 93 e 99, cuja competência para determinar a instauração do processo administrativo, julgar e aplicar as sanções é da autoridade máxima do órgão ou entidade contratante (art. 93, § 2º).

Não foram localizadas outras regulamentações no período pesquisado (01/04/2021 a 30/12/2023).

Tabela 11 – Regulamento da Prefeitura Municipal de Macapá à NLLC				
QNT.	Regulamento	Síntese da ementa ou assunto e correspondência na NLLC	Diário	Data
1	Decreto n. 2.994/2023 - PMM, de 22/08/2023	Regulamenta a NLLC: agente de contratação, comissão de contratação e equipe de apoio (art. 7º, § 3º), segregação das funções (art. 7º, § 1º), assessoramento jurídico e de controle interno (art. 7º, § 2º), plano de contratações anual (art. 12, VII), estudo técnico preliminar (art. 18 § 1º), padronização de compras (art. 19, II), bens	4.620	22/08/2023

		de consumo (art. 20), pesquisa de preços (art. 23, § 1º), programa de integridade (art. 25, § 4º), políticas públicas (art. 25, § 9º), ciclo de vida do objeto (art. 18, VIII), contratação de software de uso disseminado (art. 43, § 2º), leilão (arts. 30 e 31), critérios de julgamento (art. 33 ao 39), critérios de desempate (art. 60), negociação do preço mais vantajoso (art. 61), habilitação (arts. 63 a 70), participação de empresa estrangeira (arts. 67 e 70), sistema de registro de preços (arts. 82 ao 86), credenciamento (art. 79), subcontratação (art. 122) e sanções administrativas (arts. 155 ao 140)		
--	--	---	--	--

Fonte: elaborado pela autora (2024).

3.2.4. MANAUS/AM

A Prefeitura Municipal de Manaus, poucos dias após a publicação, em 01/04/2021, da Lei n. 14.133/2021, publica o Decreto n. 5.063, de 20 de abril de 2021, que versa sobre a aplicação transitória das leis que regem as licitações e contratações públicas e das respectivas regulamentações, determinando a continuidade da utilização das Leis n. 8.666/1993, n. 10.520/2004 e os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011 até 31/12/2021, com a possibilidade de prorrogação até a data limite prevista no art. 193, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, sem prejuízo da aplicação da NLLC, desde que com autorização expressa do Chefe do Poder Executivo Municipal ou do Secretário Municipal Chefe da Casa Civil.

O mencionado decreto foi prorrogado através dos Decretos n. 5.219/2021 até 31/12/2022 e n. 5.476/2021 até 31/03/2023.

A primeira publicação localizada quanto à aplicação da NLLC ocorreu em 17/08/2022 com extrato de contrato da Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos (MANAUSCULT), cuja fundamentação legal foi na Lei n. 14.133/2021, oriundos de pregão presencial realizado para registro de preços. Após, outras publicações contemplaram a utilização da nova lei conforme mencionado na presente pesquisa.

A efetiva regulamentação à NLLC inicia-se no final de março de 2023, momento em que não havia sido, ainda, realizada a prorrogação

do seu período de transição, por meio do Decreto n. 5.525⁷⁸, de 28 de março de 2023, que regulamenta à Lei n. 14.133/2021.

Os princípios, diretrizes e governança foram regulamentados entre os art. 3º e 5º do decreto municipal. A regulamentação dos agentes públicos consta a partir do art. 6º, que consigna expressamente quais os servidores que são considerados como agentes públicos, responsáveis pelas funções essenciais ao ciclo de contratações, assim:

Art. 6º Para os fins do disposto no caput, do art. 7º, da Lei Federal nº 14.133 , de 2021, consideram-se como agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais do Ciclo de Contratações do Poder Executivo Municipal:

- I - ordenadores de despesas;
- II - servidores da Procuradoria Geral do Município - PGM;
- III - servidores da Controladoria Geral do Município - CGM;
- IV - servidores da Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação - SEMEF;
- V - servidores da Secretaria Municipal de Administração, Planejamento e Gestão - SEMAD;
- VI - servidores da Comissão Municipal de Licitação - CML;
- VII - agentes de contratação e membros de Comissão de Contratação das Unidades Gestoras; e
- VIII - gestores e fiscais de contratos.

As definições dos agentes públicos pela Prefeitura Municipal de Manaus restringem àquela prevista no inciso V do art. 6º da Lei n. 14.133/2021:

Art. 6º. [...]

V - agente público: indivíduo que, em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública;

Não parece muito adequada a restrição realizada se, por exemplo, considerar-se a estrutura organizacional da prefeitura que vai além dos órgãos indicados nos incisos do art. 6º, que também demandam compras e contratações por meio de agentes públicos que

⁷⁸ MANAUS (AM). Decreto n. 5.524, de 28 de março de 2023. Regulamenta a Lei Federal n. 14.133 de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, no âmbito da Administração Pública Municipal, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Manaus. Manaus, AM, ano 23, n. 5.555, p. 01, 28 março 2023.

não necessariamente são os indicados nos incisos do mencionado dispositivo legal.

Em outras palavras, qualquer agente público que atue em qualquer procedimento do processo de compras, ainda que não previsto expressamente nas considerações realizadas pelo decreto municipal, manterá sua natureza de agente público por força de lei e para todos os fins legais pertinentes.

O plano anual de contratações (PCA), embora objeto do art. 8º do Decreto n. 5.525/2023, carece de efetiva regulamentação, o que deve dificultar a sua aplicabilidade pela ausência dos procedimentos a serem adotados.

A ausência da devida regulamentação no mencionado decreto não impede, todavia, que normas complementares sejam editadas no intuito de orientar os órgãos e entidades municipais sobre os procedimentos necessários em relação à formação do PCA.

Em seguida, há a adoção dos catálogos CATMAT e CATSERV do Governo Federal ou o que vier a substituí-los, podendo, contudo, a catalogação do sistema Compras Manaus ser utilizada, no que couber, na fase preparatória ou contratual (art. 9º).

O decreto manauara regulamentou, ainda, o ciclo de vida do objeto (art. 10), a contratação de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (art. 11), a caracterização de bens de luxo (art. 12) e o programa de integridade (art. 13) de forma sucinta.

O Capítulo III trata da instrução da contratação, iniciada com a fase preparatória (Seção I), e suas fases conforme art. 14. Estabelece que as demandas deverão ser formalizadas por instrumentos padronizados instituídos por ato normativo editado pela Comissão Municipal de Licitação (CML) com a oitiva da Procuradoria Geral do Município (PGM), conforme previsão do § 1º do art. 14, em consonância com as diretrizes contidas no inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2021.

Os órgãos demandantes são os responsáveis pela formalização da demanda e o respectivo registro de suas informações necessárias, assim como a elaboração do estudo técnico preliminar, termo de referência, projeto básico e projeto executivo, que pode ocorrer através de equipe de planejamento de acordo com os §§ 2º e 3º do art. 14. Os registros serão inseridos nos Sistemas Compras Manaus (CM) em razão

da integração com outros sistemas da Administração Pública Municipal (§ 4º do art. 14).

Os elementos mínimos e fluxos da fase preparatória constam na Seção II a partir do art. 15 do decreto municipal, que, em síntese, estabelece os documentos básicos da instrução da contratação e a ordem sequencial que deverão ser realizados.

Na instrução do processo, observa-se que cada órgão ou entidade municipal é responsável pela elaboração dos expedientes contidos nos arts. 16 ao 18, incluindo a pesquisa de mercado, submissão à análise jurídica e emissão de informação relativa à disponibilidade ou previsão orçamentária.

Após o procedimento de estimativa de despesa, o processo seguirá para a CML, para elaboração da minuta de edital e, quando couber, da minuta do contrato (art. 19), que centraliza os atos necessários aos procedimentos licitatórios ou de contratação direta, conforme o caso.

Constata-se que o decreto prevê expressamente os elementos mínimos e os fluxos da fase preparatória, norteando os órgãos demandantes e os agentes públicos que atuam nos processos de compras e contratações daquele ente com as informações necessárias das rotinas que deverão ser observadas.

O decreto regulamenta no Capítulo IV, de forma sucinta, a seleção do fornecedor (art. 21), a licitação (arts. 22 e 23), os responsáveis pela condução da licitação (arts. 24 ao 28) e a modelagem da licitação (arts. 29).

Sobre os agentes de contratação, o art. 24, § 2º do decreto estabelece que deverão ser, preferencialmente, servidores efetivos. Ou seja, não é obrigatório, ao contrário do que determina a Lei n. 14.133/2021.

Como mencionado na análise dos decretos de outras capitais, a questão sobre a obrigatoriedade ou não da designação de servidores efetivos como agentes de contratação é controvertida, inclusive com vozes que defendem a inconstitucionalidade da norma prevista na NLLC por violação do pacto federativo.

Os procedimentos auxiliares também foram regulamentados através do Capítulo V. O sistema de registro de preços (SRP) está

previsto entre os arts. 31 e 41, com a expressa indicação da Unidade Gestora de Compras Municipais (UGCM) como órgão gerenciador, responsável pela gestão centralizada do SRP no âmbito do Poder Executivo Municipal (art. 32, III), exceto em relação aos materiais e serviços da área de saúde, dentre outros especificados no decreto, que serão gerenciados pela Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) como órgão gerenciador (art. 31, §§ 3º e 4º).

O credenciamento (art. 42), a pré-qualificação (art. 43), o procedimento de manifestação de interesse (art. 44) e o registro cadastral (art. 45) foram regulamentados superficialmente, sem a determinação efetiva dos seus procedimentos, dos fluxos e das respectivas competências, o que, provavelmente, ensejará a necessidade de edição de novas orientações e diretrizes para sua efetiva aplicabilidade.

Na sequência consta o Capítulo VI denominado da contratação direta, que regulamentou, também de forma sucinta, a dispensa de licitação (art. 47 ao 49) e a inexigibilidade (art. 50). Nas contratações diretas também deverão ser observadas as etapas da fase preparatória contidas no Capítulo III (da instrução da contratação), conforme expressa previsão no art. 14, *caput*.

Após, contida na Seção III do mencionado capítulo está a regulamentação sobre a adesão a atas de registro de preços de outros órgãos, conforme art. 51, que talvez pudesse ter sido inserido no capítulo anterior que regulamentou o SRP.

O Capítulo VII, por sua vez, trata sobre a publicidade das contratações (art. 52), seguido do Capítulo VIII que versa sobre a execução da contratação (arts. 53 ao 71), incluindo o recebimento do objeto, pagamento, penalidades e alterações contratuais.

As disposições sobre execução contratual contêm elementos necessários à efetiva condução dos procedimentos respectivos, o que norteará e facilitará a aplicabilidade de suas disposições para os agentes públicos responsáveis por sua condução.

Ressalte-se que em relação às eventuais aplicações de penalidades, embora não tenha sido realizada no decreto sua gradação com as respectivas ocorrências que possam ensejar a penalização, o art. 59 determina que os “editais e instrumentos convocatórios deverão prever expressamente as hipóteses de aplicação das sanções previstas

no art. 156, da Lei nº 14.133, de 2021, notadamente os detalhes relacionados aos percentuais e valores de multa pecuniária”.

Além disso, o *caput* do art. 60 dispõe expressamente que o procedimento para apuração e aplicação de penalidade contratual “*será regulado em ato normativo próprio*”, o que não afasta a possibilidade da aplicação das diretrizes contidas na Seção IV enquanto não sobrevier o regulamento sobre o assunto.

Por fim, o Capítulo IX, das disposições finais e transitórias, delega competência à CML, sempre que ouvida a PGM, para editar normas complementares ao disposto no decreto e disponibilizar informações e orientações adicionais que se fizerem necessárias (art. 75).

Há também a publicação da Portaria n. 19/2023-PGM, de 20 de abril de 2023, que dispõe sobre a dispensa de análise jurídica nas hipóteses indicadas nos arts. 1º e 2º, considerando as disposições contidas no art. 53, § 5º da Lei n. 14.133/2021.

Sobre o mesmo assunto, no mesmo sentido da portaria editada pela PGM, foi publicada a Portaria n. 065/2023-IMPLURB, de 17 de maio de 2023, do Instituto Municipal do Planejamento Urbano (IMPURB).

Em 28/12/2023, por meio do DOM n. 5.734, foi publicada a Portaria n. 300/2023/SEMEF, da Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação, que instituiu no âmbito de sua unidade a equipe de planejamento da contratação de solução integrada de gestão tributária do Município de Manaus.

Outros atos normativos⁷⁹ publicados mencionaram a Lei n. 14.133/2021, determinando a observância de suas normas, conforme o assunto tratado, mas, sem, contudo, ter sido publicada novas regulamentações no Diário Oficial do Município de Manaus no período pesquisado.

⁷⁹ Lei Municipal n. 3.111, de 26 de julho de 2023; Decreto n. 5.676, de 18 de setembro de 2023; Decreto n. 5.694, de 28 de setembro de 2023; e Decreto n. 5.721, de 20 de outubro de 2023.

Tabela 12 – Regulamentos da Prefeitura Municipal de Manaus à NLLC

QNT.	Regulamento	Síntese da ementa ou assunto e correspondência na NLLC	Diário	Data
1	Decreto n. 5.525, de 28/03/23	Regulamenta a NLLC: princípios, diretrizes e governança das contratações públicas (arts. 5º e 11, parágrafo único), agentes públicos (art. 7º, § 3º), plano de contratação anual (art. 12, VII), catálogo eletrônico de padronização (art. 19, II), ciclo de vida do objeto (art. 18, VIII), contratação de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (art. 2º, VII), bens de luxo (art. 20, § 1º), programa de integridade (art. 25, § 4º), fase preparatória (arts. 18 a 52), licitação (arts. 28 ao 32), responsáveis pela condução da licitação (arts. 8º, § 2º e 32, XI), procedimentos auxiliares (arts. 78 ao 88), contratação direta, inexigibilidade de licitação, dispensa de licitação (arts. 72 ao 75), publicidade das contratações (arts. 54, 94 e 174, § 2º), execução da contratação e alterações contratuais (arts. 115 ao 140), pagamento (art. 141 ao 146), penalidades (arts. 155 ao 140)	5.555	28/03/2023
2	Resolução n. 01/2023 - CPM/PGM	Minutas dos contratos administrativos (art. 19, IV)	5.557	30/03/2023
3	Portaria n. 19/2023 -PGM	Dispensa da análise jurídica (art. 53, § 5º)	5.570	20/04/2023
4	Portaria n. 065/2023-IMPLURB	Dispensa da análise jurídica (art. 53, § 5º)	5.734	24/12/2023

Fonte: elaborado pela autora (2024).

3.2.5. PALMAS/TO

A Prefeitura Municipal de Palmas (PMP), nos primeiros dias após a publicação da Lei n. 14.133/2021, em 09/04/2021, publica o primeiro ato administrativo que declara dispensa de licitação com fulcro no art. 75, III, da NLLC, através da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno (SETCI).

Embora tenha sido editado outros atos administrativos⁸⁰ que previram a aplicação da NLLC, como o Decreto n. 2.400/2023, que regulamenta o “procedimento administrativo para apuração de infrações administrativas cometidas por licitantes e contratados”, o Decreto n. 2.403/2023, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil pela prática de atos contra a Administração”, e a Instrução Normativa Conjunta n. 001/2023/SEPLAD/SEFIN/SETCI, que trata sobre a ordem dos pagamentos oriundos dos fornecimentos de bens, locações, prestações de serviços e realizações de obras, a regulamentação à NLLC ocorreu em 15/12/2023 com a publicação de dois decretos, indicados a seguir através do sistema alfanumérico:

a) Decretos n. 2.460/2023⁸¹, que dispõe sobre as “normas de licitação e contratos administrativos para a administração pública direta e indireta do Município de Palmas”.

Inicia o regulamento por meio do Capítulo I, que versa sobre as disposições preliminares e adota definições importantes para a centralização de compras, conforme o art. 3º, dentre as quais destacam-se:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
[...]

X - setor de contratações: a unidade responsável pelo planejamento, pela coordenação e pelo acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade, que podem ser os núcleos de gestão e finanças, de planejamento, ou outro departamento equivalente;
[...]

XII - Despesas Comuns de Gestão (DCG): as despesas que ocorrem em mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo, com planejamento e gestão centralizada em uma unidade gestora específica, sem redução da responsabilidade do titular da unidade em que ocorrer a despesa;

XIII - órgão gerenciador: a Superintendência de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Finanças, responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de

⁸⁰ Portaria/GAB/SETCI n. 005/2022; Portaria/GAB/SETCI n. 049/2022; Decreto n. 2.400/2023; Decreto n. 2.403/2023; Instrução Normativa Conjunta n. 001/2023/SEPLAD/SEFIN/SETCI; Instrução Normativa n. 001/2023.

⁸¹ PALMAS (TO). Decreto n. 2.460, de 15 de dezembro de 2023. Dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos para a administração pública direta e indireta do Município de Palmas [...]. Diário Oficial do Município de Palmas. Diário Oficial do Município de Palmas. Palmas, TO, ano 09, n. 3.364, p. 03 e 20, 15 dezembro 2023.

preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente; [...]

Nas definições em destaque, constata-se o setor de contratações (inciso X) pode caracterizar-se como uma central de compras no âmbito dos órgãos ou entidades, devido a centralização de determinados procedimentos em sua unidade, ainda que não seja eventualmente o responsável pela condução dos procedimentos licitatórios e/ou contratações diretas.

O inciso XII do art. 3º centraliza em unidades específicas o planejamento e a gestão das despesas que ocorrem em mais de um órgão e/ou entidade municipal. O inciso XIII, por sua vez, determina a centralização, na Superintendência de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Finanças, dos procedimentos para registro de preços, assim como a define como órgão gerenciadora das respectivas atas.

O plano de contratações anual (PCA) está regulamentado entre os arts. 4º e 10 do decreto municipal, determinando que sua elaboração será realizada pelos órgãos e entidades municipais (art. 6º), dentro dos prazos indicados, e respectivamente publicados (art. 7º, § 2º), sem, contudo, estabelecer eventual consolidação das informações contidas nos planos elaborados para verificação das demandas comuns conforme as diretrizes da NLLC.

Em seguida foram regulamentados o Documento de Formalização de Demanda (DFD), art. 11, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), arts. 12 ao 22, a esquisa de preços, arts. 23 ao 34, e o Termo de Referência (TR), arts. 35 ao 42.

Assim como a NLLC, o decreto municipal da PMP não estabelece ordem preferencial dos parâmetros previstos para a realização da pesquisa de preços (art. 29). Nas pesquisas de preços para as contratações de prestação de serviços com regime de dedicação de mão-de-obra exclusiva, o art. 34 do Decreto n. 2.460/2023 determina a utilização do regulamento federal, sem prejuízo da observância, no que couber, das normas municipais.

Sobre o TR, o art. 38 menciona o modelo sugestivo contido no Anexo IV do decreto, sem prejuízo de eventuais adequações, coadunando com a diretriz contida no inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2021.

Na regulamentação da contratação direta, a PMP estabelece que o órgão centralizador de compras e licitações do Município é o responsável pela realização do procedimento de dispensa eletrônica (arts. 46 e 50) e os demais órgãos e entidades municipais os responsáveis pela dispensa ordinária (art. 55), assim como pela inexigibilidade de licitação (arts. 60 ao 62).

O credenciamento (arts. 63 ao 81) segue as diretrizes contidas no art. 79 da Lei n. 14.133/2021, com os procedimentos e prazos que devem ser observados pelos órgãos e entidades municipais.

Além disso, prevê a que “o processamento do credenciamento será realizado por comissão de contratação formada no órgão centralizador de compras e licitações do Município quando os órgãos e entidades municipais não tiverem constituído comissão especial de contratação” (art. 65, § 2º).

A pré-qualificação encontra-se regulamentada entre os arts. 82 e 92, cuja competência para o seu processamento será designada à agente de contratação ou comissão de contratação (art. 82, *caput*). Há, ainda, a previsão de que o “órgão centralizador de compras e licitações do Município manterá cadastro dos bens pré-qualificados” (art. 92).

Por outro lado, a competência para a condução do procedimento de manifestação de interesse (arts. 93) será da “Secretaria responsável pela execução do objeto”. Não consta especificado quais os procedimentos que deverão ser adotados por esses órgãos quando da realização do PMI. Perdeu-se a oportunidade, naquele momento, de promover a padronização nos procedimentos de manifestação de interesse, o que não significa que não poderá ser realizado por meio de outros atos administrativos.

Ao regulamentar o sistema de registro de preços (SRP), arts. 94 ao 115, a PMP determina que o órgão gerenciador realizará o procedimento público de intenção de registro de preços, bem como consolidará a quantidade estimada da contratação (art. 97). Ressalte-se que a Superintendência de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Finanças (art. 3º, inciso XIII) foi definida como órgão gerenciador da PMP.

Dentre os procedimentos previstos para a intenção de registro de preços, cuja competência é da Superintendência de Compras e Licitações, consta que ao órgão gerenciador cabe “deliberar quanto à

inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da intenção de registro de preços” (art. 97, § 2º, inciso IV).

O § 5º do art. 97, por sua vez, dispõe que:

Art. 97. [...] § 5º Os órgãos e as entidades municipais que não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes.

Nesse mesmo sentido segue o § 2º do art. 86 da Lei n. 14.133/2021 ao tratar sobre o procedimento público de intenção de registro de preços, assim:

Art. 86. [...] § 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos: [...]

Note-se, que o inciso IV do § 2º do art. 97 do decreto municipal possibilita a inclusão tardia de órgão e/ou entidade que não manifestaram interesse no prazo da intenção de registro de preços.

Contudo, o § 5º do mesmo dispositivo normativo aduz que os “órgãos e as entidades municipais que não participarem do procedimento” da intenção de registro de preços, “poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes”.

Em outras palavras, evidencia-se possível contradição conforme análise da redação de ambos os dispositivos mencionados em relação aos órgãos e entidades que não se manifestarem no prazo ou não participarem do procedimento.

Todavia, imperioso esclarecer que o *caput* do art. 86 da Lei Federal n. 14.133/2024 menciona expressamente que o procedimento será realizado nos termos de regulamento. A PMP, ao regulamentar o assunto, possibilita que os órgãos e entidades que não se manifestarem dentro do prazo de oito dias possam, a critério do órgão gerenciador, participarem do registro de preços como órgãos participantes, o que não se confunde, necessariamente, com o seu ingresso após a formalização da ata de registro de preços (adesão).

Imagine-se, por exemplo, que determinado órgão perde o prazo, por qualquer razão, para indicar seus quantitativos, mas tem a intenção

de ingressar como participante, pois necessita do objeto. Nesse caso, responde a intenção após o esgotamento do prazo.

O órgão gerenciador que, após a finalização do prazo do procedimento público da intenção de registro de preços, encontra-se na fase de consolidação das respostas enviadas, com a soma dos quantitativos e verificação de eventual condição de gerir a futura ata, como não finalizou, ainda, seus trâmites preparatórios, tampouco o procedimento foi impulsionado para a elaboração do respectivo edital, pode admitir o ingresso desse órgão que perdeu o prazo para manifestar seu interesse. Logo, há o ingresso dessa intenção no procedimento de registro de preços como órgão participante.

Por outro lado, caso esse órgão, que perdeu o prazo, sinalize sua intenção posteriormente e o órgão gerenciador verifique a impossibilidade da sua inclusão como órgão participante, seja por não possuir condições de gerenciar ou pelo procedimento ter sido impulsionado como, por exemplo, com a publicação do edital, há a possibilidade, ainda, da realização da adesão à ata de registro de preços, desde que cumprido os requisitos legais e normativos.

A possibilidade da admissão posterior como órgão participante, após o prazo de oito dias, desde que não ocasione qualquer prejuízo à Administração, coaduna com os princípios, objetivos e diretrizes da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pois, além de afastar o excesso de formalismo, com uma eventual negativa pelo simples esgotamento do período de manifestação, concentrará esforços em únicos procedimentos, para obtenção de melhores resultados, com a centralização das demandas de diversos órgãos e entidades, favorecendo a economia de escala, a celeridade e a eficiência, dentre outros, sem desconsiderar a economia dos recursos envolvidos.

O art. 113 do Decreto n. 2.460/2023 admite a adesão por qualquer órgão e entidade Administração Pública federal, estadual e municipal de qualquer esfera de Poder, *in verbis*:

Art. 113. A ata de registro de preços poderá ser utilizada por qualquer órgão e entidade da administração pública federal, estadual e municipal, de qualquer esfera de Poder.

Parágrafo único. As contratações dos órgãos participantes poderão superar, excepcionalmente, em até 100% (cem por cento) os quantitativos estimados, desde que devidamente justificado e observado, no conjunto das contratações

decorrentes da ata de registro de preços, o limite estabelecido pelo inciso II do § 2º do art. 114 deste Decreto.

A utilização da ata de registro de preços, prevista no caput do art. 113, trata-se da adesão, prevista também entre os §§ 2º e 8º do art. 86 da Lei n. 14.133/2021. Contudo, o parágrafo único menciona os órgãos participantes, permitindo-os, excepcionalmente, superar “em até 100% (cem por cento) os quantitativos estimados, desde que devidamente justificado e observado, no conjunto das contratações decorrentes da ata de registro de preços, o limite estabelecido pelo inciso II do § 2º do art. 114” do mesmo decreto.

O inciso II do § 2º do art. 114 estabelece que:

Art. 114. [...] § 2º As aquisições ou contratações adicionais por órgão ou entidade não participante não poderão exceder:
[...]
II - no conjunto, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços.

Por tratar-se de normas sobre a adesão às atas de registro de preços do ente municipal, conforme interpretação lógica-sistemática, não é forçoso reconhecer que o parágrafo único do art. 113 possa ter sido destinado aos órgãos não participantes, e não aos órgãos participantes como consta em sua redação.

Sobre os agentes públicos, suas diretrizes foram inseridas entre os arts. 116 e 136, incluindo os requisitos de designação e competência dos agentes de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos.

A PMP, seguindo as diretrizes da NLLC e, semelhante aos regulamentos federais sobre os agentes públicos mencionados, manteve a obrigatoriedade de o agente de contratação ser servidor efetivo ou empregado público.

Destaca-se, quanto à gestão e à fiscalização dos contratos, que as despesas comuns de gestão (DCG) serão geridas e fiscalizadas através dos agentes públicos designados pelos órgãos centralizadores da respectiva despesa (art. 129).

O recebimento provisório e definitivo foi regulamentado no art. 137 em remissão à Lei n. 14.133/2021, seguida das disposições finais e transitórias que, em síntese, dispõe sobre as regras de transição para a NLLC.

Nos anexos do Decreto n. 2.460/2023 encontram-se os modelos de DFD (Anexo I), ETP para bens e serviços (Anexo II), ETP para bens e serviços simplificado (Anexo III) e TR para bens e serviços (Anexo IV), em consonância com o disposto no inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2021.

a) Decreto n. 2.461/2023⁸², dispõe sobre “a execução e gestão das despesas públicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Município de Palmas”, adotou as definições contidas no art. 6º da Lei n. 14.133/2021 (art. 3º, § 1º), regulamentando, dentre outros, o pagamento (art. 22, § 1º), os contratos (arts. 52 ao 68), as despesas com bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (art. 69) e as obras e serviços de engenharia (arts. 70 ao 72).

Embora não haja a expressa menção de que o decreto trata-se, também, de regulamentação à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não há como deixar de considerá-lo como uma norma regulamentadora, haja vista que, além de mencionar por sete vezes a nova lei, incluindo as indicações contidas em seus anexos, regulamenta de fato alguns dos procedimentos inerentes às licitações e contratações públicas, razão pela qual justifica-se sua análise.

Semelhante ao decreto anteriormente analisado, o Decreto n. 2.461/2023 define as despesas comuns de gestão (DCG), assim:

Art. 3º Para fins deste Decreto, além das classificações contidas na LDO, entende-se por:

[...]

X - Despesas Comuns de Gestão (DCG): as despesas que ocorrem em mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo, com planejamento e gestão centralizada em uma unidade gestora específica, sem redução da responsabilidade do titular da unidade em que ocorrer a despesa, nos termos do Capítulo IV deste Decreto.

Entre os arts. 35 e 45 localiza-se o Capítulo III (do processo da despesa pública), com as diretrizes mínimas necessárias para a formação, instrução e condução dos processos administrativos das despesas públicas, incluindo os procedimentos licitatórios (art. 41), sem prejuízo das “regras estabelecidas no decreto municipal

⁸² PALMAS (TO). Decreto n. 2.461, de 15 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a execução e gestão das despesas públicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Município de Palmas e adota outras providências. Diário Oficial do Município de Palmas. Palmas, TO, ano 09, n. 3.366, p. 01, 19 dezembro 2023.

regulamentador da Lei de Licitações e Contratos Administrativos” (Decreto n. 2.460/2023).

O art. 46 do Decreto n. 2.461/2023, dispõe que a “Procuradoria-Geral do Município, observado o disposto no Capítulo V deste Decreto, poderá elaborar minutas de contrato padrão e aditivos e as disponibilizar em seu domínio, no sítio eletrônico da Prefeitura de Palmas, para uso dos órgãos e entidades, nos termos de regulamento próprio”. Referida norma coaduna com disposto no inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2021.

Importante destacar que no Decreto n. 2.460/2023 encontram-se modelos de Documento de Formalização de Demanda, de Estudo Técnico Preliminar para bens e serviços, de Estudo Técnico Preliminar para bens e serviços simplificado e Termo De Referência (Anexos I ao IV).

A padronização de documentos, através de minuta-padrão, também resta expressamente mencionada no art. 61 do decreto municipal⁸³, que regulamenta o registro do reajuste ou repactuação nos contratos administrativos.

O Capítulo IV do decreto em análise versa, ainda, sobre as despesas comuns de gestão (arts. 47 ao 51), “planejadas pela Secretaria Municipal de Finanças, geridas de forma centralizada e de forma descentralizada” (art. 47, *caput*, do Decreto n. 2.461/2023).

A PMP determina quais DCG são geridas na Secretaria Municipal de Finanças, bem como àquelas que não serão geridas pelo mencionado órgão centralizador, *in verbis*:

Art. 47. As Despesas Comuns de Gestão (DCG) compreendem as despesas comuns aos órgãos e entidades, planejadas pela Secretaria Municipal de Finanças, geridas de forma centralizada e de forma descentralizada.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, a gestão centralizada das despesas comuns caberá à Secretaria Municipal de Finanças e a descentralizada ao órgão ou entidade participante da licitação.

§ 2º As DCG geridas pela Secretaria Municipal de Finanças são:

I - telefonia fixa e móvel;

II - postagens;

III - links de dados e links de internet;

⁸³ Art. 61. O registro do reajuste ou repactuação poderá seguir minuta-padrão adotada pela Administração.

IV - locação de veículos, exceto de máquinas pesadas, ônibus, micro-ônibus e caminhões;

V - combustíveis;

VI - locação de imóveis, quando comum a mais de um órgão ou entidade;

VII - manutenção de elevadores, quando comum a mais de um órgão ou entidade;

VIII - lavagem de veículos, exceto de máquinas pesadas, ônibus, micro-ônibus e caminhões;

IX - publicações em jornais de grande circulação e na imprensa oficial do Estado do Tocantins e da União;

X - reprografias;

XI - energia elétrica;

XII - taxas bancárias;

XIII - manutenção da frota municipal própria, exceto de máquinas pesadas, ônibus, micro-ônibus e caminhões;

XIV - intermediação de estágio;

XV - fornecimento de bilhetagem eletrônica;

XVI - auxílio-alimentação;

XVII - sistema de registro de frequência;

XVIII - terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva, exceto os serviços de vigilância e monitoramento patrimonial, os quais serão geridos de modo centralizado pelo órgão municipal responsável pela segurança.

§ 3º As disposições deste artigo não se aplicam:

I - a despesas custeadas com fontes de recursos que exijam comprovação individualizada de sua realização por órgãos externos estatuais ou federais;

II - aos órgãos de saúde e de educação e entidades a eles vinculadas, inclusive fundos, bem como ao Instituto de Previdência Social do Município de Palmas e à Agência de Transporte Coletivo de Palmas;

III - aos demais órgãos e entidades do Município quando houver impossibilidade do atendimento pelas DCG da contratação solicitada.

§ 4º Aplica-se o disposto no caput e § 1º deste artigo, às despesas que se enquadrem nas mesmas condições de licitação, nas hipóteses de contratação direta, excetuadas as dispensas de licitação em razão do valor, que não serão centralizadas.

Além da Secretaria Municipal de Finanças, outras despesas comuns de gestão foram centralizadas em outros órgãos e entidades municipais, conforme o art. 49, assim:

Art. 49. Respeitado o disposto no art. 47 deste Decreto, considerar-se-ão DCG:

- I - as despesas com publicidade institucional, planejadas e geridas de forma centralizada pela Secretaria Municipal da Comunicação;
- II - as despesas com o programa Palmas do Futuro, planejadas e geridas de forma centralizada pela Casa Civil do Município de Palmas;
- III - as despesas com os softwares, quando comum a mais de um órgão ou entidade, planejadas e geridas pela Agência de Tecnologia da Informação do Município de Palmas.

Outros dispositivos normativos corroboram com a centralização das despesas conforme designações realizadas nos arts. 47 e 49, como o *caput* do art. 69⁸⁴ e parágrafo único do art. 70⁸⁵, sem prejuízo das demais hipóteses previstas no regulamento municipal⁸⁶.

A centralização na Secretaria Municipal de Finanças não é absoluta, considerando a expressa indicação de exceção, no § 4º do art. 47, em relação as dispensas de licitação em razão do valor e a possibilidade da secretaria “autorizar, excepcionalmente, a licitação pela unidade gestora de bens e serviços, mediante anuência da autoridade superior”, conforme a redação contida no art. 50 do decreto municipal.

Percebe-se que o Decreto n. 2.461/2023, que deve ser observado em conjunto com o Decreto n. 2.460/2023, possui caráter mais procedimental, com a indicação dos ritos mínimos necessários para atingimento de suas normas e finalidades, apto a promover maior segurança na sua aplicação pelos agentes públicos que atuam na condução dos procedimentos previstos, sem prejuízo da possibilidade de elaboração de outros atos administrativos que possam suplementar suas disposições.

⁸⁴ Art. 69. Os processos de despesa, no todo ou em parte, com bens e serviços em tecnologia da informação e comunicação, deverão, obrigatoriamente, ser iniciados no órgão ou entidade demandante, e seus respectivos projetos básicos submetidos à anuência da Agência de Tecnologia da Informação do Município de Palmas, nos termos da legislação aplicável. [...]

⁸⁵ Art. 70. Os órgãos e entidades do Poder Executivo são responsáveis pela elaboração dos projetos de suas obras e serviços de engenharia, pelo orçamento necessário à sua execução e pelos demais atos contratuais do processo de despesas. Parágrafo único. O disposto no *caput* não exime a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos e, quando na zona rural, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, de elaborar projetos, solicitados por qualquer outro órgão ou entidade do Poder Executivo.

⁸⁶ Art. 76, *caput*; Art. 78, *caput*; Art. 80 §§ 2º e 4º; Art. 83 e Art. 86, dentre outros, do Decreto n. 2.461/2023.

Além disso, instituiu-se o Grupo Técnico de Padronização (GTP) com a finalidade de aperfeiçoar, atualizar e uniformizar a execução e gestão das despesas públicas (art. 92) e estabelecidas minutas padronizadas de documentos (art. 94).

O Decreto n. 2.460/2023 menciona o GTP, criado pelo Decreto n. 2.461/2023, por meio dos arts. 142 e 143, que “poderá emitir Notas de Procedimentos Padronizados (NPP), de caráter complementar, cujo objetivo será a uniformização em todos os órgãos e entidades do Município”.

Logo, a criação de Grupo Técnico de Padronização pela PMP demonstra a intenção do ente municipal em promover a padronização de seus procedimentos, incluindo os respectivos documentos, em consonância com o disposto no inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2023 e demais diretrizes contidas na norma geral de licitações e contratos administrativos.

No período pesquisado não foram localizadas mais regulamentações à NLLC pela Prefeitura Municipal de Palmas.

Tabela 13 – Regulamentos da Prefeitura Municipal de Palmas à NLLC				
QNT.	Regulamento	Síntese da ementa ou assunto e correspondência na NLLC	Diário	Data
1	Decreto n. 2.400, de 07/08/2023	Procedimento administrativo de apuração de infrações administrativas cometidas por licitantes e contratados (art. 155 ao 163)	3.227	07/08/2023
2	Decreto n. 2.403, de 15/08/2023	Responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (art. 155 ao 163)	3.283	15/08/2023
3	Instrução Normativa Conjunta n. 001/2023/SEPLAD/SEFIN/SETCI	Ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, prestação de serviços e realização de obras (art. 141 ao 146)	3.285	17/08/2023
4	Decreto n. 2.460, de 15/12/2023	Regulamenta a NLLC: plano de contratação anual (art. 12, VII), documento de formalização de	3.364	15/12/2023

		demanda (art. 12, VII), estudo técnico preliminar (art. 18 § 1º), pesquisa de preços (art. 23, § 1º), termo de referência (art. 40, § 1º), contratação direta, inexigibilidade de licitação, dispensa de licitação e dispensa eletrônica (arts. 72 ao 75), instrumentos auxiliares (arts. 78 ao 88), agentes públicos (art. 7º, § 3º) e modelos de documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, estudo técnico preliminar simplificado e termo de referência (art. 19, IV)		
5	Decreto n. 2.461, de 15/12/2023	Ordem de pagamento (art. 141), contratos: formalização (art. 92), vigência (arts. 105 ao 114), alteração dos contratos (arts. 124 ao 136), bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (art. 2º, VII), obras e serviços de engenharia (arts. 45 e 46) e modelos de documento auxiliar de solicitação de análise pelo sistema de controle interno, extrato de contrato, extrato termo aditivo de contrato, termo de apostilamento ao contrato, extrato de apostilamento ao contrato e guia de movimentação de bem patrimonial (art. 19, IV)		

Fonte: elaborado pela autora (2024).

3.2.6. PORTO VELHO/RO

A Prefeitura Municipal de Porto Velho (PMPV) menciona, pela primeira vez, a NLLC no Decreto n. 17.392/2021, que dispõe sobre o cadastramento e pagamento das faturas de consumo de serviços essenciais (energia elétrica, água e esgoto, telefonia e internet) em débito automático no âmbito do Município de Porto Velho, ao fundamentar a responsabilidade dos fiscais e comissões de fiscalização no art. 117 da Lei n. 14.133/2021, publicado em 30/06/2021.

A regulamentação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito do Município de Porto Velho (PMPV), realizou-se por meio do Decreto n. 18.892/2023⁸⁷, publicado em

⁸⁷ PORTO VELHO (RO). Decreto n. 18.892, de 30 de março de 2023. Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre Licitações e Contratos

31/03/2023, que também versa sobre as regras de transição para o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

A atuação dos agentes de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, fiscais e gestores de contratos deverá observar, no que couber, Decreto Federal n. 11.246/2022, que regulamenta o assunto, conforme previsão no art. 4º do decreto municipal.

As normas referentes ao plano de contratações anual (PCA) estão semelhantes àsquelas previstas no regulamento federal, Decreto n. 10.947/2022, com os respectivos ajustes à realidade do ente municipal.

Inclusive o art. 9º do decreto municipal prevê a criação de Comissão Técnica Especial para analisar as demandas encaminhadas pelos setores requisitantes, visando “agregar, sempre que possível os documentos de formalização de demanda com objetos da mesma natureza” para racionalização de esforços e economia de escala, adequar e consolidar o PCA e elaborar calendário de contratação.

A composição da Comissão Técnica Especial contará com membros, no mínimo, da Secretaria Geral de Governo (SGG), Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos (SGP), Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPOG), Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ), Secretaria Municipal de Administração (SEMAD) e Superintendência Municipal de Licitações (SML), conforme § 1º do art. 9º.

O PCA será consolidado pela Comissão Técnica Especial até o dia 30 de novembro do ano de sua elaboração, conforme § 1º do art. 11 do decreto municipal, e qualquer inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens deverá ser aprovada e divulgada sua versão atualizada no PNCP e no sítio eletrônico oficial do Município (art. 12).

Em seguida, o decreto municipal da PMPV determina, sobre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), apenas a aplicabilidade, no que couber, do regulamento federal, Instrução Normativa n. 58/2022 ou a

Administrativos, no Município de Porto Velho e dá outras providências. Diário Oficial dos Municípios de Rondônia. Porto Velho, RO, ano 14, n. 3.444, p. 116, 31 março 2023.

que vier a lhe substituir (art. 15), sem qualquer outra diretriz sobre o assunto.

Sobre o catálogo eletrônico de padronização de compras (arts. 16 e 17) e a pesquisa de preços (arts. 18 ao 20), o decreto determina a observância dos regulamentos federais sobre o assunto ou os que substituírem: Portaria n. 938, de 02 de fevereiro de 2022, Decreto n. 10.818/2021, Instrução Normativa SEGES n. 65/2021, Decreto n. 7.983/2013, Portaria interministerial n. 13.395/2020 e, no que couber, a Instrução Normativa n. 5/2017, respectivamente.

Dentre os assuntos regulamentados estão o programa de integridade (art. 21), com expressa previsão da utilização, no que couber, do regulamento federal, bem como as políticas públicas aplicadas ao processo de contratação (arts. 22 e 23), que possibilita, a critério da autoridade competente, a exigência de até cinco por cento da mão de obra, nas licitações para obras, serviços de engenharia ou serviços terceirizados, de mulheres vítimas de violência doméstica, e/ou egressos do sistema prisional. O edital poderá prever a margem de preferência prevista no art. 26 da Lei n. 14.133/2021 (art. 23).

O leilão (art. 24), ciclo de vida do objeto licitado (art. 25), julgamento por técnica e preço (art. 26), contratação de software de uso disseminado (art. 27), critérios de desempate (art. 28), negociação de preços mais vantajosos (art. 29), habilitação (arts. 30 ao 32), participação de empresas estrangeiras (art. 33), participação de pessoas físicas nas contratações públicas (art. 34), sistema de dispensa eletrônica (art. 35), credenciamento (art. 36), procedimento de manifestação de interesse (art. 37), registro cadastral (art. 91), contrato na forma eletrônica (art. 92), subcontratação (art. 93), recebimento provisório e definitivo (art. 94), sanções administrativas (art. 95) e controle das contratações (arts. 131 e 132), em síntese, remetem à observância da Lei n. 14.133/2021 ou à aplicabilidade dos regulamentados federais, no que couber em alguns assuntos, ou naqueles que vierem a substituí-los.

Sobre o sistema de registro de preços (arts. 38 ao 90), a PMPV determina a competência da Superintendência de Municipal de Gestão de Gastos Públicos (SGP) para ser o órgão gerenciador de todos os atos de controle, gerenciamento e administração do SRP e Sistema de Registro de Preços Permanente (SRPP), dentre outros, conforme art. 40 do decreto municipal.

Neste ponto, resta evidenciada a centralização dos procedimentos inerentes ao órgão gerenciador na SGP, que coaduna com o disposto no inciso I do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, sem prejuízo do art. 181 também da nova lei.

Ademais, as diretrizes do SRS e SRPP, ao longo dos arts. 38 a 90 do decreto municipal, foram, em sua grande maioria, definidas claramente, incluindo a previsão dos procedimentos necessários à sua efetiva aplicabilidade, facilitando a compreensão e observância por parte dos agentes públicos que atuarão nessas demandas.

Destaca-se, sobre o SRP, a possibilidade dos órgãos da Administração Direta e Indireta da PMPV participarem como órgãos participantes ou aderentes aos sistemas de registro de preços “promovidos por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta”, conforme § 1º do art. 38.

O art. 40 do decreto municipal estabelece as competências da Superintendência de Municipal de Gestão de Gastos Públicos (SGP) como órgão gerenciador, incluindo outra possibilidade de centralização de procedimentos (art. 19, inciso I, da Lei n. 14.133/2021) através de seu § 4º, assim:

Art. 40. [...] § 4º No caso de compras centralizadas promovidas por centrais de compras, o órgão ou entidade gerenciadora, no que couber e no âmbito de sua atuação, poderá centralizar a aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços para todos os participantes.

O art. 41, por sua vez, dispõem sobre as competências dos órgãos ou entidades participantes do SRP, incluindo a aplicação de penalidades:

Art. 41. O órgão ou entidade participante será responsável por manifestar seu interesse em participar do registro de preços, competindo-lhe:

[...]

XII – aplicar as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços, em relação à sua demanda registrada, ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão ou entidade gerenciadora, e registrar no SICAF, garantida a ampla defesa e o contraditório;

[...]

Ainda que não haja evidente contradição nas competências do órgão gerenciador e dos participantes em relação a aplicação de penalidades, tendo em vista que o disposto no § 4º tratar-se de possibilidade e não de obrigatoriedade, constata-se que fica a critério do próprio gerenciador a decisão de centralizar as penalidades decorrentes das atas em relação a todos os participantes.

Em outras palavras, o órgão gerenciador pode avocar a competência prevista no inciso XII do art. 41 do decreto municipal. Não resta esclarecido quais seriam os critérios e os procedimentos para que essa avocação de competência com a centralização da aplicação das penalidades efetivamente ocorra pelo gerenciador.

Tais esclarecimentos são importantes na medida que, por se tratar de centralização de aplicação de penalidades, os procedimentos precisam ser dispostos de forma clara, não só como meio de facilitar a rotina administrativa, mas, principalmente, para promover maior segurança jurídica nas relações pactuadas.

A ausência dessas regras, de como conduzir os trâmites da possível avocação, pode ocasionar inclusive a eventual ocorrência de *bis in idem* na aplicação da penalidade. Isto é, a apuração e aplicação da sanção ocorrer em duas unidades diferentes (órgão gerenciador e órgão ou entidade participante).

Além das competências do órgão gerenciador e dos órgãos ou entidades participantes, o Decreto n. 18.892/2023 estabelece, ainda, as atribuições do órgão licitante, no art. 43, quais sejam:

Art. 43. Compete ao órgão licitante, a operacionalização do certame para implantação da Ata de Registro de Preços, e ainda:

I – realizar a pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação ou contratação direta e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;

II – realizar o procedimento licitatório, bem como os atos decorrentes dele, até a devida homologação do certame, encaminhando o processo ao órgão gerenciador para proceder à assinatura da Ata de Registro de Preços e sua posterior publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia – DOMER e Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP;

III – aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório ou na contratação direta.

Parágrafo único. O órgão ou entidade licitante poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos ou entidades participantes para execução das atividades previstas no inciso I do caput deste artigo.

Como mencionado anteriormente, a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos é o órgão gerenciador (art. 40, *caput*). Porém, pela redação do art. 43, que versa sobre as atribuições do órgão licitante, não há indicação expressa de qual órgão ou entidade da PMPV exercerá essas funções.

Conclui-se, portanto, que os procedimentos contidos no mencionado dispositivo normativos não encontram-se centralizados, especialmente pela redação adotada no parágrafo único do art. 43 do decreto municipal.

Há, ainda, a regulamentação das atribuições dos órgãos não participantes, de acordo com os arts. 44 e 45 do decreto municipal, assim como os trâmites que serão observados quando da solicitação de adesão à ata de registro de preço, cuja contratação, se autorizada a carona, deve ocorrer em até noventa dias, sem prejuízo da observância da vigência da ata de registro de preços (art. 45, §§ 1º e 2º).

Em seguida consta a regulamentação dos procedimentos para registro de preços, incluindo as orientações gerais da fase preparatória. As orientações iniciam-se com as hipóteses taxativas em que é permitido o registro de preços com a indicação limitada das unidades participantes, que deverão indicar o valor máximo da despesa, sendo vedada a participação de outros órgãos e/ou entidades na ata (art. 46).

O art. 48 do Decreto n. 18.892/2023 discorre sobre a intenção de registro de preços (IRP), *in verbis*:

Art. 48. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preços para possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades da Administração Pública na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observados em especial os atos previstos nos incisos IV do Art. 40 e os incisos I, VI e VII do Art. 41, todos deste Decreto.

§ 1º O prazo de que trata o caput deste artigo será contado a partir do 1º dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, conforme dispõe o Art. 174 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 2º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Ocorre que o art. 40 do mesmo decreto dispõe que a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos será o órgão gerenciador, ao contrário do que prevê o art. 48, cuja redação, ao mencionar “órgão ou entidade gerenciadora” (*caput* e § 2º), remete a possibilidade de existir mais de um órgão gerenciador além da superintendência. Logo, as redações dos arts. 40 e 48 são contraditórias.

A vigência da ata de registro de preço consta regulamentada por meio do art. 64, assim:

Art. 64. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

§ 1º A prorrogação da ARP não implica renovação dos quantitativos registrados.

§ 2º A ARP deve estar vigente até que se tenha consumido todo o quantitativo registrado ou até o termo final do prazo de sua validade, prevalecendo o que ocorrer primeiro.

O decreto municipal da PMPV determina que é “vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados na ata de registro de preços” (art. 66). Determina, ainda, o regulamento municipal que, durante a vigência da ata, “os órgãos e as entidades da Administração Pública que não participaram do procedimento” de registro de preços como órgãos participantes, poderão aderir às respectivas atas de registro de preços (art. 70, *caput*).

Nesse mesmo sentido segue o § 3º do art. 70, que reforça a redação do *caput*, ao permitir que outras entidades da Administração Pública se utilizem das atas de registro de preços da PMRB, desde que observadas “as disposições legais e jurisprudenciais que versam sobre a admissibilidade da adesão entre entes públicos”.

Sobre a carona, dispõe, ainda, que o “órgão ou entidade que não participar de todos os itens ou lotes do registro de preços [...] poderá ser carona nos demais itens ou lotes do mesmo registro” (art. 70, § 2º).

Os limites quantitativos para adesão às atas de registro de preços foram regulamentados por meio do art. 71. O remanejamento dos quantitativos, realizado pelo órgão gerenciador, entre os órgãos participantes, encontra-se previsto no art. 74, incluindo os critérios e limites que devem ser observados.

A revisão ou redução de preços registrados encontram-se previstos nos arts. 78 e 79 do decreto municipal, com a indicação dos procedimentos mínimos necessários à sua efetiva observância pelos agentes públicos e fornecedores registrados.

Foram previstos no decreto, em relação aos SRP, a inalterabilidade do objeto licitado e as respectivas exceções (arts. 80 e 81), seguido das hipóteses de cancelamento do registro do fornecedor (arts. 82 e 83) e das hipóteses de cancelamento dos preços registrados (art. 84).

Após, regulamentou o denominado sistema de registro de preços permanente (SRPP), utilizado nas “contratações cuja demanda seja de caráter permanente da Administração”, desde que “devidamente justificadas” (art. 85, *caput*).

Para a Prefeitura Municipal de Porto Velho, segundo o § 1º do art. 85, “são consideradas demandas de caráter permanentes aquelas que se repetem a cada exercício financeiro”. Ademais, as atas oriundas do SRPP “poderão ter seu conteúdo renovado enquanto perdurar a necessidade do(s) órgão(s), obedecidos aos critérios de atualização periódica”, conforme § 2º do art. 85.

A atualização periódica do SRPP ocorrerá conforme as diretrizes contidas no art. 86, assim:

Art. 86. Os registros constantes do Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP serão objeto de atualização periódica por tempo não superior a 12 (doze) meses, conforme prazos previstos em edital nas seguintes hipóteses:

- I – adequação dos preços registrados aos preços de mercado;
- II – inclusão de novos itens e de novos beneficiários; e
- III – alteração do quantitativo registrado.

Admite-se, ainda, a “inclusão de novos itens e novos beneficiários”, assim como “as alterações dos quantitativos”, desde que

observados “procedimento licitatório próprio” e os demais critérios contidos no art. 87 do decreto municipal⁸⁸.

A atualização do SRPP resta regulamentada por meio dos procedimentos previstos nos arts. 88 ao 90 do Decreto n. 18.892/2023, a seguir expostos:

Art. 88. A atualização do Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP deverá atender aos seguintes critérios:

I – poderá ser realizada nos mesmos autos ou em autos apartados, instruídos com base no mesmo edital inicial e nas respectivas atas vigentes;

II – dispensa-se nova apreciação e aprovação da minuta do edital de licitação da assessoria jurídica, desde que não haja alteração das condições jurídicas e da natureza do objeto da SRPP;

III – terá a mesma publicidade, mesmos critérios de pesquisa de preços, de habilitação e prazo para apresentação de propostas conferidos à licitação que precedeu o registro de preços inicial;

IV – a Administração Pública, por meio do órgão licitatório, realizará novo procedimento licitatório, podendo convidar, por meio eletrônico, todos os cadastrados e os licitantes do certame inicial.

§ 1º A Administração deverá previamente consultar o atual beneficiário do item, para verificar o interesse de manutenção do registro, mediante apresentação de nova proposta no prazo estabelecido, que será utilizado como preço de referência para o procedimento de atualização do SRPP.

§ 2º Na hipótese de concordância do beneficiário do item ou lote, o preço atualmente registrado será considerado como preço máximo para efeito de formulação de proposta para o respectivo item.

§ 3º Em caso de discordância ou ausência de resposta pelo beneficiário e não ocorrendo alguma das condições previstas nos incisos I e II do Art. 86 deste Decreto, a Administração poderá utilizar o preço registrado, devidamente atualizado, como valor de referência para o próximo procedimento.

Art. 89. No procedimento da nova sessão observar-se-ão as regras específicas da modalidade adotada.

§ 1º Na hipótese de estabelecimento de preço máximo, na forma do § 2º do Art. 88 deste Decreto, deverá ser observada a

⁸⁸ Art. 87. A inclusão de novos itens e novos beneficiários, bem como as alterações dos quantitativos, no curso do Sistema de Registro de Preços Permanente – SRPP, deverão observar procedimento licitatório próprio e, ainda: I – o ramo de atividade pertinente dos beneficiários; II – a Ata de Registro de Preços resultante do procedimento licitatório deverá integrar o SRPP; e III – o término do prazo de vigência da ARP deverá ser compatível com as demais Atas integrantes do SRPP.

desclassificação prévia de propostas de preços superiores ao preço máximo estabelecido.

§ 2º Não havendo proposta para determinado item ou lote, e não sendo configurada a hipótese do § 1º deste artigo, este será excluído do SRPP.

§ 3º Para que haja a inclusão de item excluído de SRPP na forma do § 2º deste artigo, deverá ser observado o procedimento previsto no Art. 87 deste Decreto.

Art. 90. O novo registro de itens e quantitativos passam a integrar o respectivo SRPP, com a devida inclusão no catálogo de produtos e serviços.

O SRPP previsto no regulamento da Prefeitura Municipal de Porto Velho parece tratar-se do aproveitamento de atos administrativos e informações anteriormente produzidas em procedimento licitatório para registro de preços, cujo objetos se repetem a cada exercício financeiro.

Ou seja, as atas de registros de preços oriundas do SRPP serão precedidas do devido procedimento licitatório, com o aproveitamento dos atos administrativos e informações produzidas em registro de preços anterior para o mesmo objeto.

O ente municipal estabelece, através do art. 91 do Decreto n. 18.892/2023, que o “Registro Cadastral será implementado mediante a utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)”, conforme art. 87 da Lei n. 14.133/2021.

Outro tema mencionado pela Prefeitura Municipal de Porto Velho foi o contrato na forma eletrônica, disposto no art. 92⁸⁹, com a determinação da observância das diretrizes contidas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e no regulamento federal sobre o assunto.

Já a subcontratação “deve ser expressamente prevista no edital, ou no caso de contratação direta, no contrato ou instrumento equivalente”, que deve “informar o percentual máximo permitido” para sua realização (art. 93).

Na regulamentação sobre o recebimento provisório e definitivo, o decreto municipal estabelece que seus prazos e métodos serão

⁸⁹ Art. 92. Os contratos e termos aditivos celebrados entre o Município e os contratados poderão adotar a forma eletrônica, conforme estabelecido no Decreto nº 18.809, de 24 de fevereiro de 2023 e/ou o estabelecido na Lei Federal nº 14.063, de 23 de setembro de 2020.

definidos no termo de referência, edital de licitação, contrato ou regulamento específico (art. 94, caput). Assevera somente que o recebimento provisório será realizado pelos fiscais técnico, administrativo ou setorial, e o definitivo pelo gestor do contrato ou comissão designada pela autoridade competente (art. 94, parágrafo único).

Embora as diretrizes mínimas para o recebimento provisório e definitivo constem na Lei n. 14.133/2021, ao contrário da previsão expressa ocorrida em diversos outros dispositivos do regulamento municipal, a NLLC não foi mencionada no art. 94, o que não significa que o ente municipal não observará os comandos legais sobre o assunto.

As sanções administrativas constam regulamentadas entre os arts. 95 e 130 do Decreto n. 18.892/2023, incluindo seus procedimentos e as respectivas competências, com a operacionalização suficientemente indicada para a efetivo cumprimento de suas disposições.

O controle das contratações foi objeto de regulamentação por meio dos arts. 131 e 132. Por último, ao final do decreto municipal, encontram-se as regras de transição (arts. 133 ao 140) e as disposições finais (arts. 141 a 148).

Em 17/04/2023 foi publicada a Lei Municipal n. 3.026, de 14 de abril de 2023, que dispõe sobre “a obrigatoriedade do preenchimento das cotas para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes por parte de empresas que celebrem contratos com o Município de Porto Velho”.

Dentre os fundamentos dessa lei, encontram-se o inciso IV do art. 63, no inciso XVII do art. 92, no art. 116 e no inciso IX do art. 137, todos da Lei n. 14.133/2021, que determina a observância das exigências legais de reserva de cargos para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes pelas empresas que celebrarem contratos com o Poder Público.

A Instituição Normativa n. 001/2023/SML, editada pela SML/SEMAD, publicada em 20/09/2023, institui, com base na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, dentre outras leis mencionadas, “o procedimento de pesquisa e verificação de impedimento indireto de empresas perante a Superintendência

Municipal de Licitações do Município de Porto Velho - SML/PMPV". Isto é, centraliza as informações na mencionada superintendência.

Embora órgãos e entidades municipais tenham editado atos normativos no âmbito de estrutura organizacional, não foram localizadas outras publicações relacionadas à pesquisa, considerando o período de 01/04/2021 a 30/12/2023.

Tabela 14 – Regulamentos da Prefeitura Municipal de Porto Velho à NLLC				
QNT.	Regulamento	Síntese da ementa ou assunto e correspondência na NLLC	Diário	Data
1	Decreto n. 18.892, de 30/03/2023	Regulamenta a NLLC: agentes públicos (art. 7º, § 3º), plano de contratação anual (art. 12, VII), estudo técnico preliminar (art. 18 § 1º), catálogo eletrônico de padronização (art. 19, II), pesquisa de preços (art. 23, § 1º), programa de integridade (art. 25, § 4º), políticas públicas aplicadas ao processo de contratação (arts. 25, § 9º e 26), leilão (arts. 30 e 31), ciclo de vida do objeto (art. 18, VIII), julgamento técnica e preço (arts. 36 a 38 e 88, §§ 3º e 4º), contratação de software de uso disseminado (art. 43, § 2º), critérios de desempate (art. 60), negociação do preço mais vantajoso (art. 61), habilitação (arts. 63 a 70), participação de empresa estrangeira (arts. 67 e 70), participação de pessoas físicas (art. 11, II), dispensa eletrônica (art. 75), credenciamento (art. 79), procedimento de manifestação de interesse (art. 81), sistema de registro de preços (arts. 82 ao 86), registro cadastral (art. 87), contrato na forma eletrônica (art. 91, § 3º), subcontratação (art. 122), recebimento provisório e definitivo (art. 140), sanções administrativas (arts. 155 ao 140), controle das contratações (arts. 169 a 173) e regras de transição (art. 191)	3.444	31/03/2023
2	Lei Municipal 3.026, de 14/04/2023	Cotas para pessoas com deficiência, reabilitados da Previdência Social e aprendizes por parte de empresas que celebrem contratos com o Município de Porto Velho (arts. 63, IV, 92, XVII, 116 e 137, IX)	3.454	17/04/2023

3	Instituição Normativa n. 001/2023/SML	Procedimento de pesquisa e verificação de impedimento indireto de empresas perante a Superintendência Municipal de Licitações do Município de Porto Velho - SML/PMPV (arts. 14, 15 e 156, III)	3.563	20/09/2023
---	---------------------------------------	--	-------	------------

Fonte: elaborado pela autora (2024).

3.2.7. RIO BRANCO/AC

O primeiro ato normativo editado pela Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB) que menciona a Lei n. 14.133/2021 foi a Lei Municipal n. 2.449/2023, publicada 13/01/2023, que trata sobre “a execução de ações e serviços de saúde pública através da participação da iniciativa privada, sob o regime de credenciamento e dá outras providências”.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO – PMRB
ASSESSORIA ESPECIAL PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
LEI MUNICIPAL Nº 2.449 DE 12 DE JANEIRO DE 2023

“Dispõe sobre a execução de ações e serviços de saúde pública através da participação da iniciativa privada, sob o regime de credenciamento e dá outras providências, nos termos do artigo 199, §1º da constituição federal, artigos 6º, inciso XLIII, e 74, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, e Lei Federal nº 8.080/1990”.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO-ACRE

Faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar pessoas jurídicas de direito privado para prestação de serviços de assistência médica especializada, de enfermagem, fisioterapia, odontologia, psicologia, fonoaudiologia, psiquiatria, biomedicina, de assistência social, nutrição e serviços farmacêuticos, os quais serão contemplados no Projeto Básico e Edital de Credenciamento, bem como, serviços de assistência médica generalista vinculados ao PSF – Programa de Saúde da Família, de forma complementar ao Sistema Único de Saúde e segundo as diretrizes deste.

Parágrafo único. Os serviços que trata o caput desse dispositivo serão prestados e gerenciados através da Secretaria Municipal de Saúde, e conforme determinação desta lei. (Rio Branco, 2023)

A mencionada lei estabelece que o credenciamento das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços de saúde no Município de Rio Branco será requisitado e gerenciado pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa (SMGA), conforme parágrafo único do art. 3º, a seguir exposto:

Art. 3º A contratação deverá ser objeto de processo administrativo específico, autuado e registado no sistema de protocolo eletrônico, na forma disciplinada no artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no que couber na legislação municipal vigente.

Parágrafo único. O credenciamento das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços de saúde no Município de Rio Branco – Acre será requisitado e gerenciado pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa – SMGA, por meio de Edital de Credenciamento, com o auxílio da Comissão Permanente de Licitação vinculada à SMGA para instrumentalização da fase interna e externa do certame, devendo ser garantida a publicidade do ato, bem como, a igualdade e isonomia de participação de todos os interessados. (Rio Branco, 2023)

O parágrafo único do art. 1º estabelece que os serviços de saúde “serão prestados e gerenciados através da Secretaria Municipal de Saúde” (SEMSA). O credenciamento, por sua vez, para a contratação desses serviços de saúde “será requisitado e gerenciado pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa”, conforme parágrafo único do art. 3º.

Logo, conclui-se que Secretaria Municipal de Gestão Administrativa será responsável pela requisição e gerenciamento do credenciamento desses serviços de saúde e a Secretaria Municipal de Saúde gerenciará a prestação desses serviços credenciados.

Embora o parágrafo único do art. 1º tenha consignado expressamente que o credenciamento será requisitado e gerenciado pela SMGA, o art. 5º dispõe sobre as regras que deverão ser observadas pela Administração, “sobretudo a Secretaria Municipal de Saúde”, *in verbis*:

Art. 5º O credenciamento compreende a contratação de serviços especificados no caput do artigo 1º, devendo a Administração, sobretudo a Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, observar as seguintes regras:

- I - divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;
- II - fixar os critérios e exigências para que os interessados possam se credenciar;
- III - fixar os criteriosamente a tabela de preços remuneratórios dos diversos itens de serviços de saúde e os critérios de reajustamento, bem como as condições e prazos para o pagamento dos serviços realizados;

- IV - estabelecer as hipóteses de descredenciamento, de forma que sejam imediatamente excluídos os credenciados que não estejam cumprindo as regras e condições fixadas para o atendimento;
- V - prever a possibilidade de renúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a administração, com a antecedência fixada no termo;
- VI - possibilitar que os usuários denunciem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços e/ou no faturamento;
- VII - fixar as regras que devam ser observadas pelos credenciados no atendimento ao usuário;
- VIII - nas hipóteses de contratação paralela e não excludente, nos termos do art. 79, I, da Lei Federal nº 14.133/2021, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição de demanda;
- IX - O edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e nas hipóteses de contratação paralela e não excludente, ou com seleção a critério de terceiros, nos termos do art. 79, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, deverá definir previamente o valor da contratação;
- X - Nas hipóteses de contratação em mercados fluídos, nos termos do art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021, a administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;
- XI - Não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração; e
- XII - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

A Lei Municipal parece ter distribuído (descentralizado) entre a SEMSA e SMGA as competências em relação aos credenciamentos de serviços de saúde. Por outro lado, a determinação de requisição e gerenciamento do credenciamento pela SMGA pode ser considerada, também, como uma forma de centralização dos credenciamentos realizados pela PMRB naquele órgão de gestão administrativa (SMGA).

Não consta na lei como ocorrerão, entre as duas secretarias, as rotinas e as tratativas administrativas necessárias à condução de todo o procedimento previsto de credenciamento. Porém, a Lei Municipal n. 2.449/2023 estabelece a necessidade de sua regulamentação pelo Executivo Municipal, que deverá ocorrer no prazo de até trinta dias a contar da sua publicação, conforme inciso III do art. 2º c/c art. 18.

A regulamentação foi publicada em 23/02/2023 no Diário Oficial do Estado do Acre, por meio do Decreto n. 196, de 17 de fevereiro de 2023, que estabelece, dentre outros, que:

Art. 2º - **É de responsabilidade exclusiva do titular da Secretaria Municipal de Saúde instaurar o processo administrativo de credenciamento específico aos serviços de saúde** que necessita, autuado e registrado no sistema de protocolo eletrônico, na forma disciplinada no art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no que couber a legislação municipal vigente.

§1º - Na fase preparatória do processo administrativo que trata o caput deste dispositivo, deve a **Secretaria Municipal de Saúde** instruir o procedimento com, no mínimo, os seguintes documentos:

I – proceder as verificações básicas de conformidade e legalidade dos aspectos formais relativos à aquisição, bem como dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade do credenciamento;

II – demonstrar a insuficiência de serviços de saúde na rede de saúde pública municipal no atendimento da demanda, mediante justificativa fundamentada e devidamente assinada pela autoridade competente;

III – comprovar a caracterização da inexigibilidade por inviabilidade de competição, com os elementos necessários a configurar que o credenciamento é a hipótese de contratação que é mais vantajosa e que melhor se adequa às necessidades da administração;

IV – parecer técnico apto a justificar e/ou configurar a hipótese legal da contratação direta aplicável ao caso concreto;

V – elaborar documento contendo as especificações e a quantidade estimada do objeto, observadas as diretrizes do art. 40 e demais estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, no que couber a aquisição de bens e contratação de serviços;

VI – elaborar Termos de Referência, nos termos o art. 6º XXIII c/c art. 40, §1º, art. 72, I da Lei Federal nº 14.133/2021 e legislação municipal correlata (Decreto Municipal nº 717/2015 e Instrução Normativa da Controladoria Geral do Município nº 005/2020), acompanhado da aprovação motivada pela autoridade competente;

VII – indicar o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários baseados em pesquisa de preços praticados no mercado do ramo do objeto de credenciamento;

VIII – elaborar pesquisa de preços referenciais praticados no mercado do ramo da contratação, nos termos da lei Federal nº 14.133/2021 e legislação municipal correlata;

IX – estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa prevista no art. 16 da lei Complementar Federal nº 101/2000 e

declaração prevista no art. 16, II na hipótese de a despesa incidir no caput do art. 16, da mesma Lei;

X – promover a análise de risco abrangendo, no mínimo, os seguintes critérios:

- a) Pessoa jurídica recém criada, e sem histórico de contratação com a Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal;
- b) ME/MEI/EPP com contratações de valores vultuosos;
- c) Pessoa jurídica com capital social inferior a 10% do montante a ser contratado;

XI – elaborar a minuta do termo de contrato de acordo com as especificações técnicas do objeto que se pretende contratar, a fim de subsidiar a elaboração dos instrumentos convocatório e respectivos anexos pela Comissão de Licitação; e

XII – autorização motivada do titular do órgão ou entidade para que a contratação se dê de forma direta (art. 72, VIII, Lei Federal n 14.133/2021).

Art. 3º. **O procedimento de seleção para fins de credenciamento das pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços de saúde no Município de Rio Branco – Acre, na fase interna e externa, será efetuado pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa – SMGA, através de Comissão Permanente de Licitação/Comissão de Credenciamento**, por meio de processo de Chamada Pública, devendo ser garantida a igualdade e isonomia de participação de todos os interessados;

Parágrafo Único. **Compete a Comissão Permanente de Licitação/Comissão de Credenciamento a execução dos atos auxiliares da fase interna e externa do certame**, desde a elaboração do instrumento convocatório e seus anexos, até a habilitação e seleção das interessadas que atendam as disposições editalícias, tudo nos termos da Lei nº 14.133/2021; (grifos nossos)

Constata-se que o decreto regulamentador da Lei Municipal n. 2.449/2023 define de forma clara e objetiva quais são os atos administrativos e as informações necessárias para a condução do credenciamento.

A Secretaria Municipal de Saúde, além de instaurar o processo administrativo de credenciamento, deverá realizar a sua instrução conforme os incisos do § 1º do art. 2º do Decreto n. 196/2023.

Após a instrução, a SMSA enviará o processo para que a SMGA inicie o “procedimento de seleção para fins de credenciamento” através de Comissão Permanente de Licitação/Comissão de Credenciamento (art. 3º do Decreto n. 196/2023).

Determina, ainda, que os “contratos e a distribuição das demandas entre as contratadas serão gerenciados pela Secretaria Municipal de Saúde”, conforme § 2º do art. 7º c/c art. 10, *in verbis*:

Art. 7º. [...] §2º - Os contratos e a distribuição das demandas entre as contratadas serão gerenciados pela Secretaria Municipal de Saúde, de acordo com cada especialidade, e far-se-ão de forma equânime e mediante as necessidades de atendimento do referido órgão gerenciador, considerando a ordem de classificação definida no Edital de Chamamento Público.

[...]

Art. 10. Finalizada a fase externa do credenciamento pela Comissão Permanente de Licitação/Comissão de Credenciamento/Comissão de Credenciamento, os autos serão encaminhados à Secretaria Municipal de Saúde – SEMSA para celebração e gerenciamento dos contratos, bem como, para promover a comunicação da inexigibilidade à autoridade superior e a divulgação no Diário Oficial do Estado do Acre, no prazo de 10 (dez) dias, conforme art. 94, II da Lei Federal nº 14.133/2021. (Rio Branco, 2023)

Como mencionado anteriormente, o decreto regulamentador da Lei Municipal n. 2.449/2023 estabelece, de forma clara e objetiva, os procedimentos que deverão ser adotados para o credenciamento dos serviços de saúde, com expressa previsão das competências e responsabilidade da SMSA e da SMGA.

Resta demonstrado inequivocadamente que os credenciamentos, assim entendido como os processos de seleção dos prestadores de serviços, estão centralizados na Comissão Permanente de Licitação/Comissão de Credenciamento, pertencente à Secretaria Municipal de Gestão Administrativa.

Merece destaque, porém, o art. 19 da Lei Municipal n. 2.449/2023, que versa sobre vigência da lei, estabelecendo o prazo de um ano a contar da publicação, que ocorreu em 13/01/2023.

Em outras palavras, sua vigência findou em 13/01/2024, assim como seu decreto regulamentador. Não foram localizadas publicações de leis que alterassem a vigência da Lei Municipal n. 2.449/2023.

A regulamentação à Lei n. 14.133/2021 na PMRB realizou-se por meio do Decreto n. 400/2023, publicado em 27/03/2023⁹⁰, “que estabelece normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos, e consolida normas sobre contratações públicas municipais”.

Na análise empírica do Decreto n. 400/2023, observa-se, logo no início de seus dispositivos, que a governança das contratações foi delegada e centralizada na Secretaria Municipal de Gestão Administrativa (SMGA), assim:

Art. 5º A Secretaria Municipal de Gestão Administrativa do Município de Rio Branco será responsável pela governança das contratações e deverá implementar processos, estruturas e mecanismos, inclusive de gestão de riscos e de controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos de contratação e as execuções contratuais, com o intuito, dentre outros, de:

- I - alcançar os objetivos estabelecidos no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021;
- II - promover um ambiente íntegro e confiável para as contratações;
- III - assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias; e
- IV - promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações. [...]

Nas contratações diretas⁹¹, por sua vez, dispõe o § 3º do art. 5º, que “a governança das contratações, também será de responsabilidade das autoridades máximas dos órgãos e entidades demandantes”, sem esclarecer como, efetivamente, se concretizarão as ações de governança com o estabelecimento da competência concorrente entre a SMAG e os demais órgãos e entidades municipais.

Embora o *caput* do art. 5º determine expressamente a competência da SMGA para “implementar processos, estruturas e

⁹⁰ RIO BRANCO (AC). Decreto n. 400, de 22 de março de 2023. Dispõe sobre regulamentação, no âmbito do Município de Rio Branco, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de Licitações e Contratos Administrativos, e consolida normas sobre contratações públicas municipais. Diário Oficial Do Estado Do Acre. Rio Branco, AC, ano 56, n. 13.500, p. 101, 27 março 2023.

⁹¹ Os processos de contratações diretas serão conduzidos pelos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Rio Branco, caracterizando-se a descentralização dos procedimentos inerentes as dispensas de licitação e inexigibilidades, conforme previsão contida no art. 56 do Decreto n. 400/2023: “Art. 56. O processo de contratação direta será executado no âmbito dos órgãos e entidades demandantes, sob a condução de agente público ou comissão designada pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante.”

mecanismos, inclusive de gestão de riscos e controles internos”, o art. 7º, do mesmo decreto, distribui essas competências da seguinte forma:

Art. 7º A adoção de mecanismos de gestão de riscos, inclusive para o aperfeiçoamento dos controles preventivos, a observância da segregação de funções e a capacitação de agentes públicos, será responsabilidade e competência:

I - do **Secretário Municipal de Gestão Administrativa**, em relação aos atos praticados por agentes de contratação, pregoeiros, membros da comissão de contratação, equipe de apoio ou agentes públicos que conduzirem e participarem da fase externa dos processos de contratação e gestores de contrato; e

II - dos **secretários municipais e das autoridades máximas das entidades da administração indireta**, em relação aos agentes públicos que atuarem na etapa preparatória das contratações, que conduzirem processos de contratação direta, aos fiscais dos respectivos contratos e aos gestores de atas de registro de preços.

§ 1º As autoridades competentes serão responsabilizadas pela ausência de providências relacionadas ao controle preventivo de riscos, à observância da segregação de funções e à capacitação de agentes públicos que atuem no processo de contratação.

§ 2º Diante da impossibilidade de observância integral da segregação de funções, a autoridade deverá justificar nos autos, bem como demonstrar a adoção de medidas mitigadoras da ocorrência de riscos. (grifos nossos)

Não há como afirmar com segurança que essa distribuição descentralizou efetivamente as competências em relação à gestão de riscos e controle preventivo entre os secretários previstos nos incisos I e II do art. 7º, retirando, portanto, a competência da SMGA em relação aos agentes públicos indicados no inciso II do mencionado dispositivo, contrariando o *caput* do art. 5º, assim como não parece seguro concluir, definitivamente, que a competência é concorrente entre a SMGA e os secretários dos demais órgãos e entidades municipais.

Outras normativas e/ou orientações precisarão ser realizadas para efetivar as diretrizes contidas no decreto municipal em relação à governança, gestão de riscos e controle preventivo, tanto em relação às ações, atividades e instrumentos que deverão ser utilizados, quanto a respectiva competência para cada um deles.

A atuação da Procuradoria Geral consta regulamentada nos arts. 9º e 10, seguida da atuação da Controladoria Geral nos arts. 11 e 12, todos do Decreto n. 400/2023. Nesses dispositivos encontram-se as expressas

previsões de instituição de “modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos”, em consonância com o inciso IV do art. 19 da Lei 14.133/2021⁹².

Art. 9º Além do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, incumbe à Procuradoria-Geral o assessoramento jurídico, por meio de apoio e auxílio, às autoridades responsáveis pela tomada de decisões e aos agentes do processo de contratação.

[...]

§ 2º **Incumbe à Procuradoria-Geral, juntamente com a Controladoria Geral, auxiliar na instituição de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos.**

[...]

Art. 11. Compete à Controladoria-Geral do Município, entre outras, as seguintes atribuições relacionadas ao processo de contratação:

[...]

VI - **auxiliar, juntamente com a Procuradoria-Geral, na instituição de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos;** e [...] (Rio Branco, 2023) (grifos nossos)

A PMRB prevê a padronização dos seus documentos, centralizando a competência para sua instituição na Procuradoria-Geral e Controladoria Geral, que devem atuar em conjunto, para se fazer cumprir a diretriz contida no inciso IV do art. 19 da NLLC.

Todavia, no período pesquisado, embora tenha sido expressamente consignado no regulamento municipal a instituição de modelos de minutas, não foram localizadas a sua eventual instituição.

Em seguida, o decreto municipal regulamentou o plano de contratações anual (PCA), através dos arts. 13 ao 17, norteando a Administração Municipal sobre seus objetivos, fases, prazos e divulgação.

A regulamentação do PCA pela PMRB prevê expressamente que todos os órgãos e entidades da Administração Municipal deverão

⁹² Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão: [...] IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos; [...]

elaborar seus planejamentos, conforme as diretrizes contidas no § 2º do art. 14 do Decreto n. 400/2023, para posterior submissão à Secretaria Municipal de Planejamento, responsável pela primeira fase, assim:

Art. 14. O Plano de Contratações Anual será elaborado em duas fases, a primeira para fins orçamentários, e a segunda para organização do calendário de licitações e divulgação no sítio eletrônico oficial.

§ 1º A primeira fase, com finalidade orçamentária, será desenvolvida pela Secretaria Municipal de Planejamento e a segunda fase, pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa.

[...]

§ 5º A Secretaria Municipal de Planejamento analisará, sob a perspectiva orçamentária, as demandas encaminhadas pelos demandantes, realizará os ajustes necessários à adequação à estimativa orçamentária do exercício seguinte e comunicará a cada demandante, para fins de revisão, as contratações que serão incluídas no Plano de Contratações Anual.

§ 6º Após as revisões sob a perspectiva orçamentária do Plano de Contratações Anual, a Secretaria Municipal de Planejamento encaminhará as informações sobre as contratações pretendidas à Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, para formalização do Plano de Contratações Anual.

§ 7º A segunda fase do Plano de Contratações Anual será realizada pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, que elaborará formalmente o Plano de Contratações Anual, concentrando, sempre que possível, as demandas por objetos de mesma natureza, de forma a reduzir custos, unificar e organizar os processos de contratação ao longo do exercício, em formato de calendário anual.

O PCA, dividido em duas fases, centralizou, em síntese, na Secretaria Municipal de Planejamento (SMP) as demandas encaminhadas para análise orçamentária e eventuais recomendações de adequações (primeira fase) e na Secretaria Municipal de Gestão Administrativa (SMGA) a elaboração formal do plano de contratações anual, incluindo a concentração, sempre que possível, dos objetos da mesma natureza, visando “reduzir os custos, unificar e organizar os processos de contratação ao longo do exercício” através de calendário anual (segunda fase).

No preenchimento das informações que deverão constar no PCA, os órgãos e entidades da Administração Municipal utilizarão, “preferencialmente, os dados do Catálogo Eletrônico de Padronização do Tribunal de Contas do Estado do Acre ou do Catálogo Eletrônico de

Padronização do Governo Federal”, conforme § 3º do art. 14 do Decreto n. 400/2023.

A criação de catálogo eletrônico ou a possibilidade de utilização do elaborado e gerido Poder Executivo federal encontra expressa previsão no inciso II do art. 19, da Lei n. 14.133/2021.

A Seção V do Decreto n. 400/2023, que regulamenta o plano de contratação anual, centraliza claramente os procedimentos de planejamento das aquisições e contratações de bens e serviços em duas secretarias, amoldando-se, também, à outra norma disposta no art. 19 da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a **centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços**; [...] (grifo nosso)

E sobre a centralização dos procedimentos, o Decreto n. 400/2023, através da Seção IV, “Centralização das contratações e execução do processo de contratação”, determina que:

Art. 18. As licitações da Administração Municipal serão centralizadas na Secretaria Municipal de Gestão Administrativa.

§ 1º A responsabilidade pela assinatura do edital será do Secretário Adjunto de Gestão Administrativa.

§ 2º A fase preparatória do processo de contratação será executada no âmbito dos órgãos e das entidades demandantes.

§ 3º Quando não for o caso de obras e serviços de engenharia, o Secretário Municipal de Gestão Administrativa poderá avocar a competência para execução da fase preparatória do processo de contratação.

§ 4º Quando for o caso de obras e serviços de engenharia, o Prefeito Municipal poderá determinar a realização de licitações pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

Art. 19. Para o início do processo de contratação é necessária uma solicitação que indique, no mínimo, o problema a ser resolvido, a solução já utilizada anteriormente pela Administração Municipal, se for o caso, e a expectativa de prazo para início e conclusão da execução do serviço ou do fornecimento.

Parágrafo único. A partir da solicitação, o processo de contratação será executado observando as seguintes fases:

I - fase preparatória: objetiva caracterizar o problema a ser resolvido, pesquisar, analisar e identificar no mercado a melhor solução disponível e, se constatada a viabilidade técnica e econômica, definir o procedimento e as condições de contratação, gerenciar riscos e produzir as minutas dos documentos necessários ao processo de contratação;

II - fase de seleção de fornecedor: corresponde à etapa que avalia a proposta e as condições de habilitação dos proponentes para a seleção do fornecedor a ser contratado;

III - fase pré-contratual: corresponde à etapa de assinatura da ata de registro de preços, à prestação de eventual garantia exigida, à formalização do contrato e à indicação do fiscal e do gestor do contrato; e

IV - fase de gestão e fiscalização do contrato: corresponde à execução sistemática de procedimentos que visam o adimplemento contratual, por meio de ferramentas disponibilizadas pelo Município de Rio Branco, inclusive mediante uso de recursos de tecnologia da informação.

Os arts. 18 e 19 estabelecem que as licitações serão centralizadas na SMGA, cuja responsabilidade pela assinatura do edital será do secretário adjunto. No caso das licitações de obras e serviços de engenharia, o Prefeito de Rio Branco poderá delegar a competência para o Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana (art. 18, § 4º).

Há inequívoca centralização dos procedimentos licitatórios na SMGA, conforme *caput* do art. 18 do regulamento municipal, em consonância com a determinação imposta pelo inciso I do art. 19 da NLLC, ambos dispositivos mencionados alhures.

Imperioso atentar-se que a centralização mencionada é do procedimento licitatório e não de todos os atos procedimentais que compõe o processo de contratação (art. 4º, inciso III do Decreto n. 400/2023).

A fase preparatória, deflagrada nos órgãos ou entidades demandantes, com a autorização da respectiva autoridade máxima competente, consta regulamentada entre os arts. 20 e 24 do decreto municipal, incluindo os documentos e as rotinas administrativas a serem observados (art. 21).

O estudo técnico preliminar encontra-se regulamentado, sucintamente, no art. 22 do Decreto n. 400/2023, ao contrário de outros

regulamentos analisados na presente pesquisa, que, em sua grande maioria, repetiram o texto legal contido na NLLC e/ou decreto federal, ainda que com ínfimas alterações em suas redações.

A PMRB, ao regulamentar o ETP em único artigo, não afasta a observância das normas contidas na NLLC e regulamento federal, quando for o caso, a exemplo do disposto no parágrafo único do art. 2º do decreto municipal⁹³ em análise.

Em outras palavras, os agentes públicos responsáveis pela elaboração dos estudos técnicos preliminares não terão, a princípio, qualquer dificuldade em sua elaboração por ausência de normas sobre o assunto.

A pesquisa de preços encontra-se regulamentada entre os arts. 25 e 45 do Decreto n. 400/2023, consignando todos os critérios e procedimentos necessários à sua realização, cuja competência foi designada aos órgãos ou entidades demandantes.

Ou seja, a realização do procedimento de pesquisa de preços é realizada de forma descentralizada por cada órgão ou entidade interessada na aquisição ou contratação de determinado objeto.

A PMRB define os parâmetros mínimos para a realização da pesquisa de preços através do art. 33 do decreto municipal, que poderão ser utilizados de forma combinada ou não, sem a determinação de ordem preferencial para sua utilização.

Ainda sobre a pesquisa de preços, Decreto n. 400/2023 parece reconhecer as dificuldades da Região Norte, bem como promover o desenvolvimento regional, ao determinar, dentre outros, que:

Art. 33. **Na pesquisa direta com fornecedores, será considerada justificada a escolha de fornecedor que estiver localizado nos estados da Região Norte**, devendo ser justificada apenas a utilização de referências de preços de fornecedores de estados de outras regiões.

[...]

Art. 39. [...] § 2º Nas contratações por inexigibilidade para participação em cursos ou capacitações, **poderão ser**

⁹³ Art. 2º. [...] Parágrafo único. Nas contratações realizadas com recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, deverá ser observada a lei, a regulamentação específica da modalidade de transferência e o instrumento que formalizou a transferência voluntária, quando assim determinado.

utilizados para comprovação de preço materiais informativos do organizador do curso, disponíveis publicamente, como folder, página na internet ou outros meios, sem prejuízo da tentativa de negociação do valor quando houver participação de mais de um servidor municipal. (grifos nossos)

Em seguida consta a regulamentação do “enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo” (art. 46), do “programa de integridade de fornecedores” (arts. 47 ao 49), das “cotas e preferências” (arts. 50 e 51), do “ciclo de vida do objeto” (arts. 52 e 53) e da “contratação de software de uso disseminado” (arts. 54 e 55).

Os processos de contratação direta serão conduzidos e executados pelos órgãos e entidades demandantes, com a possibilidade de solicitação de designação de agente público à SMGA para auxiliar na fase de instrução do processo de contratação direta, conforme art. 56 do Decreto n. 400/2023, a seguir:

Art. 56. O processo de contratação direta será executado no âmbito dos órgãos e entidades demandantes, sob a condução de agente público ou comissão designada pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante. Parágrafo único. Visando o atendimento dos requisitos do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que necessário, a autoridade máxima do órgão ou entidade demandante poderá solicitar formalmente ao Secretário Municipal de Gestão Administrativa que designe agente público para auxiliar na fase de instrução do processo de contratação direta.

Consta também a regulamentação de “dispensa para obras e serviços de engenharia destinadas à pesquisa e desenvolvimento” (arts. 58 e 59) e do “pagamento de pequenas despesas por suprimento de fundos” (arts. 60 ao 63).

Na fase de seleção de fornecedor, predominantemente centralizada na Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, foram regulamentadas a atuação dos agentes públicos (arts. 64 ao 69) e estabelecido expressamente que “não é atribuição do agente de contratação pregoeiro ou comissão de contratação a instrução e condução dos processos de contratação direta” (art. 69).

As competências da “autoridade máxima competente dos órgãos e entidades demandantes” e a do “Secretário Municipal de Gestão Administrativa”, quando dos procedimentos de seleção do

fornecedor, constam regulamentadas nos arts. 70 e 71 do Decreto n. 400/2023, respectivamente.

As licitações e dispensas na forma eletrônica foram, sucintamente, previstas nos arts. 73 e 74, respectivamente. Inclusive, o art. 74 dispõe que a Administração Municipal utilizará “ferramenta informatizada definida em ato do Secretário Municipal de Gestão Administrativa”.

Ou seja, embora mencionadas não foram efetivamente regulamentadas através do mencionado decreto as licitações e dispensas na forma eletrônica. O mesmo não ocorre em relação as licitações presenciais com o uso de videoconferência, efetivamente regulamentadas entre os arts. 74 e 79 do decreto municipal.

Ao regulamentar a análise de desempenho nas licitações tipo melhor técnica e técnica e preço no art. 80, a PMRB condiciona sua utilização “à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações no Portal Nacional de Contratações Públicas” (§ 4º do art. 80 do Decreto n. 400/2023).

A negociação de condições mais vantajosas, encontra-se prevista no art. 81, seguida dos critérios de desempate entre propostas ou lances, incluindo as “ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho” e a “definição de programa de integridade” nos arts. 82 ao 85, da “habilitação de licitantes por processo eletrônico” no art. 86, da “admissibilidade de provas alternativas para demonstração de qualificação técnica” nos arts. 87 e 88, da “inadmissibilidade de atestados de responsabilidade técnica em nome de profissionais que tenham dado causa à aplicação de sanções” no art. 89 e do “saneamento de falhas cometidas pelos licitantes no processo de contratação” no art. 90.

Entre os arts. 91 e 96 regulamenta-se as “modalidades especiais de licitação”: leilão (art. 91) e diálogo competitivo (arts. 92 ao 97). O Decreto n. 400/2023 da PMRB determina que a decisão sobre a realização do diálogo competitivo compete ao Secretário Municipal de Gestão Administrativa, que designará uma comissão especial de contratação para sua condução, admitindo-se a contratação de profissionais para o assessoramento técnico dessa comissão, assim:

Art. 93. O **Secretário Municipal de Gestão Administrativa é competente para decidir sobre a realização do diálogo**

competitivo, mediante justificativa da vantagem na sua utilização.

[...]

Art. 95. O procedimento da modalidade diálogo competitivo observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

Parágrafo único. A modalidade diálogo competitivo será conduzida por uma comissão especial de contratação composta por, no mínimo, 3 (três) agentes públicos do Município de Rio Branco, **designados pelo Secretário Municipal de Gestão Administrativa**, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão.
(grifos do autor e nosso)

Na regulamentação dos procedimentos auxiliares (arts. 98 ao 137), constata-se que, conforme interpretação literal dos arts. 98 ao 100, o credenciamento não se encontra expressamente centralizado na SMGA ou em outro órgão da Administração, tendo em vista que a redação do decreto adota a expressão “Administração Municipal”, ao invés de indicar os órgãos e entidades interessados no credenciamento ou a Secretaria Municipal de Gestão Administrativa.

Importante lembrar que a Lei Municipal n. 2.449/2023, que versa sobre o credenciamento de serviços de saúde, assim como o Decreto n. 196/2023 que a regulamentou, determinaram expressamente que o credenciamento seria conduzido pela SMSA e SMGA, sendo esta última a competente pelo processo de seleção dos prestadores de serviços por meio da Comissão Permanente de Licitação/Comissão de Credenciamento, pertencente à sua estrutura.

Na pré-qualificação, regulamentada entre os arts. 101 e 105, há expressa previsão de que a aprovação do pedido compete ao Secretário Adjunto de Gestão Administrativa:

Art. 106. [...] § 2º O demandante encaminhará pedido de aproveitamento de pré-qualificação para a aprovação do Secretário Adjunto de Gestão Administrativa, acompanhada de relatório demonstrando a compatibilidade das exigências para a pré-qualificação daquele produto.

Nesse mesmo sentido encontram-se regulamentadas a manifestação de interesse e a manifestação de interesse privado (arts. 107 ao 120), cujos procedimentos centralizou-se na Secretaria Adjunta de Gestão Administrativa, conforme expressa previsão nos arts. 108, 111 ao 113, 117 e 119, todos do Decreto n. 400/2023.

No sistema de registro de preços (SRP), regulamentado pela PMRB através dos arts. 121 ao 136 do decreto municipal, o órgão ou entidade demandante será o órgão gerenciador das respectivas atas (art. 133), sem prejuízo das competências estabelecidas à SMGA, a exemplo do art. 128, § 1º⁹⁴.

A SMGA conduzirá os registros de preços oriundos de licitação, conforme interpretação lógica-sistemática de todo o decreto municipal. Contudo, não resta consignado expressamente de quem será a competência para a condução do SRP nos casos de contratação direta (art. 121, parágrafo único), uma vez que a condução e execução das dispensas de licitação e inexigibilidades compete aos órgãos e entidades demandantes, conforme art. 56, *caput*.

Pela redação contida no art. 128 do Decreto n. 400/2023, não seria forçosa a conclusão de que os registros de preços oriundos de dispensa de licitação também seriam conduzidos pela SMGA:

Art. 128. Os processos de contratação por sistema de registro de preços estabelecerão atas de registro de preços permanentes, com a possibilidade de ingresso de novos fornecedores, a qualquer tempo, **inclusive nas atas oriundas de contratação direta**, mediante pedido do interessado à Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, acompanhada da sua proposta e dos documentos exigidos na fase de seleção do fornecedor. (grifo nosso)

Outro ponto que merece destaque, ainda sobre a regulamentação do SRP pela PMRB, é a possibilidade de prorrogação da vigência da ata de registro de preços, *in verbis*:

Art. 124. A ata de registro de preços terá vigência de 1 (um) ano, **podendo ser prorrogada por igual período**, e, no seu aniversário, **será reestabelecido o quantitativo inicial, sem que ocorra a acumulação de itens entre os períodos**.

§ 1º Na prorrogação da ata de registro de preços, **poderão ser integrados ao novo período os órgãos e entidades aderentes e seus respectivos quantitativos**, bem como os órgãos que manifestarem seu interesse em participar até a data da prorrogação, **desde que haja anuência do fornecedor mais bem classificado na ata de registro de preços**.

⁹⁴ Art. 128. [...] § 1º A Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, pelo gestor da ata de registro de preços, julgará o pedido de inclusão em até 5 (cinco) dias úteis, abrindo prazo de 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação da decisão, para interposição de recurso e contrarrazões em igual prazo.

§ 2º **Esgotados os quantitativos da ata de registro de preços antes do escoamento do seu prazo de vigência, a prorrogação poderá ser antecipada, com o reestabelecimento do quantitativo inicial.**

§ 3º Será admitido o **remanejamento do saldo de quantidades** da ata de registro de preços entre os órgãos participantes.

§ 4º A ata de registro de preços deverá ser divulgada no sítio eletrônico oficial, com todas as atualizações, dispensando-se a publicação por outros meios.

§ 5º O órgão ou entidade deverá divulgar no sítio eletrônico oficial, a cada 6 (seis) meses de vigência da ata de registro de preços, edital de chamamento público com o objetivo de **convocar novos fornecedores e possibilitar a alteração ou a retirada dos preços registrados.** (grifos nossos)

A prorrogação das atas de registro de preços da PMRB, embora tenha respeitado – aparentemente – o limite temporal imposto no art. 84 da Lei n. 14.133/2021, trata-se, em verdade, de renovação, haja vista que os quantitativos são integralmente renovados para o período prorrogado. E mais, admite-se a “renovação antecipada” nos casos em que os quantitativos esgotarem antes do prazo final da vigência inicial.

Diz-se que o limite temporal previsto no art. 84 da Lei n. 14.133/2021⁹⁵ resta aparentemente respeitado no *caput* do art. 124, porque o *caput* do art. 131⁹⁶ do decreto em questão determina que no “ingresso de novo fornecedor, com preço inferior a pelo menos 0,5% (meio por cento) do menor preço registrado, ocorrerá a renovação automática do prazo de vigência da ata de registro de preços por mais 12 (doze) meses”.

Isto é, as atas de registro de preços serão renovadas automaticamente toda vez que um novo fornecedor ingressar como registrado, o que, eventualmente, pode ultrapassar o período estabelecido no art. 84 da NLLC.

⁹⁵ Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso. Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

⁹⁶ Art. 131. A cada ingresso de novo fornecedor, com preço inferior a pelo menos 0,5% (meio por cento) do menor preço registrado, ocorrerá a renovação automática do prazo de vigência da ata de registro de preços por mais 12 (doze) meses. Parágrafo único. Caso não haja a renovação automática do prazo de vigência nos termos do *caput* deste artigo, a ata de registro de preços perderá sua vigência ao final de 2 (dois) anos.

Observa-se, ainda, que o § 1º do art. 124 possibilita, quando da prorrogação da ata de registro de preços, a continuidade dos órgãos participantes com seus quantitativos, bem como o ingresso de novos órgãos participantes, desde que haja anuência do fornecedor.

Nesse aspecto, conforme a redação contida no decreto municipal da PMRB, pode um fornecedor registrado na ata de registro de preços vigente fornecer, efetivamente, o dobro do quantitativo inicialmente previsto, tendo em vista a previsão de renovação quando da prorrogação da ata.

Não obstante a isso, o fornecedor, desde que aceite o ingresso de novos órgãos participantes, com seus respectivos quantitativos, na ata cujo seus preços estão registrados, poderá, ainda, fornecer quantidade muito superior à inicialmente consignada, sem qualquer previsão de limite de quantitativo, bastando sua simples anuência (art. 124, § 1º).

A possibilidade de renovação e acréscimo indiscriminado dos quantitativos de novos órgãos participantes parece conflitar com alguns princípios norteadores das licitações e contratações públicas (art. 5º da Lei n. 14.133/2021), em especial, sem exclusão de quaisquer outros, o princípio do planejamento.

Como discorrido na presente pesquisa, o planejamento foi elevado à princípio pela NLLC, assim como a governança das contratações foi expressamente consignada no parágrafo único do art. 11 da Lei n. 14.133/2021.

Eventual renovação dos quantitativos pode caracterizar a ausência desse planejamento ou a existência de um planejamento inadequado às reais necessidades daquele ente municipal, que não consegue prever um quantitativo, no mínimo, aproximado, para suprir suas necessidades ao longo da vigência de suas atas de registro de preços, sem prejuízo do entendimento da existência de contratação com ausência do devido procedimento licitatório ou de contratação direta.

O ingresso posterior de órgãos participantes também pode caracterizar problemas no planejamento e a ausência da governança em suas contratações. O ingresso tardio pode, ainda, eventualmente, caracterizar uma tentativa de burla ao regular procedimento licitatório ou de contratação direta, uma vez que esses órgãos e entidades, ao invés de procederem com a adesão à ata de registro de preços, estão

ingressando em ata já existente, sem, contudo, terem submetido suas demandas aos procedimentos que antecedem à formalização da ata de registro de preços.

Além disso, perde-se flagrantemente a oportunidade de obtenção da economia de escala quando a necessidade for superior àquela inicialmente prevista, pois o fornecedor realiza sua proposta conforme o quantitativo e demais peculiaridades que envolvem o objeto no caso concreto.

Nesse sentido, a PMRB ao estabelecer um quantitativo para o registro de preços e, posteriormente, admitir seu acréscimo, no mínimo em dobro com a renovação da ata, conforme redação contida no decreto municipal, perde flagrantemente a possibilidade da economia de escala, uma das razões pelas quais se admite o registro de preços com órgãos participantes, para a concentração de objetos da mesma natureza em maior quantidade, visando a obtenção, dentre outros, de maior vantajosidade, incluindo o menor preço.

A PMRB dispõe, ainda, por meio do art. 128, *caput*, do Decreto n. 400/2023, que os “processos de contratação por sistema de registro de preços estabelecerão atas de registro de preços permanentes”, possibilitando, a qualquer tempo, o ingresso de novos fornecedores.

Art. 128. Os processos de contratação por sistema de registro de preços estabelecerão **atas de registro de preços permanentes**, com a possibilidade de **ingresso de novos fornecedores, a qualquer tempo**, inclusive nas atas oriundas de contratação direta, mediante pedido do interessado à Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, acompanhada da sua proposta e dos documentos exigidos na fase de seleção do fornecedor.

§ 1º A Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, pelo gestor da ata de registro de preços, julgará o pedido de inclusão em até 5 (cinco) dias úteis, abrindo prazo de 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação da decisão, para interposição de recurso e contrarrazões em igual prazo.

§ 2º A Secretaria Municipal de Gestão Administrativa deverá julgar os recursos no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º **O registro de novos fornecedores na ata de registro de preços somente poderá ocorrer a partir de 60 (sessenta) dias da assinatura da ata de registro de preços e será realizado segundo a ordem cronológica de ingresso.**

§ 4º **Para ocupar a posição de menor preço, a redução deverá ser de, no mínimo, 0,5%** (meio por cento) em relação ao menor preço até então registrado. (Rio Branco, 2023) (grifos nossos)

O art. 6º, inciso XLII, da Lei n. 14.133/2021 define o sistema de registro de preços:

Art. 6º. [...] XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Constata-se que o SRP consiste em conjunto de procedimentos realizados mediante “contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência”.

O decreto municipal da PMRB, por sua vez, inova ao criar “atas de registro de preços permanentes, com a possibilidade de ingresso de novos fornecedores, a qualquer tempo” (art. 128 do Decreto n. 400/2013).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos ao tratar sobre o SRP dispõe expressamente que os procedimentos adotados ocorrerão mediante contratação direta, pregão ou concorrência.

Em outras palavras, para os fornecedores registrarem os seus preços nas respectivas atas de registro de preços deverão ter participado, previamente, dos procedimentos licitatórios de pregão ou concorrência, ou, ainda, quando for o caso, dos procedimentos de contratação direta.

A PMRB, conforme caput do art. 128 do Decreto n. 400/2023, possibilita o “ingresso de novos fornecedores, a qualquer tempo”, bastando o “pedido do interessado à Secretaria Municipal de Gestão Administrativa, acompanhada da sua proposta e dos documentos exigidos na fase de seleção do fornecedor”.

Ou seja, fornecedores que não se submeteram aos procedimentos licitatórios das modalidades pregão ou concorrência, bem como àqueles que não participaram do procedimento oriundo das contratações diretas, poderão, em flagrante violação à Lei n. 14.133/2021, registrarem seus preços, a qualquer momento.

Para isso, o decreto municipal estabelece o procedimento a ser adotado, delegando a competência à SMGA, “pelo gestor da ata de registro de preços”, julgar o pedido de inclusão em até cinco dias úteis, bem como abrir prazo de três dias úteis, “contratos da divulgação da decisão, para interposição de recurso e contrarrazões em igual prazo” (§

1º). O julgamento do recurso deverá ser realizado em cinco dias úteis (§ 2º).

O § 3º do art. 128 estabelece que o registro de novos fornecedores “somente poderá ocorrer a partir de 60 (sessenta) dias da assinatura da data de registro de preços e será realizado segundo a ordem cronológica de ingresso”.

Embora haja uma aparente contradição do § 3º com o *caput* do art. 128, em análise mais atenciosa verifica-se que o fornecedor poderá, a qualquer tempo, solicitar o ingresso na ata de registro de preços (*caput*), que somente será realizada após sessenta dias a contar de sua assinatura (§ 3º).

O SRP regulamentado pela PMRB assemelha-se com o credenciamento previsto na NLLC, que estabelece que o edital de chamamento deve “permitir o cadastramento permanente de novos interessados” (art. 79, parágrafo único, inciso I, da Lei n. 14.133/2021).

A definição de credenciamento encontra-se no inciso XLIII do art. 6º da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 6º [...] XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca 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;

Ainda sobre a regulamentação do Sistema de Registro de Preços pela PMRB, destaca-se o art. 129 do Decreto n. 400/2023, que dispõe:

Art. 129. Decorridos 60 (sessenta) dias contados da assinatura ata de registro de preços, **o fornecedor poderá pedir a sua exclusão da ata de registro de preços ou alterar seus preços, para mais ou para menos, sem a necessidade de aprovação pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa.**

§ 1º A faculdade de exclusão e de alteração dos preços somente poderá ser utilizada quando existirem, no mínimo, 5 (cinco) fornecedores com preços registrados para o item determinado.

§ 2º As solicitações de alterações ou exclusões do registro de preços somente terão validade para os **pedidos futuros**, sendo obrigação do fornecedor honrar os pedidos já realizados até a data do protocolo do pedido de alteração ou a exclusão do registro do preço.

§ 3º O pedido do fornecedor de exclusão da ata de registro de preços surtirá efeitos a partir do seu protocolo.

§ 4º **Quando não couber o disposto caput deste artigo, serão admitidas as solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro, reajuste e repactuação do valor da ata de registro de preços**, em procedimento idêntico ao praticado nos contratos administrativos, desde que:

- I - haja parecer favorável do gestor da ata de registro de preços e;
- II - os fundamentos sejam acolhidos pela autoridade máxima do órgão ou entidade demandante.

Segundo a redação do *caput* do art. 129, o fornecedor registrado pode, após sessenta dias da assinatura da ata, “alterar os seus preços, para mais ou para menos, sem a necessidade de aprovação pela Secretaria Municipal de Gestão Administrativa”.

Criou-se a possibilidade de o fornecedor aumentar, unilateralmente, os preços registrados, após sessenta dias a contar da assinatura da ata de registro de preços.

Se o preço pode ser alterado unilateralmente pelo fornecedor registrado, qual seria o sentido de prévio procedimento licitatório? Parece uma tentativa de dar “ares de legalidade” à escolha de fornecedor que poderá estabelecer o preço que quiser, sem qualquer critério e/ou análise – e aprovação – da Administração Pública Municipal.

O Sistema de Registro de Preços regulamentado pela PMRB não parece refletir as normas e diretrizes contidas na Lei n. 14.133/2021. Também destoa dos demais assuntos regulamentos no próprio Decreto n. 400/2023, cuja redação é uma das melhores em comparação com as outras capitais estudadas.

O registro cadastral encontra-se regulamentado no art. 137, que determina que a “Administração Municipal utilizará o registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas”, com a utilização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) do Governo Federal, enquanto não (§ 1º).

No Título V do Decreto n. 400/2023, que versa sobre a execução contratual, destaca-se o art. 140, com a previsão de que a SMGA “disponibilizará canal de atendimento aos contratados, preferencialmente por ferramenta de tecnologia da informação, com o

objetivo de manter-se aberta ao reporte de problemas, dificuldades, reclamações e esclarecimento de dúvidas”.

A concentração desse reporte em único canal de atendimento coaduna com o inciso I do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, que trata sobre a “centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços”.

Importante a leitura do inciso I com o seu *caput* (art. 19) para que, na interpretação literal do inciso, não se restrinja o alcance de sua norma – centralização dos procedimentos – na fase de execução contratual, como previsto no decreto municipal, tendo em vista que o comando previsto no *caput* do art. 19 prevê expressamente os contratos.

O art. 146 do Decreto n. 400/2023 determina a abertura de “processo específico de gestão e fiscalização do contrato, apartado do respectivo processo de contratação, que será público e poderá ser acessado livremente por qualquer interessado”.

Ou seja, os procedimentos de gestão e fiscalização dos contratos administrativos foram, no aspecto processual, descentralizados, sem o esclarecimento de como esses processos serão conduzidos, o que diminui a possibilidade de padronização dos procedimentos adotados e pode, ainda, aumentar os riscos com fragmentação das informações e atos administrativos.

Em relação a fiscalização das obras e serviços de engenharia, o decreto municipal da PMRB, em consonância com o inciso III do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, determina que:

Art. 157. A Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana implantará sistema informatizado para acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo, tendo como parâmetros a eficiência na fiscalização e o custo benefício da tecnologia a ser utilizada. [...]

O § 3º do art. 157 estabelece que “até que o sistema informatizado para acompanhamento de obras esteja totalmente operacional, os fiscais dos contratos de obras deverão anexar aos seus relatórios, no processo administrativo de fiscalização, as fotografias e/ou vídeos que demonstrem o andamento da execução”.

No título que versa sobre a execução contratual consta, também, a regulamentação do modelo de gestão e fiscalização do contrato (arts. 158 ao 165), da subcontratação (arts. 166 ao 170), do recebimento provisório e definitivo (arts. 171 ao 173), dos prazos e condições de pagamento (arts. 174 e 175), da remuneração variável (arts. 176 ao 178), do reajuste e repactuação (arts. 179 e 180), do reequilíbrio econômico-financeiro (arts. 181 ao 183) e da anotação do cumprimento de obrigações do contratado e cadastro de atesto de cumprimento de obrigações (art. 184).

A apuração de responsabilidade consta regulamentada no Título VI do Decreto n. 400/2023, com a previsão de que a advertência “será aplicada diretamente pelo fiscal do contrato ou da ata de registro de preços, cabendo recurso administrativo no prazo de 15 (quinze) dias úteis ao Secretário Adjunto de Gestão Administrativa, contados a partir da notificação da sanção, sem a necessidade de instauração de processo administrativo ou de comissão para apuração de responsabilidade”, conforme art. 186.

A competência recursal resta centralizada no Secretário Adjunto de Gestão Administrativa, em consonância com o inciso I do art. 19 da Lei n. 14.144/2021. O mesmo não ocorre com a multa, cuja competência recursal foi delegada para “a autoridade máxima do órgão ou entidade demandante”, caso o gestor do contrato não reconsidere sua decisão (art. 187, §§ 4º e 5º).

Ao Secretário Municipal de Gestão Administrativa foi delegada a competência para “designar os agentes públicos para compor a comissão processante” de processo administrativo para apuração de responsabilidade nos casos em que a sanção for o impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade (art. 188).

A decisão, por sua vez, é de competência da autoridade competente, de acordo com o art. 194, sem, contudo, restar esclarecido claramente quem seria essa autoridade, se o secretário da SMGA ou a autoridade máxima competente do órgão ou entidade demandante.

Em seguida, finalizando o decreto municipal, foram estabelecidas as disposições gerais: transitórias e finais, entre os arts. 201 e 205.

Constata-se que o decreto do ente municipal regulamenta diversos assuntos relevantes da Nova Lei de Licitações e Contratos

Administrativos, abordando-se as respectivas competências e diversos procedimentos a serem observados pelos agentes públicos na condução dos processos administrativos de compras e contratações.

Determina-se, ainda, os procedimentos objeto de centralização com a designação da respectiva competência (órgão centralizador), bem como aqueles cuja competência foi expressamente descentralizada.

Ressalte-se que, em 20/10/2023, o § 2º do art. 202 do mencionado decreto foi alterado pelo Decreto n. 1.654/2023, publicado em 20/10/2023, considerando a necessidade de adequação das regras de transição pelo elastecimento do período por normas federais.

Não foram localizadas outras regulamentações publicadas pela Prefeitura Municipal de Rio Branco no período pesquisado.

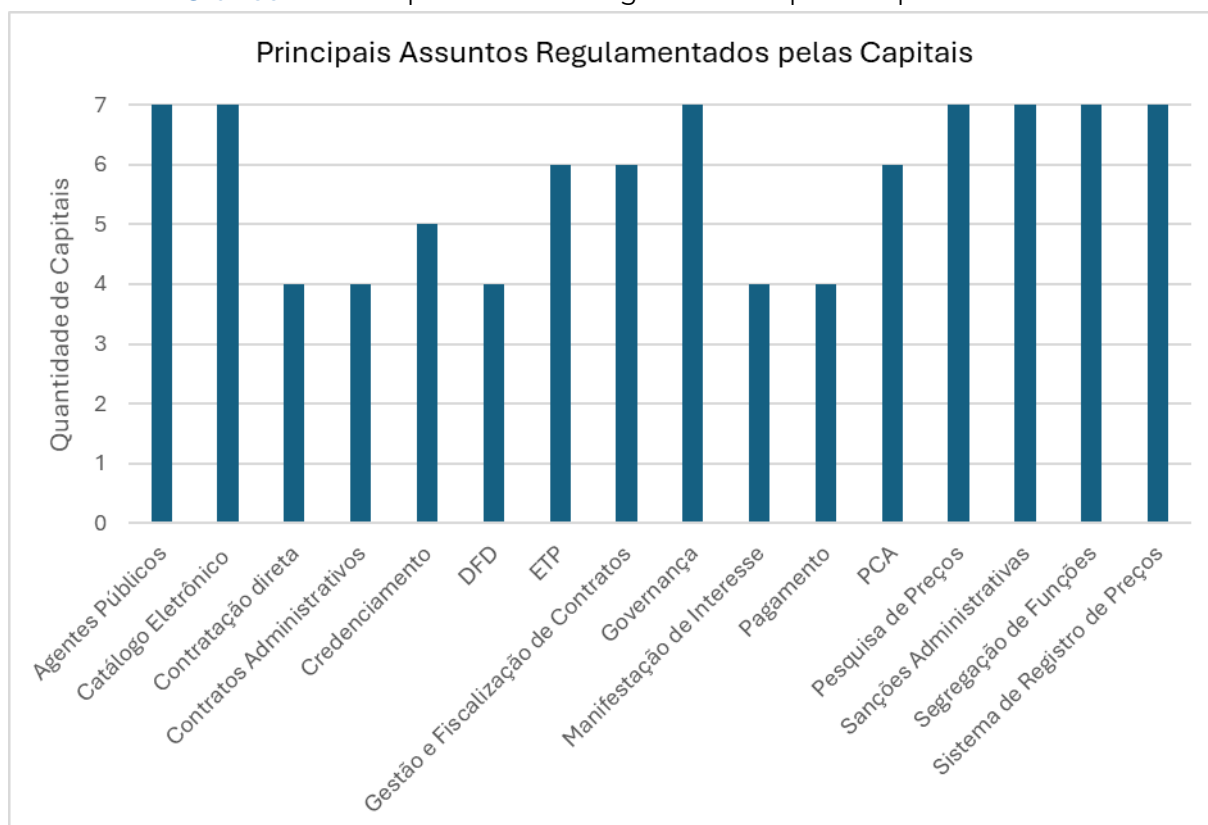
Tabela 15 – Regulamentos da Prefeitura Municipal de Rio Branco à NLLC				
QNT.	Regulamento	Síntese da ementa ou assunto e correspondência na NLLC	Diário	Data
1	Lei Municipal n. 2.449, de 12/01/2023	Execução de ações e serviços de saúde pública através da iniciativa privada, sob o regime de credenciamento (art. 74, IV)	13.452	13/01/2023
2	Decreto n. 400, de 22/03/2023	Regulamenta a NLLC: governança das contratações (art. 11), plano de contratação anual (art. 12, VII), centralização das contratações e execução do processo de contratação (art. 19, I e 181), estudo técnico preliminar (art. 18 § 1º), pesquisa de preços (art. 23, § 1º), bens de consumo na categorias comum e luxo (art. 20, § 1º), programa de integridade (art. 25, § 4º), cotas e preferências (arts. 25 e 26), ciclo de vida do objeto (art. 18, VIII), contratação de software de uso disseminado (art. 43, § 2º), contratação direta (arts. 72 ao 75), agentes públicos (art. 7º, § 3º), julgamento técnico e técnico e preço (arts. 33 ao 39), negociação de condições mais vantajosas (art. 61), critérios de desempate (art. 60), habilitação (arts. 62 ao 70), qualificação	13.500	27/03/2023

		técnica (art. 67, II e II), leilão (arts. 30 e 31), diálogo competitivo (art. 32), procedimentos auxiliares (art. 78 ao 88), execução contratual (art. 115 ao 123), gestão e fiscalização dos contratos (art. 8º, § 3º), subcontratação (art. 122), recebimento provisório e definitivo (art. 140), pagamento (arts. 141 ao 146), apuração de responsabilidade (arts. 155 ao 140) e transição (art. 191)		
3	Decreto n. 1.654, de 19/10/2023	Altera o Decreto n. 400/2023: transição (art. 191)	13.639	20/10/2023

Fonte: elaborado pela autora (2024).

3.3. SÍNTESE DOS ASSUNTOS MAIS REGULAMENTADOS PELAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DAS CAPITAIS DA REGIÃO NORTE

Gráfico 1 – Principais assuntos regulamentos pelas capitais



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Conforme gráfico acima, observa-se que todas as prefeituras municipais das Capitais da Região Norte regulamentaram ou

delegaram competência para que fossem regulamentados os seguintes assuntos: agentes públicos, catálogo eletrônico de padronização de bens e serviços, governança, pesquisas de preço, sanções administrativas, segregações de funções e sistema de registros de preços.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) também foi mencionado por todas as Capitais e respectivamente regulamentado, com exceção da Prefeitura Municipal de Manaus que, embora mencione o documento, não regulamenta como deverá ser elaborado no âmbito de sua Administração, o que não impede, contudo, sua utilização conforme as diretrizes contidas na Lei n. 14.133/2021.

O mesmo ocorreu em relação ao Plano de Contratações Anual (PCA), que foi regulamentado pelas Capitais com exceção da Prefeitura Municipal de Boa Vista, que, embora, tenha menciona a necessidade de planejamento e o plano em diversos dispositivos do seu decreto, não realizou sua efetiva regulamentação.

A Prefeitura Municipal de Macapá foi a única que não regulamentou a gestão e fiscalização dos seus contratos administrativos no decreto regulamentador da Lei n. 14.133/2021.

As regulamentações publicadas no período pesquisado, de uma forma geral, abordaram muitos assuntos, cuja redação assemelha-se, em sua grande maioria, à redação da própria Lei n. 14.133/2021 e/ou às normas contidas nos regulamentos federais.

Detecta-se, ainda, a vasta delegação de competências para que outros órgãos promovam as regulamentações e/ou orientações necessárias, além das previsões expressas para observância dos regulamentos federais.

3.4. JUNTANDO AS PONTAS DA DISCUSSÃO

O problema de pesquisa questiona se as capitais da Região Norte do País já regulamentaram a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como se instituíram suas centrais de compras conforme o art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Constata-se que todas as capitais pesquisadas regulamentaram parcialmente a NLLC. Para fins comparativos, importante mencionar que nem o Governo Federal conseguiu promover todas as

regulamentações necessárias à Lei n. 14.133/2021, conforme sua própria lista de atos normativos e estágio de regulamentação da nova lei⁹⁷, cuja última atualização ocorreu em 07/02/2024.

A NLLC quando publicada estabeleceu período de transição para sua aplicabilidade obrigatória e respectiva revogação das normas anteriores, o que, inicialmente, ocorreria em 01/04/2023, conforme redação original do seu art. 191.

Nesse período, entre 01/04/2021 e 31/03/2023, apenas as Prefeituras Municipais de Rio Branco/AC, Manaus/AM e Porto Velho/RO publicaram, respectivamente, decretos municipais regulamentando à NLLC.

Em 31/03/2023, em razão da pressão dos prefeitos na XXIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios organizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que, na oportunidade, apresentou pesquisa informando que 60% (sessenta por cento) dos municípios brasileiros não conseguiram cumprir o prazo de dois anos para as adequações necessárias à aplicação da nova legislação, foi publicada a Medida Provisória n. 1.167, de 31 de março de 2023, que prorrogou a revogação da legislação mencionada alhures para 30/12/2023.

E um mês antes do encerramento do prazo de vigência da Medida Provisória n. 1.167/2023, que ocorreu em 28/07/2023, foi publicada a Lei Complementar n. 198, de 28 de junho de 2023, que, dentre outros assuntos, alterou o inciso II do art. 193 da Lei n. 14.133/2021, mantendo a data da revogação das Leis n. 8.666/1993, 10.520/2002 e arts. 1º ao 47-A da Lei n. 12.462/2011 em 30/12/2023.

Com a prorrogação, as Prefeituras Municipais de Belém/PA, Macapá/AP, Palmas/TO e Boa Vista/RR publicaram suas regulamentações. Palmas/TO e Boa Vista/RR foram as últimas Capitais a publicarem seus decretos regulamentadores, em 15/12/2023 e 29/12/2023, respectivamente. Em 31/12/2023 a Nova Lei de Licitações e Contratos passou a ser de aplicabilidade obrigatória, com a revogação integral das leis e dispositivos legais mencionados no art. 191.

⁹⁷ Ministério da Inovação e da Gestão do Serviço Público. Brasília. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

Sobre a instituição de “centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência”, conforme determinação do art. 181⁹⁸ da Lei n. 14.133/2021, constata-se que apenas a Prefeitura Municipal de Belém/PA e de Palmas/TO mencionaram expressamente o referido dispositivo legal:

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

I. - autoridade competente - agente público com poder de decisão indicado formalmente como responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas realizados no âmbito do órgão ou da entidade, ou, ainda, por encaminhar os processos de contratação para as centrais de compras de que trata o art. 181 da Lei nº 14.133, de 2021; (Belém, 2023)

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

VII - autoridade competente: o agente público com poder de decisão, indicado formalmente como responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas realizadas no âmbito do órgão ou da entidade, ou, ainda, por encaminhar os processos de contratação para as centrais de compras de que trata o art. 181 da Lei nº 14.133, de 2021; (Palmas, 2023)

Observa-se que as menções ao art. 181, idênticas, embora informem o encaminhamento dos processos de contratação para as centrais de compras, não esclarece se já foram instituídas ou se ainda serão.

A ausência de menção expressa ao art. 181 na regulamentação das outras capitais não significa, necessariamente, que não tenham sido constituídas ou prevista a constituição de centrais de compras naqueles entes municipais.

Por isso, a análise e interpretação das regulamentações se torna imprescindível para a verificação se as Prefeituras Municipais das capitais da Região Norte instituíram ou não Centrais de Compras.

A Prefeitura Municipal de Belém/PA (PMB), na interpretação literal do art. 27 do Decreto n. 109.035/2023-PMB, que regulamenta a atuação dos agentes de contratação, equipe de apoio, comissão de

⁹⁸ Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

contratação, gestores e fiscais de contratos, conclui-se que as licitações e contratações são realizadas de forma descentralizadas, não havendo, portanto, centrais de compras, assim:

Art. 27. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto. (Belém, 2023)

Contudo, conforme estrutura organizacional contida no sítio oficial da PMB e Lei Municipal 9.403, de 06 de setembro de 2018, que dispõe sobre a estrutura administrativa da SEGEP, verifica-se a existência da Coordenadoria Geral de Licitação do Município de Belém (art. 4º, III, da Lei Municipal 9.403/2018), com as seguintes competências:

Art. 5º. À Coordenadoria Geral de Licitação do Município de Belém, integrante da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão - SEGEP compete:

I - Processar e julgar as licitações para compra de materiais e alienação de bens, em qualquer modalidade, no âmbito da Administração direta e indireta, nos termos da legislação pertinente;

II - Processar e julgar as licitações para a contratação de obras e serviços de engenharia, em qualquer modalidade, no âmbito da Administração direta municipal, nos termos da legislação pertinente;

III - Processar e julgar as licitações para a contratação de serviços, em qualquer modalidade, no âmbito da Administração direta municipal, nos termos da legislação pertinente;

IV - Processar e julgar as licitações pertinentes às contratações que tenham por objeto aquisição de materiais, bens permanentes e prestação de serviços de natureza comum, visando o suprimento das necessidades comuns dos órgãos e entidades municipais, conforme regulamento; e

V - Processar e julgar as licitações pertinentes à aquisição de bens e contratação de serviços mediante solicitação dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, em qualquer modalidade de licitação.

Art. 6º. A homologação das licitações de caráter geral (bens e serviços de natureza comuns aos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal), julgamento de recursos, e adjudicação do objeto, processada pela comissão de licitação ou pregoeiros, previstos nesta lei, caberá ao titular da

Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão - SEGEp.

Art. 7º. Na realização de licitação para atender a demanda específica de órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, competirá ao titular do órgão ou entidade da Administração Pública Municipal a homologação da licitação, julgamento de recursos, adjudicação e contratação. (Belém, 2018)

A Coordenadoria Geral de Licitação do Município de Belém, pertencente à estrutura da SEGEp, pode ser considerada como uma central de compras, na medida que centraliza o processamento e julgamento das licitações, conforme dispositivo legal mencionado, oriundos dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta da PMB.

A interpretação, inicialmente prevista, no sentido de que as licitações e contratações na PMB eram totalmente descentralizadas decorre do fato daquele ente municipal ter adotado quase que integralmente a redação dos regulamentos federais, carecendo, ainda, de ajustes necessários à sua realidade, como demonstrado.

Na Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR (PMBV), conforme análise do seu decreto, verifica-se que a Secretaria Municipal de Licitações e Compras (SMLIC) pode ser, também, caracterizada como central de compras, conforme as normas e diretrizes contidas no Decreto 162/E/2023-PMBV, como por exemplo:

- a) possibilidade de realização dos procedimentos licitatórios e de contratação direta da empresa pública municipal e/ou outros mediante acordo de cooperação (art. 1º, § 3º);**
- b) determinação, no conceito de compra centralizada, que a SMLIC conduzirá os procedimentos licitatórios ou de contratação direta, para registros de preços ou não (art. 2º, XVIII);**
- c) competência para designação dos agentes de contratação e respectivos substitutos no âmbito da Administração Direta (art. 5º, § 1º), bem como da comissão de contratação (art. 6º, caput), equipe de apoio (art. 9º);**
- d) assinar as atas de registro de preços em conjunto com as autoridades máximas competentes dos órgãos municipais (art. 25, VI);**
- e) previsão expressa de que as licitações e contratações públicas, inclusive os procedimentos auxiliares, de bens e serviços**

- comuns aos órgãos e entidades municipais deverão obrigatoriamente ser centralizadas na SMLIC (art. 28, *caput*);
- f) designação de competência para a SMLIC realizar as pesquisas de preços (art. 31, § 11), termos de referências (art. 41, *caput*) e elaboração dos editais e seus anexos (art. 62, § 3º) e as minutas dos contratos nas contratações diretas (art. 72, XIII); das demandas oriundas dos demais órgãos municipais;
 - g) definição pela SMLIC da modalidade de licitação e o modo de disputa (art. 42, parágrafo único); e
 - h) determinação da SMLIC para a “prática de todos os atos de controle e administração do sistema de registro de preços”, incluindo sua designação como órgão gerenciadora de todas as atas de registro de preços oriundas das demandas dos órgãos municipais (art. 96, VIII).

Em análise do Decreto n. 2.994/2023 da Prefeitura Municipal de Macapá/AP (PMM), assim como ocorreu em Belém/PA, na interpretação literal do art. 5º, conclui-se, a princípio, que as licitações e contratações ocorrem de forma descentralização na PMM, haja vista a previsão de que cada órgão ou entidade poderá indicar seus agentes de contratação, pregoeiros, membros da comissão de contratação, leiloeiros, equipes de apoio e respectivos substitutos.

Todavia, o art. 18, *caput*, do decreto determina a centralização das contratações da Administração Pública Municipal na Secretaria Municipal de Governo, assim:

Art. 18. As contratações da Administração Pública municipal serão centralizadas na Secretaria Municipal de Governo, que realizará os procedimentos necessários à gestão dos processos de contratação.

§ 1º As fases preparatórias dos processos de contratação de objetos de uso geral de toda a Administração municipal serão executadas sob a coordenação do Secretário Municipal de Gestão, podendo haver delegação desta competência em situações específicas.

§ 2º As fases preparatórias dos processos de contratação de objetos de uso específico poderão ser executadas no âmbito dos órgãos e entidades demandantes.

§ 3º Por determinação da autoridade máxima do ente, a competência sobre a fase preparatória dos processos de contratação de objetos de uso específico poderá ser delegada a outra Secretaria, sem prejuízo da competência de outros agentes públicos sobre as demais fases. (Macapá, 2023)

Embora o *caput* mencione a Secretaria Municipal de Governo (SMG) e o § 1º o Secretário Municipal de Gestão, não ficando claro, na redação pública, se correspondem ao mesmo órgão ou se são órgãos diferentes, as compras na PMM, com base no 18 c/c art. 21, § 5º, ambos do decreto municipal, são predominantemente centralizadas, podendo a SMG ser considerada, também, como uma central de compras para fins do art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

A PMM, na regulamentação do sistema de registro de preços (SRP), menciona os órgãos e entidades como promotores da licitação (art. 80) e como órgãos gerenciadores (art. 80, § 2º). Ou seja, há contradição em relação ao art. 18, não ficando claro, em relação ao SRP, se esse procedimento auxiliar será conduzido pela SMG ou se compete à cada órgão e entidade municipal sua condução. Numa interpretação lógica-sistemática parece que a competência é da central de compras, conforme art. 18.

A Prefeitura Municipal de Manaus/AM, por sua vez, regulamentou, parcialmente, à Lei n. 14.133/2021 através do Decreto n. 5.525/2023, que dispõe sobre a Comissão Municipal de Licitação (CML), pertencente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal Casa Civil⁹⁹, conforme organograma contido no sítio oficial da prefeitura, que também pode ser considerada como central de compras, haja vista que após a conclusão da estimativa da despesa, art. 19, os processos de contratação seguirão para CML para elaboração da minuta do edital, envio para análise jurídica (art. 20) e execução da fase externa do processo de licitação (art. 24).

A concentração dos agentes de contratação na CML também corrobora e reforça a caracterização daquela unidade administrativa como central de compras, assim como a centralização dos procedimentos previstos nos arts. 14, § 1º, 75 e 78 do decreto municipal.

A Prefeitura Municipal de Palmas/TO (PMP) consigna expressamente no art. 3º, XIII, do Decretos n. 2.460/2023-PMP, que a Superintendência de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Finanças será responsável pela condução dos procedimentos de

⁹⁹ MANAUS (AM). Prefeitura Municipal de Manaus. Casa Civil. Organograma. Disponível em: <https://www.manaus.am.gov.br/casa-civil/wp-content/uploads/sites/10/2023/04/Organograma-Casa-Civil-2023.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

registro de preços e pelo gerenciamento de suas respectivas atas, sendo considerada como o órgão gerencial daquele ente municipal.

Estabelece, ainda, que o órgão centralizador de compras e licitações do Município é o responsável pela realização do procedimento de dispensa eletrônica (arts. 46 e 50) e os demais órgãos e entidades municipais os responsáveis pela dispensa ordinária (art. 55), bem como que os procedimentos de pré-qualificação sejam centralizados no órgão centralizador de compras e licitações do Município e o sistema de registro de preços na Superintendência de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Finanças.

No mencionado decreto consta também que os gestores e fiscais dos contratos administrativos serão designados pelo órgão centralizador (art. 129, § 1º). Não fica esclarecido, porém, se a Superintendência de Compras e Licitações, pertencente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Finanças, é ou não o órgão centralizador mencionado nos arts. 46, 50, 55 e 129, § 1º. Por mais que mencione expressamente o “órgão centralizador”, não indica de fato qual é esse órgão e suas respectivas competências.

O art. 41, inciso I, do Decreto n. 2.461/2023-PMP dispõe que:

Art. 41. Os procedimentos licitatórios para aquisições de bens, contratação de obras e serviços, necessários ao desempenho dos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, serão precedidos de planejamento prévio, formalizados inicialmente, em meio digital, e observarão, em cada caso, as regras estabelecidas no decreto municipal regulamentador da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e, ainda:

I - ao departamento central de compras e licitação do Município no processamento e julgamento, sem prejuízo das disposições legais, caberá:

- a) a análise do Termo de Referência;
- b) a elaboração da minuta do edital da licitação, com a adequação da despesa a modalidade de licitação e, se aplicável, da minuta do contrato e da ata de registro de preços;
- c) a publicação do aviso de licitação e do resultado do certame, conforme legislação vigente;
- d) julgar os recursos administrativos; [...] (Palmas, 2023)

Central de compras e licitações foi mencionado nos arts. 7º, § 3º, 28, parágrafo único, e 52, § 1º, do Decreto n. 2.461/2023-PMP. Tendo em vista a ausência de informações claras e objetivas sobre qual ou quais órgãos ou unidades administrativas de que se refere a regulamentação

municipal quando menciona órgão centralizador e/ou central de compras e licitações, fez-se necessária a busca das informações no sítio oficial do ente municipal.

Verifica-se, portanto, conforme informações contidas no site oficial da PMP, que compete à Secretaria Municipal de Finanças¹⁰⁰ disciplinar, realizar e julgar os procedimentos licitatórios de “todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, sob qualquer modalidade; identificar e enquadrar legalmente os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, observada a solicitação do órgão ordenador da despesa, sem prejuízo da manifestação pela legalidade por parte da Procuradoria Geral do Município; dar publicidade aos atos inerentes aos processos licitatórios”, dentre outras competências.

Logo, conclui-se pelas informações acima expostas que a Superintendência de Compras e Licitações é a central de compras pertencente ao órgão centralizador, a Secretaria Municipal de Finanças.

A Prefeitura Municipal de Porto Velho/RO (PMPV) determina a competência da Superintendência de Municipal de Gestão de Gastos Públicos (SGP) para ser o órgão gerenciador de todos os atos de controle, gerenciamento e administração do SRP e Sistema de Registro de Preços Permanente (SRPP), dentre outros, conforme art. 40 do Decreto n. 18.892/2023, o que pode ser caracterizada como uma central de compras nos casos de licitações ou contratações diretas com a utilização do registro de preços.

Não há informações sobre eventual instituição ou designação de órgãos ou unidades administrativas como centrais de compras nos regulamentos realizados à NLLC no período pesquisado.

Em pesquisa da estrutura organizacional da PMPV em seu sítio oficial¹⁰¹, constatou-se que a Superintendência Municipal de Licitações (SML), conforme Decreto n. 15.527, de 22 de outubro de 2018, é o órgão de operacionalização das licitações, que tem por finalidade “a organização, planejamento, coordenação, modernização e operacionalização das licitações do Poder Executivo, mediante

¹⁰⁰ PALMAS (TO). Prefeitura Municipal de Palmas. Secretaria Municipal de Finanças. Competência. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/portal/orgaos/secretaria-de-financas/26/>. Acesso em: 01 mar. 2024.

¹⁰¹ PORTO VELHO (RO). Prefeitura Municipal de Porto Velho. Superintendência Municipal de Licitações. Institucional. Regimento Interno. Disponível em: <https://sml.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2021/07/38974/1626285409regimento-interno-sml.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2024.

formulação da política licitatória de compras, obras e serviços, a respectiva padronização, além do gerenciamento dos cadastros de fornecedores e coração de preços nos processos licitatórios” (art. 2º).

O Decreto n. 18.892/2023, que regulamenta à NLLC no âmbito da PMPV, determina a possibilidade de agente de contratação ser designado como pregoeiro (art. 24, II), assim como que a dispensa eletrônica será conduzida por agente de contratação (art. 35, § 1º).

Como não se verifica, a princípio, mudanças em relação às competências da SML, na análise conjunta dos decretos municipais mencionados, conclui-se que a superintendência pode ser caracterizada como a central de compras da PMPV.

A Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC (PMRB), por sua vez, aborda expressamente a centralização das contratações e execução do processo de contratação, conforme Seção VI do Capítulo III do Decreto n. 400/2023-PMRB, que regulamenta a Lei n. 14.133/2021, bem como determina que:

Art. 18. As licitações da Administração Municipal serão centralizadas na Secretaria Municipal de Gestão Administrativa.

§ 1º A responsabilidade pela assinatura do edital será do Secretário Adjunto de Gestão Administrativa.

§ 2º A fase preparatória do processo de contratação será executada no âmbito dos órgãos e das entidades demandantes.

§ 3º Quando não for o caso de obras e serviços de engenharia, o Secretário Municipal de Gestão Administrativa poderá avocar a competência para execução da fase preparatória do processo de contratação.

§ 4º Quando for o caso de obras e serviços de engenharia, o Prefeito Municipal poderá determinar a realização de licitações pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana. (Rio Branco, 2023)

Além disso, a PMRB determina, também, que a SMGA será responsável pela governança das contratações (art. 5º), organização do calendário de licitações e divulgação do PCA no sítio eletrônico oficial (art. 14), disponibilização de canal de atendimento aos contratados (art. 140), dentre outras competências que demonstram inequivocamente sua caracterização como central de compras.

Não consta nos regulamentos analisados dos entes municipais pesquisados a expressa instituição de centrais de compras nos moldes do art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Contudo, a ausência de expressa previsão de instituição das centrais de compras, conforme os objetivos e finalidades determinados na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não deve ensejar, automaticamente, a conclusão da sua inexistência nas Prefeituras Municipais das capitais da Região Norte.

Nesse sentido, também não deve ser considerada de forma automática, à luz do art. 181 da Lei n. 14.133/2021, que os entes municipais pesquisados já possuem centrais de compras instituídas, de acordo com as diretrizes da nova lei, pela designação da competência para a prática de determinados procedimentos em único local.

Como mencionado no subitem 1.1.1. (os principais modelos de compras na literatura) da presente pesquisa, define-se a centralização de compras, em sentido amplo, como as ações que centralizam atos administrativos, procedimentos, processos administrativos de compras, aquisições e contratações, competências, decisões, em maior ou menor intensidade, com ou sem criação de unidades centralizadoras (centrais de compras), conforme peculiaridades e organização administrativa dos entes, órgãos e entidades.

Em sentido estrito, a centralização de compras é a concentração, compartilhamento ou agrupamento das aquisições e contratações, em únicos processos administrativos de compras, de diversos entes e órgãos interessados, para obtenção de economia em escala e maior celeridade e eficiência nos procedimentos dos processos de compras.

A centralização de compras pode ou não ocorrer através das centrais de compras, a depender da organização administrativa do ente, órgão e entidade e sua respectiva normativa sobre o assunto, quando for o caso.

Logo, com base nas definições acima, conclui-se que as centrais de compras são unidades administrativas que centralizam, em maior ou menor intensidade, conforme a organização administrativa, a competência para a prática de determinados atos administrativos, que compõem os procedimentos e/ou processos administrativos de compras públicas.

Constata-se, portanto, que todos os entes municipais pesquisados possuem unidades administrativas que centralizam, em maior ou menor intensidade, a competência para a prática de determinados atos administrativos, de acordo com a definição ampla e genérica adotada na presente pesquisa.

Tabela 16 – Centrais de Compras			
QNT.	Prefeituras	Central de Compras	Fundamento da Centralização
1	Belém	Coordenadoria Geral de Licitação do Município de Belém	Lei Municipal 9.403/2018
2	Boa Vista	Secretaria Municipal de Licitações e Compras	Decreto 162/E/2023-PMBV
3	Macapá	Secretaria Municipal de Governo	Decreto n. 2.994/2023
4	Manaus	Comissão Municipal de Licitação	Decreto n. 5.525/2023
5	Palmas	Superintendência de Compras e Licitações	Decreto n. 2.460/2023-PMP
6	Porto Velho	Superintendência Municipal de Licitações	Decreto n. 18.892/2023
7	Rio Branco	Secretaria Municipal de Gestão Administrativa	Decreto n. 400/2023-PMRB

Fonte: elaborado pela autora (2024).

O caput do art. 181 da Lei n. 14.133/2021 determina a instituição de “centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades” da NLLC.

Como descrito anteriormente, na análise das regulamentações, constata-se que a competência para as compras em grande escala nos entes pesquisados, em maior ou menor intensidade, consta designada aos órgãos e unidades administrativas mencionados na Tabela 16¹⁰²,

¹⁰² A nomenclatura dos órgãos e unidades administrativas utilizada na tabela (Tabela 16. Centrais de Compras) corresponde àquelas contidas nos regulamentos dos entes municipais pesquisados. No caso dos órgãos mencionados, esclarece-se que, embora tenha sido mencionado como órgão centralizador, a efetiva centralização das competências e respectivos procedimentos ocorre por meio de uma de suas unidades administrativas, a depender da estrutura organização adotada. Além disso, a tabela dispõe dos principais órgãos e unidades administrativas mencionadas, sem

principalmente em relação à condução do sistema de registro de preços, uma das formas de concentração de objetos e quantitativos.

Ressalte-se que o registro de preços é uma das formas possíveis de se promover a centralização de aquisições e contratações em grande escala, não sendo única e exclusiva maneira de se promover os objetivos contidos no art. 181 e atingir as finalidades da NLLC.

Além disso, não há como negar a interpretação extensiva ante a generalidade da redação contida no dispositivo legal estudado. Note-se que os órgãos e unidades administrativos mencionados possuem como competência, em síntese, o processamento e julgamento das licitações, que podem prever a compra em grande escala adotando-se ou não o SRP.

O art. 181 da Lei n. 14.133/2021 não se restringe ao SRP. Ao contrário, determina que as centrais de compras atinjam as finalidades do novo diploma legal das compras e contratações públicas. Logo, não basta realizar o SRP com diversos órgãos e entidades ou concentrar os procedimentos licitatórios em determinados locais para que sejam caracterizadas como centrais de compras nas diretrizes contidas no art. 181.

É preciso uma interpretação lógica-sistemática de todo o diploma legal que rege o assunto para compreender efetivamente quais são as finalidades da lei que a central de compras deve cumprir.

Pode caracterizar-se como Central de Compras, por exemplo, a unidade administrativa que seja responsável pelo planejamento das aquisições e contratações, com a respectiva organização do agrupamento de objetos da mesma natureza e respectivos quantitativos, indicados pelos órgãos e entidades municipais, visando a realização de compras em grande escala, sem que seja responsável pelo efetivo processamento e julgamento dessa licitação ou contratação direta, quando for o caso.

Sobre o exemplo acima, destacam-se a Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal em Belém (Decreto n. 108.649/2023-PMB), a Secretaria Municipal de Governo em Macapá (Decreto n. 2.994/2023-PMM) e a Secretaria Municipal de Planejamento em Rio Branco (Decreto n. 400/2023). A

prejuízo da existência de outros a depender da organização administrativa do ente municipal.

Prefeitura Municipal de Porto Velho determinou a criação de Comissão Técnica Especial, conforme art. 9º do Decreto n. 17.392/2021.

Por isso, em relação ao objetivo de “realizar compras em grande escala para atender diversos órgãos e entidades sob sua competência”, constata-se que todas as capitais possuem centrais de compras, ainda que apenas para o processamento do SRP.

Com relação ao objetivo de “atingir as finalidades” da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não há como afirmar, pelas razões expostas anteriormente, que as unidades centralizadoras coadunam com essas diretrizes (art. 181 da Lei n. 14.133/2021).

Os objetivos do procedimento licitatório encontram-se dispostos nos incisos I ao IV do *caput* do art. 11 da Lei n. 14.133/2021, sem desconsiderar seu parágrafo único como um dos dispositivos mais importantes da nova lei. Contudo, as finalidades da NLLC não se limitam apenas ao disposto no seu art. 11, devendo ser considerada todo seu conjunto de normas e as razões pelas quais elas existem.

Na análise empírica dos regulamentos, observa-se que todas as Capitais possuem, ao menos, uma central de compras para o processamento e julgamento das licitações, amplamente conhecidas e denominadas, na legislação anterior, como comissão permanente ou especial de licitação, com variáveis na nomenclatura, que foram adaptadas às normas da nova lei para consignar, por exemplo, as competências do agente de contratação.

Outras unidades foram designadas para centralizar determinados procedimentos administrativos que coadunam parcialmente com as diretrizes do art. 181 da Lei n. 14.133/2021, como o exemplo exposto sobre o planejamento das contratações, instrumento essencial para a concentração de compras e/ou contratações em únicos procedimentos licitatórios ou de contratações diretas, visando a economia de escala, para atender diversos órgãos e entidades.

À luz da nova lei, considerando as adaptações realizadas pelos regulamentos municipais na atuação das comissões permanentes de licitações, que já existiam nos entes municipais, não se pode afirmar que essas centrais foram instituídas em decorrência da determinação da NLLC.

Em sentido contrário encontra-se as delegações de competências para outras unidades, que centralizarão determinados procedimentos, como a consolidação dos planejamentos realizados pelos demais órgãos e entidades do ente.

Embora essas unidades administrativas já existissem, a competência para a concentração de determinados atos administrativos ocorreu tão somente após o advento da Lei n. 14.133/2021, o que pode ser considerado como a instituição, por meio dos regulamentos publicados, de centrais de compras, através de delegação em estrutura organizacional já existente.

Evidencia-se, portanto, a existência de centrais de compras em todos os entes municipais pesquisados. Porém, não há como afirmar, conforme pesquisa junto aos regulamentos municipais publicados no período compreendido entre 01/04/2021 e 30/12/2023, que essas centrais de compras atendem os objetivos e as finalidades contidas no art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Em relação ao art. 19 da Lei n. 14.133/2021, todos os entes municipais pesquisados indicaram, por meio de suas regulamentações, a necessidade de atendimento de parte de suas diretrizes, quais sejam:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

§ 1º O catálogo referido no inciso II do **caput** deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda

a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do **caput** ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do **caput** deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

§ 3º Nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, será preferencialmente adotada a Modelagem da Informação da Construção (**Building Information Modelling** - BIM) ou tecnologias e processos integrados similares ou mais avançados que venham a substituí-la. (negrito do autor) (Brasil, 2021)

Os regulamentos publicados pelas prefeituras pesquisadas estabeleceram a instituição de “instrumentos que permitam a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços”, conforme o inciso I do art. 19 da Lei n. 14.133/2021.

A centralização de procedimentos encontra-se regulamentada de variadas formas, conforme estrutura organizacional, fluxo dos processos de compras, rotinas administrativas e autonomia dos entes municipais em determinar como cumprir as diretrizes da norma geral.

O sistema de registro de preços pode ser considerado como um dos instrumentos de centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, que consta regulamentado por todas as capitais da Região Norte.

Todos os entes municipais pesquisados centralizaram determinados procedimentos como, por exemplo, a Prefeitura Municipal de Belém¹⁰³ ao determinar que os órgãos e entidades enviarão seus planos de contratações anual à SEGEP, que constituirá portfólio de contratações compartilhadas da PMB; a Prefeitura Municipal de Boa Vista¹⁰⁴ ao centralizar a realização da pesquisa de preços dos órgãos municipais na SMLIC (com exceção das obras e serviços de engenharia), bem como ao definir que a SMLIC será o órgão gerenciador das atas de registro de preços oriundas das demandas dos demais órgãos municipais; e a Prefeitura Municipal de Macapá¹⁰⁵ ao concentrar a coordenação das ações do PCA na SMG, com a

¹⁰³ Art. 4º do Decreto n. 108.649/2023-PMB c/c art. 9º do Decreto n. 108.266/2023-PMB.

¹⁰⁴ Arts. 46 e 96, ambos do Decreto n. 162/E/2023-PMBV.

¹⁰⁵ Arts. 18 e 21, § 1º do Decreto n. 2.994/2023-PMM.

centralização dos procedimentos necessários à gestão dos processos de contratação.

A seguir consta tabela com os dispositivos normativos dos respectivos regulamentos das capitais da Região Norte que determinam, em maior ou menor intensidade, a centralização de determinados procedimentos.

Tabela 17 – Art. 19, inciso I, da Lei n. 14.133/2021		
QNT.	Prefeituras	Previsão de instituição de instrumentos de centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços
1	Belém	Decreto n. 107.923/2023 Art. 8º, inciso I; Art. 9º do Decreto n. 108.266/2023 Art. 3º; Art. 4º; Art. 30; do Decreto n. 108.442/2023
2	Boa Vista	Art. 2º, inciso XVIII; Art. 11; Art. 28, inciso I e III; Art. 41; Art. 63, § 2º, Art. 90; Art. 96 do Decreto n. 162/E/2023
3	Macapá	Art. 18; Art. 21, §§ 1º e 5º; Decreto n. 2.994/2023
4	Manaus	Art. 19; Art. 31, §§ 3º e 4º; Art. 32, inciso III; Decreto n. 5.525/2023
5	Palmas	Art. 3º, incisos X, XII e XIII; Art. 46; Art. 50 do Decreto n. 2.460/2023 Art. 3º, inciso X; Art. 47; Art. 49; Art. 92; do Decreto n. 2.461/2023
6	Porto Velho	Art. 9º; Art. 40; Art. 43 do Decreto n. 18.892/2023 Instrução Normativa n. 001/2023/SML
7	Rio Branco	Lei Municipal n. 2.449/2023 e Decreto n. 196/2023 Art. 5º; Art. 14; art. 18; Art. 19; Art. 93; Art. 106, § 2º; Art. 128, § 1º; Art. 140; do Decreto n. 400/2023

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Sobre a criação do catálogo eletrônico de padronização de compras (art. 19, II, da Lei n. 14.133/2021), as prefeituras¹⁰⁶ pesquisadas, com exceção de Palmas, mencionam nos regulamentos estudados a

¹⁰⁶ Belém/PA: art. 19 do Decreto n. 108.649/2023; Boa Vista/RR: art. 27; Art. 28, inciso II e § 2º; do Decreto n. 162/E/2023; Macapá/AP: art. 48 do Decreto n. 2.994/2023; Manaus/AM: art. 9º do Decreto n. 5.525/2023; Porto Velho/RO: art. 16 e 17 do Decreto n. 18.892/2023; e Rio Branco/AC: art. 14, § 3º do Decreto n. 400/2023.

necessidade de criação, utilização e/ou adoção do elaborado e gerido pelo Governo Federal.

Em relação ao inciso III do art. 19 da Lei n. 14.133/2021 destaca-se a Prefeitura Municipal de Rio Branco que, através do art. 157 do Decreto n. 400/2023, determina a implantação de sistema informatizado para o acompanhamento de obras, assim como os procedimentos necessários à condução da fiscalização enquanto não for implantado.

Art. 157. A Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana implantará sistema informatizado para acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo, tendo como parâmetros a eficiência na fiscalização e o custo benefício da tecnologia a ser utilizada.

§ 1º O sistema informatizado para acompanhamento de obras deve trazer, de forma amigável, os seguintes dados do contrato:

- I - o nome do contratado;
- II - o valor total do contrato;
- III - a planilha quantitativa de serviços e os seus preços unitários;
- IV - o prazo de execução;
- V - o cronograma físico financeiro;
- VI - as ordens de início, de paralisação e de retomada;
- VII - as fotos e os vídeos do andamento da obra, atualizados, no mínimo, quinzenalmente; e
- VIII - as demais informações pertinentes ao andamento das obras.

§ 2º O acesso ao sistema informatizado para acompanhamento de obras deve estar disponível no sítio eletrônico oficial do Município de Rio Branco para acompanhamento da população, sendo vedada a exigência de qualquer tipo de cadastro ou identificação do interessado para a disponibilização dessas informações.

§ 3º Até que o sistema informatizado para acompanhamento de obras esteja totalmente operacional, os fiscais dos contratos de obras deverão anexar aos seus relatórios, no processo administrativo de fiscalização, as fotografias e/ou vídeos que demonstrem o andamento da execução. (Rio Branco, 2023)

As sete prefeituras pesquisadas também mencionaram em sua regulamentação o disposto no inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, com a designação de competência para a padronização de suas minutas e documentos e/ou a autorização para a utilização dos modelos do Governo Federal.

Tabela 18 – Art. 19, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021

QNT.	Prefeituras	Previsão de instituição de modelos de minutas de editais, de termo de referência, de contratos padronizados e outros documentos
1	Belém	Art. 11, incisos III; Art. 12, inciso I; Art. 13, inciso VI; do Decreto n. 108.266/2023
2	Boa Vista	Art. 141 do Decreto n. 162/E/2023
3	Macapá	Art. 14, § 4; Art. 16, inciso IV; Decreto n. 162/E/2023
4	Manaus	Art. 14, § 1º do Decreto n. 5.525/2023
5	Palmas	Art. 46; Art. 94; do Decreto n. 2.461/2023
6	Porto Velho	Art. 146 do Decreto n. 18.892/2023
7	Rio Branco	Art. 9º, § 2º; Art. 11, inciso VI; Decreto n. 400/2023

Fonte: elaborado pela autora (2024).

A Prefeitura Municipal de Manaus/AM publicou suas minutas padronizadas de contratos administrativos e a Prefeitura Municipal de Palmas/TO nos anexos de suas regulamentações instituiu os modelos de DFD, ETP, TR, documento auxiliar de solicitação de análise pelo sistema de controle interno, extrato de contratos, extrato de termo aditivo, termo de apostilamento, extrato de termo de apostilamento e guia de movimentação de bem patrimonial.

A Prefeitura Municipal de Belém/PA, por exemplo, autorizou a utilização dos modelos e minutas federais enquanto não instituídas as suas, assim como a Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR e as demais.

Em relação ao inciso IV do art. 19 da Lei n. 14.133/2021, constata-se que apenas a Prefeitura Municipal de Belém/PA realizou menção ao dispositivo por meio do Decreto n. 107.443/2023, que instituiu a “Comissão Especial de Implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos”, ao determinar que seja solicitado à Companhia de Tecnologia da Informação de Belém “a proposta de cronograma e ações para a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a implementação de um sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo”, conforme inciso III do art. 3º do regulamento municipal.

Embora o resultado da presente pesquisa tenha sido favorável, no sentido de que todas as Capitais pesquisadas regulamentaram, ainda que parcialmente¹⁰⁷, a NLLC, bem como já possuem em sua estrutura órgão ou unidade administrativa que se caracteriza como central de compras, ainda que não coadune com os objetivos do art. 181 da NLLC, não há como desconsiderar que tiveram, inicialmente, dois anos de período de transição para se organizarem e se prepararem para a mudança de legislação e que, nas vésperas da finalização desse período, apenas três Prefeituras Municipais publicaram suas regulamentações (Rio Branco/AC, Manaus/AM e Porto Velho/RO).

As demais prefeituras não conseguiram publicar suas regulamentações no período inicialmente previsto de transição. Com a prorrogação do período de transição por mais oito meses, as outras Capitais conseguiram realizar suas regulamentações, incluindo a Palmas/TO e Boa Vista/RR, que publicaram seus decretos em 15/12/2023 e 29/12/2023, respectivamente, às vésperas da finalização da prorrogação do período de transição.

Além disso, a publicação de regulamentações e a existência das centrais de compras no Poder Executivo das capitais da Região Norte também não significa, necessariamente, que esses entes estão efetivamente preparados para aplicar, com eficiência, as normas da NLLC e de seus regulamentos.

Com exceção da Prefeitura Municipal de Macapá/AP, que não foram encontradas publicações sobre o assunto, as demais capitais criaram comissões ou grupos de trabalho, para, dentre outras funções e competências, auxiliar na transição das leis.

Contudo, considerando que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo foi publicada em 01/04/2021, apenas Porto Velho/RO e Manaus/AM publicaram a instituição de suas comissões ou grupos de trabalho ainda em 2021.

Em 2022 foram criadas as comissões de Boa Vista/RR e Palmas/TO e em 2023 as de Rio Branco/AC e Belém/PA. Ressalte-se que Boa Vista/RR destituiu sua comissão um pouco mais de um ano de sua criação, ainda no período de transição.

¹⁰⁷ Ressalte-se que nem o Governo Federal conseguiu regulamentar integralmente a Lei n. 14.133/2021.

A maioria das Capitais, de uma forma geral, com base na linha do tempo das publicações realizadas, parece não terem se preocupado imediatamente em adotar providências para a efetiva transição de regime jurídico das licitações e contratações públicas, tampouco em realizar suas regulamentações em tempo suficiente para preparação de suas equipes às novas normas municipais, como ocorreu, por exemplo, com Palmas/TO e Boa Vista/RR, que publicaram seus decretos em dezembro de 2023, às vésperas da obrigatoriedade da NLLC.

Além disso, observa-se que parte significativa das regulamentações seguiu as diretrizes dos regulamentos do Governo Federal, redação semelhante com ínfimos ajustes, ou determinou expressamente a observância dos regulamentos federais.

Com o respeito às normas federais, à adoção, integral ou semi-integral, pelos demais entes federativos, precisa ser analisada com cautela, especialmente em relação aos entes municipais, que possuem estrutura organizacional muito diferente da União.

O Governo Federal, como visto anteriormente nesta pesquisa, possui uma maturidade institucional em sua gestão de compras superior a muitos outros entes, órgãos e entidades da Administração Pública.

Além disso, sua estrutura organizacional é mais complexa em comparação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, haja vista a quantidade de órgãos e entidades vinculados, assim como com a quantidade de bens e serviços que precisam ser contratados, incluindo àquelas cuja peculiaridade o objetivo ou objetivo da contratação ocorre apenas pelo governo federal, a exemplo dos bens e serviços para a segurança nacional, dentre tantos outros objetos, que enseja que suas regulamentações sejam elaboradas para abarcar todo esse conjunto complexo de unidades, servidores e interesses finalísticos a depender do interesse público envolvido, impossibilitando a pormenorização dos procedimentos.

Adotar os regulamentos federais ou elaborar regulamentos municipais com redação extremamente semelhante aos da União, a princípio, não causaria nenhum prejuízo ou transtorno, se realizado de forma consciente de suas disposições e coerente com a estrutura organizacional e fluxo procedimental dos entes municipais.

A regulamentação federal muitas vezes permite que os órgãos e entidades federais editem suas próprias regras, haja vista a complexidade do arcabouço administrativo e organizacional da Administração Pública Federal.

São muitos órgãos e entidades federais subordinados às suas regulamentações, que, assim como a lei geral de licitações e contratos administrativos, Lei n. 14.133/2021, precisa ter certo grau abstração ou, em outras palavras, a flexibilidade necessária para que suas normas consigam ser efetivamente aplicadas por sua complexa organização administrativa.

Nesse sentido, ainda que a Administração Pública Municipal também seja complexa, não há como comparar a complexidade da administração de prefeituras municipais, ainda mais as prefeituras das capitais da Região Norte, com todas as suas peculiaridades, incluindo que grande parte, e até mesmo em alguns casos a maioria, da população reside em seu território, com a complexidade de administração do Governo Federal que está presente em todos os estados brasileiros e atua nas mais variadas áreas que possam envolver o interesse público.

Por isso, não há como os regulamentos federais estabelecerem minuciosamente algumas rotinas administrativas para que sejam observadas e realizadas, uniformemente, por todos os seus órgãos e entidades. Isso não significa que esses pormenores não sejam regulamentados, mas que não ocorrem em todas as hipóteses necessárias à regulamentação.

A pesquisa de preços, regulamentada pelo Governo Federal, possui as diretrizes necessárias a ser efetivamente aplicada por todos os seus órgãos e entidades, estabelecendo, inequivocadamente, os parâmetros que devem ser utilizados para obtenção do preço, bem como determinando, ainda, ordem preferencial de adoção entre eles.

Neste caso, a minúcia está no estabelecimento dos critérios e parâmetros para obtenção da pesquisa de preços que, numa análise bem atenciosa, não se afasta muito do que já tinha sido previsto na Lei n. 14.133/2021.

Contudo, este regulamento não determina, por exemplo, o fluxo procedimental com as respectivas competências, uma vez que, desde que atendidos as suas diretrizes, cada órgão e entidade, na medida de

sua competência, tem autonomia administrativa para determinar quais as unidades administrativas que realizarão a pesquisa de preços, ou se elas serão centralizadas, bem como quais os agentes públicos responsáveis pela sua elaboração e aprovação.

Ocorre que no âmbito municipal essas previsões, em relação aos fluxos, procedimentos e competências, poderiam ter sido efetivamente regulamentadas de forma clara e objetiva visando a uniformidade e padronização dos procedimentos adotados, principalmente se se considerado que todas as capitais pesquisadas possuem centrais de compras, ou seja, parte dos procedimentos dos processos de compras e contratações são centralizados nesses órgãos ou unidades administrativas, conforme estrutura organizacional de cada ente, o que, evidentemente, facilitaria na transição do regime jurídico das licitações e contratos administrativos.

A simples replicação da redação federal sem a devida análise de sua efetiva adequação à realidade institucional desses municípios, ensejou, como visto na presente pesquisa, contradições nos seus regulamentos, como na interpretação literal do art. 27¹⁰⁸ do Decreto n. 107.810/2023-PMB, que prevê a possibilidade dos demais órgãos e entidades editarem “normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos”, embora conste previsão que o secretário da SEGEF poderá editar normas complementares necessárias à execução de suas disposições (art. 28).

O mesmo ocorreu no Decreto n. 108.266/2023 da Prefeitura Municipal de Belém/PA, que delega aos seus órgãos e entidades diversas competências, que, resumidamente, tratam sobre a necessidade da observância das diretrizes contidas no decreto municipal visando a efetiva implementação dos instrumentos de governança, que, certamente, devem ser observadas fielmente pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional.

¹⁰⁸ Art. 27. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

Todavia, ao delegar, genericamente, a todos os órgãos e entidades de sua estrutura determinadas competências, igual ao estabelecido pelo Governo Federal na sua regulamentação, perde-se a oportunidade de promover maior padronização na rotina administrativa.

Ressalte-se que pelo conjunto complexo de órgãos e entidades do Governo Federal, é natural – e viável – que se deleguem as competências necessárias à promoção da governança dentro de suas unidades, à luz de suas diretrizes, não sendo razoável, contudo, que o mesmo ocorra em entes municipais, que poderiam estabelecer em seus decretos esses instrumentos ou delegar a competência à determinados órgãos para sua realização.

Não parece razoável um ente municipal delegar a competência para todos os órgãos e entidades municipais, que, além de não coadunar com maior padronização dos procedimentos e minimização dos riscos inerentes à licitação, também vai de encontro com o que determina o parágrafo único do art. 11 da Lei n. 14.133/2021, haja vista que a alta administração, nestes casos, é o próprio chefe do Poder Executivo ou quem ele designar as competências necessárias para o cumprimento da norma.

Se não houver o mínimo de coordenação, surgirão, em razão da delegação de competência aos órgãos e entidades, inúmeros atos administrativos que abordarão o mesmo assunto de formas diferentes.

Padronizar não é engessar a Administração Pública, mas dar o mínimo de orientação para que os órgãos e entidades possam executar suas atividades de forma uniforme, com rotinas pré-estabelecidas e consistência.

A transição de um regime jurídico essencial à concretização de todas as ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes municipais deveria ter sido priorizada pelas Prefeituras, haja vista a quantidade de mudanças incorporadas na NLLC que, embora em sua grande maioria não possam ser considerada como inovações, por já existirem no ordenamento jurídico, podem, a depender da maturidade organizacional de cada instituição, serem consideradas inovadoras na medida que nunca foram adotadas e, por força da Lei n. 14.133/2021, precisarão ser implantadas.

O período de transição, elastecido, totalizando dois anos e oito meses, poderia ter sido suficiente para planejar, coordenar e efetivamente implantar a nova legislação, incluindo toda a complexidade de eventual alteração na estrutura organizacional e treinamentos dos agentes públicos envolvidos.

Na análise dos dados pesquisados, em especial dos regulamentos à NLLC, constatou-se muitos equívocos, contradições e até mesmo irregularidades na prática de determinados atos administrativos, demonstrando, flagrantemente, o despreparo desses entes na utilização do novo regime jurídico de compras e contratações públicas.

Embora alguns procedimentos tenham sido estabelecidos com a precisão necessária para sua aplicabilidade imediata, a princípio sem maiores entraves, constata-se que esses ritos administrativos foram realizados em relação a alguns assuntos determinados, como mencionado nessa pesquisa quando da análise dos regulamentos municipais. Ou seja, pouquíssimos os assuntos regulamentados que efetivamente foram capazes de estabelecer os trâmites administrativos pertinentes e promover a segurança jurídica necessária para sua aplicabilidade.

Nesse sentido, de uma forma geral, as regulamentações municipais: a) replicaram os regulamentos federais; b) indicaram a aplicabilidade dos regulamentos federais; c) foram realizadas de uma forma rasa, suscinta, sem aprofundamento, com grande repetição da redação contida na Lei n. 14.133/2021; ou d) delegaram a competência da regulamentação ou instituição das medidas previstas na nova lei, sem que efetivamente se vislumbrasse os procedimentos, competências e rotinas administrativas necessárias à sua imediata aplicabilidade.

A regulamentação é importante para orientar os agentes públicos envolvidos na realização dos atos administrativos decorrentes dos processos e procedimentos de compras e contratações públicas, bem como eventuais licitantes interessados e a sociedade em geral para maior transparência de como os recursos públicos estão sendo conduzidos.

Alguns temas, por sua vez, foram objeto de extensa e minuciosa regulamentação por esses entes municipais. Contudo, com exceção dos pouquíssimos assuntos que tiveram êxito em promover a efetiva

regulamentação e nortear a condução dos agentes públicos em relação aos trâmites administrativos necessários, a maior parte dessas tentativas demonstra que a transição não foi tratada com prioridade pelas gestões municipais pesquisadas.

Reflexo desse entendimento encontra-se, por exemplo, no decreto municipal que regulamentou a NLLC no Poder Executivo da Capital de Boa Vista/RR, publicado em 29/12/2023, às vésperas do fim do período de transição.

Conforme analisado no item 3.2.2. da presente pesquisa, o regulamento da PMBV apresenta, em comparação com as demais Capitais, o maior número de contradições e equívocos na ordem da realização de determinados atos administrativos, confusão entre conceitos, erros na numeração sequencial de artigos e incisos, dentre outras inconsistências, como o exagero de informações a serem previstas no estudo técnico preliminar, que podem causar dificuldades práticas na aplicabilidade de suas normas e até mesmo desvirtuar as finalidades dessa primeira etapa do planejamento de determinada aquisição ou contratação.

A Prefeitura Municipal de Rio Branco, por sua vez, parece ter criado, conforme interpretação literal de seu regulamento, um sistema de registro de preços permanente que se perpetua ao longo do tempo, com ritos que não coadunam com os princípios norteadores das licitações e contratações públicas e as normas gerais dispostas na Lei n. 14.133/2021.

Não há como dizer que o período de transição não foi suficiente para as adequações e regulamentações mínimas para viabilizar a aplicabilidade da nova lei, tendo em vista que outros órgãos e entidades conseguiram promover suas regulamentações e iniciar a aplicabilidade da NLLC muito antes de sua efetiva obrigatoriedade.

O principal gargalo pode ter sido a ausência de planejamento, que foi elevado à princípio norteador das licitações e contratações públicas na NLLC. O estabelecimento dos ritos necessários à condução dos procedimentos de compras e contratações deve ser considerada como uma das nuances do princípio do planejamento.

Após a publicação da NLLC, os entes municipais deveriam ter convocado os principais órgãos e entidades envolvidos, especialmente aqueles cuja atividade seja considerada como de meio, com natureza

puramente administrativa, a fim de viabilizar as atividades fins, de competência dos demais órgãos e entidades, conforme sua organização, para que pudessem planejar as atividades necessárias à transição e aplicação da nova lei.

Para aqueles que eventualmente ainda não possuíam dados concretos e diagnóstico atualizado sobre a gestão de compras municipal, era o momento, após a publicação da nova lei, de iniciar diagnóstico e mapeamento de todo ciclo de compras e contratações, desde o planejamento (ou a falta dele) até a efetiva satisfação da necessidade e do interesse público envolvido, como, por exemplo, execução total do contrato, pagamento e respectivo arquivamento do processo.

Com o devido diagnóstico e mapeamento da gestão de compras, constituindo-se como um panorama geral e atualizado da real situação do município, os agentes públicos envolvidos no planejamento, estudo, organização e coordenação dessa transição, deveriam verificar os principais gargalos encontrados e começar a idealizar as possíveis soluções.

Pesquisas junto aos agentes públicos que atuam nos processos de compras e contratações poderia ser um excelente começo para obtenção de dados visando subsidiar as decisões importantes.

Neste momento, seria possível visualizar as eventuais falhas e gargalos de procedimentos e seus respectivos fluxos: quais os equívocos mais cometidos na condução dos processos, os apontamentos e saneamentos mais recomendados pelos órgãos competentes, as razões mais comuns de impugnações e suspensões de editais e os principais apontamentos realizados pelos órgãos de controle interno e externo.

Todos esses aspectos oportunizariam a possibilidade de mudanças na rotina administrativa do ente, em relação às licitações e contratações públicas, sem que, necessariamente, causasse uma ruptura enorme de gestão e impacto negativo na percepção dos agentes públicos envolvidos, uma vez que eles se sentiriam mais seguros com a percepção de movimentação por parte da Administração para garantir que os procedimentos e as rotinas pudessem melhorar suas atividades funcionais, bem como trazer maior efetividade e eficiência nos recursos envolvidos.

O agente público precisaria ser incluído no processo de transição e a pesquisa, como mencionado, é uma ferramenta que auxiliaria os gestores públicos responsáveis pela transição a verificar os pontos fortes e fracos de cada órgão e entidade, a percepção e o sentimento dos agentes em relação às suas atividades, rotina, clima organizacional e fluxo dos procedimentos adotados.

São os agentes públicos que efetivamente executam as atividades dentro do processo de compras e contratações que sabem quais são as maiores dificuldades em sua condução, o que tem sido realizado com êxito e o que não tem dado certo.

Todas essas medidas evidenciariam a vontade da alta administração das Prefeituras em querer realizar a transição de forma eficiente e com o menor impacto possível à sua rotina. Desde 2021 os agentes públicos poderiam estar sendo capacitados na NLLC e a estrutura administrativa ser adequada aos poucos conforme problemas e soluções encontradas.

Pilotos da aplicabilidade da NLLC poderiam ter sido planejados e organizados de forma coordenada. E não como ocorreu na maioria dos entes pesquisados, em que muitas secretarias municipais, isoladamente, e sem coordenação, publicavam suas regras e até mesmo aplicavam a nova lei, que, em algumas vezes, careciam da correta fundamentação e até mesmo adotavam os dois regimes jurídicos, concomitantemente, o que é expressamente vedado.

O planejamento e criação de calendário dessas ações durante a transição seria os dois principais instrumentos a viabilizar a aplicabilidade da nova lei de forma a atender efetivamente às necessidades e peculiaridades de cada ente municipal.

Se todas essas medidas tivessem sido realizadas, talvez os regulamentos publicados pudessem refletir de forma clara e objetiva como os seus procedimentos seriam efetivamente adotados e facilmente visualizados, sem a necessidade de eventuais correções e complementações, trazendo mais segurança jurídica aos agentes públicos, gestores e licitantes.

Novos ajustes, através de regulamentos ou orientações internas, precisarão ser realizados para a efetiva aplicabilidade da NLLC pelos entes pesquisado, à luz de suas realidades e necessidades institucionais.

Sobre isso, a título de informação, ainda que não contemplado no período pesquisado, constatou-se que em janeiro de 2024 algumas prefeituras já iniciaram as adequações e/ou correções necessárias como a republicação da regulamentação da PMBV por incorreções ocorrida em 05/01/2024¹⁰⁹, que alterou algumas competências, organizou a ordem sequencial dos artigos, mas manteve os erros na sequência dos incisos e não sanou todas as contradições e equívocos detectados nesta pesquisa.

A Prefeitura Municipal de Belém, em virtude da Lei n. 14.770/2023, que alterou a NLLC, realizou a alteração do regulamento sobre o SRP através do Decreto n. 109.445-PMB¹¹⁰.

Outros regulamentos foram publicados pelos entes municipais pesquisados, mas não foram considerados na presente pesquisa, tendo em vista que o recorte temporal utilizado foi o período de transição para a aplicação obrigatória da NLLC (01/04/2021 a 30/12/2023).

Isto é, alguns dos entes pesquisados publicaram novas regulamentações, após o período de transição, incluindo revogações integrais de regulamentos anteriores, como alterações para as respectivas adequações às suas realidades institucionais, que não foram expressamente consignadas nesta pesquisa, mas que poderão ser objeto de pesquisas futuras.

Ainda que todas as medidas sugeridas tivessem sido adotadas, ainda que parcialmente, pelas prefeituras pesquisadas, seus regulamentos refletiriam esse planejamento, estudo e organização, o que não parece ter ocorrido quando da análise de suas normas.

Se contrário fosse, seria inequívoca a conclusão de que os entes se prepararam, inclusive em relação a instituição ou adequação das centrais de compras, conforme o art. 181 da Lei n. 14.133/2021. Ressalte-se, os atos administrativos publicados sobre o assunto, incluindo suas

¹⁰⁹ BOA VISTA (RR). Decreto n. 162/E, de 19 de dezembro de 2023. Regulamenta a nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021) no âmbito da Administração Municipal. Diário Oficial do Município de Boa Vista: Boa Vista, RR, ano 30, n. 6.019, p. 01, 05 janeiro 2024.

¹¹⁰ BELÉM (PA). Decreto N. 109.445-pmb, DE 25 DE JANEIRO DE 2024. Altera o Decreto nº 107.923, de 11 de agosto de 2023, que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial do Município de Belém: Belém, PA, ano 65, n. 14.880, p. 03, 30 janeiro 2024.

regulamentações, refletiriam essa organização e preparação, o que evidentemente não aconteceu.

Mesmo após a prorrogação, o período de transição parece não ter sido suficiente para que as prefeituras pesquisadas pudessem se preparar efetivamente para a transição e aplicação da nova lei de uma forma geral e não apenas em relação a centralização de compras.

Em outras palavras, se as prefeituras estudadas estivessem preparadas e com o intuito de se fazer cumprir o art. 181 da Lei n. 14.133/2021, as regulamentações publicadas abarcariam as diretrizes necessárias para instituição ou adequação dessas centrais de compras, sem que restasse dúvidas sobre o assunto.

Por isso, não é forçoso concluir que as Capitais da Região Norte do país não se prepararam para o cumprimento da NLLC, assim como que suas centrais de compras não coadunam com o disposto no art. 181.



4

CONCLUSÃO

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n. 14.133/2021, publicada em 01/04/2021, novo regime jurídico das compras e contratações públicas, estabeleceu, por meio do art. 193, II, regra de transição para que os entes, órgãos e entidades sujeitos às suas normas realizassem as adequações necessárias à sua efetiva aplicabilidade, determinando, inicialmente, o prazo de 2 (dois) anos, a contar de sua publicação, para a revogação das Leis n. 8.666/1993, 10.520/2002 e arts. 1º ao 47-A da Lei n. 12.462/2011, e sua respectiva observância obrigatória.

Apenas os arts. 89 a 108 da Lei n. 8.666/93 foram revogados imediatamente com a publicação da NLLC (art. 193, I). Logo, os entes, órgãos e entidades sujeitos à NLLC tiveram, a princípio, dois anos para se prepararem e adequarem, com as medidas mínimas necessárias à efetiva viabilização da aplicabilidade do novo regime jurídico das licitações e contratações públicas, que findaria em 01/04/2023.

Contudo, em 31/03/2023, foi publicada a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, que prorrogou a revogação da legislação mencionada alhures para 30/12/2023, em razão da pressão dos prefeitos na XXIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios organizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que, na oportunidade, apresentou pesquisa informando que 60% (sessenta por cento) dos municípios brasileiros não conseguiram cumprir o prazo de dois anos para as adequações necessárias à aplicação da nova legislação.

Assim, o prazo inicialmente previsto de dois anos passou a contemplar mais oito meses para a adequação, em especial, dos municípios que se engajaram para que o elastecimento do prazo fosse efetivamente concretizado.

Um mês antes do encerramento do prazo de vigência da Medida Provisória nº 1.167/2023, que ocorreu em 28/07/2023, foi publicada a Lei Complementar n. 198, de 28 de junho de 2023, que, dentre outros assuntos, alterou o inciso II do art. 193 da Lei n. 14.133/2021, mantendo o período final de transição no dia 30/12/2023.

No início da pesquisa junto aos diários oficiais dos municípios das capitais da Região Norte, vislumbrou-se dificuldade no acesso às informações necessárias nas prefeituras de Macapá/AP e Rio Branco/AC.

O acesso mostrou-se mais bem facilitado nas prefeituras de Belém/PA, Boa Vista/RR, Manaus/AM e Palmas/TO, que disponibilizam a busca de informações por palavras-chaves, período de publicação, dentre outras ferramentas que auxiliaram e facilitaram a obtenção de informações em suas publicações oficiais.

As prefeituras de Porto Velho/RO e Rio Branco/AC realizam suas publicações nos Diários Oficiais dos Municípios de Rondônia e do Estado do Acre, respectivamente, em conjunto com outros entes, órgãos e entidades da região, que ensejou, na busca por palavras-chave, a obtenção de centenas de resultados que não pertenciam necessariamente às capitais objeto da pesquisa.

A Prefeitura Municipal de Macapá/AP foi o ente municipal com maior dificuldade na obtenção de informações, uma vez que seus diários são criados através do recorte das cópias dos atos administrativos com a colagem em papel para posterior digitalização em PDF.

Ainda em 2021 alguns dos entes municipais já iniciaram as publicações que mencionavam a nova lei (Palmas/TO, Manaus/AM, Belém/PA, Macapá/AP e Porto Velho/RO), bem como a efetiva utilização da NLLC em seus procedimentos para aquisições ou contratações (Palmas/TO, Belém/PA e Macapá/AP).

Em 2022, embora algumas capitais já aplicassem a nova lei, não foram publicados os respectivos regulamentos, que começaram efetivamente em 2023. Antes da prorrogação da transição, apenas Rio Branco/AC, Manaus/AM e Porto Velho/RO publicaram regulamentação à NLLC dentro do prazo inicialmente previsto de dois anos. Após a prorrogação, as demais capitais realizaram suas regulamentações dentro do prazo, com destaque para Boa Vista/RR regulamentando às vésperas do final do período, em 29/12/2023.

Na análise das regulamentações, à luz do objeto de pesquisa, constata-se que todas as capitais da Região Norte já contavam com órgãos ou unidades administrativas que centralizavam parte dos procedimentos dos processos de compras e contratações públicas.

Nesse sentido não foi identificado nos regulamentos estudados a instituição de centrais de compras nos moldes do art. 181 da Lei n. 14.133/2021, o que não significa a sua inexistência. Como mencionado, todos os entes contavam com unidades que atuavam como centrais de compras, além daqueles que foram expressamente indicados como competentes para centralizar determinados procedimentos, a exemplo das diretrizes em relação ao planejamento das contratações, instrumentalizados pelo plano de contratações anual.

Contudo, embora seja possível afirmar que todos os entes municipais possuem centrais de compras, em maior ou menor intensidade do nível de centralização, não há como assegurar que essas centrais cumprem os objetivos e finalidades previstos no art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Nesse aspecto, seja pela generalidade e abstração dos conceitos contidos no *caput* do art. 181 da Lei n. 14.133/2021, delimitação da presente pesquisa ou em razão da dificuldade de acesso às informações que eventualmente poderiam concluir pelo fiel cumprimento das diretrizes contidas no mencionado dispositivo legal, constata-se a existência de centrais de compras em todas as capitais da Região Norte, mas não há como afirmar se essas unidades centralizadoras coadunam com os objetivos e finalidades dispostos na NLLC.

Em outras palavras, na análise das regulamentações constata-se que as centrais de compras existentes no Poder Executivo das Capitais do Norte do país são muito mais aparentes do que efetivas e não coadunam com os objetivos e finalidades do art. 181 da Lei n. 14.133/2021.

Todas as sete capitais da Região Norte cumpriram parcialmente as diretrizes do art. 19 da NLLC que, em síntese, determina a instituição de instrumentos que permitam a centralização, padronização e informatização de procedimentos.

Porém, em relação ao uso de tecnologia para obras e serviços de engenharia, destaca-se a ausência de regulamentação por todos os entes municipais pesquisados. Sobre essa diretriz contida na NLLC, apenas Rio Branco/AC mencionou a necessidade de sua operacionalização, sem ter sido realizada a sua efetiva regulamentação, mas tão somente a indicação dos critérios mínimos a serem observados para sua implantação.

Diante disso, vislumbra-se, inicialmente, que todas as capitais da Região Norte regulamentaram a centralização de compras, através da expressa delegação de competências para a concentração de determinados procedimentos, em maior ou menor intensidade, conforme organização de cada ente municipal.

Contudo, na análise das regulamentações publicadas, não há como vislumbrar à efetividade das medidas centralizadoras e da atuação da central de compras, tampouco se conseguirão realizar seus procedimentos à luz dos objetivos e princípios norteadores contidos na NLLC.

A maioria dos regulamentos adota a redação dos regulamentos federais, com ínfimas alterações, o que ocasionou as diversas contradições apontadas no presente estudo. Além disso, não foi possível visualizar um fluxo procedimental consistente em todos os regulamentos publicados. Alguns regulamentos que tentaram estabelecer um fluxo, ou fizeram de forma superficial ou com contradições que podem impedir a sua efetiva aplicação.

Por outro lado, destacam-se os procedimentos previstos, de uma forma geral, pelas Prefeituras Municipais de Manaus/AM, ainda que tenha se utilizado fortemente influenciada pelos regramentos federais, de Macapá/AP, apesar da precariedade da forma em que seus diários são publicados, e de Palmas/TO, cuja redação de seu regulamento encontra-se de forma clara e objetiva, suficiente à aplicabilidade efetiva da maior parte de seus dispositivos, em especial no que tange ao sistema de registro de preços, um dos principais instrumentos de centralização e concentração.

Resta evidenciado que novas orientações precisarão ser editadas para aplicabilidade da nova lei, dos regulamentos municipais e para dar maior segurança jurídica aos agentes públicos envolvidos, particulares que transacionam com a Administração e a sociedade em geral, como medida de transparência sobre as regras e rotinas administrativas que visam viabilizar o atendimento ao interesse público através de políticas públicas e serviços essenciais, adquiridos ou contratados com a utilização de recursos públicos.

Alguns assuntos importantes deverão ser objeto de readequação, especialmente àqueles que violam as normas e princípios contidos na Lei n. 14.133/2021, a exemplo do sistema e registro de preços permanente criado pelo regulamento da Prefeitura

Municipal de Rio Branco/AC, que permite, dentre outras ilegalidades, a possibilidade de acréscimo unilateral, pelo fornecedor registrado, dos preços contidos na ata nos primeiros sessenta dias de sua vigência, o registro de fornecedor na ata, a qualquer tempo, com o reinício da contagem de sua vigência e a possibilidade de aumento indiscriminado das quantidades inicialmente previstas, assim como as dezenas de contradições detectadas no regulamento da Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR.

Há vasto campo fértil para as pesquisas futuras que poderão, a partir dos resultados obtidos na presente pesquisa, abordar as novas regulamentações à NLLC realizadas pelas capitais, as regulamentações publicadas para eventual adequação ou correção das anteriores, como as capitais efetivamente tem se organizado para a aplicação da NLLC.

Estudos que avaliem qual o nível de maturidade da gestão de compras dessas capitais após a aplicação da NLLC, quais os procedimentos adotados, além do SRP, para a centralização de compras ou compras compartilhadas e qual a percepção dos agentes públicos envolvidos na condução dos processos de compras à luz das normas regulamentadoras municipais, podem nortear as futuras ações da Administração Pública Municipal.

Por fim, trabalhos futuros ainda poderão questionar quais os principais desafios detectados com a aplicabilidade obrigatória da NLLC e as respectivas medidas adotadas para superá-los, como os entes municipais veem implantado as ações de governança, se a centralização de compras tem conseguido gerar a economia de escala prevista na lei e como essa economia é mensurada pelos entes municipais, dentre outras possibilidades, incluindo a comparação entre regiões diferentes do país.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ACHE, Andrea; FENILI, Renato. A lei de licitações e contratos: visão sistêmica. 1. ed. Garulhos: Format Comunicação Gráfica e Editora, 2022. v.1.

AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Autonomia federativa e competência normativa sobre contratações públicas: análise da Lei nº 14.133/2021. Revista Eletrônica Campo de Públicas: conexões e experiências [Recurso Eletrônico] / Fundação João Pinheiro, Escola de Governo. V.1, n. 2 (jul./dez. 2022). Belo Horizonte: FJP, 2022.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. 3. ed. Brasília: Senado Federal, 2020. *E-book*.

ARAÚJO, Rose Simoni Ribeiro; GOMES, Camila de Souza. Análise comparativa da vantajosidade entre compras governamentais centralizadas e descentralizadas. III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010. Disponível em: https://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/88/RibeiroSouza_2010_Tema2_Articulo.pdf. Acesso em: 10 mai. 2021.

BADO, Mariana Leite. O princípio constitucional da eficiência e as compras públicas por Sistema de Registro de Preços. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 4, n. 6, 2017. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/48>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

BISPO, Lorennna Grasielle Silva; SILVA; Andrei de Lima e; SILVA; Mattheus do Nascimento. A democratização do frete para a região norte do Brasil: um estudo de caso da startup movendo serviços Brasil LTDA. Revista de Administração de Roraima-RARR, v.13, n.1, 2023. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/adminrr/article/view/7711>. Acesso em: 21 dez. 2023.

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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 159, n. 184, Seção 1, p. 30, 28 setembro 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 160, n. 18, Seção 1, p. 01, 26 janeiro 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 160, n. 206, Seção 1, p. 01, 27 outubro 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023. Regulamenta o art. 31 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, e institui o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 161, n. 63-C, Seção 1-Extra C, p. 1, 31 março 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 161, n. 63-C, Seção 1-Extra C, p. 03, 31 março 2023.

BRASIL. Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023. Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 161, n. 247-D, Seção 1-Extra D, p. 13, 29 dezembro 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 579, de 30 de junho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=579&ano=1938&ato=3670zaU5EerpXTa36>. Acesso em: 2 de maio de 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Relação da população dos municípios para publicação no diário oficial da União em 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-diario.html?=&t=resultados>. Acessado em: 22 out. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 154, n. 100, Seção 1, p. 90, 26 maio 2017.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME n. 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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 159, n. 246, Seção 1, p. 65, 30 dezembro 2021.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 103, de 30 de dezembro de 2022. Dispõe sobre os procedimentos de seleção de imóveis para locação no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 161, n. 01, Seção 1, p. 23, 02 janeiro 2023.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME 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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 160, n. 150, Seção 1, p. 76, 09 agosto 2022.

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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 159, n. 127, Seção 1, p. 76, 08 julho 2021.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021. Dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e institui o Sistema de Dispensa Eletrônica, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 159, n. 128, Seção 1, p. 79, 09 julho 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 mai. 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023, ano. 161, n. 63-C, 31 março 2023. Edição Extra. p.1.

BRASIL. Portaria SEGES/ME n. 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 Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 159, n. 135, Seção 1, p. 35, 20 julho 2021.

BRASIL. Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022. Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Diário Oficial da União: Brasília, DF, ano 160, n. 24, Seção 1, p. 47, 03 fevereiro 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. 1996. Disponível em: [Acesso em: 10 mai. 2021.](#)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. 1996. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

CALASANS JUNIOR, José. Manual de Licitações: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CAMARÃO, Tatiana; SOARES, Andréa Heloisa da Silva. A centralização de compras nos municípios resultará em contratações públicas mais eficazes?. Observatório da Nova Lei de Licitações, 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/11/05/a-centralizacao-de-compras-nos-municipios-resultara-em-compras-publicas-mais-eficazes/>. Acesso em: 21 dez. 2023.

CAMINHA, Daniel Ouriques. Origens sociais, trajetórias e estratégias de ascensão da elite dirigente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no Estado Novo. 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/107544>. Acesso em: 10 mai. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. Nova lei de licitações comentada e comparada. 3. ed. Salvador: Juspodvim, 2023.

DE ARAÚJO, Grice Barbosa Pinto. O modelo centralizado de compras como potencializador da melhoria dos processos de aquisições: estudos de caso da central de compras do Distrito Federal, Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2017.

DEZOLT, Ana Lucia Paiva; BARBOSA, Gilberto Porto. Diagnóstico das compras públicas estaduais 2015. Compras públicas estaduais–Boas práticas brasileiras, 2016.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Licitações e Contratos Administrativos: Inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021, ano. 159, n. 61-F, 1º abril 2021. Seção I. p.1.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Governança nas contratações públicas contemporâneas: de acordo com a nova lei de licitações e contratos administrativos – lei n. 14.133/2021. São Paulo: Editora Dialética, 2021. *E-book*.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei no 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023. *E-book*.

FENILI, Renato. Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/21 – Sociologia, Estratégia e a Mudança de Perspectiva. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A centralização das compras na administração federal: lições da história. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2240>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. Revista do Serviço Público, v. 67, n. 3, p. 407-432, 2016. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/672>. Acesso em: 10 mai. 2021.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira: processo decisório e oportunidade política. XIX Congresso Internaiconal del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 2014, Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1716/1/A%20trajet%c3%b3ria>

[%20de%20constru%20c3%a7%20do%20arcabou%20c3%a7o%20Fernandes.pdf](#). Acesso em: 10 mai. 2021.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 4, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3515/351560525006/351560525006.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2021.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada. 1. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

FRANCO NETO, Eduardo Grossi. Centralização de compras públicas no Brasil: análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu de acordos-quadros com os procedimentos auxiliares da nova lei de licitações n. 14.133/2021. Londrina: Thoth, 2023.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de empresas*, v. 35, p. 20-29, 1995.

JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 28. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENON, Gustavo. A tentativa de racionalização do estado brasileiro na era Vargas: uma breve análise sobre o DASP. *Revista FIDES*, v. 1, n. 2, 2010. Disponível em: <https://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/37>. Acesso em: 10 mai. 2021.

MULLER, Evandro Assis; SCHMIT, Vanessa Fernanda. Verificação da viabilidade e das vantagens adquiridas com a centralização das compras diretas da prefeitura municipal de gaspar. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, v. 1, n. 2, p. 1-15, 2008. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/rica/articloe/view/17479>. Acesso em: 10 mai. 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Fase preparatória das licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2 ed. Curitiba: Zênite, 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. Inovação na nova lei de licitação: diretriz e potencial de modernização pelo Estado. *Revista de Direito Brasileira*, v. 31, n. 12, p. 271-283, 2022.

OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

POUPART, Jean et al. *A pesquisa qualitativa. Enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

PROCÓPIO, Cássius Eduardo de Souza. *Economicidade no sistema de compras centralizadas no exército brasileiro: Estudo de caso do modelo utilizado na guarnição de Brasília*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.br//handle/123456789/3093>. Acesso em: 29 dez. 2022.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. *Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)*. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4747>. Acesso em: 10 mai. 2021.

SANTOS, Laércio José Loureiro dos. *Inovações da Nova Lei de Licitações: breve estudo das alterações da lei federal nº 14.133*. 2. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2023. *E-book*.

SILVA, José Afonso da. *Licitações e Contratos Administrativos – Anotações Aos Artigos Da Lei 14.133, de 1º.4.2021*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

SILVEIRA, Juliana Passos. Centralização de compras públicas: uma proposta para o Instituto Federal Sul-rio-grandense. 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas. Disponível em: <https://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/8069>. Acesso em: 13 jan. 2023.

SPITZCOVSKY, Celso. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: principais diretrizes e mudanças. 2. ed. São Paulo: Expressa, 2023. *E-book*.

TAQUETTE, Stella R.; BORGES, Luciana. Pesquisa qualitativa para todos. Petrópolis: Editora Vozes, 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 14. ed. Salvador: Juspodvm, 2023.



idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO