

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS – ESAN  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EM REDE NACIONAL – PROFIAP**

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO  
GROSSO DO SUL: PROPOSTA DE UM ROTEIRO PRÁTICO PARA AS  
LICITAÇÕES ELETRÔNICAS, COM BASE NA LEI Nº 14.133/2021**

**CRISTIANE PEREIRA DOS SANTOS MARTINS**

**CAMPO GRANDE, MS.  
2023**

**CRISTIANE PEREIRA DOS SANTOS MARTINS**

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO  
GROSSO DO SUL: PROPOSTA DE UM ROTEIRO PRÁTICO PARA AS  
LICITAÇÕES ELETRÔNICAS, COM BASE NA LEI Nº 14.133/2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado pela Escola de Administração e Negócios da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre

**CAMPO GRANDE, MS  
2023**

**CRISTIANE PEREIRA DOS SANTOS MARTINS**

**COMPRAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: PROPOSTA DE UM ROTEIRO PRÁTICO PARA AS LICITAÇÕES ELETRÔNICAS, COM BASE NA LEI Nº 14.133/2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado pela Escola de Administração e Negócios da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Alberto de Barros Aguirre  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Marcelo Ribeiro Silva  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Membro interno)

---

Profa. Dra. Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Membro externo da Rede Profiap)

---

Profa. Dra. Caroline Pauletto Spanhol Finocchio  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
(Membro externo)

Campo Grande, MS, fevereiro de 2023.

Dedico este trabalho a todos que,  
direta ou indiretamente,  
contribuíram para a concretização  
desta pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo fôlego de vida, pela possibilidade de realizar este sonho e por iluminar meus passos durante a caminhada.

À minha família, especialmente às minhas filhas Rebeca e Beatriz, amores da minha vida, pelo apoio, cooperação e compreensão de que no período do curso eu teria que me dedicar com afinco aos estudos, o que diminuiria nossos momentos juntas.

À minha mãe Joalice, por sempre me incentivar e apoiar meus estudos.

À minha tia Maria Eugênia, pessoa abençoada por Deus, que nunca mediu esforços para ajudar minha família e sempre incentivou meus estudos e progresso na carreira profissional.

Aos meus irmãos e irmãs, pessoas escolhidas por Deus para fazer parte da minha vida.

Ao meu orientador, Professor Doutor Alberto de Barros Aguirre, que com sua experiência e conhecimentos, conduziu a orientação com brilhantismo.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE/MS, pelo esforço em qualificar e aprimorar seu quadro de pessoal.

À Universidade Federal de Mato Grosso do SUL – UFMS, por proporcionar, por meio de convênio, que servidores do TCE/MS participassem do PROFIAP.

Às Suas Excelências o Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, por colaborarem com a aplicação de questionário nos Municípios jurisdicionados.

Aos Municípios participantes, que contribuíram para a concretização dessa pesquisa.

Aos professores do Programa, pela paciência e eficácia na transmissão de conhecimentos.

Aos colegas do mestrado, turma PROFIAP/UFMS/2021, que, na conjugação de esforços, tornou a caminhada possível e exitosa.

Aos colegas do Ministério Público de Contas, pelas palavras de apoio.

Aos amigos que me apoiaram nessa jornada, meus mais sinceros agradecimentos!

## RESUMO

É por meio das compras públicas que o Estado emprega parcela significativa de suas receitas, motivo pelo qual os temas “licitações” e “contratos públicos” estão presentes em todas as organizações públicas, independentemente da esfera de Poder e do ente federativo. Diversas legislações regulamentam as compras públicas. A última, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, entre as diversas mudanças introduzidas, indica a preferência pela realização de licitações sob a forma eletrônica e a produção de atos digitais, o que requer dos gestores públicos responsáveis pelo processamento das compras, a congregação de esforços e investimentos para atender essas novas demandas. O objetivo geral desta pesquisa foi, com base na alteração legislativa e nos desafios a serem enfrentados pelos Municípios Sul-mato-grossenses, propor um roteiro de trabalho para o processamento eletrônico das compras públicas. A metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica e documental, assim como o levantamento de campo acerca dos processos de trabalho e de pessoal dos Municípios. O resultado do estudo demonstra que, além da predileção da amostra pela realização de licitação sob a forma presencial, é premente a necessidade de adequações procedimentais que possibilitem o cumprimento da nova Lei.

Palavras-chave: Compras públicas; licitação pública; licitação eletrônica; pregão eletrônico; lei nº 14.133/2021; atos digitais.

## **ABSTRACT**

It is through public procurement that the State employs a significant portion of its revenues, which is why the themes "bids" and "public contracts" are present in all public organizations, regardless of the sphere of power and the federative entity. Several laws regulate public procurement. The last, Law No. 14,133 of April 1, 2021, among the various changes introduced, indicates the preference for bidding in electronic form and the production of digital acts, which requires the public managers responsible for the processing of purchases, the gathering of efforts and investments to meet these new demands. The general objective of this research is, based on the legislative change and the challenges to be faced by the municipalities of Mato Grosso, to propose a work script for the electronic processing of public purchases. The methodology used was bibliographic and documentary research, as well as the field survey about the work processes and personnel of the municipalities. The result of the study demonstrates that, in addition to the predilection of the sample for bidding in the face-to-face form, the need for procedural adjustments that enable compliance with the new Law is urgent.

Keywords: Public procurement; public bidding; electronic bidding; electronic trading; Law No. 14,133/2021; digital acts.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABPMP – Association of Business Process Management Professionals (Associação de Profissionais de Gestão de Processos de Negócios)
- ALICE – Analisador de Licitações, Contratos e Editais
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- EC – European Commission (Comissão Europeia)
- EU – União Europeia
- GPA – Agreement on Government Procurement (Acordo sobre Compras Governamentais)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INGP – Inter-American Network on Government Procurement (Rede Interamericana de Compras Governamentais)
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- MS – Mato Grosso do Sul
- NAFTA – North American Free Trade Agreement (Acordo de livre-comércio da América do Norte)
- NLLCA – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos
- PROFIAP – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas
- RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas
- SUAS – Sistema Único de Assistência Social
- SUS – Sistema Único de Saúde
- TCE – Tribunal de Contas do Estado
- TCU – Tribunal de Contas da União
- UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
- UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law (Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional)
- USMCA – United States – Mexico – Canada Agreement (Acordo Estados Unidos, México e Canadá)



USTR – United States Trade Representative (Representante de Comércio dos Estados Unidos)

WTO – World Trade Organization (Organização Mundial do Comércio)

**LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Representatividade do pregão em relação às demais modalidades de licitação	40
TABELA 2 – População estimada para o ano de 2021 – Mato Grosso do Sul.....	52
TABELA 3 – Processo de seleção dos artigos acadêmicos.....	56
TABELA 4 – Quantidade de Municípios selecionados, por faixa populacional.....	61
TABELA 5 – Assuntos mais estudados nos artigos acadêmicos .....	63
TABELA 6 – Quantidade de licitações por modalidade, ano e faixa populacional.....	63
TABELA 7 – Formas mais usuais de seleção do fornecedor .....	65
TABELA 8 – Participação percentual das modalidades .....	68
TABELA 9 – Escolaridade do gestor da área de compras .....	82
TABELA 10 – Cursos de qualificação/capacitação em licitações e contratos.....	82
TABELA 11 – Experiência do gestor de compras em licitações e contratos.....	83
TABELA 12 – Servidores que realizaram curso sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos.	83
TABELA 13 – Tipos de compras mais processadas pelos Municípios de sul-mato-grossenses .....	92
TABELA 14 – Municípios Sul-mato-grossenses integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.....	94
TABELA 15 – Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º - 2ª Edição.....	100

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – Participantes do GTA e governos observadores.....	29
FIGURA 2 – Formas de contratar e modalidades de licitação nas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 .....	34
FIGURA 3 – Formas de contratar e modalidades de licitação na Lei nº 14.133/2021 .....	35
FIGURA 4 – Etapas de um processo.....	44
FIGURA 5 – Representação dos autores nos países .....	61

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Acordos internacionais de direitos humanos.....	27
QUADRO 2 – Histórico das normas brasileiras sobre compras públicas .....	35
QUADRO 3 – Procedimento para levantamento e análise de dados .....	58
QUADRO 4 – Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas da União.....	69
QUADRO 5 – Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais.....	70
QUADRO 6 – Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso.....	72
QUADRO 7 – Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul .....	73
QUADRO 8 – Comparativo das normas brasileiras e principais alterações .....	75

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Quantidade de publicações por ano .....	59
GRÁFICO 2 – Justificativa para utilização do pregão presencial.....	67
GRÁFICO 3 – Municípios que promovem a gestão por competências .....	80
GRÁFICO 4 – Plano anual de capacitação .....	81
GRÁFICO 5 – Compatibilidade da formação com a área de compras – gestor.....	84
GRÁFICO 6 – Compatibilidade da formação com a área de compras – agente de contratação .....	84
GRÁFICO 7 – Segregação de função.....	85
GRÁFICO 8 – Compatibilidade entre a demanda de serviços e a quantidade de servidores...	85
GRÁFICO 9 – Vínculo dos servidores do setor de compras.....	86
GRÁFICO 10 – Definição dos fluxos e processos de trabalho .....	88
GRÁFICO 11 – Plano de contratações anual (PCA).....	89
GRÁFICO 12 – Metas definidas e factíveis de serem alcançadas .....	91
GRÁFICO 13 – Indicadores de desempenho definidos, mensuráveis e divulgados.....	91
GRÁFICO 14 – Portais utilizados para realização do pregão eletrônico .....	93
GRÁFICO 15 – Softwares utilizados pela Administração.....	93
GRÁFICO 16 – Estrutura organizacional das compras .....	95
GRÁFICO 17 – Plano de Logística Sustentável (PLS).....	96
GRÁFICO 18 – Adoção de critérios de sustentabilidade nos editais.....	96
GRÁFICO 19 – Sustentabilidade do fornecedor nas negociações .....	98
GRÁFICO 20 – Municípios que utilizam a Lei nº 14.133/2021 .....	101

**LISTA DE APÊNDICES**

APÊNDICE A – Questionário aplicado aos responsáveis pelo setor de compras públicas dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul .....	126
APÊNDICE B – Produto Técnico-Tecnológico (PTT) .....	130

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1. CONTEXTO DAS COMPRAS PÚBLICAS .....	17
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA .....	18
1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA .....	19
1.4. OBJETIVOS DA PESQUISA .....	21
1.4.1. OBJETIVO GERAL .....	21
1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	21
1.5. ALINHAMENTO DA PESQUISA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) .....	21
2. REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO .....	24
2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA .....	24
2.2. COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
2.3. BASE LEGAL PARA AS COMPRAS PÚBLICAS.....	32
2.4. INOVAÇÃO E MUDANÇAS NAS COMPRAS PÚBLICAS .....	36
2.5. LICITAÇÃO ELETRÔNICA.....	39
2.6. GESTÃO DE PROCESSOS DE COMPRAS .....	42
2.7. CENTRALIZAÇÃO DE PROCESSOS DE COMPRAS.....	46
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	50
3.1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO .....	50
3.2. OBJETO E PARTICIPANTES DO ESTUDO .....	51
3.3. INSTRUMENTOS E ARTEFATOS UTILIZADOS .....	54
3.4. PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	56
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	59
4.1. PANORAMA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	59
4.2. LICITAÇÕES ELETRÔNICAS NOS MUNICÍPIOS .....	62
4.3. IRREGULARIDADES EM COMPRAS PÚBLICAS .....	68
4.4. MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA NOVA LEI DE LICITAÇÕES .....	74
4.5. SERVIDORES QUE ATUAM NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS .....	80
4.5.1. GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NOS MUNICÍPIOS .....	80
4.5.2. PLANO ANUAL DE CAPACITAÇÃO.....	81
4.5.3. FORMAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E EXPERIÊNCIA DOS SERVIDORES DO SETOR DE COMPRAS.....	82

4.5.4. VÍNCULOS DOS AGENTES PÚBLICOS .....	86
4.6. PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS .....	87
4.6.1. PROCESSOS E FLUXOS DE TRABALHO .....	88
4.6.2. PLANEJAMENTO E ALINHAMENTO COM AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS E COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	89
4.6.3. METAS E INDICADORES DE DESEMPENHO .....	91
4.6.4. PROCESSAMENTO DAS COMPRAS .....	92
4.6.5. CONTRATAÇÃO E INTERAÇÃO COM FORNECEDORES .....	97
5. ANÁLISE SITUACIONAL E PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT).....	102
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	105
REFERÊNCIAS .....	111
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS RESPONSÁVEIS PELO SETOR DE COMPRAS PÚBLICAS.....	124
APÊNDICE B – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO.....	130



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. CONTEXTO DAS COMPRAS PÚBLICAS

No Brasil, estudo relativo ao período de 2002 a 2019 demonstra que as compras públicas representaram em média 12% do Produto Interno Bruto (PIB), o que significa que os governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal despendem grande volume de suas receitas na aquisição de bens, na contratação de serviços e na execução de obras. No período estudado, o ponto de pico do mercado brasileiro de compras ocorreu no ano de 2008, quando essas despesas atingiram 14% do PIB (IPEA, 2021). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima que o mercado de compras públicas é de 12% do PIB dos governos centrais dos países-membros, patamar que se assemelha ao praticado no Brasil (IPEA, 2021).

De acordo com dados disponíveis no Painel de Compras do Governo Federal, nos anos de 2018 a 2021, os valores dos processos homologados foram, respectivamente, de R\$ 100,42 bilhões, R\$ 87,46 bilhões, R\$ 108,56 bilhões e R\$ 153,69 bilhões (BRASIL, 2022), o que demonstra o volume e a relevância das contratações realizadas a cada ano pelo poder público. Os dados disponibilizados no sítio oficial do governo federal demonstram apenas os valores dos processos homologados no âmbito federal, sendo necessário considerar que os gastos públicos abarcam, também, os custos dos contratos de duração continuada em execução.

Considerando a relevância das compras públicas no contexto nacional, a Constituição Federal de 1988 estabelece que as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública, em que sejam asseguradas condições de igualdade a todos os concorrentes, e incumbiu a lei de estabelecer regras específicas para o processamento e julgamento da licitação e para a formalização e execução dos contratos (BRASIL, 1988).

Na esteira da Carta Magna, foi editada a Lei nº 8.666/1993, que vincula as licitações públicas a princípios como o da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (BRASIL, 1993). Os princípios que sustentam o processo licitatório têm o objetivo de que, no final do procedimento, o interesse público que demandou a realização do certame seja atendido, conferindo benefícios aos destinatários da ação governamental.

À vista da necessidade de se ter uma gestão pública cada vez mais eficiente, foram publicados outros normativos federais diversificando, por meio de práticas inovadoras, as formas de a Administração Pública licitar e contratar os bens e serviços necessários ao atendimento do interesse público. Entre essas inovações decorrentes de imposição legal, estão a criação da modalidade licitatória denominada pregão, que possibilitou a realização de licitação sob a forma eletrônica, a regulamentação do sistema de registro de preços e a criação de portais de compras eletrônicos (FERNANDES, 2019; FERNANDES; OLIVEIRA, 2015; REIS; CABRAL, 2018).

## **1.2. PROBLEMA DE PESQUISA**

Considerando o contexto em que as compras governamentais estão inseridas, corroborado pelo volume de recursos movimentados pelo setor público, o problema de pesquisa que este estudo se propõe a investigar se refere aos desafios a serem enfrentados pelos órgãos e entidades públicas que devem realizar as licitações considerando as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, nova norma federal destinada a disciplinar as contratações públicas de todos os entes e Poderes. A não adoção das medidas impostas pela nova Lei de Licitações e Contratos, por parte dos representantes da Administração, pode acarretar consequências negativas, prejudicando os princípios norteadores das contratações públicas e o alcance dos objetivos das contratações públicas, que estão intimamente ligados à boa governança (IPEA, 2018; BRASIL, 2021).

Com a Lei nº 10.520/2002, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, a realização de licitação, nessa modalidade, passou a ser realizada sob as formas presencial e eletrônica (BRASIL, 2002). Apesar de a novidade ter sido introduzida por norma federal, apenas a União tinha imposto, por meio do Decreto nº 10.024/2019, a obrigatoriedade de se fazer a licitação sob a forma eletrônica, estendendo tal dever aos demais entes federados apenas quando estes utilizarem recursos da União para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns (BRASIL, 2019).

A Lei nº 14.133/2021, que reformulou as normas gerais das compras públicas e que revogará a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e os artigos 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 a partir de 1º/4/2023, previu a preferência na realização de licitação sob a forma eletrônica para todas as modalidades, admitindo-se a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo (BRASIL, 2021).

Com a multiplicidade de provedores de *internet*, que fornecem serviços cada vez mais alinhados às novas tecnologias de informação, fica difícil justificar a não utilização de ferramentas que agregam celeridade, transparência e economicidade às compras públicas (COSTA; HOLLNAGEL; BUENO, 2019; DOMAKOSKI, *et al*, 2011; FERNANDES; OLIVEIRA, 2015).

Desta forma, para nortear o estudo desse problema, questiona-se:

Considerando as alterações introduzidas pela à Lei nº 14.133/2021, quais os desafios a serem enfrentados pelos órgãos e entidades públicas e em que medida a adoção de um roteiro de trabalho pode corroborar para o fiel cumprimento da lei?

### **1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA**

A Lei nº 14.133/2021, se comparada com as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, que são as normas nacionais que tratam das licitações e contratos realizados no âmbito dos órgãos e entidades públicas, trouxe inovações que alteram o arcabouço normativo brasileiro. Para os órgãos licitantes, a diversidade de normas tratando do mesmo assunto pode gerar interpretações e a adoção de procedimentos conflitantes, o que requereu a revisão e consolidação das normas gerais de licitação.

Explicando a finalidade e os avanços de cada uma das normas, a Lei nº 8.666 foi publicada em 22 de junho de 1993 para regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que estabelece que os contratos devam decorrer de processo de licitação pública que assegure igualdade de condições aos concorrentes; o regulamento do texto constitucional consolidou as normas esparsas que tratavam das contratações públicas, criando regras gerais a serem observadas por todos os entes públicos (BRASIL, 1988, 1993).

Considerando o volume de compras realizadas pelos entes públicos e a necessidade de agregar maior celeridade, economicidade e transparência às compras públicas, em 2002 foi publicada a Lei nº 10.520, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002). O pregão inovou o campo das compras públicas ao inverter as fases da classificação e habilitação, tornando o certame mais célere; possibilitou a realização das sessões com a utilização de recursos de tecnologia da informação, estendendo-se às concorrentes de diversas localidades e tornando-o mais transparente; e simplificou os requisitos de habilitação.

A modalidade pregão não se aplica à contratação de obras e às demandas do setor público, como a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), impôs que em

2011 fosse publicada a Lei nº 12.462, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), destinado exclusivamente às contratações de grandes eventos esportivos, como os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA) 2013 e a Copa do Mundo Fifa 2014 e a obras de aeroportos, das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2011).

Entre as principais alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, destacam-se: i) o detalhamento da etapa do planejamento da licitação, inclusive com a implantação do Plano de Contratações Anual; ii) a introdução da modalidade de licitação denominada diálogo competitivo; iii) a imposição às autoridades máximas das instituições da promoção da gestão por competências no âmbito das compras públicas; iv) a imposição para que o agente de contratação, que é o responsável pela tomada de decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar as atividades do certame até a homologação, seja servidor efetivo ou empregado público; v) a digitalização processual; e vi) a realização das licitações sob a forma eletrônica (BRASIL, 2021).

Para cada uma das inovações trazidas pela lei, os gestores públicos devem envidar esforços e alocar recursos financeiros e humanos para que, nos prazos assinalados, a Administração Pública cumpra os ditames legais. No que tange à introdução de recursos de tecnologia da informação nos processos administrativos internos, essa é uma tendência perseguida globalmente, por agregar transparência, economia, celeridade e eficiência às compras públicas (DOMAKOSKI *et al*, 2011; COSTA; HOLLNAGEL; BUENO, 2019; FERNANDES; OLIVEIRA, 2015; GALLEGU; RIVERO; MARTINEZ, 2021).

Se considerados apenas os Municípios, são 5.570 localidades brasileiras que realizam licitações e firmam contratos públicos (IBGE, 2021). Além dos Municípios, de portes e capacidades financeiras diversas, há de se considerar também os entes das demais esferas, com seus órgãos e entidades que, por força legal, também selecionam seus contratados por meio de processo licitatório. Cada um desses entes públicos é composto por uma pluralidade de órgãos e entidades que fazem contratações com a finalidade de atender as demandas sociais.

Considerando a relevância do mercado estudado, urge conhecer os órgãos e entidades licitantes e buscar mecanismos para aperfeiçoar as contratações realizadas pelos governos, de modo a torná-las mais alinhadas aos princípios que regem as licitações e a governança pública. Conhecer as diversas realidades, entender os meandros legais e buscar mecanismos para implantar as alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 são algumas das maneiras de se agregar valor ao serviço público.

## **1.4. OBJETIVOS DA PESQUISA**

### **1.4.1. OBJETIVO GERAL**

Com base nos desafios a serem enfrentados, este estudo tem como objetivo geral propor um roteiro de trabalho para subsidiar o processamento eletrônico das compras públicas nos Municípios de Mato Grosso do Sul, com base nas alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021.

### **1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

São objetivos específicos deste estudo:

- 1) Identificar as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, em relação às Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 (artigos 1º a 47-A);
- 2) Levantar os dados processuais e de pessoal das áreas de compras dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul;
- 3) Aferir a proporção entre as licitações eletrônicas e presenciais realizadas pelos Municípios, no período de 2018 a 2021; e
- 4) Elaborar um diagnóstico sobre o processo licitatório nos Municípios do Estado.

## **1.5. ALINHAMENTO DA PESQUISA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)**

No Brasil, ao tempo em que a Constituição Federal de 1988 resguarda os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança e outras garantias sociais básicas, disciplina que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à promoção do desenvolvimento de forma equilibrada e que a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais são princípios da ordem econômica nacional (BRASIL, 1988). Logo, as ações e políticas públicas do Estado devem ser planejadas e executadas de forma sustentável, observando-se as dimensões social, ambiental e econômica.

Para atender aos direitos sociais previstos no texto constitucional, os órgãos e entidades públicas contratam a execução de obras e de serviços e o fornecimento de materiais, por meio de processo de licitação pública em que deve ser assegurada igualdade de condições aos

concorrentes. O grande volume de contratações realizadas pelo Estado confere a este o dever de, além de primar pela qualidade e economia de suas contratações, contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável, por meio do estabelecimento de critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômico.

Na mesma linha da Carta Constitucional, a Lei nº 8.666/1993 estabelece que a licitação se destina a garantir a proposta mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável e a Lei nº 12.462/2011 eleva a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável a princípios balizadores das licitações e contratações realizadas pelos entes públicos (BRASIL, 1993, 2011). As diretrizes constitucionais e legais são mantidas pelo Congresso Nacional que, ao reformar as normas atinentes às licitações e contratos com a Lei nº 14.133/2021, ratifica os princípios da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, consolidando a premissa de que as compras públicas também têm uma função socioambiental (BRASIL, 2021).

Na Administração Pública, a economicidade se revela pela apresentação da proposta mais vantajosa ao interesse público, assim entendida como aquela em que o objeto é dotado de critérios técnicos que atendem ao interesse público e que possui o menor custo para os cofres públicos, favorecendo a eficiência do contrato administrativo; já o desenvolvimento nacional sustentável, se revela com a contratação de objeto que ao atender a critérios ambientais, econômicos e sociais, promove o desenvolvimento socioambiental.

A exigência para que as compras públicas sejam realizadas com a observância de critérios e práticas de sustentabilidade está prevista nas Leis nº 8.666/1993, nº 12.462/2011 e nº 14.133/2021, que elencam como princípio balizados das contratações públicas o desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 1993, 2011, 2021). Além disso, a sustentabilidade é tema do Decreto Federal nº 7.746/2012, que estabelece os critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas, e em outras normas infralegais, a exemplo das Instruções Normativas nº 1/2010, nº 10/2012 e nº 5/2017, todas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012).

Durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2015 pela Organização das Nações Unidas (ONU), 193 países-membros, inclusive o Brasil, definiram uma série de mudanças que deveriam ser conquistadas até 2030. Na ocasião foram criados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a finalidade de subsidiar as conquistas a serem levadas a efeito. Os 17 ODS e suas 169 metas receberam o nome de Agenda 2030, que em suma é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade (UN, 2015).

As contratações públicas estão diretamente relacionadas aos objetivos e metas estabelecidos pela ONU, isso porque elas impactam sobremaneira as três dimensões do desenvolvimento sustentável, a saber: ambiental, econômica e social. A participação estatal tem potência para transformar modos de produção e de consumo, na busca do desenvolvimento sustentável, o que integra as compras públicas à efetivação dos objetivos estabelecidos pela ONU (JEREISSATI; MELLO, 2021).

Considerando que os temas compras públicas e desenvolvimento sustentável estão entremeados, entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável elencados pela Organização das Nações Unidas, o que está diretamente relacionado a este trabalho é o Objetivo 12 - Consumo e Produção Responsáveis. Neste objetivo, destaca-se a meta 12.7 - Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais, elaborada especificamente para que as instituições públicas sigam diretrizes de sustentabilidade nas compras públicas, a exemplo da preferência por materiais, tecnologias e matérias primas de origem local, a preferência por mão de obra local, utilização de produtos provenientes de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento e materiais de maior vida útil e menor custo de manutenção (BRASIL, 2012; UN, 2015).

Do exposto, tendo em vista que um dos benefícios das compras públicas realizadas por meio eletrônico é a redução do consumo de materiais e, por consequência, dos resíduos, tem-se que este estudo está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, especificamente ao objetivo 12, desdobrado na meta que incentiva práticas sustentáveis no seio dos órgãos e entidades públicas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

Neste item é apresentada uma revisão bibliográfica baseada em trabalhos acadêmicos, leis e livros sobre as compras públicas, com vistas a fundamentar teoricamente a pesquisa desenvolvida neste estudo. Por se tratar das compras governamentais, este trabalho apresenta conceitos sobre Administração Pública, compras públicas, inovação no serviço público e nas compras governamentais e normas que balizam as contratações públicas no Brasil.

### 2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA

No âmbito internacional, a globalização desencadeou novos padrões na concorrência capitalista, que tiveram como consequências a reformulação nos processos produtivos internos e impeliram as organizações estatais a redefinirem seus papéis e funções. Os desafios trazidos pelo processo de globalização ocasionaram a substituição gradual do Estado do bem-estar social pelo Estado mínimo (CARVALHO, 2009).

No Brasil, a reformulação do papel do Estado começou a partir da década de 1990, com a redução do aparelho estatal e a substituição da administração pública burocrática pela administração pública gerencial, demarcada pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Enquanto o modelo burocrático weberiano se preocupa com os processos rígidos, a administração pública gerencial é orientada para a obtenção de resultados, com foco na eficiência (OLIVEIRA, 2018).

A administração pública gerencial é um modelo voltado à melhoria e aperfeiçoamento profissional da máquina pública, além do desenvolvimento de programas direcionados à eficiência e à maximização da qualidade dos serviços. O modelo gerencial provoca a compreensão do Estado em seu dever de formular e regular políticas públicas, no sentido de adaptar os princípios de gestão no setor público a fim tornar a organização estatal mais flexível, descentralizada, autônoma e participativa (BACICHETTO, 2018; CARVALHO, 2009).

O modelo gerencial tem foco na relação público-privado, ou seja, as ações e atividades são executadas com o pensamento da organização e da gestão privada, porém, direcionadas ao interesse público. A incorporação de modelos da iniciativa privada na gestão pública delineou as Teorias da Nova Administração Pública ou Nova Gestão Pública, que tem como principais características a busca da excelência, o *downsizing* (redução do quadro e da estrutura) e a descentralização, o impulso à eficiência e a orientação para o serviço público (BACICHETTO, 2018).



Na esteira da Administração Pública orientada para o atendimento das demandas sociais está a governança pública, que é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que têm como funções avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, com a finalidade de conduzir as políticas públicas e a prestação de serviços de interesse público (BRASIL, 2017). A governança pública direciona o foco da gestão pública para o cidadão, o que implica compreender que este é o provedor dos recursos públicos geridos pelos governantes, que têm os deveres de administrar com responsabilidade fiscal e de prestar contas de sua atuação.

Com sustentáculo nas práticas administrativas provenientes da iniciativa privada, os paradigmas de políticas públicas evoluíram da “antiga gestão pública” para a “nova gestão pública” e, finalmente, para a “governança pública” (CORREIO; CORREIO, 2019), o que impactou significativamente todos os segmentos da Administração Pública, contexto em que estão as compras públicas.

Como um conjunto de mecanismo que, entre outras atribuições, exerce o controle dos atos administrativos, a governança pública tem como princípios a capacidade de resposta, a integridade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência, que são refletidos no direcionamento das ações para a busca de resultados para a sociedade, na promoção da simplificação administrativa, na modernização da gestão pública, na edição e revisão de atos normativos, na definição formal das funções, das competências e das responsabilidades e na promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades (BRASIL, 2017).

De acordo com a Carta Magna de 1988, a Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (BRASIL, 1988). Os alicerces que norteiam a Administração Pública são replicados em normas diversas, a exemplo do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, que elenca os princípios fundamentais do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência, do controle; e a Lei nº 14.133, de 1º/4/2021, que vincula as licitações e contratos públicos aos 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, do desenvolvimento nacional sustentável, da cooperação, da padronização e do parcelamento (BRASIL, 1967, 2021).

Para a OCDE (2018), a boa governança das empresas estatais, como provedoras de serviços públicos e pelo impacto que causam nas vidas dos cidadãos e nas economias, é

essencial na construção de mercados eficientes e abertos em níveis nacional e internacional. A governança tem foco em elementos estruturais como a gestão e o *accountability*, podendo ser compreendida como uma atitude do Estado no desempenho de sua função de governo, que possui atribuições voltadas à resolução de problemas sociais, com o fito de promover o desenvolvimento social e humano (LOUZADA; HOLENBACH; CORRÊA, 2018).

Conceitualmente, a Administração Pública compreende os órgãos e entidades das administrações direta e indireta das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), sua estruturação, incluídas as alterações e extinções, sendo a responsável, por meio dos entes públicos, pela prestação dos serviços públicos indispensáveis à sociedade organizada (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2019; PALUDO, 2016). Ainda de acordo com Paludo (2016), a alta administração é composta pelos agentes com competência legal para tomar decisão, com a finalidade de conduzir a organização ao alcance dos objetivos institucionais, ao crescimento e à sustentabilidade.

Para a Lei nº 14.133/2021, utilizada como o principal sustentáculo deste estudo, a Administração Pública é definida como as administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas e a alta administração do órgão ou entidade são responsáveis pela adoção das medidas necessárias à fiel execução da lei, incluída a governança das contratações públicas, incumbindo-lhe implantar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os procedimentos de compras públicas (BRASIL, 2021).

Do exposto, tem-se que governança pública e a nova administração pública seguem a mesma trilha, no sentido de serem modelos ou mecanismos que exigem do gestor público ênfase em resultados voltados ao atendimento das necessidades do cidadão, o que requer do agente público conduta eficiente, transparente e com qualidade (PEREIRA, *et al*, 2017; SLOMSKI; CAMARGO; AMARAL FILHO; SLOMSKI, 2010). Aprimorar a Administração Pública, com base em princípios norteadores da conduta dos agentes públicos, está alinhada aos ditames constitucionais, legais e de governança pública, ou seja, focada nas necessidades sociais.

Ainda na seara da governança pública, a Portaria nº 66, de 31/3/2017, expedida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estabeleceu critérios de governança com a finalidade de aprimorar as práticas e processos de transferência voluntária de recursos da União (BRASIL, 2017). Para reger o procedimento de controle dos recursos públicos, a Secretaria de Gestão publicou a Instrução Normativa nº 5, de 24/6/2019, criando o Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr), que tem como objetivos

contribuir com a maturidade de gestão e governança dos órgãos e entidades públicas que recebem recursos da União, e que têm o dever de empregá-los no atendimento do interesse público (BRASIL, 2019).

Na perspectiva da eficiência pública organizacional, norteadas pelos princípios da Administração Pública e da governança pública, inserem-se as compras governamentais que hodiernamente ocupam espaço relevante no cenário nacional, sendo um grande vetor econômico. Tornar as compras públicas mais eficientes é uma das vertentes da nova administração pública ou administração pública gerencial, considerando que esta tem como uma das finalidades o atendimento das demandas sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998).

## 2.2. COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito ao desenvolvimento da humanidade consta dos diversos acordos e tratados internacionais, a exemplo da Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945; da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948; do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966; e da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 4 de dezembro de 1986, constituindo-se, portanto, o desenvolvimento um direito humano inalienável (UN, 1945, 1948, 1966, 1986). Os acordos estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1. Acordos internacionais de direitos humanos

Instrumento	Objeto	Data
Carta das Nações Unidas.	Estabelece como propósito conseguir cooperação entre os governos, com a finalidade de resolver problemas de cunho econômico, social, cultural ou humanitário.	26/06/1945
Declaração Universal dos Direitos Humanos.	Marco histórico dos direitos humanos, proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, França, que estabelece que todo ser humano, de todos os povos e nações, tem direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade.	10/12/1948
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.	Estados partes do pacto se comprometem a assegurar que todos usufruam de direitos econômicos, sociais e culturais.	16/12/1966
Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.	Adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que estabelece que toda pessoa está habilitada a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político.	04/12/1986

Fonte: UN, 1945, 1948, 1966, 1986

Os instrumentos de proteção dos direitos humanos sinalizam que compete aos governos, de todos os povos e nações, promoverem o desenvolvimento econômico, social e cultural de seu povo, incumbindo-lhes, com base na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das

Nações Unidas, prover meios para que toda pessoa participe ativamente e se beneficie do processo de desenvolvimento, a ser concretizado por meio da promoção de políticas públicas nacionais que visem o aprimoramento do bem-estar da população. O normativo, que teve a adesão de várias nações, prevê ainda a cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento dos países em desenvolvimento, o que indica o intuito de garantir igualdade de condições entre os povos de todas as nações.

Na esteira das normas internacionais sobre o direito ao desenvolvimento, a Constituição Federal de 1988, já em seu preâmbulo, fez constar que o Estado Democrático tem o condão de assegurar os direitos sociais e individuais, o bem-estar e o desenvolvimento. Daí por diante, a Carta Cidadã assegurou que o desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República; que compete aos entes estatais elaborarem planos voltados à promoção do desenvolvimento econômico e social; que o desenvolvimento nacional deve ser equilibrado; que o desenvolvimento da pessoa será promovido por meio da educação formal e informal; que compete ao Estado promover os desenvolvimentos cultural, científico e tecnológico (BRASIL, 1988). O texto constitucional conduz à conclusão de que o desenvolvimento de uma sociedade perpassa pela atenção dos governos às políticas públicas que devem ser implementadas em diversos segmentos, com especial atenção às áreas econômica e social.

Para a concretização das políticas voltadas à garantia do direito ao desenvolvimento, os governos, como responsáveis pela exploração, organização e prestação dos serviços públicos, têm que contratar com o setor privado a aquisição de bens, a prestação de serviços e a execução de obras, por meio de procedimento de licitação pública. Por se tratar de procedimento realizado pelo Estado e com a utilização de recursos públicos, as compras governamentais são regidas por normas que assegurem a isonomia entre os participantes e a impessoalidade do contratante.

Além de os governos terem regramentos próprios sobre as compras públicas, organismos internacionais tiveram a iniciativa de firmar acordos para abrir mercados e para balizar o tema, a exemplo do Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, sigla em inglês de *Agreement on Government Procurement*), celebrado em 12 de abril de 1979, que é um tratado plurilateral que conta com 21 partes signatárias, correspondentes a 48 países Organização Mundial do Comércio (OMC), e que tem como objetivo promover a abertura dos mercados de contratações públicas de seus integrantes, por meio do estabelecimento de compromissos mútuos atinentes a procedimentos, acesso a mercados, requisitos de transparência pública, entre outros (BRASIL, 2022; WTO, 2012).

A Figura 1 elenca os países participantes do Acordo sobre Compras Governamentais (GTA) e os governos autorizados a participar como observadores.

Figura 1. Participantes do GTA e governos observadores



Fonte: Brasil (2022)

Em outubro de 2017, o Brasil foi aceito como observador no Acordo sobre Compras Governamentais; em maio de 2020, solicitou sua entrada no acordo e, atualmente, está em processo de negociação com Partes do Acordo. Os acordos internacionais sobre as compras públicas trazem benefícios aos órgãos e entidades públicas e aos fornecedores e prestadores de serviços locais, na medida em que, se por um lado, há o aumento da concorrência e da transparência dos atos públicos, o que faz com que os preços em disputa diminuam e favoreçam o combate à corrupção, por outro, os concorrentes têm os mercados internacionais abertos, possibilitando a participação em licitações no exterior.

Merece destaque, também, a Lei do Modelo UNCITRAL sobre Aquisição de Bens, Construção e Serviços, aprovada em 15 de junho de 1994, pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Internacional do Comércio (UNCITRAL, sigla em inglês de *United Nations Commission on International Trade Law*), que serve de parâmetro para que os Estados modernizem suas leis de compras, para que criem normas, quando estas forem inexistentes e para uniformizar a regulação internacional (UN, 1994). Em 2012, a Lei modelo sobre compras públicas foi atualizada e divulgada juntamente com o Guia de Promulgação, que tem como finalidade complementar a lei modelo, de auxiliar na implantação e de identificar regras complementares para apoiar o modelo; as principais mudanças objeto da revisão dizem respeito às compras eletrônicas e aos aspectos sobre comércio eletrônico (UN, 2012).

Na União Europeia (2022), composta por 27 países, as compras governamentais são regidas por legislação que estabelece regras mínimas em matéria de contratação pública,

balizada em princípios de transparência, tratamento isonômico, ampla concorrência e boa gestão processual.

Denominada de diretiva, a norma que baliza as compras governamentais se destina a harmonizar, mesmo que de forma discricionária, as legislações no âmbito dos Países-membros, que tem a liberdade de adotá-la. Anualmente, mais de 250.000 autoridades da União Europeia gastam mais de 14% do Produto Interno Bruto, nos contratos de materiais, serviços e obras, sendo que em alguns segmentos, como de energia, transporte e educação, os governos são os principais compradores, o que faz com que os contratos públicos sejam utilizados para impulsionar o desenvolvimento econômico e social (UE, 2022a).

As regras que vigoram na União Europeia são a Diretiva 2014/23/UE, que trata dos procedimentos relativos à adjudicação de contratos de concessão, a Diretiva 2014/24/UE, que trata dos contratos públicos e a Diretiva 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos das entidades que operam nos setores de água, energia, transportes e serviços postais, normas que em virtude da alteração ocorrida em 2016, têm o condão de tornar as contratações mais simples, flexíveis, eficientes, estratégicas e menos burocráticas (UE, 2022b).

Na América do Norte, o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA, sigla em inglês de *United States – Mexico – Canada Agreement*) entrou em vigor em julho de 2020, substituindo o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês de *North America Free Trade Agreement*), que foi promulgado em 1994 com a finalidade de criar uma zona de livre comércio para esses três países, suprimindo tarifas e barreiras comerciais. No capítulo 13 do Acordo Estados Unidos-México-Canadá são estabelecidas regras para a realização das compras governamentais no âmbito dos membros (USTR, 2020).

No âmbito dos organismos regionais, o tema compras públicas também é tratado pela Rede Interamericana de Compras Governamentais (INGP, no idioma inglês de *Inter-American Network on Government Procurement*), composto pelos governos dos 32 membros da Organização dos Estados Americanos, que mantém cooperação técnica horizontal voltada ao fortalecimento dos membros, à promoção de intercâmbio de recursos, a promoção de ações como a capacitação, com a finalidade de fortalecer as agências nacionais de compras públicas, por meio do incremento da transparência, da integridade, da eficiência, da eficácia e da inovação dos sistemas de compras públicas (INGP, 2022). O INGP conta com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco de Desenvolvimento do Caribe e do Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento do Canadá.

No Brasil, apesar de o termo licitação passar, a partir da Lei nº 4.401, de 10/9/1964, a significar todas as modalidades de procedimentos concorrenciais existentes, foi com a Lei nº

8.666/1993 que a palavra licitação se revelou como o procedimento administrativo no qual a Administração Pública, submissa aos princípios que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, de execução de obra ou de prestação de serviço mais vantajosa para os cofres públicos (MOTTA, 2002).

O procedimento licitatório é a regra geral para a contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações no âmbito da Administração Pública de todos os entes e Poderes. Além disso, o procedimento concorrencial público de seleção deve ser balizado nos princípios constitucionais e legais 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 (BRASIL, 1993, 2021).

O êxito da licitação, em termos de eficiência, eficácia e efetividade, não depende tão somente de olhar as normas e os princípios friamente, mas de inseri-las nos contextos social, econômico e tecnológico, incorporando ao processo licitatório as inovações à disposição da gestão pública. Além das inovações tecnológicas advindas do incremento e de investimentos em tecnologia da informação, quando se trata das compras governamentais há que se falar nas inovações incorporadas pela legislação, para atender aos anseios e demandas sociais (FERNANDES, 2019; REIS; CABRAL, 2018).

A busca pelo aprimoramento dos procedimentos licitatórios e de contratações fez com que os legisladores, os órgãos de controle e até mesmo órgãos executores expedissem normas suplementares à lei nacional balizadora das compras governamentais. No campo normativo, merecem relevo a Lei nº 10.520, de 17/7/2002, que institui a modalidade de licitação pregão; a Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e que concede tratamento diferenciado e favorecido a essas empresas; o Decreto Federal nº 7.892, de 23/1/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços; a Lei nº 12.462, de 4/8/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas; a Instrução Normativa nº 5, de 26/5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que estabelece regras para a contratação de serviços.

Em virtude do caráter vinculado das compras públicas, o procedimento licitatório exige um rito burocrático, que não pode ser exacerbado sob pena de limitar a concorrência entre os fornecedores, e a modernização e atualização das normas a novos contextos econômico, social e ambiental, que quando carregada de excessos pode reduzir as chances de entregas que

atendam à finalidade pública (NEMEC; GREGA; ORVISKA, 2020). A realização da licitação, a formalização e a execução dos contratos públicos são procedimentos balizados em normas públicas que devem ter a finalidade de servir de instrumento para estimular a produção nacional, em níveis local, regional e nacional e incentivar a inovação e o empreendedorismo e racionalizar as contratações realizadas pelos governos.

### 2.3. BASE LEGAL PARA AS COMPRAS PÚBLICAS

A gênese legal da obrigação de fazer contratações governamentais por meio de um procedimento público aberta a todos os interessados se inicia no Decreto nº 2.926, de 14/5/1862, regulamento das arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que estabelecia em seu texto que os concorrentes interessados poderiam apresentar propostas em ato público, poderiam formular lances verbais e que após análise e julgamento, seria escolhida a proposta mais vantajosa para a organização pública (BRASIL, 1862).

Em 28 de janeiro de 1922 foi publicado o Decreto nº 4.536, que organizava o Código de Contabilidade da União, norma que previa que o empenho da despesa deveria ser precedido de contrato, decorrente de concorrência pública para fornecimentos e para a execução de obras; a norma previa, ainda, os casos de dispensa de concorrência e a publicidade dos atos (BRASIL, 1922).

Nos Decretos nº 2.926/1862 e nº 4.536/1922, eram utilizados os termos “*concurrentes*” e “*concurrentia publica*”, transcritos de acordo com o vernáculo da época, para definir os procedimentos utilizados nas seleções públicas (BRASIL, 1862, 1922). Com a edição da Lei nº 4.401, de 10/9/1964, o termo “concorrência pública” foi alterado para licitação por concorrência pública, procedimento a ser adotado na contratação de serviços, obras e aquisição de materiais e animais destinados ao serviço público das administrações direta e descentralizada (BRASIL, 1964).

Cabe mencionar, ainda, o Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967, alterado pelo Decreto-Lei nº 2.300, de 21/11/1986, que instituiu o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos relativos a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da administração federal (BRASIL, 1967, 1986). O Decreto-Lei nº 2.300/1986, de forma similar à norma que vigora nos dias atuais, estabeleceu normas gerais que estabeleciam os princípios balizadores das contratações públicas, as modalidades licitatórias, os valores definidores das modalidades, os casos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade, os



critérios de habilitação, o procedimento de julgamento das propostas e da habilitação e os procedimentos para formalização, alteração e execução dos contratos (BRASIL, 1986).

Na esteira das normas até aqui citadas e considerando a relevância das compras públicas no contexto nacional, ao promulgar a Constituição Federal de 1988, o constituinte impôs no artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações seriam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes; e estabeleceu, no artigo 22, inciso XXVII, que competia privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, com norma aplicável a todos os entes da federação (BRASIL, 1988).

Em atenção à Carta Magna, foi publicada a Lei nº 8.666, de 21/6/1993, instituindo as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993). É relevante consignar que ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 2.300/1986 foi revogado, de modo que a partir da publicação e vigência da norma, as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais dos entes e Poderes públicos se vincularam à lei.

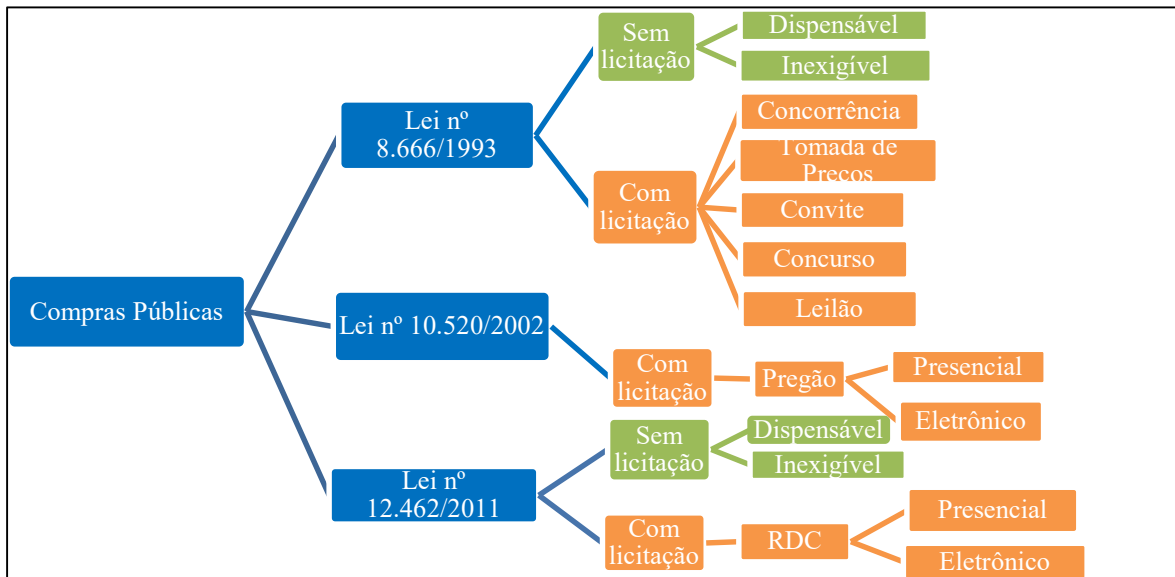
Com vistas a modernizar e tornar os procedimentos licitatórios mais céleres, foi publicada a Lei nº 10.520, de 17/7/2002, instituindo a modalidade de licitação denominada pregão, utilizada para a aquisição de bens e contratação de serviços cujos padrões de desempenho e qualidade pudessem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002). Essa modalidade de licitação promoveu significativas inovações no campo das compras públicas, por inverter as fases do certame, possibilitar a realização de licitação na forma eletrônica, permitir aos participantes a oferta de lances sucessivos e simplificar os requisitos de habilitação (DOMAKOSKI *et al.*, 2011). O conjunto de inovações incorporadas pela lei do pregão tornou o processo licitatório mais célere, transparente, promoveu maior economicidade e ampliou o caráter competitivo do certame.

Em 2011 foi publicada a Lei nº 12.462, de 4/8/2011, instituindo o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), voltado às contratações necessárias à realização de grandes eventos, como os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA) 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, e de ações específicas do Governo Federal, destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo (BRASIL, 2011a).

A Figura 2 traz as modalidades de licitação previstas nas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, assim como as formas de licitar, se presencialmente ou

eletronicamente, atentando-se que no caso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), as dispensas e inexigibilidades de licitação observam a Lei nº 8.666/1993. Exceto em relação ao pregão e ao RDC, que alternativamente possibilitam o processamento eletrônico do procedimento licitatório, as seleções são realizadas sob a forma presencial.

Figura 2. Formas de contratar e modalidades de licitação - Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011

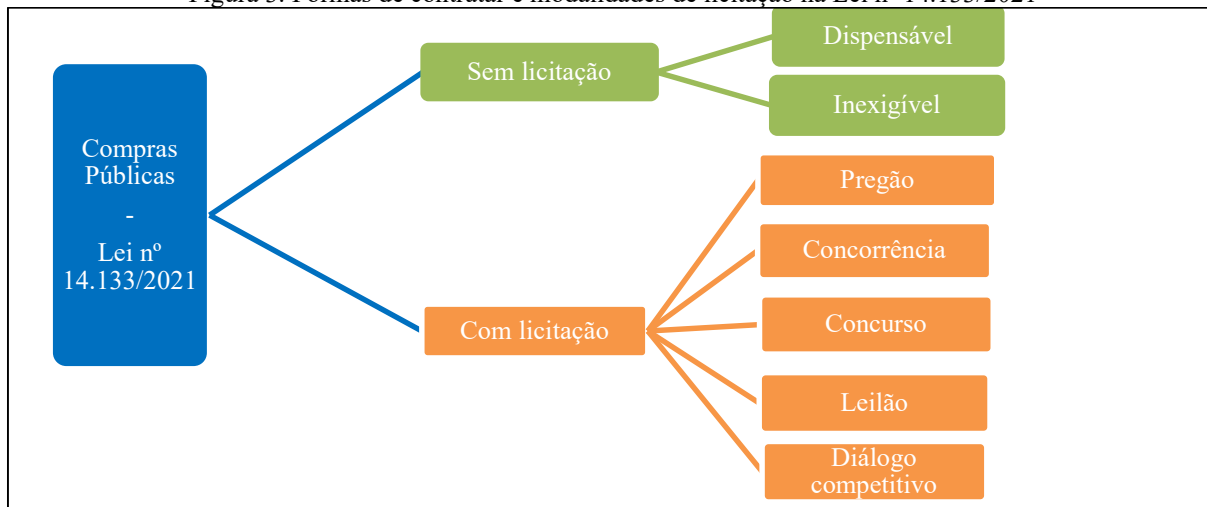


Fonte: Elaborada pela autora, baseada nas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011

Por se tratar de normas esparsas aplicadas em âmbito nacional e, considerando novas e crescentes demandas sociais e governamentais, surge a necessidade de atualizar, modernizar e consolidar as normas aplicáveis às compras públicas, situação em que, em 1º/4/2021 foi publicada a Lei nº 14.133, nova Lei de Licitações e Contratos que estabelece as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2013, 2021).

A Figura 3 traz as modificações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, que reformulou as modalidades de licitação. A partir da mudança normativa, surge a modalidade licitatória diálogo competitivo, enquanto que as modalidades tomada de preços, convite e Regime Diferenciado de Contratações Públicas deixarão de existir a partir de 1º/4/2023. De acordo com o artigo 17, § 2º, as licitações realizar-se-ão preferencialmente sob a forma eletrônica; no entanto, o artigo 176, II, estabelece a que as compras eletrônicas são obrigatórias, contradição que pode causar problemas na execução da lei (BRASIL, 2021).

Figura 3. Formas de contratar e modalidades de licitação na Lei nº 14.133/2021



Fonte: Elaborada pela autora, baseada na Lei nº 14.133/2021

Além das leis citadas neste estudo, publicadas em atenção à Constituição Federal e que possuem abrangência nacional, o mundo jurídico brasileiro abarca uma multiplicidade de normas infralegais, constituídas por decretos regulamentadores, instruções normativas, resoluções, todos voltados a regular as compras públicas nos contextos local, regional e até mesmo nacional, estas no caso das normas expedidas por órgãos federais.

O Quadro 2 traz a sinopse das normas brasileiras sobre as licitações e contratos administrativos.

Quadro 2. Histórico das normas brasileiras sobre compras públicas

Norma	Data	Assunto
Decreto nº 2.926	14/05/1862	Aprova o regulamento das arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.
Decreto nº 4.536	28/01/1922	Prevê que o empenho da despesa deve ser precedido de contrato, decorrente de concorrência pública para fornecimentos e execução de obras.
Lei nº 4.401	10/09/1964	Estabelece normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União.
Decreto-Lei nº 200	25/02/1967	Institui o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos relativos a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações no âmbito da Administração Federal.
Decreto-Lei nº 2.300	21/11/1986	Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.
Constituição Federal	05/10/1988	Impõe que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados por meio de processo de licitação pública que assegure igualdade de condições aos concorrentes.
Lei nº 8.666	21/06/1993	Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei nº 10.520	17/07/2002	Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Lei nº 12.462	04/08/2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.
Lei nº 14.133	01/04/2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa.

Consigna-se que a Lei nº 14.133/2021, está vigente desde 1º/4/2021, e que as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 (artigos 1º a 47-A) vigerão até 1º/4/2023, o que significa que os órgãos e entidades públicos poderão, até esta data, optar pela utilização da nova ou das antigas leis que regulam as licitações e contratos públicos. Ademais, os Municípios com até 20.000 habitantes terão o prazo de 6 anos, contados de 1º/4/2021, para cumprir parcela das obrigações impostas pela lei, a saber: a promoção da gestão por competências; a designação preferencial de servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública, com formação compatível ou qualificação atestada, para executar a lei; a condução de licitação por servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; a obrigatoriedade da realização de licitação sob a forma eletrônica; e as regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial (BRASIL, 2021), o que lhes possibilita desenvolver ações com base nas boas práticas das demais instituições públicas.

#### **2.4. INOVAÇÃO E MUDANÇAS NAS COMPRAS PÚBLICAS**

O surgimento do conceito de inovação está diretamente ligado a práticas desenvolvidas no campo da iniciativa privada. O tema vem sendo estudado desde o início do século XX e tem como referência a teoria do desenvolvimento econômico de Joseph Alois Schumpeter (SANTOS; FAZION; MEROE, 2011). Apesar de existirem relatos do uso do termo inovação - desde o final da década de 1880, com a finalidade de indicar algo incomum - nenhum precursor da época foi tão influente quanto Schumpeter (ŚLEDZIK, 2013).

Para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a inovação é baseada em um processo de aprendizagem sustentado por diversas entradas e que requer a solução contínua de problemas e apontam para quatro dimensões que podem orientar sua medição, a saber: i) o conhecimento: a inovação deriva da aplicação prática de informações e conhecimentos adquiridos e acumulados ao longo do tempo; ii) a novidade: está relacionada às características do produto ou processo em comparação com alternativas e com experiências anteriores; iii) a implementação: para que a ideia, modelo ou método seja considerado inovador, ele precisa ser implementado, o que exige esforços da organização para que a inovação seja acessível aos potenciais usuários; e iv) a criação de valor: o valor econômico e social, ou a geração de benefícios à organização, é um objetivo implícito da inovação, não podendo ser aferido antes de sua implantação, por ser incerto e heterógeno (OCDE, 2018).

Por se tratar de um processo organizacional, a inovação ocorre de maneira integrada, é contínua, precisa ser gerida e envolve os diversos níveis da organização, inclusive para a

escolha dos métodos mais adequados à realidade perseguida e aos objetivos organizacionais (MARQUES *et al*, 2020). Ainda de acordo Marques *et al* (2020), as melhorias incrementais e adaptações de práticas criadas ou utilizadas em outros ambientes também são consideradas inovação, de onde se depreende que, o que é considerado inovação para uma organização, pode ser uma prática institucionalizada e que trouxe resultados positivos para outra.

Além de significar a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual (OSBORNE; BROWN, 2005), de acordo com a literatura, a inovação pode ser classificada como incremental e radical. A inovação de caráter incremental é definida como aquela que agrega melhorias contínuas nos atributos e características de determinado produto, processo ou método, sem alteração dos principais fundamentos; já a radical é definida como a que introduz um produto, processo ou método novos, promovendo uma ruptura com o modelo vigente (DJELLAL; GALLOUJ; MILES, 2013; FERREIRA *et al*, 2015; OECD, 2018a).

Na visão schumpeteriana, inovação é um "processo de mutação industrial, que revoluciona incessantemente a estrutura econômica por dentro, destruindo incessantemente a antiga, criando incessantemente uma nova" - o que Schumpeter chamou de vendavais de "destruição criativa" (ŚLEDZIK, 2013, p. 90). Assim, de acordo com Schumpeter, inovar está relacionado à geração de lucros e à competitividade no que tange ao setor privado. A exemplo do que ocorre no setor privado, o setor público tem a necessidade de inovar; no entanto, o objetivo é atender à dinamicidade das demandas do Estado e da sociedade. As organizações públicas são cada vez mais chamadas a projetar e implantar práticas de gestão inovadoras para se tornarem mais eficazes e eficientes (ANDREWS *et al*, 2021).

No setor público, a inovação não provém apenas de boas ideias e intenções, mas de um quadro funcional qualificado e constantemente preparado para inovar (CAVALCANTE *et al*, 2017), sendo que no campo das compras públicas, por exemplo, a inovação atua como estímulo ao empreendedorismo, na medida em que as demandas públicas requerem que os potenciais fornecedores desenvolvam novos produtos, e como promotora do desenvolvimento local, tendo em vista que os benefícios concedidos às micro e pequenas empresas potencializam sua capacidade de inovar e crescer (CHAPUIS; GOMES, 2021; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, 2017). No Brasil, a necessidade da inovação no setor público tomou impulso na década de 1980, com o discurso da Nova Administração Pública, e com a redefinição do papel do Estado, a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, que buscou tornar a Administração Pública mais eficiente (KLUMB; HOFFMANN, 2016; MARQUES *et al*, 2020).

As constantes mudanças decorrentes da globalização e das conexões tecnológicas fizeram com que as organizações públicas passassem a se preocupar cada vez mais com o fomento de práticas inovadoras e com a aplicação de ações criativas, como forma de compensar as crescentes expectativas dos cidadãos, os problemas complexos da sociedade e os orçamentos apertados dos governos (CAVALCANTE *et al*, 2017; DE BASTIANI *et al* 2015). Em um contexto de restrições orçamentário-financeiras, inovar é o caminho para atender a demandas sociais cada vez mais crescentes, complexas e urgentes.

Do ponto de vista das gestões públicas municipais, a inovação é entendida como um processo contínuo, responsável por parte das mudanças que promovem alterações na ação estatal e nos processos de formulação e implantação das políticas públicas (BARACCHINI, 2002). No que se refere às organizações públicas federais, a inovação é pensada sob a perspectiva do desenvolvimento de novos métodos internos, de modo que sejam geridos e aperfeiçoados continuamente, processo facilitador do surgimento de outros tipos de inovação (MARQUES *et al.*, 2020). Não obstante o termo inovação apresente diversas acepções, o entendimento acerca do termo converge para o fato de que inovar significa criar algo novo ou aperfeiçoar o que já existe, o que consolida a percepção de descontinuidade com o passado (CAVALCANTE *et al*, 2017).

Ainda no campo da gestão pública, em 1996 foi lançado o 1º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, com a finalidade de incentivar a implementação de inovação que produza resultados positivos para o serviço público e reconhecer e valorizar os servidores públicos que atuam de forma criativa e proativa (ENAP, 2022). De 1996, ocasião em que foram apresentados 162 projetos, dos quais 48 foram premiados, até 2022 foram realizadas 26 edições do concurso, com centenas de iniciativas inovadoras em serviços e políticas públicas dos diversos órgãos e entidades públicas, que agregaram maior eficiência aos processos organizacionais no setor público e a disseminação de boas práticas em nível nacional.

No campo das compras governamentais, as inovações são decorrentes de incrementos no arcabouço legal e normativo, como a criação da modalidade licitatória denominada pregão, que permitiu a realização de licitações na forma eletrônica; da regulamentação do sistema de registro de preços que possibilitou a padronização e centralização das contratações públicas; o estatuto das microempresas e pequenas empresas, instituído com a finalidade de criar vantagens competitivas para empresas desses segmentos, concedendo tratamento favorecido e simplificado em relação ao recolhimento de tributos e às licitações e contratos públicos; a criação dos portais de compras na internet, que ajudou a disseminar o comércio eletrônico dos governos; a implantação do software ALICE, que é uma inteligência artificial que faz a análise

automatizada e contínua de artefatos textuais, como editais de licitação (DOMAKOSKI *et al*, 2011; FERNANDES, 2019; PANIS *et al*, 2022).

Para atender os anseios e mudanças sociais, aperfeiçoar práticas e processos administrativos e incorporar boas práticas nacionais e internacionais às compras realizadas pela Administração Pública, a Lei nº 14.133/2021, por meio de uma regra geral, que é um indutor externo, altera substancialmente as práticas processuais internas atinentes a licitações e contratos públicos. O foco da inovação no setor público está nos processos administrativos internos que, por meio de mudanças radicais ou incrementais, têm o potencial de implantar novos conceitos e práticas de gestão com o fito de promover melhorias contínuas (BOER; DURING, 2001; DE VRIES *et al*, 2015).

## 2.5. LICITAÇÃO ELETRÔNICA

A partir da Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, surgiu a possibilidade da realização de licitação sob a forma eletrônica, já que, até 2002, as compras públicas eram realizadas exclusivamente presencialmente (BRASIL, 2002).

A problemática na legislação brasileira residia no fato de que, apesar das vantagens da licitação eletrônica em relação à presencial, por força do Decreto Federal nº 10.024/2019, apenas no âmbito federal havia a obrigatoriedade legal da realização do pregão na forma eletrônica, o que permitia que os órgãos e entidades públicas dos Estaduais e Municipais elessem, de forma discricionária, a modalidade e a forma para a realização de suas licitações (BRASIL, 2019; CARVALHO *et al*, 2021; FERNANDES; OLIVEIRA, 2015).

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, a realização da licitação na forma eletrônica passa a ser preferencial em relação à forma presencial, o que conduz o gestor público a uma trilha em que, toda vez que pretender realizar uma licitação sob a forma presencial deverá indicar os fatos e fundamentos que motivam sua decisão (artigo 17, § 2º); já o artigo 176, II, não se sabe se por um lapso do legislativo, faz referência à obrigatoriedade da realização da licitação eletrônica, o que, em uma situação ou em outra requer ajustes nos processos de trabalho (BRASIL, 2021).

Além de tornar a licitação eletrônica preferencial, a Lei nº 14.133/2021 reformula as modalidades de licitação, que passam a serem representadas pelo seguinte rol (BRASIL, 2021):

i) Pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

ii) Concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia;

iii) Concurso: modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;

iv) Leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance; e

v) Diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades.

Em suma, de acordo com o novo regramento, as contratações de obras, serviços e compras serão realizadas por meio das modalidades pregão, concorrência e diálogo competitivo, conforme o caso, já que o concurso e o leilão não se destinam a aquisições. Informação divulgada no Painel de Compras do Governo Federal dá conta de que no período de 2018 a 2021, o pregão representou mais de 97% do total dos processos licitatórios realizados no âmbito federal, já excluídas as contratações realizadas por licitação dispensável e inexigível, o que, conforme a Tabela 1, sinaliza que essa modalidade é e continuará sendo a mais utilizada pela Administração Pública (BRASIL, 2022).

Tabela 1. Representatividade do pregão em relação às demais modalidades de licitação

Ano	Pregão	Tomada de Preços	Concorrência	Convite	Concurso	Total	% Pregão
2018	50.676	665	379	121	23	51.864	97,71%
2019	46.979	625	194	145	17	47.960	97,95%
2020	54.287	720	143	60	8	55.218	98,31%
2021	68.779	518	130	39	16	69.482	98,99%
Total	220.721	2.528	846	365	64	224.524	98,31%

Fonte: BRASIL, 2022

A modalidade pregão, independentemente da forma de realização da sessão pública, se presencial ou eletrônica, representa uma inovação no campo das compras públicas por possibilitar: inversão das fases com o julgamento das propostas antes da habilitação dos licitantes, o que confere maior celeridade e simplicidade; disputa por lances, o que possibilita a redução dos valores inicialmente propostos; a transparência dos atos; a ampliação da publicidade, na medida em que o pregão requer que o aviso seja divulgado na imprensa oficial



do ente, em meio eletrônico e, dependendo do vulto da licitação, em jornal de grande circulação; e simplificação da habilitação (BRASIL, 2002; CARVALHO *et al*, 2021; FIGUEIREDO; COSTA, 2019).

A licitação na forma eletrônica é um grande diferencial para a gestão pública, na medida em que, além de possibilitar a transparência dos atos praticados pelos agentes públicos, o que pode inibir atos de corrupção, representa evolução em termos de economia, competitividade, eficiência e agilidade (DOMAKOSKI *et al*, 2011; FERNANDES; OLIVEIRA, 2015; GALLEGO; RIVERO; MARTINEZ, 2021). A transparência dos atos públicos é um dos princípios da governança para o setor público, constituindo-se em uma maneira de permitir que a sociedade obtenha informações atualizadas sobre os procedimentos administrativos, o que cria uma relação de confiança entre o Estado e a sociedade (BRASIL, 2020).

A União Europeia ressalta a importância do processamento eletrônico das contratações públicas, enfocando que os meios eletrônicos de informação e comunicação podem simplificar a publicação dos contratos, aumentar a eficiência e transparência dos atos públicos e ampliar a quantidade de participantes, de modo que a comunicação eletrônica em todas as fases do processo passará a ser obrigatória em relação a algumas fases dos contratos e facultativa em relação a outras (UE, 2014).

Tendo por base a Lei nº 10.520/2002, o que muda em relação aos procedimentos da licitação presencial e da eletrônica é que, enquanto naquela os responsáveis pela condução do certame recebem os interessados presencialmente em data e hora previstas no edital, e os atos públicos ficam restritos àqueles participantes, esta é realizada utilizando uma plataforma digital ou um sistema em que os interessados, respeitado o sigilo das propostas, fazem o credenciamento e encaminham suas propostas e documentos de habilitação por meio eletrônico. Na data indicada para a abertura da sessão, os atos são realizados à distância, permitindo-se que, além da Administração e dos licitantes, toda a sociedade tenha acesso ao que é praticado pelos agentes públicos.

Para a maioria dos Municípios brasileiros, realizar as licitações por meio eletrônico será uma mudança de grande impacto, considerando que, no caso do pregão eletrônico por exemplo, a estrutura competitiva expande a disputa para regiões mais distantes, eliminando barreiras geográficas para a entrada na disputa, facilitando a participação de empresas localizadas em diversos Estados. Assim, a disputa se torna mais acirrada e o poder de mercado das empresas diminui, forçando-as a ofertar a preços mais competitivos e, conseqüentemente, melhora o poder relativo de compra para os consumidores, inclusive do Poder Público (FARIA *et al*, 2011).

No final do processo, quem mais se beneficia com a realização de licitação na forma eletrônica é a sociedade, já que cabe ao governo envidar esforços para que todos os atos atinentes à fase externa da licitação sejam registrados e tornados públicos. Os valores iniciais das propostas, os lances, as manifestações dos interessados, as negociações e os valores finais, tudo é registrado em atas eletrônicas, que são de acesso público a qualquer interessado.

## **2.6. GESTÃO DE PROCESSOS DE COMPRAS**

As compras realizadas nos três níveis de governo, dado o volume de recursos públicos que movimentam, se relevam como uma área muito sensível e suscetível a desvios de conduta, desperdícios, corrupção e ineficiência, esta muitas vezes provocada pela desídia dos gestores públicos, o que reflete diretamente na qualidade de vida da população e nos direitos dos indivíduos (LAURINHO; DIAS; MATTOS, 2017; MUBANGIZI; SEWPERSADH, 2017). Esse segmento ganha mais relevo por ter o potencial de impactar, direta e indiretamente, diversos setores, contribuindo para a promoção do desenvolvimento sustentável da economia, da sociedade e do meio ambiente.

O poder de compra de Estado é um instrumento que, quando utilizado de forma racional, pode fomentar a inovação e o empreendedorismo, promover o desenvolvimento sustentável e estimular o desenvolvimento do microempreendedor individual, das microempresas, das pequenas empresas e principalmente das empresas locais e regionais (BIRDEMAN, 2008; FERNANDES, 2019; ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, 2017).

Das normas brasileiras que balizam as licitações e contratos públicos, é possível extrair mandamentos que demonstram o poder que o Estado tem de, por meio das compras públicas, promover o desenvolvimento humano e nacional, a exemplo do estabelecimento de margem de preferência para a aquisição de bens e preferência para bens manufaturados, nacionais, reciclados, recicláveis, biodegradáveis e de serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; da concessão de tratamento diferenciado e favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte; da preferência por empresas que empregam mulheres vítimas de violência doméstica e egressos do sistema prisional e que promovam ação de equidade entre homens e mulheres; e da reserva de cargos para pessoa com deficiência e reabilitados da Previdência Social (BRASIL, 2006a, 2021).

Nesse contexto, criar mecanismos para potencializar as compras estatais, garantindo efetividade à ação governamental, é um poder-dever dos responsáveis pela gestão da aplicação do erário, respeitando-se os princípios gerais e específicos que norteiam a Administração

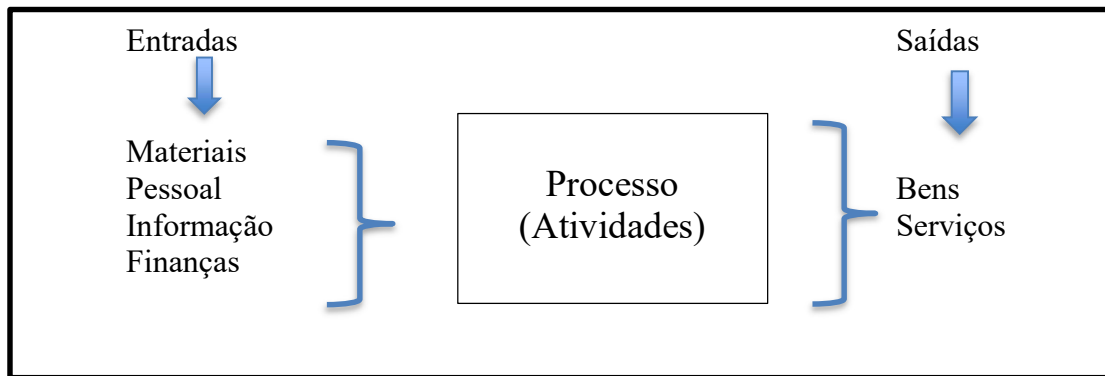
Pública. Entre os princípios aplicáveis às compras públicas, destacam-se o da eficiência, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da celeridade e da economicidade (BRASIL, 2021), nortes que requerem que a Administração Pública repense seus processos internos e desenvolva fluxos que promovam a racionalização do trabalho.

A racionalização de um processo requer conhecer cada uma das etapas a serem executadas, sendo que no caso das compras governamentais, os procedimentos estão devidamente delineados nas leis e regulamentos que regem a matéria. Apesar de o processo de contratação pública ser uno, para fins didáticos, pode-se dividi-lo nas etapas interna, externa e contratual, que em suma compreendem, nessa sequência, o planejamento e estruturação do que se pretende contratar, a seleção da proposta mais vantajosa à Administração e a execução contratual, que inclui a gestão e fiscalização do contrato (MENDES, 2012).

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a contratação pública é composta pelo processo de licitação (Título II), que observa as fases sequenciais da preparação, da divulgação do edital, da apresentação das propostas e lances, do julgamento e habilitação, recursal e da homologação; e pelo processo contratual (Título III), que compreende a formalização e execução do contrato administrativo, da lavratura do ato até o recebimento definitivo e pagamento do objeto do contrato (BRASIL, 2021). Criar um fluxo de trabalho para processar as etapas da licitação e do contrato, tornando-as fluidas e céleres, é uma forma de conferir eficiência e eficácia a todas as etapas do processo estabelecido em lei.

Um processo pode ser caracterizado, em suas diversas acepções, por ser desenvolvido em etapas sequenciais e por ter início e fim determinados, sendo que em uma organização orientada por processos, o enfoque dado à metodologia de execução do trabalho faz com que a visão do todo sobreponha a departamental (ALBUQUERQUE; PEIXOTO SANTA RITA, 2019; BIAZZI; MUSCAT; BIAZZI, 2011). O processo, definido como um conjunto de recursos e atividades inter-relacionadas que transformam entradas (*inputs*) na forma de insumos, em saídas (*outputs*) de bens e serviços (BRASIL, 2006b), pode ser representado pela Figura 4.

Figura 4. Etapas de um processo



Fonte: Adaptado de Biazzi, Muscat e Biazzi (2011).

Os processos organizacionais se desenvolvem em cinco modelos básicos, que possuem as seguintes classificações e características i) fluxo de material: entradas e saídas claras, fluxo observável, desenvolvimento linear e sequência de atividades; ii) fluxo de trabalho: início e final claros, atividades discretas e sequência de atividades; iii) série de etapas: caminhos alternativos para o resultado e conexão entre as atividades; iv) atividades coordenadas: sem sequência obrigatória e fluxo perceptível; e v) mudança de estados: apenas duração prevista e baixo nível de controle (GONÇALVES, 2000). Ainda de acordo com Gonçalves (2000), os modelos de processo formam um espectro que varia do mais concreto, baseado no fluxo de materiais, até o mais abstrato, que sustenta a mudança de estado empresarial.

Além dos modelos básicos, há de se considerar que os processos possuem a característica da interfuncionalidade, o que significa que, enquanto alguns se limitam à unidade funcional, existem outros que extrapolam as fronteiras das áreas funcionais para produzir resultados para os clientes ou para outros processos, sendo denominados de transversais, transorganizacionais, interfuncionais ou interdepartamentais (ABPMP, 2013; GONÇALVES, 2000). Os processos de compras, por abrangerem etapas diversas, que começam na formalização da demanda e terminam com o recebimento definitivo e pagamento do objeto do contrato, são desenvolvidos de forma interfuncional, passando por diversas unidades funcionais da Administração.

Os processos são categorizados, ainda, como processos finalísticos, de apoio e de suporte e críticos. Os processos finalísticos estão relacionados à essência do funcionamento da organização, à missão, visão e objetivos organizacionais e resultam em produtos e serviços oferecidos diretamente ao cliente/cidadão externo; os processos de apoio se relacionam à gestão dos recursos necessários ao desenvolvimento de todos os processos organizacionais, servindo de sustentáculo para os primeiros e tendo como os principais clientes de seus produtos e

serviços as áreas internas; e os processos críticos são os de natureza estratégica para a organização, podendo abarcar processos finalísticos e de apoio (ABPMP, 2013; BRASIL, 2006b, 2018; FERREIRA, 2013). Os processos licitatórios são de apoio, por sustentarem a atividade fim da instituição, e críticos, em razão do volume de recursos financeiros que movimentam, dos segmentos que beneficiam (econômicos e sociais) e da suscetibilidade a desvios, como atos de corrupção e ineficiência.

O modelo de processo abordado nesse estudo é o fluxo de trabalho, por ser aquele em que as atividades são realizadas seguindo uma sequência específica e com início e fim bem definidos, o que pode ser aplicável aos processos de compras, que têm as fases e respectivos processamentos delineados na Lei nº 14.133/2021. A contratação pública tem sua gênese na oficialização da demanda, que pode ser decorrente do planejamento anual das contratações, se desenvolve no planejamento da contratação do que atenderá ao interesse público, na convocação dos interessados e na seleção dos proponentes, se concretiza com a formalização do contrato e finaliza com a execução contratual (BRASIL, 2021).

A Administração Pública se vale dos processos para satisfazer as necessidades dos clientes/cidadãos por meio da entrega de bens e serviços, contratados com pessoas físicas e jurídicas, devendo organizar seus departamentos para que os fluxos de trabalho se alinhem de forma coordenada e sinérgica (BRASIL, 2006b). Estabelecer metodologias para mapear e redesenhar os processos de trabalho é vital para que as atividades desenvolvidas no âmbito do serviço público sejam a chave-mestra para a concretização dos objetivos organizacionais. O mapeamento possibilita o registro documentado dos fluxos de trabalho, tornando as atividades desempenhadas pelos funcionários e servidores transparentes, padronizados, analisáveis, impessoais e eficientes; e o redesenho permite que a organização aperfeiçoe o processo, tornando-o mais simples, claro e eficiente (BRASIL, 2006b, 2018; MOREIRA; COSTA, 2017).

A gestão de processos possibilita que os órgãos e entidades públicas analisem, planejem e executem suas atividades de forma mais racional, potencializando o uso dos recursos humanos, financeiros, materiais e informacionais, ao adequarem suas estruturas e processos internos, aprimorando modelos de gestão e metodologias de trabalho (MELO; MONTEIRO, 2020; TRILHA; ALVES; NUNES, 2018). O foco na melhoria dos processos no setor público está intimamente ligado aos preceitos de governança pública, na medida em que são envidados esforços para promover o alinhamento das ações individuais aos objetivos estratégicos da organização, com a finalidade de gerar valor público e atender às demandas sociais (BRASIL, 2017; MATIAS-PEREIRA, 2010).

O esperado com a gestão de processo é a definição das responsabilidades, o mapeamento dos processos, o agrupamento de atividades semelhantes, a eliminação de etapas desnecessárias, o redesenho dos fluxos de trabalho, a padronização de processos, a identificação de pontos sensíveis e a adoção de sistema de monitoramento, proporcionando maior alinhamento, sinergia e integração dos objetivos organizacionais (GONÇALVES, 2000; MELO; MONTEIRO, 2020).

## **2.7. CENTRALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE COMPRAS**

Não obstante a estrutura organizacional por processos independa da centralização ou descentralização administrativa, já que cada grupo de trabalho tem a liberdade de tomar decisões acerca de determinadas etapas, é importante consignar que o processo de trabalho deve ser coordenado por uma autoridade central, que tem o poder-dever de ratificar etapas chaves do procedimento (GONÇALVES, 2000). A norma geral de licitações e contratos estabelece que compete à determinada autoridade, por exemplo, atribuições relativas à promoção da gestão por competências, a designação dos agentes responsáveis pela execução das compras e a justificativa, aprovação e autorização de procedimentos (BRASIL, 2021), o que indica que uma autoridade centraliza decisões de pontos chave do procedimento de contratação.

Ainda de acordo com a Lei de Licitações e Contratos, os órgãos e entidades públicas devem instruir procedimentos que permitam, preferencialmente, a centralização desses procedimentos de aquisição e contratação, tendo criado o Portal Nacional de Contratações Públicas, portal eletrônico oficial que tem como finalidade a centralização da divulgação dos atos oficiais, a realização dos certames públicos, banco de preços públicos, sistema de registro cadastral de fornecedores, a divulgação de documentos da licitação e o sistema de gestão compartilhada com a sociedade (BRASIL, 2021c). A centralização possibilitada e imposta pelo governo federal alcança todos os Poderes e entes públicos, e abrange desde os procedimentos de planejamento até o termo da execução contratual, disponibilizando ferramentas para a boa gestão pública e para o controle social.

O processamento das compras públicas podem ser realizadas de forma centralizada, descentralizada ou híbrida, sendo que a primeira consiste na constituição de uma unidade central responsável pela realização das compras, consolidando a demanda do setor público, o que confere sinergia às unidades administrativas; na descentralizada, cada órgão, entidade ou beneficiário do orçamento da Administração é responsável pela realização de suas licitações, permitindo que cada qual adquira bens e contrate serviços diretamente do mercado fornecedor

(JOVANOVIC, JOKSIMOVIC, MILOSAVLJEVIC, 2013; PETERSEN, JENSEN, BHATTI, 2022); e a híbrida ou mista consista na combinação das formas centralizada e descentralizada.

Para Fernandes (2015), as configurações básicas das unidades de compras são a existência de um órgão ou agência central responsável pela condução do processo de compras; a descentralização das contratações, situação em que cada unidade ou órgão realiza suas compras; e o compartilhamento das atribuições entre um órgão central de compras e outras áreas que tenham autorização para efetivarem contratações. Para o autor, se por um lado a centralização das compras favorece o controle e possibilita ganhos de escala, por outro, limita o atendimento de demandas setoriais, de modo que o papel estratégico das compras requer a combinação de ambos os modelos, apoiados pela utilização de recursos tecnológicos.

A escolha do sistema de compras, se centralizado, descentralizado ou misto, dependerá dos objetivos e do nível de maturidade da organização, sendo que no caso das compras governamentais, a centralização dos procedimentos em uma unidade administrativa possibilita maior poder de negociação com os fornecedores, o que pode acarretar menor dispêndio de recursos, em razão da economia de escala (MELO; SÁ; MELO FILHO, 2016). Organizações centralizadas primam por metas relacionadas à inovação, transparência, sustentabilidade, promoção da concorrência e responsabilidade social, enquanto as descentralizadas estão interessadas em cumprir a tarefa da compra (GLAS; SCHAUPP; ESSIG, 2017).

Ainda de acordo com Glas, Schaupp e Essig (2017), as organizações que centralizam as compras públicas são estratégicas, enquanto que as que descentralizam são denominadas tradicionais. A centralização das compras públicas, conforme procedimentos e padrões previstos na Nova Lei de Licitações e Contratos Públicos, pretende realçar o caráter estratégico das compras governamentais e potencializar o poder de compra do Estado, promovendo o desenvolvimento da Administração Pública e da sociedade.

A centralização das compras pode ser definida de acordo com diferentes estratégias organizacionais como: i) a centralização em sentido estrito ocorre quando organizações pertencentes ou não de uma mesma estrutura, porém vinculadas compulsoriamente, compartilham o processamento das compras, sendo que uma delas assumem a liderança em relação às demais; ii) a centralização por compra conjunta interorganizacional ocorre quando organizações não pertencentes a uma estrutura compartilham o processo de compras, em cooperação e visando interesses mútuos; e iii) a centralização por compra conjunta intraorganizacional, que ocorre quando organizações de uma mesma estrutura, se unem voluntariamente para processar as compras de forma compartilhada (SANTOS, 2019).

Nas estratégias elencadas no parágrafo anterior, a centralização em sentido estrito pode ser exemplificada no Município que cria uma central de compras responsável por todas as contratações, retirando das Secretarias a competência para processar as compras; a compra conjunta interorganizacional é exemplificada no Município que possui uma central de compras estruturada para apoiar suas Secretarias nas contratações centralizadas; e a compra conjunta intraorganizacional é exemplificada quando Secretarias pertencentes a um Município se unem voluntariamente para processar suas compras.

A primeira experiência de centralização e organização das compras públicas no Brasil remonta a 1931, ocasião em que o governo se baseou em modelos e na experiência internacional; no entanto, a falta de conhecimento sobre a padronização das compras prejudicou a operacionalização da centralização (FERNANDES, 2015). Daquela época aos dias atuais, a centralização teve como sustentáculo a padronização de procedimentos e de produtos, o estabelecimento de órgãos centrais com as atribuições de centralizar as contratações e a utilização do sistema de registro de preços no âmbito da União, nos Estados e nos Municípios (BRASIL, 2022).

Na União Europeia, a Diretiva 2014/24/UE define que as atividades de aquisição centralizada são atividades realizadas a título permanente sob as formas de aquisição de bens e prestação de serviços e da adjudicação de contratos públicos ou celebração de acordos de obras, destinados a atender as autoridades adjudicantes; estabelece, ainda, que os Estados-Membros poderão prever a existência de uma central de compras que centralize as atividades de contratações de bens, serviços e obras (UE, 2014). A norma de compras governamentais vigente na União Europeia (2014), bloco econômico composto por 27 países, em suas considerações iniciais justifica que os mercados públicos registram forte tendência para a agregação e centralização das aquisições, com a finalidade de obter economia de escala, reduzir os preços e os custos de transação e melhorar e profissionalizar a gestão de contratos públicos e que as técnicas de aquisição centralizada são cada vez mais utilizadas na maioria dos Estados-Membros.

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no relatório *Economic Survey of Brazil*, de 2018, e em recomendações feitas nos anos de 2017 e 2019, a organização internacional composta por 38 países-membros e que reúne as economias mais avançadas do mundo e países emergentes como Coreia do Sul, Chile, México e Turquia, recomendou ao Brasil a revisão das leis de contratação pública e a centralização das compras públicas em um órgão central, com vistas a melhoria das políticas macroeconômicas e de governança econômica do país, e maior controle (IPEA, 2021; OECD, 2018b).



A centralização das compras públicas confere maior eficiência ao procedimento de compras, considerando que, independentemente da origem da demanda, um setor é responsável por consolidar as solicitações para a realização de licitações e por tomar todas as decisões relativas ao andamento do processo. A centralização proporciona a redução de custos, na medida em que quanto mais processos agrupados, maior a economia de custos de transação, economia de horas de trabalho, possibilitando que os funcionários possam desempenhar outras atividades do setor, economia de escala, com a junção das demandas, e economia de informação (JOVANOVIĆ; JOKSIMOVIĆ; MILOSAVLJEVIĆ, 2013; PETERSEN; JENSEN; BHATTI, 2022).

As estruturas organizacionais de compras variam de unidades complexas, setorializadas e organizadas funcionalmente para que os processos sejam executados em fluxos que garantam o célere atendimento da demanda, a unidades bastante simples em que um servidor pode ser responsável pelo desempenho de diversos papéis, situação que contraria o princípio da segregação de funções, necessário à garantia da lisura do procedimento.

Nas compras governamentais são identificados *stakeholders* externos (licitantes, fornecedores, prestadores de serviços, órgãos reguladores, controle externo) e internos (gestores, usuários de serviços, controle interno) (ARAÚJO; MATOS; ENSSLIN, 2020), envolvidos nos processos e que processam informações que produzem efeitos para todos os envolvidos e, especialmente, para a sociedade destinatária das políticas e serviços públicos. A diversidade de *stakeholders* e o volume de compras realizadas pelos órgãos e entidades públicas requerem a adoção de mecanismos que visem à especialização dos procedimentos de compras.

No setor público, as experiências de centralização demonstram benefícios em relação à racionalização de processos, redução dos custos, padronização de bens e serviços, economia de escala, transparência, congregação de esforços para capacitar e qualificar equipes de trabalho, redução da quantidade de servidores alocados no processamento, redução do tempo de processamentos, facilitação e uniformização da comunicação, possibilidade de viabilizar contratações mais complexas e que requerem pessoal especializado e alinhamento estratégico, (BALTAR NETO, 2015; NEGRÃO; MATOS, 2016; SANTOS, 2019).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados na realização deste estudo para responder às questões de pesquisa.

Para alcançar os objetivos propostos na pesquisa, são expostas a caracterização do estudo, o tipo de amostragem e abordagem, a apresentação e descrição dos instrumentos utilizados e, por fim, os procedimentos de coleta e análise dos dados.

#### 3.1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

O método de pesquisa é a forma, o somatório de processos por meio dos quais se permite conhecer a natureza de um problema, ele mostra como pode ser alcançado um determinado objetivo (OLIVEIRA, 1999).

Quanto à área de conhecimento, esta pesquisa é classificada como pertencente às Ciências Sociais Aplicadas; quanto à finalidade, é classificada como pesquisa aplicada, que é aquela voltada à aquisição de conhecimentos a serem aplicados em uma situação específica; quanto aos propósitos ou objetivos gerais, é classificada como exploratória, por proporcionar maior aproximação a um fato, tendo como objetivo desenvolver, esclarecer ou mudar conceitos ou ideias, e descritiva por estudar as características de um grupo ou fenômeno, ou ainda quando estabelece relações entre variáveis; quanto à natureza dos dados, se trata de uma pesquisa qualitativa em que os dados foram coletados por meio de pesquisas bibliográfica, documental e de levantamento de campo (*survey*) (GIL, 2017).

De acordo com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência destinada ao fomento da pesquisa científica e tecnológica, o objeto desta pesquisa abarca matérias do Direito Público (Administrativo e Constitucional) e da Administração Pública (Contabilidade e Finanças Públicas), estando, portanto, classificada como pertencente à área das Ciências Sociais Aplicadas<sup>1</sup>.

Uma pesquisa com abordagem qualitativa é voltada à exploração e ao entendimento do significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve perguntas e procedimentos, coleta de dados no ambiente do participante,

---

<sup>1</sup> O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) é uma agência do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que tem como principais atribuições fomentar a pesquisa científica e tecnológica e incentivar a formação de pesquisadores brasileiros. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/documents/11871/24930/TabeladeAreasdoConhecimento.pdf/d192ff6b-3e0a-4074-a74d-c280521bd5f7>. Acesso em: 10 dez. 2021.

análise indutiva dos dados partindo do particular para o geral e análise do pesquisador sobre o significado dos dados (CRESWELL; CRESWELL, 2021). Já a abordagem quantitativa permite determinar indicadores, ou seja, permite a aferição de dados representativos e objetivos de determinada realidade, tendo como ponto central a materialização físico-numérica do objeto explorado (MUSSI, *et al.* 2019).

Considerando as diversas estratégias utilizadas para a análise do objeto da pesquisa e para atingir o objetivo proposto, incluindo a aplicação de questionário composto por questões abertas e fechadas, foi realizada uma pesquisa de abordagem quali-quantitativa.

A pesquisa bibliográfica é realizada a partir de material já publicado, como livros, revistas, teses, dissertações e artigos científicos, e a pesquisa documental é realizada por meio da consulta a materiais e documentos, como boletins, documentos pessoais, atos administrativos e jurídicos, fotografias e registros estatísticos que ainda não receberam um tratamento analítico (GIL, 2017). Ainda de acordo com Gil (2017), enquanto a pesquisa bibliográfica é fundamentada em documentos que foram escritos com o propósito de serem lidos por público específico, a documental se sustenta em documentos de todo tipo, produzidos internamente pela organização, com finalidades diversas.

### **3.2. OBJETO E PARTICIPANTES DO ESTUDO**

O objeto de estudo desta pesquisa são os entes da Federação compostos pelos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, que são responsáveis pela realização das compras públicas e que, por consequência, são ou serão impactadas pelas alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). A lei em comento estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo aplicável, ainda, aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e ao Poder Legislativo dos Municípios (BRASIL, 2021).

De acordo com a Nova Lei de Licitações e Contratos, os Tribunais de Contas devem atuar ativamente nas diversas etapas do processo de contratação pública, da capacitação dos servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução da lei até as análises (prévia, concomitante e posterior) das contas prestadas relativas aos processos de contratações públicas, enquanto órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas (BRASIL, 1988, 2021).

Considerando a relevância dos Tribunais de Contas para a fiel aplicação das normas atinentes a licitações e contratos públicos, são selecionados como participantes deste estudo o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS) e os 79 Municípios sob sua jurisdição. O TCE/MS participa como instituição responsável pela fiscalização dos atos atinentes às contratações públicas e, portanto, como detentor de dados e informações sobre as contratações realizadas pelos Municípios e que colaboram com a pesquisa; e as demais instituições como os executores das contratações públicas e que estão vinculados ao cumprimento das normas norteadoras da matéria.

Não obstante a Lei nº 14.133/2021 abarque todas as instituições públicas que têm o dever de licitar, foram selecionados os Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul com vistas a delimitar uma amostra para o estudo, sem prejuízo dos resultados a serem alcançados. Pelas características do objeto em estudo, dos objetivos propostos e considerando a abrangência nacional das normas gerais de licitações e contratos, os resultados desta pesquisa podem ser replicados e aplicados em quaisquer outras instituições públicas, que contratam com recursos públicos. Para que a pesquisa seja embasada em dados significativos, a amostra deve ser constituída por uma quantidade adequada de elementos (GIL, 2017).

Para o levantamento dos dados, como critério inicial foi consultado o *site* oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a obtenção de dados acerca da população dos Municípios do Estado de Mato Grosso Sul. Esse levantamento tem relevância para a delimitação do campo de estudo, tendo em vista que se pretende analisar os resultados considerando o tamanho dos Municípios. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Estado de Mato Grosso do Sul é composto por 79 Municípios, com população estimada para o ano de 2021<sup>2</sup> de 2.839.188 habitantes (IBGE, 2021), conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – População estimada para o ano de 2021 – Mato Grosso do Sul

Posição	Municípios	População	Posição	Municípios	População
1º	Campo Grande	916.001	41º	Coronel Sapucaia	15.449
2º	Dourados	227.990	42º	Paranhos	14.576
3º	Três Lagoas	125.137	43º	Nioaque	13.794
4º	Corumbá	112.669	44º	Camapuã	13.675
5º	Ponta Porã	95.320	45º	Deodópolis	13.043
6º	Sidrolândia	60.792	46º	Aral Moreira	12.511
7º	Naviraí	56.484	47º	Eldorado	12.447
8º	Nova Andradina	56.057	48º	Brasilândia	11.835

<sup>2</sup> O estudo foi realizado com base na população estimada para o ano de 2021 considerando que, até o fechamento deste estudo, o Censo Demográfico 2022 não estava concluído. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 6 mar. 2023.

9°	Maracaju	48.944	49°	Tacuru	11.795
10°	Aquidauana	48.184	50°	Dois Irmãos do Buriti	11.547
11°	Paranaíba	42.401	51°	Batayporã	11.368
12°	Amambai	40.247	52°	Angélica	11.081
13°	Rio Brillhante	38.844	53°	Sete Quedas	10.751
14°	Coxim	33.547	54°	Glória de Dourados	9.934
15°	Caarapó	31.005	55°	Guia Lopes da Laguna	9.754
16°	Miranda	28.423	56°	Japorã	9.372
17°	São Gabriel do Oeste	27.660	57°	Anaurilândia	9.116
18°	Chapadão do Sul	26.499	58°	Antônio João	9.082
19°	Aparecida do Taboado	26.386	59°	Santa Rita do Pardo	7.948
20°	Jardim	26.375	60°	Bodoquena	7.802
21°	Itaporã	25.478	61°	Pedro Gomes	7.568
22°	Anastácio	25.336	62°	Inocência	7.566
23°	Ribas do Rio Pardo	25.310	63°	Laguna Carapã	7.496
24°	Bela Vista	24.842	64°	Jaraguari	7.342
25°	Ladário	24.040	65°	Bandeirantes	7.281
26°	Bataguassu	23.620	66°	Juti	6.861
27°	Ivinhema	23.277	67°	Selvíria	6.555
28°	Nova Alvorada do Sul	22.967	68°	Caracol	6.247
29°	Terenos	22.721	69°	Corguinho	6.158
30°	Bonito	22.401	70°	Vicentina	6.115
31°	Cassilândia	22.063	71°	Douradina	6.025
32°	Itaquiraí	21.604	72°	Paraíso das Águas	5.751
33°	Costa Rica	21.456	73°	Alcinópolis	5.489
34°	Sonora	20.158	74°	Rochedo	5.120
35°	Rio Verde de Mato Grosso	20.025	75°	Rio Negro	4.758
36°	Fátima do Sul	19.152	76°	Jateí	4.015
37°	Mundo Novo	18.578	77°	Taquarussu	3.588
38°	Porto Murtinho	17.460	78°	Novo Horizonte do Sul	3.556
39°	Iguatemi	16.273	79°	Figueirão	3.066
40°	Água Clara	16.025	Total		2.839.188

Fonte: IBGE (2021)

Os Municípios brasileiros são classificados pelo IBGE de acordo com o porte populacional, utilizando-se do seguinte critério: com até 20.000 habitantes são classificados como de pequeno porte 1; com população de 20.001 a 50.000 habitantes são de pequeno porte 2; de 50.001 a 100.000 habitantes são de médio porte; e acima de 100.000 habitantes são de grande porte (SUAS, 2015).

A segregação por faixa populacional é relevante na medida em que demonstra que a maioria dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul tem menos de 20.000 habitantes, o que os concede o prazo de 6 (seis) anos, ou seja, até março de 2027, para a adoção das medidas atinentes à promoção da gestão por competências, da preferência por servidor efetivo e funcionário público para atuar nas licitações, da preferência de realização de licitação sob a forma eletrônica e das regras relativas à divulgação em *site* eletrônico oficial, inovações impostas pela nova lei.

Nos Municípios, a participação se dará por meio da colaboração dos responsáveis pelo setor de licitações e contratos como respondentes de questionário que será aplicado no processo de coleta dos dados e de consulta aos sites oficiais e portais de transparência; e no Tribunal de Contas, por meio da coleta de dados relativos aos processos de prestação de contas, necessários à pesquisa documental. É relevante consignar que, nos termos da Lei de Acesso à Informação (LAI), as informações sobre as licitações e contratos públicos devem ser públicas, salvo os casos sigilosos protegidos por lei.

### 3.3. INSTRUMENTOS E ARTEFATOS UTILIZADOS

Os dados do estudo serão coletados de quatro formas, conforme segue:

1. A primeira forma de coleta se dará por meio de questionário misto (questões fechadas e abertas) aplicado aos responsáveis pelas licitações e contratos nos Municípios Sul-mato-grossenses, com a finalidade de coletar informações acerca do setor de compras e dos agentes responsáveis pelo procedimento licitatório;
2. A segunda, por meio de pesquisa documental no *site* oficial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (Portal do Jurisdicionado e Portal de Normas e Jurisprudência), para coleta de informação dos resultados dos julgamentos proferidos nas prestações de contas;
3. A terceira, por meio da pesquisa documental em sítios oficiais do Governo Federal, para análise das normas que tratam das contratações públicas, especialmente nas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, nº 12.462/2011 (artigos 1º a 47-A) e nº 14.133/2021 e para a coleta de informações sobre os processos de compras e procedimentos adotados em nível nacional e dos governos municipais do Estado de Mato Grosso do Sul; e
4. A quarta, por meio de pesquisa bibliográfica em artigos científicos e livros que tratam do tema.

O questionário a ser aplicado é estruturado com questões abertas e fechadas, embasadas no referencial teórico-legal deste estudo. As questões foram elaboradas no aplicativo de gerenciamento de pesquisas *online Google Forms* e encaminhadas, por *e-mail*, aos responsáveis pelas unidades de compras nos Municípios. O *Google Forms* foi escolhido por ser disponibilizado gratuitamente e por possuir interface amigável e os respondentes do

questionário são os responsáveis pelas licitações e contratos públicos nos Municípios Sul-matogrossenses.

O sistema digital do Tribunal de Contas, que permite a tramitação dos processos de forma 100% eletrônica, é utilizado pelas unidades jurisdicionadas para as prestações de contas dos atos fiscalizados. No sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado do Estado de Mato Grosso do Sul são disponibilizadas informações de acesso público, elemento indispensável ao controle social, e de acesso restrito aos servidores da instituição, mas que, em atenção à Lei nº 12.527/2011 (LAI), podem ser tornadas públicas, a exemplo do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), disponibilizado no Portal do Tribunal de Contas do Estado e pelo Instituto Rui Barbosa (IRB).

No que se refere à pesquisa bibliográfica, foi realizada a coleta de informações em artigos científicos disponíveis nas bases do Portal de Periódicos da Capes e da *Web of Science*, e em livros disponíveis em bibliotecas públicas e em sites na internet.

Para a coleta dos artigos na base de dados do Portal de Periódicos da Capes, utilizou-se a *string* de busca “compras públicas”, tendo sido encontrados inicialmente 765 trabalhos. Para refinar a pesquisa, foram adotados os seguintes procedimentos: seleção de periódicos revisados por pares; seleção de artigos; definição do corte temporal de 2010 a 2021; seleção de trabalhos que abarquem os assuntos compras públicas, administração pública, política pública, gerenciamento, Brasil, estudos de caso, sustentabilidade, inovações, compras governamentais, desenvolvimento sustentável, aspectos econômicos (temas disponíveis para seleção).

Em relação ao banco da *Web of Science*, foi utilizada a *string* de busca “*public procurement*”, tendo sido encontrados inicialmente 806 trabalhos. Para que a pesquisa estivesse mais alinhada ao objeto da pesquisa, a *string* foi reformulada para “*public procurement*” AND (“*bidding*” OR “*public management*” OR “*government*”), e adotados os seguintes procedimentos de seleção: período de 2010 a 2021; áreas de pesquisa: Economia Empresarial, Direito Governamental, Administração Pública e outros temas de Ciências Sociais; tipo de documento artigo.

Após a aplicação dos procedimentos aqui relatados, foram selecionados 127 artigos do Portal de Periódicos da Capes e 317 do *Web of Science*. A diferenciação dos termos nas línguas portuguesa e inglesa se deve ao fato de que, na primeira base, o objetivo era pesquisar artigos que refletissem a realidade brasileira, e na última, porque aquela base não possibilita buscas no idioma português e amplia a pesquisa para abarcar estudos internacionais. Em ambas as bases foi definido o corte temporal de 2010 a 2021 com a finalidade de pesquisar trabalhos mais recentes e que, por consequência, refletissem as últimas temáticas das compras públicas.

Selecionados os 444 trabalhos com títulos que fazem referência às compras governamentais, passou-se à leitura dos resumos dos com potencial para corroborar com as estatísticas do setor, dos quais foram selecionados 198 trabalhos utilizados para apurar o panorama das compras governamentais nos contextos nacional e internacional, com o levantamento do volume de publicações por ano, os temas mais estudados no segmento e os países de origem dos autores.

Dos resumos selecionados, foi feita a busca dos textos na internet, ocasião em que foram baixados 104 trabalhos, que foram lidos, para a escolha de um total de 64 que, com base em parâmetros definidos em conjunto com o professor orientador, foram selecionados para fornecerem subsídios para o referencial teórico, observando-se que as referências do portfólio selecionado serviram de base para acesso a outros trabalhos. O passo a passo dessa seleção do portfólio está demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3. Processo de seleção dos artigos acadêmicos

Processo	Quantidade
Total selecionados das bases	1.571
Títulos selecionados	444
Resumos selecionados para estatísticas	198
Trabalhos baixados	104
Total selecionados para colaborar com o referencial teórico	64

Fonte: Dados da pesquisa.

### 3.4. PROCEDIMENTO DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para a coleta dos dados, inicialmente foi consultado o site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a obtenção de dados acerca da população do Estado de Mato Grosso Sul e de seus Municípios. Esse levantamento tem relevância para que no final do estudo se possa comparar as localidades com base no tamanho da população. Os dados relativos à quantidade de Municípios e as respectivas populações estão na Tabela 2.

A coleta de dados segue por dois caminhos, a saber:

- i) pesquisa direta por meio da aplicação de questionários aos responsáveis pelas áreas de compras dos Municípios; e
- ii) pesquisa documental nos sítios oficiais do Governo Federal, dos Municípios e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Não obstante o artigo 176 da Lei nº 14.133/2021 tenha concedido o prazo de 6 (seis) anos, ou seja, até 1º/4/2027, aos Municípios com até 20.000 habitantes, contados da data de sua



publicação, para o cumprimento dos requisitos atinentes à gestão por competências e a designação dos agentes responsáveis pelo processamentos das compras, da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica e das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial (BRASIL, 2021), a proposta inicial deste estudo é investigar todos 79 entes municipais sul-mato-grossenses.

Para a coleta dos dados por meio dos questionários, adotou-se o seguinte procedimento: coleta de informações relativas aos servidores que atuam no setor de licitações e contratos (nome, cargo/função e e-mail) nos sites oficiais nos Municípios e por meio de contato por telefone; inserção das questões na ferramenta “*Google Forms*”; remessa eletrônica do *link* das questões aos respondentes; e tabulação das respostas dos questionários. O roteiro do questionário foi composto por 53 perguntas, organizadas em dois grupos que tratam do i) processamento das licitações e contratos e dos ii) agentes responsáveis pelas contratações, conforme APÊNDICE A.

Na pesquisa nos sítios oficiais, acessaram-se os Portais da Transparência dos 79 municípios, para aferir quais deles tinham os dados relativos às licitações nas diversas modalidades. De acordo com a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o Estado deve garantir o direito de acesso à informação sobre as despesas públicas, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011b). As informações sobre as licitações foram levantadas com base nas duas fontes de pesquisa, questionário *online* aplicado aos responsáveis pelas unidades de compras nos municípios e sítios oficiais, com a finalidade de comparar dados.

Especificamente no que se refere à quantidade de processos de compras produzidos, adotou-se como critério a seleção dos anos de 2018 a 2021. Esse corte temporal se deve ao fato de que, em 2019 foi publicado o Decreto Federal nº 10.024, que dispõe que a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, é obrigatória no âmbito da Administração Pública federal e para os demais entes quando estes realizarem licitações para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns utilizando recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse (artigo 1º, § 3º). Esse normativo já sinalizava a tendência de privilegiar a realização de licitações eletrônicas em âmbito nacional.

Quanto à coleta de dados no sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado, foram acessados o Portal do Jurisdicionado e o Portal de Normas e Jurisprudência para coleta de informações acerca das unidades jurisdicionadas; das estatísticas de processos licitatórios e de contratações (quantidades e valores); das irregularidades mais recorrentes cometidas pelas unidades jurisdicionadas.

Para a análise dos dados fez-se uma correlação entre os objetivos específicos propostos neste estudo com a fundamentação teórica, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3. Procedimento para levantamento e análise de dados

Objetivos específicos	Base teórico-legal	Tipo de Pesquisa	Método
Identificar as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, em relação às Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011.	Subitem 2.3 – Base legal para as compras públicas.	Documental e bibliográfica	Análise comparativa das normas federais de licitações, considerando os preceitos teóricos sobre inovação.
	Subitem 2.4 – Inovação na Administração Pública.		
Levantar os dados processuais e de pessoal das áreas de compras dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.	Subitem 2.2 – Compras na Administração Pública.	De campo e documental	Aplicação de questionário; pesquisa nos portais de transparência.
	Subitem 2.3 – Base legal para as compras públicas.		
Aferir qual a proporção entre as licitações eletrônicas e presenciais realizadas pelos Municípios, de 2018 a 2021.	Subitem 2.3 – Base legal para as compras públicas;	De campo e documental	Pesquisa nos portais de transparência e sites oficiais; questionário.
	Subitem 2.5 – Licitação Eletrônica.		
Elaborar um diagnóstico sobre o processo licitatório nos Municípios do Estado.	Subitem 2.1 – Administração Pública e governança Pública.	De campo e documental	Análise dos processos internos dos Municípios, com base no que está estabelecido na lei.
	Subitem 2.2 – Compras na Administração Pública.		
	Subitem 2.3 – Base legal para as compras públicas.		
	Subitem 2.6 – Gestão de processos de compras públicas.		
	Subitem 2.7 – Centralização dos processos de compras.		

Fonte: Elaborado pela autora.

As correlações entre os objetivos específicos, o referencial teórico-legal e a metodologia utilizada, conforme detalhado no Quadro 1, sustentarão os resultados e conclusões deste estudo.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com sustentáculo nos instrumentos de pesquisa aplicados para a coleta de dados, foram apurados os resultados explanados a seguir.

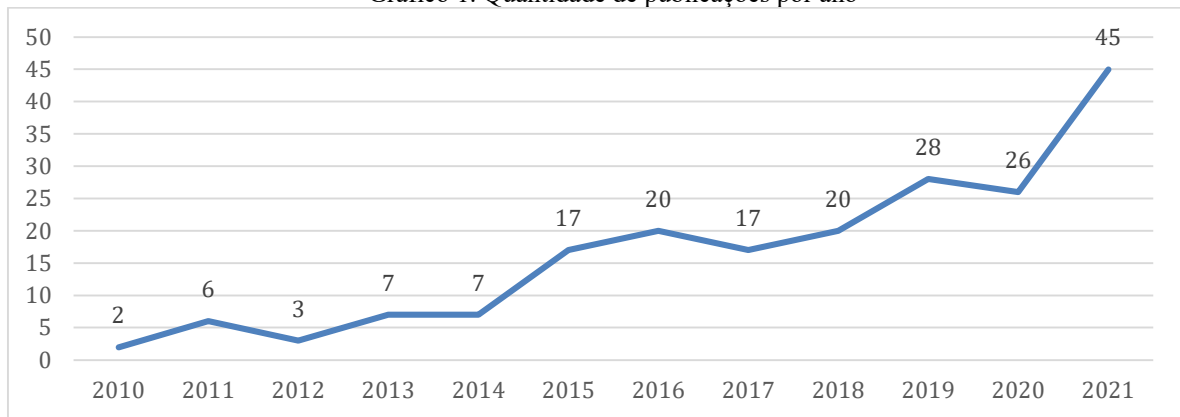
### 4.1. PANORAMA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Tendo em vista o volume de recursos financeiros que é empregado pelos governos em todo o mundo para suprir as demandas sociais por bens e serviços públicos, o que faz com que esse segmento impacte significativamente nas esferas pública e privada, este trabalho teve como um dos objetivos específicos identificar, por meio de estudos acadêmicos, as abordagens sobre esse tema, o que inclui conhecer o volume de trabalhos publicados a cada ano no período de 2010 a 2021, os países de origem dos autores e os assuntos mais estudados.

Conforme descrito no subitem 3.3 deste trabalho, a pesquisa bibliográfica nas bases de dados do Portal de Periódicos da Capes e da *Web of Science* retornou inicialmente, respectivamente, 444 artigos que, após a leitura dos resumos para a seleção dos temas alinhados à temática das compras governamentais e exclusão das duplicidades, em virtude de publicações nos idiomas português e inglês, resultou em um portfólio inicial de 198 trabalhos, que abordam os mais diversos assuntos dentro do universo estudado e que serviram de base para as estatísticas do setor. Com base na leitura dos títulos e dos resumos, apuraram-se os resultados explanados a seguir.

O primeiro resultado relativo aos indicadores da produção científica diz respeito à quantidade de publicações por ano. Conforme se observa no Gráfico 1, as produções que abordam o tema compras públicas aumentam a cada ano e, apesar de períodos de oscilação, a demonstração gráfica aponta para um campo com tendência de crescimento nas pesquisas e publicações. É relevante observar que no ano de 2021 houve um aumento de 73,08% nas publicações em relação a 2020, o que demonstra o crescente interesse no tema. Se comparados os 10 últimos anos, houve um aumento de 1.400% em 2021, em relação à 2012.

Gráfico 1. Quantidade de publicações por ano

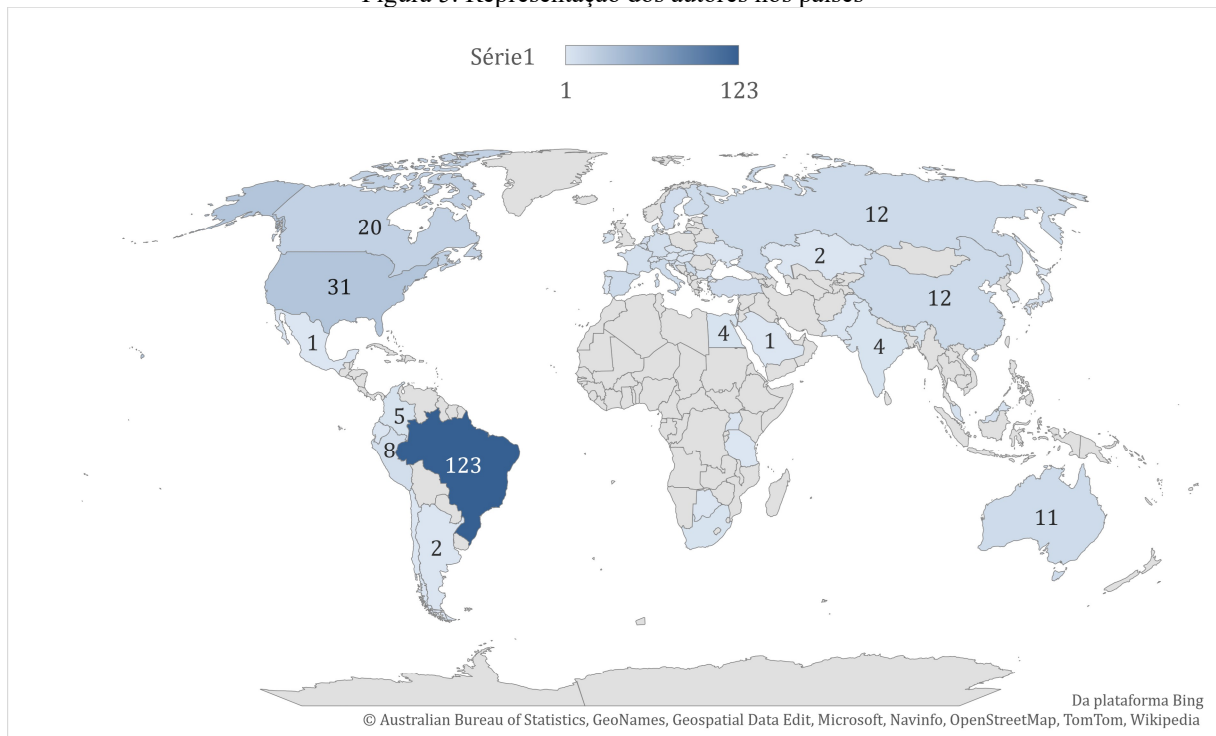


Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa.

Esse primeiro resultado demonstra que, além das circunscrições das instituições públicas, as compras governamentais têm despertado crescente interesse de outros segmentos. Enquanto as instituições privadas se interessarem das compras governamentais como mercados fornecedores e parceiros da Administração Pública, colaborando no desenvolvimento de soluções e inovações, a ascendência das publicações científicas demonstra que esse tema permeia de forma significativa o universo acadêmico, o que pode se revelar como subsídio robusto para o desenvolvimento do setor, na medida em que mais pesquisas buscam respostas para questões e lacunas pontuais.

Quanto à distribuição dos autores pelo globo terrestre, dos 438 autores, 123 são do Brasil (28,08%) e dos 198 trabalhos, 52 são publicações do Brasil (26,26%). Em seguida, os países com as maiores quantidades de publicadores são os Estados Unidos da América (31 autores), Inglaterra (21 autores), Canadá (20 autores), País de Gales (14 autores), China, Rússia e Sérvia (12 autores cada), Espanha, Austrália, Finlândia e Itália (11 autores cada), Holanda e Turquia (10 autores cada), Eslovênia e Suécia (9 autores cada), Peru (8 autores), Alemanha, França e Bélgica (7 autores cada), Malásia (6 autores), Colômbia e Eslováquia (5 autores cada) e África do Sul, Egito, Países Baixos, Irlanda, Índia e Dinamarca (4 autores cada). Outros grupos de 6, 7 e 10 países tiveram, respectivamente, 3, 2 e 1 autores representando-os. Por questões de escala, nem todas as quantidades são demonstradas na Figura 5.

Figura 5. Representação dos autores nos países



A Figura 5 demonstra a representatividade dos autores por país, sendo que as localidades constantes da amostra contemplam todos os continentes do globo terrestre e estão sinalizadas na cor azul, com gradação mais clara para os países com menor quantidade de autores e mais escuro para os com maior quantidade.

No que se refere aos assuntos mais estudados no campo das compras públicas, o resultado da pesquisa demonstra que, no período de 2010 a 2021, os temas mais abordados nos artigos científicos publicados nas diversas partes do mundo estão elencados, ordenados de acordo com a relevância do enfoque conferido pelos pesquisadores, na Tabela 4.

Tabela 4. Assuntos mais estudados nos artigos acadêmicos

Ordem	Assunto	Quantidade
1º	Sustentabilidade	27
2º	Compras públicas eletrônicas	22
3º	Corrupção	18
4º	Microempresa e empresa de pequeno porte (PME)	16
5º	Inovação	13
6º	Eficiência	11
7º	Regulamentação	7
8º	Transparência pública	6
8º	Preço	6
8º	Centralização das compras	6

8º	Acordo sobre Compras Governamentais (GPA <sup>3</sup> , na sigla em inglês)	6
8º	Parceria público-privada (PPP)	6
9º	Riscos	4
10º	Ineficiência	3
10º	Princípios	3
11º	Planejamento da contratação	2
11º	Licitação conjunta	2
11º	Qualidade	2

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa

Conforme se observa, os temas que se destacam, nesta ordem, são sustentabilidade, compras públicas eletrônicas, corrupção, incentivo às micro e pequenas empresas, inovação e eficiência. Dos 44 artigos extraídos do Portal de Periódicos da Capes, 38 são publicações brasileiras, 13 tratam de sustentabilidade e 8 de compras públicas eletrônicas. No que se refere à *Web of Science*, que é uma base de dados mais diversificada no que se refere aos países de origem das publicações e que também contém publicações de autores brasileiros, dos 154 trabalhos, 17 tratam de corrupção, 16 de micro e pequenas empresas, 14 de sustentabilidade e compras públicas eletrônicas e 13 de inovação, demonstrando, mais uma vez, as tendências mundiais quando o assunto são as compras governamentais.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos amplia o rol de princípios de 9 na Lei nº 8.666/1993 para 22 na Lei nº 14.133/2021, elencando entre outros, o desenvolvimento nacional sustentável, a eficiência, a eficácia, a legalidade, o planejamento, a transparência, a celeridade, a igualdade, a competitividade e a economicidade (BRASIL, 2021). No apanhado geral, os trabalhos publicados sobre a área e os princípios brasileiros que norteiam as licitações apresentam correlação temática, demonstrando que a alteração normativa promovida pelo legislador está alinhada, intencionalmente ou não, com o que é pesquisado pelos acadêmicos.

## 4.2. LICITAÇÕES ELETRÔNICAS NOS MUNICÍPIOS

Os questionários foram enviados a todos os 79 Municípios Sul-mato-grossenses, dos quais 57 responderam as questões e encaminharam suas planilhas com os quantitativos de procedimentos realizados no período de 2018 a 2021, de modo que as informações coletadas

---

<sup>3</sup> O Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) é um tratado plurilateral que conta com 21 partes signatárias, correspondentes a 48 países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Disponível em: [ficha-informativa-gpa.pdf \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/ficha-informativa-gpa.pdf). Acesso em: 28 jun. 2022.

por meio dos questionários foram utilizadas como critério para determinar a amostra analisada, conforme Tabela 5.

Tabela 5. Quantidade de Municípios selecionados, por faixa populacional

Faixa populacional	Porte populacional	Quantidade Total	Amostra	% Amostra
Até 20.000 habitantes	Pequeno porte 1	44	27	61,36%
De 20.001 a 50.000 habitantes	Pequeno porte 2	27	23	85,19%
De 50.001 a 100.000 habitantes	Médio porte	4	3	75,00%
Acima 100.000 habitantes	Grande porte	4	4	100,00%
Total		79	57	72,15%

Fonte: IBGE (2021); SUAS (2015)

Os questionários respondidos pela amostra tiveram seus dados tabulados para fazer parte deste estudo, de modo que fosse possível aferir quais deles realizam licitações eletrônicas e qual a proporção em relação às realizadas sob a forma presencial. A Tabela 6 demonstra a quantidade total de licitações e de contratações diretas (dispensável e inexigível) realizadas pela amostra no período de 2018 a 2021, conforme o porte populacional dos Municípios.

Tabela 6. Quantidade de licitações por modalidade, ano e faixa populacional

Ano	Modalidade	Até 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	Acima de 100.000	Total
2018	Pregão Eletrônico	154	131	0	369	654
	Pregão Presencial	1440	1915	420	481	4256
	Concorrência	19	37	11	70	137
	Tomada de Preços	141	194	27	62	424
	Convite	156	213	36	26	431
	Dispensa	1452	3004	308	904	5668
	Inexigibilidade	190	226	50	282	748
2019	Pregão Eletrônico	215	138	9	310	672
	Pregão Presencial	1388	1813	535	347	4083
	Concorrência	27	63	8	68	166
	Tomada de Preços	204	200	37	80	521
	Convite	132	147	24	5	308
	Dispensa	1455	3211	563	868	6097
	Inexigibilidade	204	226	54	197	681
2020	Pregão Eletrônico	178	278	65	434	955
	Pregão Presencial	1143	1311	328	125	2907
	Concorrência	12	32	8	47	99
	Tomada de Preços	219	182	49	64	514
	Convite	143	117	6	4	270
	Dispensa	1809	3416	348	838	6411
	Inexigibilidade	144	166	34	56	400
2021	Pregão Eletrônico	367	711	112	600	1790
	Pregão Presencial	1474	1251	338	85	3148

Concorrência	24	37	10	76	147
Tomada de Preços	200	204	49	37	490
Convite	113	105	28	1	247
Dispensa	2010	3091	427	660	6188
Inexigibilidade	283	368	54	99	804
Total Geral	15.296	22.787	3.938	7.195	49.216
Quantidade Municípios	27	23	3	4	57

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa

De acordo com a Tabela 6, a análise conjunta dos totais dos procedimentos de contratação demonstra que a realização de licitação na forma eletrônica cresceu ano a ano no período de 2018 a 2021; no entanto, os quantitativos ainda são significativamente tímidos em relação aos procedimentos realizados sob a forma presencial. Se considerados os pregões, modalidade instituída pela Lei nº 10.520/2002 e que permite a utilização das duas formas de selecionar os proponentes, a forma eletrônica representa apenas 22,05% dos procedimentos.

Dos 27 Municípios com até 20.000 habitantes, 10 não realizaram licitações eletrônicas nos anos de 2018 a 2021 e outros 10 não realizaram licitações eletrônicas no período de 2018 a 2020, o que reflete uma realidade em que 74,07% dos Municípios pequenos I não realizaram sequer um procedimento eletrônico no período de 2018 a 2021. Nesse grupo, os Municípios de Camapuã e Deodópolis se destacam de forma positiva por serem os únicos a priorizar os pregões eletrônicos em detrimento dos presenciais. É relevante consignar que os Municípios com até 20.000 habitantes têm até o mês de março de 2027 para cumprir parcela das obrigações impostas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, incluindo a utilização da forma eletrônica para realizar as licitações e a promoção da gestão por competências.

É relevante consignar que, de acordo com o subitem anterior dessa pesquisa, a realização de compras por meio eletrônico é o segundo tema mais estudado pelos acadêmicos, no campo das compras públicas, realidade que precisa ser compreendida e entronizada pelos agentes públicos responsáveis pelas contratações administrativas; no que se refere à gestão por competências, não obstante esse termo não apareça no rol de temas mais estudados pela academia quando se trata das compras públicas, as competências individuais e coletivas são estratégicas para os gestores públicos, que devem mapear as competências, possibilitando diagnosticar a necessidade de formação e de desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores (TAMADA; CUNHA, 2022).

No que se refere aos Municípios com população de 20.001 a 50.000 habitantes, das 23 localidades, 9 não realizaram licitações eletrônicas nos anos de 2018 a 2020 e 21 não realizaram licitação eletrônica nos anos de 2018 e 2019, o que representa, respectivamente, 39,13% e



91,30% das localidades dessa faixa. A mudança na forma da realização do pregão pode ser resultado da obrigatoriedade do Decreto nº 10.024/2019 para que aqueles que recebem verba federal realizem os pregões eletronicamente. Nessa faixa se destaca o Município de Rio Verde de Mato Grosso, único a priorizar a forma eletrônica para a realização do pregão.

Nos Municípios de médio porte (com população de 50.001 a 100.000 habitantes), das 3 (três) localidades da amostra, nenhuma delas realizou pregão eletrônico no ano de 2018 e os pregões eletrônicos equivalem a 10,29% dos procedimentos, o que demonstra baixa utilização dos recursos de tecnologia da informação na seleção das contratadas.

No cômputo geral, nos Municípios de grande porte (com população acima de 100.000 habitantes) os pregões eletrônicos superam os presenciais, representando 62,27% dos procedimentos da modalidade, situação que começou a ocorrer em 2020, já que nos anos anteriores os procedimentos presenciais eram em maior quantidade. Apesar do tamanho dos Municípios dessa faixa populacional, 1 dos 4 componentes da amostra priorizou os pregões presenciais em todos os anos do período estudado.

As quantidades de Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul que priorizaram os pregões eletrônicos em detrimento dos presenciais, nos anos de 2018 a 2021, estão distribuídas da seguinte forma: i) pequeno porte I: 2; ii) pequeno porte II: 1; iii) médio porte: nenhum; e iv) grande porte: 1. Dos 57 Municípios estudados, apenas 4 priorizaram os pregões na forma eletrônica em detrimento da presencial em cada um dos anos de 2018 a 2021.

O estudo demonstra que as formas mais corriqueiras de se processar as seleções são o pregão, nas formas presencial e eletrônica, e as contratações diretas, por meio das licitações dispensáveis e inexigíveis. Tratando especificamente das contratações diretas, a Tabela 7 demonstra que em todas as localidades, independentemente da faixa populacional, a quantidade desses procedimentos supera as licitações, mesmo se considerado apenas o pregão.

Tabela 7. Formas mais de usuais de seleção do fornecedor

Ano	Modalidade / Forma	Até 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	Acima de 100.000	Total	%
2018 a 2021	Pregão - Eletrônico	914	1.258	186	1.713	4.071	8,95%
	Pregão - Presencial	5.445	6.290	1.621	1.038	14.394	31,66%
2021	Licitação Dispensável	6.726	12.722	1.646	3.270	24.364	53,59%
	Licitação Inexigível	821	986	192	634	2.633	5,79%
Total Geral		13.906	21.256	3.645	6.655	45.462	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa

É relevante consignar que nos termos das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021, sendo que esta inaugurou, a partir de 1º/4/2021, um novo regime jurídico para as licitações e contratos

públicos, a inexigibilidade de licitação se destina aos casos em que não há a viabilidade de competição, situação em que é vinculada; já nas licitações dispensáveis, o gestor público, frente a situações específicas e considerando um rol taxativo de hipóteses, tem a discricionariedade de abrir mão do procedimento licitatório (BRASIL, 1993, 2021).

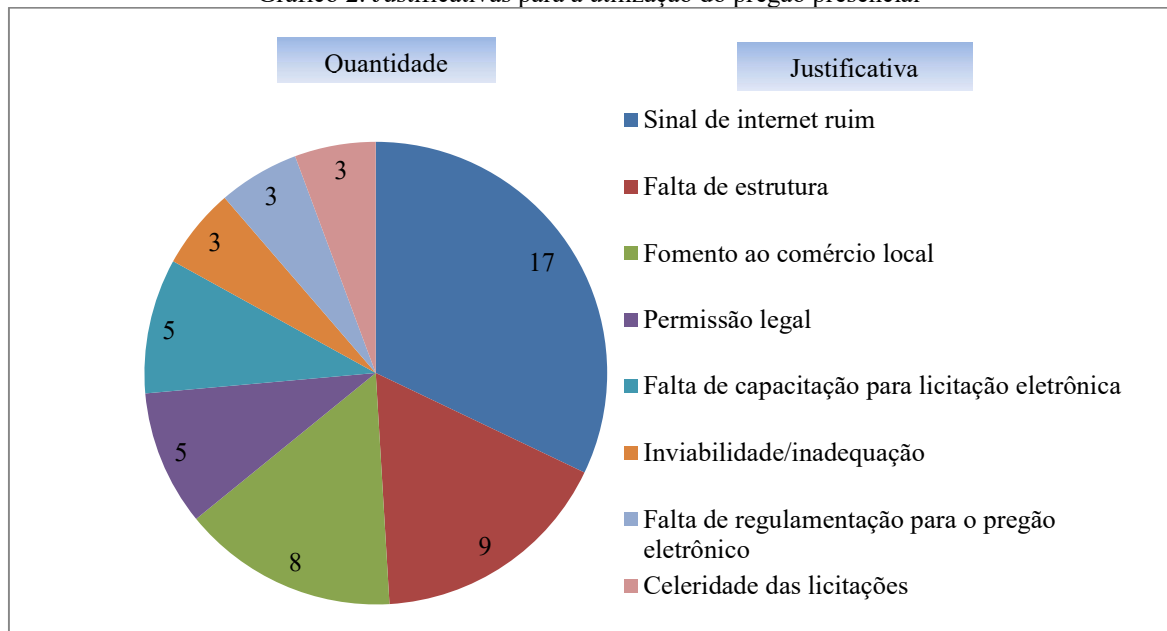
Estudo realizado por Trilha, Alves e Nunes (2018), já sinalizava que, de acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal (SIASG) relativos ao período de 2012 a 2014, os processos de compras de licitação dispensável representaram mais de 50% do total das compras; no mesmo período, uma Instituição Federal de Educação Superior (IFES) registrou que as licitações dispensáveis representavam mais de 80% em número de compras.

Explorando um pouco mais o poder discricionário do gestor público, a quantidade de procedimentos de licitação dispensável pode sinalizar, por exemplo: i) o fracionamento de despesa, que consiste na divisão indevida de aquisições que poderiam ser processadas conjuntamente, para se eximir da adoção de exigências e formalidades mais rígidas; ii) a emergência criada, que é o caso em que o gestor pública alega que uma situação emergencial requer a urgência na contratação; e iii) o desrespeito aos valores fixados na lei, no caso das dispensas em razão do valor.

A dispensa indevida de licitação, seja em razão do fracionamento do objeto, da contratação emergencial produzida pela inércia dos gestores ou da extrapolação dos valores fixados em lei decorre, em parte, da falta de planejamento, da desídia dos responsáveis e da ocorrência de fatos impeditivos do andamento do processo, exprimem situações que podem desencadear a responsabilização e a aplicação de medidas punitivas a quem deu causa à adoção de procedimento irregular (BOSELLI, LEONETTI, 2016; CRISTÓVAM; SILVA, 2018).

No que se refere ao pregão, não obstante o Decreto nº 10.024/2019 determine que a forma eletrônica é obrigatória na aquisição de bens e contratação de serviços comuns, tal determinação é aplicável no âmbito da Administração Pública Federal, vinculando os demais entes apenas quantos estes utilizarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias (BRASIL, 2019). Considerando que até a edição da Lei nº 14.133/2021 não havia norma determinando que os Municípios devam realizar licitação na forma eletrônica de forma preferencial ou obrigatória, a pesquisa buscou entender as razões pelas quais a forma presencial foi privilegiada no período estudado. O resultado das 53 respostas está disposto no Gráfico 2. Parcela dos respondentes optou por não responder essa questão.

Gráfico 2. Justificativas para a utilização do pregão presencial



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Das justificativas apresentadas pelos respondentes, a dificuldade em processar a licitação eletrônica em virtude do “sinal de internet ruim” se destaca, concentrando 32,08% das opiniões dos executores das normas de licitações e contratos, seguida da “falta de estrutura” (16,98%), do “fomento ao comércio local” (15,09%), da “permissão legal” (9,43%, e da “falta de capacitação para licitação eletrônica” (9,43%). É relevante consignar que diversos Municípios apontaram mais de uma razão para escolher a forma presencial, combinando, por exemplo, o “sinal de internet ruim” com a “falta de estrutura” e a “permissão legal” com a “celeridade das licitações”.

Não obstante o estudo demonstre que os Municípios de pequeno porte I realizaram, no ano de 2018, mais licitações eletrônicas do que os de médio porte, é relevante consignar que esse resultado se deve a Rio Negro, responsável pela maior parte das licitações eletrônicas nos Municípios situados na faixa populacional de até 20.000 habitantes. Dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, apesar da diferença de porte, Campo Grande (916.001 habitantes) e Rio Negro (4.758 habitantes) são os únicos que, desde o ano de 2018, privilegiam as licitações eletrônicas em detrimento das presenciais, sendo o segundo Município o responsável pelo bom desempenho do seguimento de pequeno porte, no que se refere à quantidade de licitações realizadas sob a forma eletrônica.

Dos 49.216 procedimentos de seleção realizados no período de 2018 a 2021, incluídas contratações diretas e licitações, as que utilizaram a forma eletrônica representam 8,27% do

total; se a análise se detiver apenas ao pregão, a forma eletrônica representa 22,05% da modalidade, conforme se vê na Tabela 8.

Tabela 8. Participação percentual das modalidades

Modalidade/Forma	2018	2019	2020	2021	Total	%
Pregão Eletrônico	654	672	955	1.790	4.071	8,27%
Pregão Presencial	4.256	4.083	2.907	3.148	14.394	29,25%
Convite	431	308	270	247	1.256	2,55%
Tomada de Preços	424	521	514	490	1.949	3,96%
Concorrência	137	166	99	147	549	1,12%
Dispensa de Licitação	5.668	6.097	6.411	6.188	24.364	49,50%
Inexigibilidade de Licitação	748	681	400	804	2.633	5,35%
<b>Total</b>	<b>12.318</b>	<b>12.528</b>	<b>11.556</b>	<b>12.814</b>	<b>49.216</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa

A análise das licitações por modalidade e ano permite inferir que, em relação ao pregão, houve um aumento da forma eletrônica em detrimento da presencial no ano de 2021, o que pode ser explicado pelo Decreto Federal nº 10.024, de 20/9/2019, que impõe que as contratações de serviços e bens comuns pelos entes federados, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, obrigatoriamente serão realizadas por pregão eletrônico (BRASIL, 2019). No que se refere ao convite e à tomada de preços, suprimidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos, houve a diminuição gradativa das licitações na primeira modalidade e manutenção, por aproximação, na segunda, o que sinaliza a migração da modalidade convite para o pregão.

Apesar dos benefícios, em termos de eficiência, transparência e economicidade, que as licitações eletrônicas têm em relação às presenciais, os resultados demonstram que no período de 2018 a 2021, uma quantidade significativa de Municípios não realizou licitações sob a forma eletrônica. Exemplificando, Jardim, Ribas do Rio Pardo, São Gabriel do Oeste, Bonito, Itaquiraí, Mundo Novo, Porto Murtinho, Aral Moreira, Tacuru, Batayporã, Glória de Dourados, Laguna Carapã, Taquarussu e Novo Horizonte do Sul informaram que não fizeram licitações eletrônicas nesses 4 anos.

### 4.3. IRREGULARIDADES EM COMPRAS PÚBLICAS

A Lei nº 8.666 foi publicada na imprensa oficial em 22/6/1993 e, a partir desta data, passou a regular as contratações no âmbito dos Poderes e entes públicos nacionais, entretanto,

passadas quase três décadas de sua vigência, a plena aplicação da norma se mostra prejudicada em razão de as instituições públicas cometerem reiteradas irregularidades em sua execução.

No âmbito público, a Administração está sujeita a controles, palavra que na atualidade tem diversas acepções, fator multifacetário que pode dificultar a fixação de um sentido do termo na Administração Pública (MEDAUAR, 2014). Considerando os sentidos assumidos pela palavra controle, a Administração Pública se sujeita a mecanismos que têm o objetivo de garantir o respeito aos direitos dos usuários e assegurar a observância de determinadas diretrizes (CARVALHO FILHO, 2009).

De acordo com os artigos 5º, XXXIII, 31, 70, 71, 74 e 212-A da Constituição Cidadã, o controle da Administração Pública, quanto à sua extensão, é exercido pelos controles interno, externo e social, cada qual com atribuições específicas e exercido em esferas distintas (BRASIL, 1988). Na seara do controle externo, atuam os Tribunais de Contas da União (TCU), dos Estados e dos Municípios, que constitucionalmente têm o dever de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos praticados pelos entes públicos de todos os Poderes e, do trabalho desses órgãos, resulta o levantamento de irregularidades que podem ser utilizadas como ferramenta para aprimorar as Administrações.

No âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União, o Acórdão nº 2140/2008 – Plenário, que consolidou os trabalhos de auditoria do exercício financeiro de 2008, demonstrou as irregularidades cometidas nas licitações de obras públicas com orçamento da União (BRASIL, 2008). Da atuação do órgão foram apurados 34 indícios de irregularidades, dos quais uma parcela dos itens está elencada no Quadro 4.

Quadro 4. Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas da União

Item	Descrição resumida da irregularidade
1	Sobrepço e superfaturamento.
2	Projeto básico / executivo deficiente ou inexistente.
3	Alterações indevidas de projetos e especificações.
4	Irregularidades graves na administração do contrato.
5	Irregularidades graves concernentes ao aspecto ambiental.
6	Sub-rogação / subcontratação irregular de contrato.
7	Restrição ao caráter competitivo da licitação.
8	Medição / pagamento de serviços não realizados.
9	Ausência de justificativa para preços acima dos de sistemas de referência.
10	Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos.
11	Acréscimo do valor contratual superior ao limite legal.
12	Contratação sem a regular licitação.
13	Reajustamento irregular.

14	Ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.
15	Ausência de planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários referentes ao projeto básico e/ou executivo.
16	Execução/pagamento de serviços não previstos no contrato.
17	Projeto básico / executivo deficiente ou inexistente ocasionando possível nulidade do processo licitatório ou do contrato.

Fonte: Brasil (2008).

Em 2016, o Tribunal de Contas da União publicou o Fiscobras 20 anos, que consolida as auditorias de obras inacabadas e com indícios de irregularidades, realizadas em atenção às demandas do Poder Legislativo desde o início da década de 1990 (BRASIL, 2016). No relatório, que reuniu dados das fiscalizações realizadas no período de 1997 e 2016, foram elencadas as irregularidades mais relevantes, das quais se destacam o indício de superfaturamento, sobrepreço, ausência de projeto básico e executivo e licitação irregular.

Ainda no âmbito de atuação do Tribunal de Contas da União, no período de 20/4/2020 a 31/3/2021, foi realizada auditoria dos recursos federais destinados ao enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus (Covid-19), exceto as contratações efetuadas pelo Ministério da Saúde, tendo sido apurado que os Estados e Municípios fiscalizados cometeram as seguintes irregularidades: (i) fragilidades na seleção do fornecedor; (ii) fragilidades na avaliação/pesquisa do preço de mercado; (iii) falta de transparência das compras do Covid-19; (iv) adiantamento de pagamento sem os cuidados adequados, sem exigência de garantias ou sem a devida avaliação da habilitação e qualificação do fornecedor; e (v) ausência de justificativas e critérios para a contratação (BRASIL, 2021).

Em 2009, com base em seus julgados, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais fez o levantamento dos principais achados de auditoria em matéria de licitações e contratos, incluindo as contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação, na qual foram apontadas as irregularidades elencadas no Quadro 5 (MG, 2009).

Quadro 5. Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais

Item	Descrição resumida do achado	Base legal
1	Ausência de publicação do extrato contratual.	Artigo 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993
2	Descumprimento de prazos recursais.	Artigo 109, 'a' e 'b', da Lei nº 8.666/1993
3	Ausência de projeto básico e orçamento em planilhas.	Artigo 7º, § 2º, I e II c/c 40, § 2º, I e II, da Lei nº 8.666/1993
4	Ausência de pesquisa prévia de preços.	Artigo 43, IV, da Lei nº 8.666/1993
5	Não obtenção do número mínimo de 03 licitantes – Convites.	Artigo 22, §§ 3º e 7º, da Lei nº 8.666/1993
6	Despesas realizadas sem licitação ou de forma fracionada.	Artigos 2º c/c 23, I, a ou II, a e 23, §§ 1º e 2º c/c 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993

7	Inobservância de cláusulas essenciais em contratos.	Artigo 55 da Lei nº 8.666/1993
8	Alterações contratuais em percentuais acima dos permitidos.	Artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993
9	Ausência de numeração de documentos do processo.	Artigo 38, caput, da Lei nº 8.666/1993
10	Ausência de indicação do crédito orçamentário.	Artigos 7º, § 2º, III (obras) e 14 (compras) c/c 38, caput, da Lei nº 8.666/1993
11	Ausência de justificativas de preços e razões de escolha.	Artigo 26, parágrafo único, II e III, da Lei nº 8.666/1993
12	Inadequação com as hipóteses previstas em lei.	Artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993
13	Ausência da emissão e publicação do termo de ratificação.	Artigo 26, caput, da Lei nº 8.666/1993

Fonte: Minas Gerais (2009).

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi responsável, ainda, pela elaboração de trabalhos detalhando as irregularidades praticadas por seus jurisdicionados nas contratações de software de gestão pública e nas aquisições de pneus para os veículos oficiais. Especificamente em relação à cartilha contendo as principais irregularidades encontradas em editais de licitações de pneus, cujas regras atinentes às especificações podem ser aplicadas a outros objetos, são destacados os seguintes achados: (i) exigência, sem justificativa, de produto nacional; (ii) exigência de produtos de “1ª linha” e/ou de “boa qualidade”; (iii) exigência de entrega do produto em prazo exíguo; (iv) exigência de carta de representação do fabricante; (v) exigência de certificado de garantia do fabricante do objeto, na fase de habilitação; (vi) exigência de que as empresas apresentem certificado de qualidade ISO do fabricante; (vii) ausência de termo de referência como anexo do edital; (viii) ausência de planilha de preços unitários e do valor estimado da contratação; (ix) exigência de amostras ou protótipos de todos os licitantes; e (x) exigência de marca, sem justificativa (MG, 2012).

Em 2012, o Tribunal de Contas de Mato Grosso publicou um estudo divulgando as principais irregularidades em licitações realizadas pelas administrações públicas municipais do Estado. O trabalho, que é resultado da meta “reduzir em 10% os erros, fraudes e desvios na Administração Pública em relação ao ano anterior”, do Planejamento Estratégico institucional, foi publicado por meio de uma cartilha desenvolvida para orientar a ação pública (MT, 2012).

Das apurações realizadas no ano de 2010, foram detectadas, depois de assegurado o direito de defesa, 342 irregularidades ou achados de auditoria, o que representa 10,1% das irregularidades classificadas pelo Tribunal, elencadas no Quadro 6.

Quadro 6. Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso

Item	Descrição resumida da irregularidade	Base legal
1	Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações.	Artigo 37, XXI, da Constituição Federal e artigos 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993
2	Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de licitação ou promover a dispensa indevidamente.	Artigos 23, §§ 2º e 5º, e 24, I e II da Lei 8.666/1993
3	Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação.	Artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993
4	Investidura irregular dos membros da Comissão de Licitação.	Artigo 51, § 4º da Lei 8.666/1993
5	Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório.	Artigo 40, I da Lei 8.666/1993 e artigo 3º, II da Lei nº 10.520/2002
6	Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível.	Artigos. 15, IV e 23, § 1º da Lei nº 8.666/1993
7	Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço.	Artigo 37, caput, da Constituição Federal e artigo 43, IV da Lei 8.666/1993
8	Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços sem observância aos requisitos estabelecidos na lei.	Artigo 7º, § 2º, I a IV da Lei nº 8.666/1993
9	Ausência de licenciamento ambiental para o início das obras e/ou operações de empreendimento	Lei nº 6.938/81 e Resoluções do Conama nº 01/86 e nº 237/97

Fonte: Mato Grosso (2012)

No Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS), em agosto de 2021 foi publicada a Orientação Técnica aos Jurisdicionados nº 1/2021, que dispõe sobre orientações e procedimentos a serem adotados para a correção de erros em licitações. As orientações ficaram adstritas a cláusulas que não deveriam constar do instrumento convocatório, tais como a exigência de: (i) existência de profissional no seu quadro permanente, sem permitir a contratação de prestadores de serviços para a finalidade; (ii) capital social ou patrimônio líquido integralizados; (iii) quitação ou certidão negativa de quitação; (iv) certidão negativa de protesto; (v) visto profissional quando sediada em outro Estado como condição para participação no certame; (vi) capacidade técnica com número mínimo ou máximo de atestados; (vii) documento de localização das empresas participantes do certame; (viii) capacidade técnica de itens sem relevância técnica ou de baixo valor (MS, 2021). A orientação técnica é decorrente da percepção da Corte de Contas de que as instituições analisadas cometiam erros reiterados, o que ensejou a necessidade de orientá-las.

Considerando que o procedimento de contratação pública é composto por etapas que contemplam do planejamento até o término da execução do contrato, e que não foi possível



localizar documento oficial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) que demonstre as irregularidades praticadas pelas unidades jurisdicionadas, levantou-se, por meio de Boletim Informativo publicado no Portal de Normas e Jurisprudência da instituição, os julgados das irregularidades mais recorrentes. O Quadro 7 demonstra as irregularidades mais recorrentes praticadas pelos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

Quadro 7. Irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul

Item	Irregularidade	Quantidade	Fundamento legal
1	Prestação de contas parcial ou contas não prestadas.	61	Artigos 37 e 42, II, da Lei Complementar nº 160/2012
2	Intempestividade na remessa dos documentos.	43	Artigo 157 da Resolução TCE/MS nº 98/2018
3	Falta de prova de habilitação.	42	Artigo 27 da Lei nº 8.666/1993
4	Falha no planejamento da licitação - ausência de estudos técnicos, de planilha estimativa, dotação orçamentária, quantitativo do objeto.	17	Artigo 7º da Lei nº 8.666/1993
5	Divergência entre valores da execução orçamentário-financeira - empenho, liquidação e pagamento.	13	Artigos 58, 62 e 64 da Lei nº 4.320/1964
6	Ausência de justificativa - licitação ou aditamento.	13	Artigo 2º da Lei nº 9.784/1999; artigos 57 e 65 da Lei nº 8.666/1993; artigo 3º da Lei nº 10.520/2002
7	Execução de despesa sem contrato - contratação verbal indevida.	10	Artigo 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993
8	Restrição à competitividade dos licitantes.	10	Artigos 3º e 90 da Lei nº 8.666/1993
9	Publicação intempestiva ou não publicação do ato - aviso da licitação, reabertura de prazo, contrato ou aditivo.	9	Artigos 21 e 38 da Lei nº 9.784/1999; artigos 57 e 65 da Lei nº 8.666/1993; artigo 4º da Lei nº 10.520/2002
10	Contratação irregular de profissionais - médico, assessor jurídico e outros.	6	Artigo 13 da Lei nº 8.666/1993
11	Contratação sem parecer jurídico/técnico ou com parecer <i>pro forma</i> .	7	Artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993
12	Aditamento irregular de contrato - prorrogação, acréscimo, supressão.	7	Artigos 57 e 65 da Lei nº 8.666/1993
13	Pagamento de despesa não liquidada.	6	Artigo 62 da Lei nº 4.320/1964
14	Realização de licitação sem a devida caracterização do objeto.	6	Artigos 6º, IX, e 15, § 7º, da Lei nº 8.666/1993; artigo 3º da Lei nº 10.520/2002
15	Falha ou falta de pesquisa de mercado.	5	Artigos 6º, IX, 7º, § 2º, e 15 da Lei nº 8.666/1993
16	Contrato sem as cláusulas necessárias.	5	Artigos 54 e 55 da Lei nº 8.666/1993
17	Contratação direta sem o atendimento dos requisitos legais.	5	Artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993
18	Cobrança exorbitante ou indevida de cópia de edital.	4	Artigo 32, § 5º, da Lei nº 8.666/1993
19	Execução de despesas sem prévio empenho.	4	Artigo 60 da Lei nº 4.320/1964
20	Contrato sem fiscal ou com fiscal genérico.	4	Artigo 67 da Lei nº 8.666/1993
21	Pagamento de despesa não prevista no contrato - objeto estranho ou pagamento a maior.	4	Artigo 66 da Lei nº 8.666/1993

22	Licitação sem lotes exclusivos ou cotas à microempresa e empresa de pequeno porte.	4	Artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006
23	Documentos sem assinatura.	4	Artigo 22, § 1º, da Lei nº 9.784/1999
24	Desvio de finalidade e prejuízo ao erário.	4	Artigos 12 e 116, § 3º, da Lei nº 8.666/1993
25	Descumprimento do prazo de publicidade.	4	Artigos 21 e 61 da Lei nº 8.666/1993; artigo 4º da Lei nº 10.520/2002
26	Patrocínio de evento religioso.	3	Artigo 12, II, da Lei nº 8.666/1993; artigo 19, I, da Constituição Federal
27	Aditamento de contrato vencido.	2	Artigos 60 e 65 da Lei nº 8.666/1993
28	Pagamento de despesa sem nota fiscal.	2	Artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964
29	Direcionamento da contratação.	2	Artigo 3º da Lei nº 8.666/1993
30	Substituição indevida de instrumento de contrato por empenho.	1	Artigo 62 da Lei nº 8.666/1993
31	Superfaturamento nos documentos de cobrança.	1	Artigos 25, § 2º, e 96 da Lei nº 8.666/1993
32	Pagamento antecipado sem as cautelas legais.	1	Artigos 40, XIV, "d", e 65, II, "c", da Lei nº 8.666/1993
33	Inversão de fases do processo licitatório.	1	Artigo 4º da Lei nº 10.520/2002
34	Desrespeito ao princípio da segregação de funções.	1	Portaria nº 63/96, de 27/02/96 - Manual de Auditoria do TCU
35	Falsificação documental.	1	Artigo 90 da Lei nº 8.666/1993; artigo 7º da Lei nº 10.520/2002
36	Desrespeito ao princípio da anualidade.	1	Artigo 57 da Lei nº 8.666/1993
37	Edital sem os anexos necessários.	1	Artigo 40, § 2º, da Lei nº 8.666/1993
38	Contrato sem o valor do objeto.	1	Artigo 55, III, da Lei nº 8.666/1993
39	Desrespeito ao princípio da vinculação ao edital.	1	Artigo 3º da Lei nº 8.666/1993
40	Realização de licitação sem a devida designação de pregoeiro e equipe de apoio.	1	Artigo 3º, IV, da Lei nº 10.520/2002
41	Proibição da remessa de documentos por via postal ou eletrônica.	1	Artigo 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/1993

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Boletins de Jurisprudência do TCE/MS

As irregularidades foram apuradas com base em 34 Boletins de Jurisprudência do Controle Externo, referentes a publicações de dezembro de 2015 a março de 2022, disponibilizadas no sítio oficial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (MS, 2022). A publicação é uma fonte oficial que sintetiza as decisões mais relevantes da Corte de Contas, de modo que não abarca todos os processos julgados.

#### 4.4. MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A atualização das normas que balizam as compras públicas tem o condão de, a depender da postura dos gestores públicos, contribuir para a promoção do amadurecimento e melhoria dos processos das compras públicas em todos os Poderes e esferas. As principais mudanças

promovidas pela Lei nº 14.133/2021, apuradas no total de 35, em relação às Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 (artigos 1º a 47-A), estão no Quadro 8.

Quadro 8. Comparativo das normas brasileiras de licitação e principais alterações

Item	Assuntos	Lei nº 14.133/2021	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 10.520/2002	Lei nº 12.462/2011
1	Princípios do interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e celeridade.	artigo 5º (22 princípios)	artigo 3º (9 princípios)	-	artigo 3º (11 princípios)
2	Definição dos riscos do contrato, gestão de riscos e controle preventivo	artigos 6º, 22, 92, 103 e 169	-	-	artigo 9º
3	Modalidades de licitação diálogo competitivo	artigos 6º e 28	-	-	-
4	Credenciamento	artigos 6º, 74, 78 e 79	-	-	-
5	Sistema de registro de preços, inclusive para obras e nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade	artigos 78 e 82	artigo 15	-	artigo 29 e 32
6	Catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras	artigos 6º, 19 e 43	-	-	artigos 29 e 33
7	Contrato de eficiência	artigo 6º	-	-	artigo 23
8	Repactuação do contrato administrativo	artigos 6º, 25 e 92	-	-	-
9	Gestão por competências	artigo 7º	-	-	-
10	Preferência por servidor efetivo ou empregado público para atuar na execução da lei	artigo 7º	-	-	-
11	Formação compatível ou qualificação atestada para atuar na execução da lei	artigo 7º, II	-	-	-
12	Segregação de funções	artigo 7º	-	-	-
13	Agente de contratação servidor efetivo ou empregado público	artigo 8º	-	-	-
14	Preferência pela produção de atos digitais	artigo 12	-	-	artigo 13
15	Plano anual de contratação	artigo 12	-	-	-
16	Identificação e assinatura digital	artigo 12	-	-	-
17	Inversão de fases (julgamento das propostas e habilitação)	artigos 17 e 63	-	artigo 4º	artigo 14, III
18	Licitação na forma eletrônica para todas as modalidades	artigos 17 e 176, II	-	-	-
19	Fase preparatória ou do planejamento	artigos 18 e 40	-	-	-
20	Centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços	artigo 19	-	-	-
21	Instituir modelos de editais, termos de referências, contratos e outros documentos	artigo 19	-	-	artigo 4º, II
22	Definição dos bens de luxo	artigo 20	-	-	-
23	Crerícios para a pesquisa prévia de preços de mercado	artigo 23	-	-	-
24	Previsão de mão de obra de mulheres vítimas de violência doméstica e de egressos do sistema prisional	artigo 25	-	-	-
25	Programa de integridade	artigos 25, § 4, 60, 156, 163	-	-	-
26	Margem de preferência para bens manufaturados, nacionais, reciclados, recicláveis, biodegradáveis	artigo 26	artigo 3º	-	-

27	Prova de cumprimento de obrigações trabalhistas e com o fundo de garantia, para serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra	artigo 50	-	-	-
28	Atuação da assessoria jurídica	artigos 53, 117, 163 e 169	artigo 38	-	-
29	Atuação do controle interno	artigo 169	artigo 113	-	-
30	Portal Nacional de Contratações Públicas	artigos 54, 87, 94 e 174	-	-	-
31	Preferência para empresa que promova ação de equidade entre homens e mulheres como critério de desempate	artigo 60	-	-	-
32	Reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado na PS, aprendiz e outros	artigo 116	artigo 66-A	-	-
33	Execução do contrato	artigo 115	artigo 66	-	-
34	Serviços terceirizados (cessão de mão de obra)	artigos 121 e 135	-	-	-
35	Atuação dos tribunais de contas na qualificação	artigos 169, 171 e 173	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, nº 12.462/2011 e nº 14.133/2021.

A partir do texto da Nova Lei de Licitações e Contratos, foram levantadas alterações em relação às normas anteriores que podem ser denominadas como inovações incrementais ou inovações radicais, porém, como esse não é o foco desse trabalho, não foram segregadas de acordo com essa classificação de forma pormenorizada no Quadro 9. De pronto, é relevante consignar que parcela das alterações introduzidas pelo legislador se refere a compilados de regras esparsas, provenientes de jurisprudências, julgados de Tribunais de Contas e normas de órgãos executores.

A primeira alteração em destaque é o incremento dos princípios que norteiam as licitações, que passam de 9 (nove) e 11 (onze), respectivamente, nas Leis nº 8.666/1993 e nº 12.462/2011, para 22 (vinte e dois) na norma mais moderna. Além dos princípios constantes nas normas em processo de revogação terem sido ratificados pela Lei nº 14.133/2021, o legislador pátrio inovou ao acrescentar os princípios do interesse público, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da celeridade. Consigna-se que tais princípios já permeiam as compras públicas e norteiam a conduta de parcela dos órgãos públicos, em virtude da adoção de boas práticas administrativas.

Com a nova lei, a preferência pela realização de licitação com a utilização de recursos da tecnologia da informação passa a abarcar todos os entes e todas as modalidades, o que implica na ampliação radical das vantagens antes adstritas ao pregão eletrônico, a saber: transparência, celeridade, economia, segurança, agilidade, ampliação da competição

(FIGUEIREDO; COSTA, 2019; NUNES; LUCENA; SILVA, 2007). Em virtude do Decreto nº 10.024/2019, os órgãos federais e demais entes que utilizam recurso federal já são obrigados a utilizar o pregão sob a forma eletrônica (BRASIL, 2019).

Alinhada à realização das licitações eletrônicas está a preferência pela prática de atos na forma digital, a identificação e assinatura digital e a implantação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), novidades para muitos órgãos da Administração Pública e que têm o condão de tornar os processos administrativos mais transparentes, céleres e eficientes. De acordo com o artigo 174 da Lei nº 14.133/2021, o PNCP tem a finalidade de centralizar os atos administrativos exigidos pela lei e a realização facultativa das contratações públicas, o que é um facilitador para os entes que não tem condições técnicas e financeiras para implantar e manter sistema próprio. Ademais, a centralização dos atos e das sessões públicas em um único portal é um meio de permitir que as interessadas em contratar com as instituições públicas encontrem as informações com maior facilidade e de permitir melhor controle social sobre os atos públicos.

Merecem destaque as mudanças que dizem respeito às responsabilidades da autoridade responsável pela designação dos agentes responsáveis pelas aquisições públicas, ao perfil desses agentes e ao papel dos Tribunais de Contas na execução da lei. No que se refere às responsabilidades da autoridade máxima do órgão ou entidade pública e dos Tribunais de Contas, enquanto aquela deve promover a gestão por competências no âmbito das compras públicas e designar os agentes públicos que atuarão nas licitações e contratos, estes devem atuar na qualificação dos servidores efetivos e dos funcionários públicos. A promoção da gestão por competências tem a finalidade de selecionar os servidores mais qualificados, em termos de perfil e de conhecimento técnico, para serem designados para conduzir as compras governamentais, tarefa que deve contar com a cooperação dos Tribunais de Contas, responsável pela promoção da qualificação profissional.

A nova lei atribui maior relevância aos critérios de seleção dos responsáveis pela condução das licitações e das contratações públicas na medida em que, além da exigência de qualificação atestada ou formação compatível com a função, os agentes responsáveis pela execução da lei devem ser, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos, enquanto que os agentes de contratação devem ser, obrigatoriamente, servidores efetivos ou empregados públicos, ações que, se devidamente implementadas, direcionam as compras públicas ao patamar de política de Estado. Com essa alteração, além de os agentes responsáveis por essa área serem escolhidos com base em critérios sustentados pelo tripé da competência

(conhecimento, habilidade e atitude), o vínculo efetivo assegura que não terão que ser substituídos a cada mudança de governo, o que confere ao setor *status* de política de Estado.

No que se refere às etapas do processo de contratação pública, destacam-se os incrementos ocorridos na etapa preparatória, com a ênfase dada pela nova lei ao planejamento da contratação, tema não tratado pelas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, a previsão da elaboração do plano de contratações anual, documento que deve racionalizar as contratações, garantir o alinhamento com o planejamento estratégico institucional e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias e centralização dos procedimentos de licitação e contratação; na etapa da seleção, vale destacar a inversão de fases para as todas as modalidades e a instituição de modelos de minutas de documentos, o que garante maior padronização e celeridade ao procedimento; e na etapa da execução, merecem relevo os cuidados na fiscalização dos contratos com cessão de mão de obra, que abarcam a prova de cumprimento de obrigações trabalhistas e com o fundo de garantia, e a repactuação dos contratos com cessão de mão de obra (BRASIL, 2021).

Das mudanças provenientes de normativos do Poder Executivo Federal se destacam as Instruções Normativas e nº 5/2017 nº 73/2020. A primeira norma foi o sustentáculo para as normas atinentes ao planejamento da contratação, o que inclui a elaboração do plano anual de contratações, e para a contratação e acompanhamento dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o que inclui a elaboração de planilha de custos e formação de preços, a repactuação do contrato e o gerenciamento de riscos; já a segunda serviu de base para a definição dos critérios para a realização da pesquisa de preços estimados da contratação (BRASIL, 2017, 2020). Por se tratarem de normas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apenas os órgãos federais desse Poder se vinculavam aos ditames das normas, situação alterada com a edição da lei aplicável a todos os entes e poderes.

No contexto das mudanças relacionadas à sustentabilidade ambiental, social e econômica, a lei garante a preferência por empresa que promovam ação de equidade entre homens e mulheres como critério de desempate, a previsão editalícia de mão de obra de mulheres vítimas de violência doméstica e de egressos do sistema prisional, a reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado na Previdência Social e aprendiz e a margem de preferência para bens manufaturados, nacionais, reciclados, recicláveis e biodegradáveis, inovações que reforçam a necessidade da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, elevado a princípio norteador das licitações e contratos.

Não poderia deixar de tratar do credenciamento e da segregação de funções, assuntos ordinários em parcela dos órgãos contratantes, mas que não tinham um regramento específico

e com abrangência nacional para as compras governamentais. Em razão de orientações de órgãos de controle, o credenciamento tem sido utilizado para a contratação direta por inexigibilidade de licitação; já a segregação de função, que é um princípio básico do controle interno e consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, é utilizada como guia da conduta dos gestores públicos. A nova lei de licitações trouxe para o mundo jurídico o credenciamento e a segregação de função, sendo que este se tornou princípio norteador das contratações públicas.

Entre as modalidades de licitação previstas pela Lei nº 14.133/2021, destaca-se o diálogo competitivo, que tem sua criação inspirada na Diretiva 2004/18/CE, de 31/3/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, que no artigo 29 previa a possibilidade de os Estados-Membros dialogarem com as entidades adjudicantes, no caso da contratação de objetos complexos. A possibilidade de diálogo foi mantida na Diretiva 2014/24, de 26/2/2014, da União Europeia, do Parlamento Europeu e do Conselho, que revogou a Diretiva 2004/18/CE (UE, 2004).

Em termos legais, o diálogo competitivo é voltado à solução de problemas relacionados ao objeto que se pretende contratar, sendo descrito como a modalidade de licitação em que a Administração realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades (BRASIL, 2021). A relevância dessa inovação está no fato de a Administração ser alçada ao patamar de organização que estabelece relações de forma consensual e por meio de diálogos com as partes interessadas.

Cabe mencionar, entre as alterações, o sistema de registro de preços que apesar de previsto nas Leis nº 8.666/1993 e nº 12.462/2011, foi alterado para possibilitar a contratação da prestação de serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, e a contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, diversificando a capacidade organizativa do Estado; a definição dos riscos do contrato, agora abarcando a gestão de riscos e os mecanismos de controle; e a definição dos bens de luxo, que tem o condão de frear a aquisição de bens que não sejam de estrita necessidade para atender as competências finalísticas do órgão ou entidade pública, ou seja, o real interesse público.

Para finalizar o detalhamento das mudanças trazidas pela lei, destacam-se a ampliação da atuação da assessoria jurídica, que anteriormente ficava adstrita à emissão de pareceres jurídicos sobre a licitação e as minutas de atos administrativos, e do controle interno, que apenas examinava a legalidade dos atos atinentes às contratações públicas. Com a nova lei, esses órgãos

passarão a atuar de forma mais ativa em cada uma das etapas do processo de contratação pública, do controle prévio de legalidade até o encerramento do contrato.

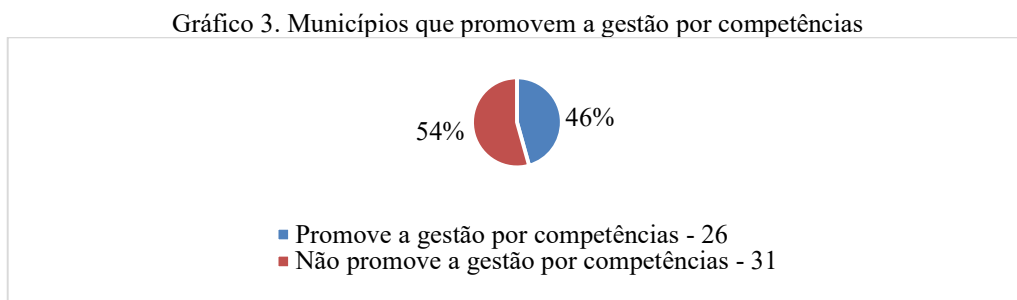
#### 4.5. SERVIDORES QUE ATUAM NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu requisitos elementares para a designação dos agentes públicos responsáveis pela condução das licitações e contratos administrativos. No que se refere ao perfil dos agentes que processam as compras públicas, os questionários buscaram informações relativas aos seguintes assuntos tratados na lei de licitações e contratos: gestão por competências no âmbito do setor de compras; plano anual de capacitação; formação, experiência e qualificação dos servidores que exercem funções no setor de compras; compatibilidade da demanda dos serviços com a quantidade de servidores; tempo de experiência dos servidores da área de compras; princípio da segregação de funções na designação para o exercício da função; vínculo dos servidores que atuam nas compras, se efetivo ou comissionado sem vínculo.

Os resultados em relação ao perfil dos agentes que atuam no setor de compras são explanados ponto a ponto, conforme segue.

##### 4.5.1. GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NOS MUNICÍPIOS

Dos 57 Municípios respondentes da pesquisa, 31 informaram que não promovem a gestão por competências no âmbito das compras públicas, o que representa 54% do total da amostra. Nos termos do artigo 7º da Lei nº 14.133/2021, cabe à autoridade máxima do órgão ou entidade promover a gestão por competências e designar os agentes responsáveis pelo processamento das compras governamentais, no entanto, o Gráfico 3 demonstra, em vermelho, que mais da metade dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, na ocasião da pesquisa, ainda não promovia a gestão por competências.



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

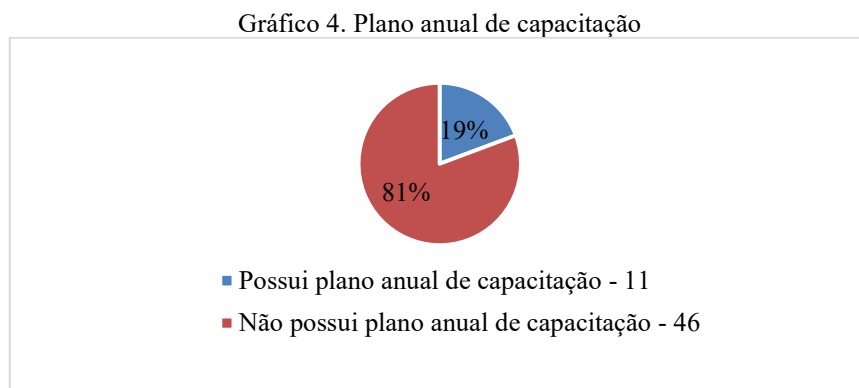


Não obstante a gestão por competências seja um tema altamente relevante para as organizações, permitindo a inter-relação entre estratégia, agregação de valor e expectativa dos colaboradores internos, sua aplicação no âmbito da Administração Pública ainda é muito incipiente, inclusive os debates e estudos acadêmicos sobre a gestão por competências na Administração Pública ainda são bastante escassos (TAMADA; CUNHA, 2022).

#### 4.5.2. PLANO ANUAL DE CAPACITAÇÃO

Em continuidade ao tema tratado no subitem anterior, a gestão por competências está intrinsecamente relacionada à gestão da capacitação, tendo em vista que cabe ao gestor público ou privado, com base nas competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) já mapeadas, identificar possíveis lacunas entre o desejável e o existente e buscar meios para preencher os *gaps* que obstaculizam o alcance dos objetivos organizacionais (CUNHA, 2013).

Conforme se observa no Gráfico 4, não obstante a Administração Pública tenha o dever de, com base nas lacunas já apuradas, planejar as ações de capacitação, 81% da amostra não possui um plano anual de capacitação.



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Dos 11 (onze) Municípios que informaram possuir um plano de capacitação anual para os servidores, apenas 2 (dois) adotam as condutas de elaborá-lo em conjunto com as demais áreas de interesse e de divulgá-lo na *internet*.

Ao tratar de capacitação dos servidores, é necessário trazer à baila os princípios da eficiência e do planejamento, vinculados às compras governamentais pelo artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021). O princípio constitucional da eficiência impõe ao agente público que sua atuação retorne os melhores resultados, com os recursos que lhes são disponibilizados;

já o planejamento é o meio pelo qual as ações futuras são desenhadas com antecedência razoável, tornando a atividade racional, previsível e eficiente.

#### 4.5.3. FORMAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E EXPERIÊNCIA DOS SERVIDORES DO SETOR DE COMPRAS

À vista da imposição legal para que se promova a gestão por competências e para que seja designado o agente com formação e qualificação específica para atender as demandas do setor de compras, o estudo levantou informações acerca dos conhecimentos e experiência dos servidores públicos, na condução das compras públicas.

Para melhor visualização dos dados e extração das informações dos Municípios, os resultados relativos à formação acadêmica, qualificação profissional e experiência profissional dos agentes foram expostos, nesta ordem, nas Tabelas 9, 10 e 11.

Tabela 9. Escolaridade do gestor da área de compras

Nível de escolaridade	Quant.	%
Ensino médio	15	26,32%
Ensino superior	27	47,37%
Pós-graduação lato sensu (especialização)	13	22,81%
Pós-graduação stricto sensu (mestrado)	2	3,51%
Pós-graduação stricto sensu (doutorado)	0	0,00%
Total	57	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa

Quanto à escolaridade do gestor da unidade de compras, mais de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) dos servidores designados por organizar os processos de trabalho e por traçar diretrizes para o desenvolvimento do setor estudaram até o ensino médio. Não obstante o nível de escolaridade no serviço público brasileiro tenha aumentado nos últimos 30 anos, em 2019, 51,84% dos servidores públicos brasileiros tinham o nível superior, sendo que destes, apenas 2,74% cursaram alguma pós-graduação (CARDOSO; OLIVEIRA; SOUSA, 2022; IPEA, 2023).

Tabela 10. Cursos de qualificação/capacitação em licitações e contratos

Frequência de cursos	Quant.	%
Não realizaram cursos nos 2 últimos anos.	3	5,26%
Não realizaram cursos no último ano.	3	5,26%
Realizaram, em média, 1 curso no último ano.	21	36,84%
Realizaram, em média, 2 cursos no último ano.	16	28,07%
Realizaram, em média, 3 cursos no último ano.	14	24,56%
Total	57	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa

No campo das competências, pessoais e profissionais, o estudo demonstra baixo investimento no desenvolvimento de pessoal, informação corroborada com o fato de que 81% da amostra não faz o levantamento anual das necessidades de capacitação dos servidores responsáveis pelas contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que os Tribunais de Contas devam promover eventos para qualificar os servidores efetivos e empregados públicos, promovendo cursos, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre o tema (BRASIL, 2021); no entanto, apesar de a norma estar em vigor desde 1º/4/2021, o estudo demonstra baixo ou nenhum investimento em capacitação em 47,37% dos Municípios.

Tabela 11. Experiência do gestor de compras em licitações e contratos

Tempo de experiência	Quant.	%
Menos de 12 meses	6	10,53%
De 13 a 24 meses (até 2 anos)	15	26,32%
De 25 a 48 meses (até 4 anos)	8	14,04%
De 49 a 72 meses (até 6 anos)	2	3,51%
Acima de 72 meses (mais de 6 anos)	26	45,61%
Total	57	100,00%

Fonte: Elaborada pela autora, com dados da pesquisa

Além da devida qualificação e capacitação para o desenvolvimento da função, as competências no serviço públicos são desenvolvidas por meio da experiência decorrente do desempenho no trabalho. Não obstante a relevância do setor e as exigências legais para o processamento das compras governamentais, 36,84% dos gestores das unidades de compras não têm mais de 2 anos de experiência prática.

Tratando especificamente da capacitação acerca da Lei nº 14.133/2021, a Tabela 12 demonstra o resultado da correlação percentual entre os agentes que participaram e os que não participaram de curso sobre as alterações introduzidas no campo das compras públicas.

Tabela 12. Servidores que realizaram curso sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos

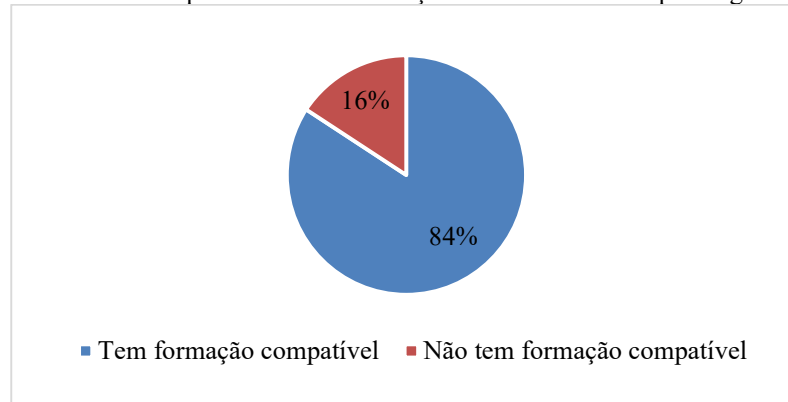
Curso sobre a Lei nº 14.133/2021	Quant.	%
Servidores realizaram o curso	49	86%
Servidores não realizaram o curso	8	14%
Total	57	100%

Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

A capacitação dos agentes públicos perpassa por conhecer os ditames legais, sua aplicabilidade nos casos concretos e as alterações que acarretam o ajuste de procedimentos e fluxos internos. Apesar da iminência da plena vigência da Lei nº 14.133/2021, na ocasião em que o questionário foi respondido, 14% dos Municípios ainda não tinham promovido eventos de capacitação sobre a norma.

O estudo buscou conhecer se os servidores públicos que processam as compras governamentais possuem formação compatível com a função que desempenham ou qualificação atestada na área de licitações e contratos. Os resultados, segregados pelas atribuições de gestor da área de compras e de pregoeiro e/ou membros de comissão de licitação (agentes de contratação), estão expressos nos Gráficos 5 e 6.

Gráfico 5. Compatibilidade da formação com a área de compras – gestor



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Gráfico 6. Compatibilidade da formação com a área de compras – agente de contratação



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Outro fator a ser levado em consideração no ato de designação dos responsáveis pelo processamento das licitações e contratos é a segregação de funções, princípio de controle interno que determina que funções conflitantes entre si não possam ser desempenhadas pelo mesmo agente, impondo que diferentes processos sejam executados por pessoas diferentes.

Ao serem questionados se o princípio da segregação de funções é observado na designação dos servidores, os responsáveis pelo setor de compras se manifestaram conforme o Gráfico 7.

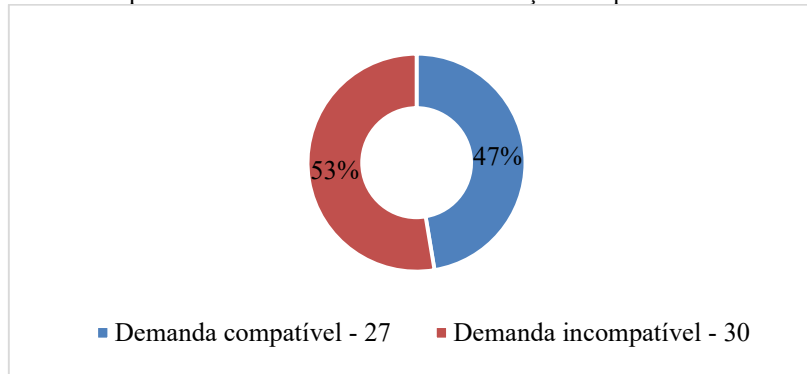


Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Além de 9 dos 57 gestores públicos não observarem o princípio da segregação de funções na designação dos responsáveis pela realização das compras, o que significa que um mesmo agente desempenha mais de uma atividade incompatível no processo, 14% dos Municípios informam que seus servidores não têm atribuições relacionadas com licitações e contratos.

De acordo com o estudo, os Municípios respondentes processaram, no período de 2018 a 2021, o total de 49.216 licitações e contratações direta (dispensável e inexigível). Apesar do relevante volume de compras processados, 53% da amostra informou que a demanda de serviços do setor de compras é incompatível com a quantidade de servidores que atuam na área, conforme demonstrado no Gráfico 8.

Gráfico 8. Compatibilidade entre a demanda de serviços e a quantidade de servidores



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Apesar da baixa adesão aos planejamentos anuais de capacitações e de contratações, do baixo investimento em eventos de qualificação profissional e da indefinição de metas e indicadores de desempenho, a situação é agravada pelo fato de que, na maioria dos Municípios estudados, a quantidade de servidores designados para processar as compras não atende a demanda do setor, o que aumenta os desafios impostos pela nova lei de licitações e contratos.

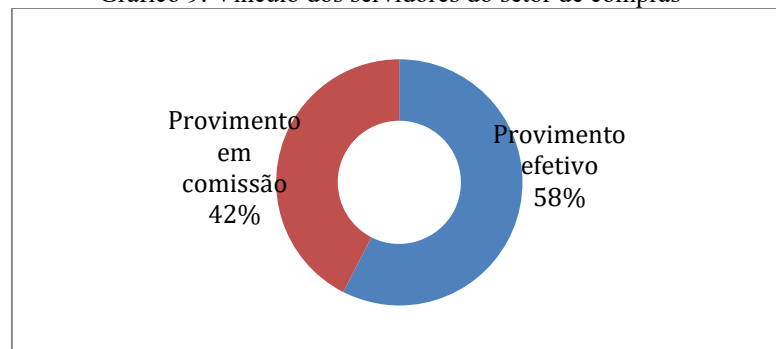
#### 4.5.4. VÍNCULOS DOS AGENTES PÚBLICOS

De acordo com o artigo 7º, I, da Lei nº 14.133/2021, os agentes públicos designados para o desempenho das funções relativas às compras públicas devem ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública; já o artigo 8º da norma em comento impõe que o agente de contratação será servidor efetivo ou empregado público (BRASIL, 2021).

A partir de abril de 2023, na maioria dos Municípios, o responsável por 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, deverá ser servidor ou empregado dos quadros permanentes da Administração Pública.

A iminência da plena vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos, com a revogação das Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011, implica conhecer a situação dos Municípios em relação ao quadro de pessoal e ao vínculo dos servidores que atuam nessa área. O Gráfico 9 demonstra a relação percentual entre os servidores que ocupam cargos de provimento efetivo, cuja nomeação depende de aprovação em concurso público, os que ocupam cargos de provimento em comissão, que são de direção superior e intermediária, de livre escolha da autoridade máxima da unidade administrativa.

Gráfico 9. Vínculo dos servidores do setor de compras



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Dos servidores que atuam no setor de licitações e contratos, considerando as diversas funções no processo, do planejamento à execução do contrato, 42% ocupam cargos de provimento em comissão (sem vínculo efetivo), ou seja, são cargos de livre nomeação e exoneração, por não fazerem parte dos quadros permanentes da Administração Pública.

Chama atenção no estudo que, em 30% dos Municípios, o responsável pelo setor de compras acumula suas atribuições com a função de agente de contratação, seja como pregoeiro e/ou presidente da comissão de licitação, o que pode explicar o fato de que 53% dos respondentes informaram que as demandas do setor de compras são incompatíveis com a quantidade de servidores designados para atuar no setor.

Em parcela dos Municípios, além da quantidade dos servidores designados para processar as compras ser incompatível com as demandas do setor, tem localidade com apenas 2 servidores, sendo que um deles acumula as funções de gestor, pregoeiro e presidente da comissão de licitação, sobrecarregando-o e contrariando os princípios da segregação de funções e da eficiência.

Ainda no que se refere à forma de provimento, o estudo demonstra que, em 30% dos Municípios, a quantidade de servidores designados para prover cargos em comissão é superior aos servidores efetivos. Tendo em vista a exigência da Lei nº 14.133/2021, para que servidores efetivos desempenhem as funções atinentes às licitações e contratações públicas, essa informação sinaliza a jornada a ser empreendida pelas localidades para adequar seus quadros permanentes de pessoal.

Não obstante a Constituição Federal de 1988 estabeleça que a investidura em cargo ou emprego público dar-se-á por meio de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, o que se constata é que em muitas localidades são utilizadas formas menos adequadas para a ocupação de cargos em áreas estratégicas, situação que a Lei nº 14.133/2021 busca corrigir (CARDOSO; OLIVEIRA; SOUSA, 2022).

#### **4.6. PROCESSOS DE COMPRAS PÚBLICAS**

No que se refere aos processos e organização do setor de compras públicas, o estudo buscou coletar informações acerca dos seguintes assuntos tratados na legislação: definição dos processos e fluxos de trabalho; planejamento das contratações; plano de contratação anual; alinhamento entre planejamento das compras e leis orçamentárias; metas e indicadores de desempenho no setor de compras; realização de compras na forma eletrônica e presencial;

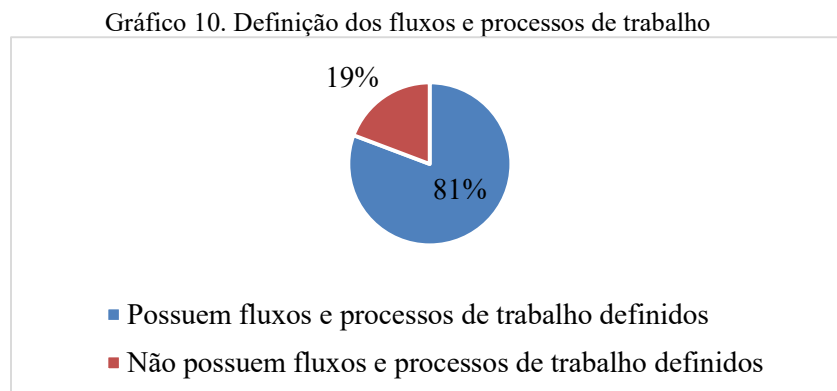
utilização de sistema eletrônico para processar as compras e para as sessões públicas; padronização (atos e catálogos); adoção de critérios socioambientais nas licitações; centralização e descentralização; interação com fornecedores; acompanhamento e fiscalização dos contratos; apuração de infrações e registro de penalidades; transparência dos atos; e processamento das compras com a Lei nº 14.133/2021.

Os resultados em relação ao perfil dos agentes que atuam no setor de compras serão explanados ponto a ponto, conforme segue.

#### 4.6.1. PROCESSOS E FLUXOS DE TRABALHO

Para melhor compreensão do funcionamento do setor de compras, buscou-se coletar dados acerca da existência de fluxos e processos de trabalho definidos, documentados e conhecidos entre os servidores que atuam no setor.

O Gráfico 10 demonstra o percentual da amostra que possui seus fluxos e processos de trabalho documentados.



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

De acordo com os respondentes, em 11 dos 57 Municípios, os processos e fluxos de trabalho da área de compras não são definidos e documentados, o que sinaliza que em 19% das localidades as atividades do setor não são desenhadas de forma ordenada, permitindo que o rito procedimental ordinário das licitações e contratos seja respeitado. Ainda de acordo com a pesquisa, dos 46 Municípios que possuem seus fluxos de trabalho documentados, 9 não se preocuparam em disseminá-los de forma equânime para suas equipes, o que torna o esforço da administração ineficaz.

Ainda no que se refere aos processos de trabalho, já que a contratação pública necessariamente é regida por procedimentos prescritos em lei e que a quantidade de



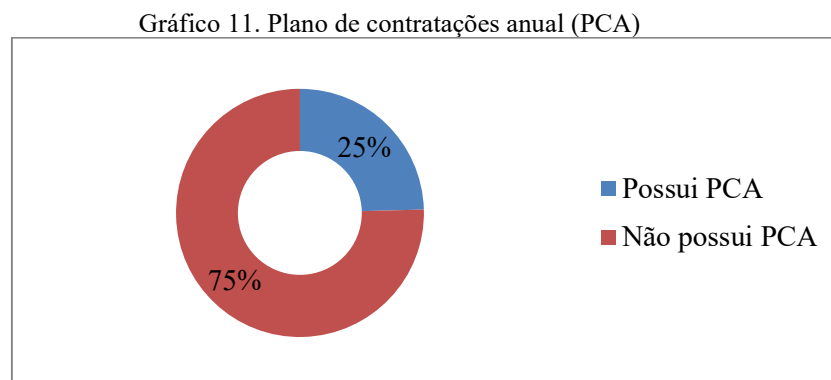
contratações diretas supera em larga escala as realizadas por meio de licitação, o estudo demonstrou que, em 53% dos Municípios da amostra, não existe um processo de trabalho definido para compras urgentes. As contratações diretas, que são aquelas que não seguem o processo regular da licitação, estão na lista das principais irregularidades apontadas pelos Tribunais de Contas, por não atenderem os ditames legais (TCE-MG, 2009; TCE-MS, 2022; TCE-MT, 2010; TCU, 2008).

#### 4.6.2. PLANEJAMENTO E ALINHAMENTO COM AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS E COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Um dos princípios incorporados à Lei nº 14.133/2021 é o do planejamento, que impõe ao agente público antever, de forma documentada, os eventos que culminarão no atendimento de determinado interesse público. Outro princípio que rege as compras públicas é o da eficiência, insculpido na Constituição Federal e replicado nas normas que norteiam a Administração Pública, a exemplo da Lei do Processo Administrativo.

A Nova Lei de Licitações e Contratos uniu planejamento e eficiência com o plano de contratações anual, que é elaborado a partir das demandas formalizadas e consolidadas pela Administração. O planejamento anual possibilita a racionalização das contratações, garante o alinhamento com o planejamento estratégico e deve subsidiar a elaboração das leis orçamentárias (BRASIL, 2021).

O Gráfico 11 demonstra a relação percentual entre os Municípios, no que se refere à adoção do plano de contratações anual.



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Dos 57 Municípios estudados, 43 não antevêm as necessidades a serem atendidas no exercício financeiro conseguinte, por meio do planejamento das contratações que precisa ser

realizadas ou mantidas ano a ano. Além disso, apenas 9 localidades elaboram o plano anual em consonância com o planejamento estratégico do órgão e 10 planejam as contratações em conjunto com as demais áreas interessadas.

Embora  $\frac{3}{4}$  dos Municípios não adotem o planejamento anual, 88% informaram que as contratações, mesmo aquelas impulsionadas por demandas não previstas ou não planejadas ou, ainda, provenientes de urgências fictas, estão alinhadas às leis orçamentárias, o que é um contrassenso, já que as leis orçamentárias, a exemplo da lei orçamentária anual que estima as receitas e fixa as despesas públicas para um exercício financeiro, necessariamente devem prever as despesas de custeio e os investimentos da Administração.

No caso das compras de materiais, o estudo demonstra que 88% da amostra considera a expectativa de consumo anual no planejamento da licitação e definição do quantitativo, o que precisa ser mais bem investigado, considerando que, dos 14 Municípios que elaboram o planejamento anual, apenas 10 o fazem em conjunto com as demais áreas.

Ainda no plano do planejamento, na primeira etapa da contratação é elaborado o estudo técnico preliminar, documento que caracteriza o interesse público a ser atendido e o detalhamento da metodologia utilizada para a escolha da melhor solução. Não obstante a Lei nº 8.666/1993 não tenha estabelecido a necessidade da elaboração desse documento para todos os tipos de objeto, a Lei nº 14.133/2021 pacificou a questão ao estabelecer que o processo licitatório, como regra, deve ser instruído com estudo prévio que evidencie o interesse público e a melhor solução, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (BRASIL, 2021).

Não obstante o princípio do planejamento seja mandamento aplicável à Administração Pública desde o Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967 (BRASIL, 1967), o resultado da pesquisa demonstra que o processamento das compras ainda ocorre de maneira improvisada na maioria dos Municípios Sul-mato-grossenses. O resultado deste estudo é corroborado pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) que, no ano de 2019, apurou que o grau de aderência a processos e controles na área de planejamento tinha baixo nível de adequação em 91% dos 70 Municípios avaliados; em 2020, foram avaliados 79 Municípios, dos quais 69 tinham baixo nível de adequação, o que corresponde a 87% da amostra (IRB, 2022; TCE-MS, 2022).

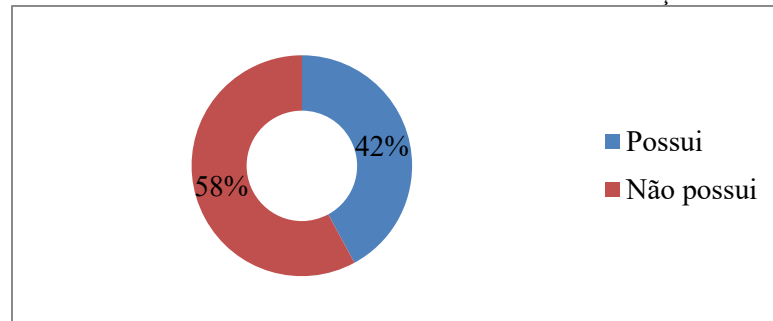
Ainda de acordo com o Instituto Rui Barbosa (2022), nos anos de 2019 e 2020, nenhum Município tinha o quesito planejamento “altamente efetivo”, em 1 (um) o planejamento era “muito efetivo” e 2 (dois) atenderam ao quesito “efetivo” no planejamento, fator que precisa ser revisto e trabalhado pelos gestores municipais.

### 4.6.3. METAS E INDICADORES DE DESEMPENHO

O planejamento das contratações objetiva vislumbrar um cenário em que as demandas públicas são, na medida do possível, atendidas. Estabelecer metas, planejar as ações e medir o desempenho do setor de compras são elementos que corroboram com a concretização dos princípios da eficiência, do interesse público, do planejamento, da eficácia e da economicidade (BRASIL, 2021).

Para melhor visualização das engrenagens do setor de compras, os Gráficos 12 e 13 mostram, respectivamente, os resultados do estudo em relação à definição de metas factíveis e de indicadores de desempenho mensuráveis e divulgados aos *stakeholders* internos.

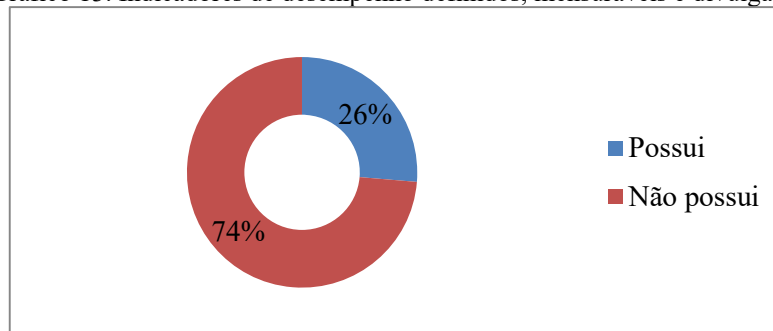
Gráfico 12. Metas definidas e factíveis de serem alcançadas



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

No caso da definição de metas necessárias ao alcance os objetivos institucionais, 58% dos respondentes informaram que os setores de compras em que atuam não possuem metas definidas e factíveis de serem alcançadas, o que sinaliza que a autoridade responsável não definiu formalmente o que se deseja atingir e, por consequência, quais as etapas para aferir o progresso rumo ao objetivado.

Gráfico 13. Indicadores de desempenho definidos, mensuráveis e divulgados



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Como consequência da indefinição de metas para o setor de compras, 74% dos Municípios não possui indicadores de desempenho definidos, mensuráveis e divulgados internamente, o que significa que parcela dos 24 Municípios que estabeleceram metas consideradas atingíveis, não estabeleceu a métrica para a avaliação do atingimento ou não das metas e objetivos.

Os resultados extraídos deste subitem reforçam a baixa adesão dos gestores públicos ao planejamento das contratações e barreiras para a concretização dos objetivos institucionais, que no caso estudado é o atendimento das demandas sociais por bens e serviços públicos.

#### 4.6.4. PROCESSAMENTO DAS COMPRAS

Para melhor entendimento de como as compras são processadas nos Municípios, neste subitem são destrinchados os resultados relativos à forma de realização de compras, se eletrônica ou presencial, utilização de sistema eletrônico para processar as compras e para as sessões públicas, a padronização de atos administrativos e de materiais, a adoção do modelo centralizado, misto ou descentralizado e a adoção de critérios socioambientais nas licitações.

No que se refere à forma de processamento das compras, conforme já explanado no subitem 4.2 deste estudo e demonstrado na Tabela 13, na modalidade pregão as compras presenciais corresponderam a aproximadamente 78% das licitações realizadas no período de 2018 a 2021. A modalidade pregão e as contratações diretas são as formas mais utilizadas para processar as compras, sendo que as licitações dispensáveis, por demandarem procedimento mais simples, ultrapassam significativamente a quantidade das demais formas.

Tabela 13. Tipos de compras mais processadas pelos Municípios de Sul-mato-grossenses

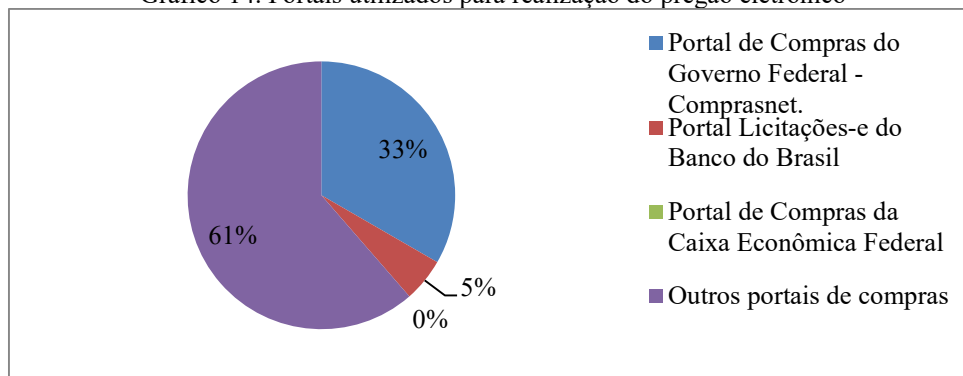
Pregão	2018	2019	2020	2021	Total	%
Eletrônico (Lei nº 10.520/2002)	654	672	955	1.790	4.071	22,05%
Presencial (Lei nº 10.520/2002)	4.256	4.083	2.907	3.148	14.394	77,95%
<b>Total 1</b>	<b>4.910</b>	<b>4.755</b>	<b>3.862</b>	<b>4.938</b>	<b>18.465</b>	<b>100%</b>
Contratação direta	2018	2019	2020	2021	Total	%
Dispensável (Lei nº 8.666/1993)	5.668	6.097	6.411	6.188	24.364	90,25%
Inexigibilidade (Lei nº 8.666/1993)	748	681	400	804	2.633	9,75%
<b>Total 2</b>	<b>6.416</b>	<b>6.778</b>	<b>6.811</b>	<b>6.992</b>	<b>26.997</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

No período estudado, os pregões sob a forma eletrônica, se comparados com a forma presencial, tiveram baixa adesão pelos Municípios. Ocorre que, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, a partir de abril de 2023, os Municípios com mais de 20.000 habitantes deverão preferir a realização das licitações sob a forma eletrônica e os atos do processo serão preferencialmente produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico.

Os Gráficos 14 e 15 demonstram, respectivamente, os portais utilizados pelos Municípios Sul-mato-grossenses, para a realização da licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, e os portais utilizados para gerir as licitações e contratos e para promover a divulgação dos atos oficiais e integração com os potenciais fornecedores.

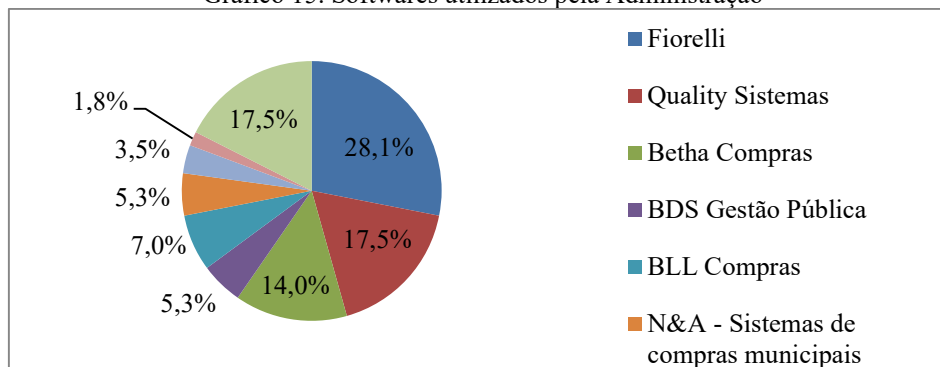
Gráfico 14. Portais utilizados para realização do pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

No que se refere aos sistemas utilizados para a realização da licitação na modalidade pregão, a pesquisa elencou os portais de compras mais utilizados no âmbito nacional, sendo dois gratuitos (Compras.gov.br/Comprasnet e Portal da Caixa Econômica Federal) e um pago (Licitações-e). Quanto aos softwares utilizados para gerir as compras públicas, as questões foram abertas, ficando a critério do respondente informar o nome do sistema utilizado.

Gráfico 15. Softwares utilizados pela Administração



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei de licitações e contratos e para a realização facultativa das licitações e contratações (BRASIL, 2021). Os órgãos e entidades públicas devem integrar suas plataformas digitais ao PNCP, o que possibilitará a integração de todos os sistemas e portais públicos e privados das organizações que processam licitações e contratos públicos, motivo pelo qual o estudo buscou conhecer a diversidade de sistemas utilizados pelos Municípios.

A versão inicial do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que é gerido por um comitê gestor nacional, foi lançado em 9 de agosto de 2021, pelo Ministério da Economia, e tem passado por melhorias contínuas para atender as funcionalidades previstas na Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021).

De acordo com informação disponibilizada pelo Governo Federal, além do Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br) integrado em 5/8/2021, dos sistemas utilizados pelos Municípios Sul-mato-grossenses, aderiram ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) os seguintes softwares: Fiorelli Software, BLL Compras e Grupo Assessor (BRASIL, 2023a). Estes softwares são utilizados por, respectivamente, 16, 4 e 2 Municípios, o que representa, aproximadamente, 38,60% da amostra.

Dos 57 Municípios estudados, apenas 22 integraram seus sistemas eletrônicos ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ferramenta criada pela Lei nº 14.133/2021 e que tem a finalidade de promover a divulgação centralizada e obrigatória dos atos administrativos e para a realização facultativa das contratações públicas (BRASIL, 2021, 2023B). A quantidade de localidades que providenciaram a parametrização ao PNCP, alocada por faixa populacional, é demonstrada na Tabela 14.

Tabela 14. Municípios Sul-mato-grossenses integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP

Faixa populacional	Porte populacional	Amostra	Integrados	%
Até 20.000 habitantes	Pequeno porte 1	27	7	25,93%
De 20.001 a 50.000 habitantes	Pequeno porte 2	23	11	47,83%
De 50.001 a 100.000 habitantes	Médio porte	3	2	66,67%
Acima 100.000 habitantes	Grande porte	4	2	50,00%
Total		57	22	38,60%

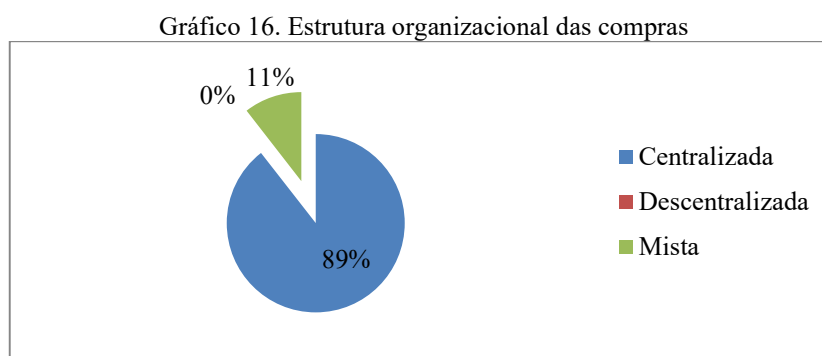
Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Outro ponto destacado pela legislação de compras é a padronização de atos administrativos, a exemplo de minutas de edital e de contratos e de termos de referência, e da adoção de catálogo de padronização de compras, serviços e obras. De acordo com o estudo,

aproximadamente 94% da amostra adota modelos padronizados de minutas de editais e de contratos administrativos, de termos de referência e de outros atos administrativos. Em relação aos catálogos, apenas 5% dos Municípios criou ou adotou um catálogo eletrônico para padronizar os objetos contratados.

De acordo com a lei de licitações e contratos, a criação ou adoção de catálogo eletrônico de padronização é obrigatória; no entanto, às vésperas da concretização de tal obrigação, apenas 7% dos Municípios com população acima de 20.000 habitantes adota um catálogo de padronização. É relevante consignar que órgãos e entidades públicas têm a faculdade de adotar o catálogo do Poder Executivo Federal.

No que se refere à estrutura organizacional de compras, o Gráfico 16 demonstra que 89% dos Municípios adota a forma centralizada para a realização das licitações, o que espelha a conduta do Governo Federal, que implantou a Central de Compras e Contratações, com a finalidade de organizar a gestão das compras públicas (FERNANDES, 2015).

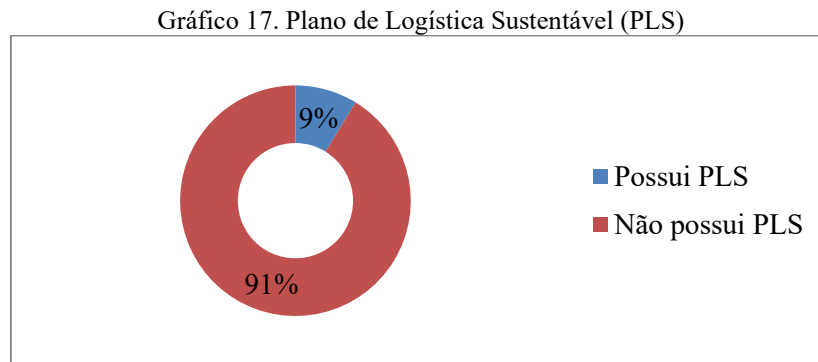


Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

O remanescente de 11% processa as compras combinando as formas centralizada e descentralizada, o que deve ser ajustado aos comandos da Lei nº 14.133/2021, que impõe que os órgãos e entidades públicas devem instituir instrumentos que privilegiem a forma centralizada dos procedimentos de contratação (BRASIL, 2021). O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é o principal instrumento criado pela lei para centralizar os procedimentos atinentes às contratações públicas, por possuir, entre outras funcionalidades, a divulgação centralizada de atos, a consulta de preços de mercado e a realização das sessões públicas de seleção dos fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras.

A gestão das compras públicas deve primar pela utilização de instrumentos que permitam a centralização e a padronização de procedimentos, o que é direcionado pela nova legislação que requer que os entes públicos caminhem na mesma direção (BRASIL, 2021).

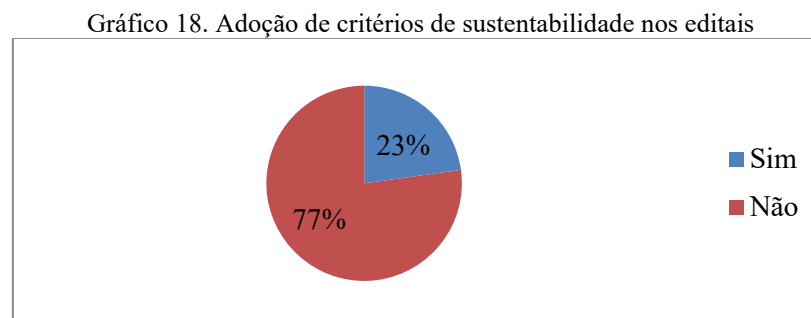
O último ponto tratado neste subitem, porém, um dos mais relevantes, é a sustentabilidade socioambiental no âmbito da Administração Pública, destacado na legislação de compras como o princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Não obstante se trate de um princípio que deve balizar a conduta do agente público, o Gráfico 17 demonstra que mais de 90% dos Municípios sul-mato-grossenses não elaborou e implementou o Plano de Logística Sustentável (PLS), que é um instrumento de governança nas contratações públicas, vinculado ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias (BRASIL, 2021).



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

O PLS é de tal relevância, que deve nortear a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), dos estudos técnicos preliminares e dos anteprojetos, projetos básicos ou termos de referência de cada contratação (BRASIL, 2021). Voltando aos resultados já explanados, consigna-se que 75% da amostra não faz o planejamento de contratações anual (PCA), informação que demonstra que grande parcela dos Municípios não está alinhada aos princípios do planejamento, da eficiência e do desenvolvimento sustentável.

O fato de a instituição pública não ter planos formalizados e divulgados, não obstaculiza a inserção de critérios de sustentabilidade socioambientais em seus editais de licitação. De acordo com o Gráfico 18, os editais de licitação de 77% dos Municípios não estabelecem critérios de sustentabilidade socioambiental.



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa



Além de se tratar de um princípio que requer prévio planejamento da Administração, para atingir a Agenda 2030 foram elencados os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que tem no objetivo 12 – Consumo e produção responsáveis, a meta de promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais (UN, 2015). Não obstante as compras públicas movimentem grande volume de recursos públicos e a sustentabilidade seja objeto de vasto e antigo debate, os órgãos e entidades públicas precisam ser instigados e conscientizados da importância do tema sustentabilidade nas compras públicas.

#### **4.6.5. CONTRATAÇÃO E INTERAÇÃO COM FORNECEDORES**

Não há que se falar em compras, sem abordar a necessária relação entre Administração Pública e sociedade, esta representada pelo mercado fornecedor e pelos operadores do controle social. A interação com o mercado fornecedor começa na etapa do planejamento da contratação, por meio da pesquisa soluções para o atendimento do interesse e de preços de mercado, e se concretiza com a formalização e execução contratual; já a interação com a sociedade começa com o levantamento das necessidades sociais a serem atendidas pelo Poder Público e se concretiza com o controle exercido pela sociedade.

Para entender a relação entre os Municípios e seus potenciais fornecedores, a pesquisa questionou se a área de compras possui um sistema de cadastro de fornecedores e se há um manual do fornecedor atualizado periodicamente e divulgado na internet, para orientar os interessados em participar das licitações.

Os respondentes informaram que, em 93% dos Municípios há um cadastro de empresas, possibilitando a identificação de potenciais fornecedores. No que se refere ao manual de orientação aos fornecedores, apenas 9% das localidades se preocuparam em orientar os interessados em firmar contratos administrativos. A dissonância de percentuais demonstra que, não obstante a Administração tenha promovido o cadastro dos fornecedores, não se preocupou em orientá-los.

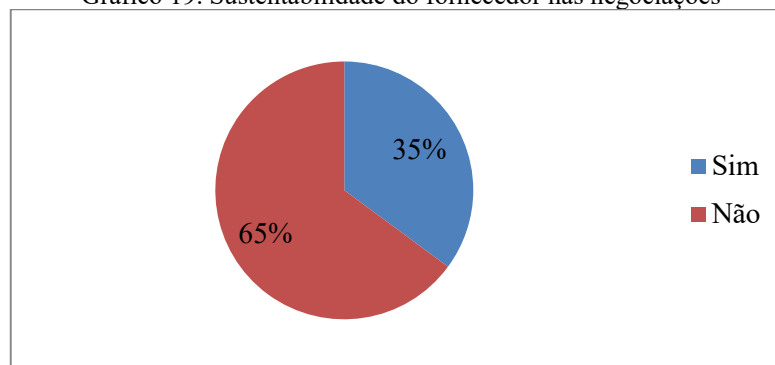
Quanto ao Município possuir fornecedores estratégicos para produtos e serviços considerados críticos, atentando-se que os objetos para os quais não havia competição e os casos urgentes ensejaram parcela das contratações diretas por inexigibilidade e licitação dispensável, 96% dos respondentes informaram não possuir um cadastro de fornecedores estratégicos para atender esses casos. Não obstante as contratações diretas tenham o procedimento simplificado em relação à licitação, o gestor público tem o dever de motivar a escolha do fornecedor e o

preço (BRASIL, 1993), o que requer ter ciência de quais fornecedores se amoldam aos requisitos legais.

Ainda em relação à interação com os fornecedores, de acordo com a pesquisa, 91% dos fornecedores e prestadores de serviços não são avaliados pela Administração, por meio de indicadores de desempenho mensuráveis. O baixo percentual de fornecedores avaliados denota que a maioria dos Municípios não possui parâmetros para avaliar o seguinte: cumprimento de prazo de entrega; quantidade de fornecedores sancionados, com as devidas penalidades; quantidade de rescisões motivadas pela conduta do fornecedor; contratos alterados a pedido do contratado; tempo de resposta do fornecedor; e satisfação do cliente-usuário.

Ter um cadastro atualizado, conhecer os objetos críticos e avaliar o desempenho dos fornecedores são elementos que facilitam o planejamento das contratações, fator que reflete sobremaneira na etapa de execução do contrato e, conseqüentemente, nas negociações com os contratados. Considerando a função socioambiental e o impacto das contratações públicas nos mercados local e regional (COSTA; TERRA, 2019), conforme o Gráfico 19, o estudo aferiu que 35% dos Municípios levam em conta a sustentabilidade do negócio do fornecedor nas negociações contratuais.

Gráfico 19. Sustentabilidade do fornecedor nas negociações



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

Não obstante a lei incentive que os contratos administrativos fomentem a sustentabilidade social, ambiental e econômica, 65% dos Municípios Sul-mato-grossenses não considera a realidade fática das contratadas nas negociações, fator preponderante para a saúde financeira e manutenção da empresa.

No que se refere ao acompanhamento e fiscalização dos contratos, 98% dos Municípios declararam que seus contratos administrativos são acompanhados e fiscalizados por representantes designados pela autoridade competente e que o objeto do contrato é devidamente recebido e atestado pelos designados.

Ainda na seara da conduta dos contratados ante a Administração, não obstante 86% da amostra tenha informado que as infrações administrativas cometidas pelo licitante e pelo contratado são apuradas em processo administrativo, apenas 44% das sanções aplicadas são informadas e mantidas atualizadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), o que demonstra que as unidades envolvidas no processo de contratação não estão alinhadas.

Não dar publicidade às sanções aplicadas, seja impedimento de licitar e contratar ou declaração de inidoneidade, nos canais disponibilizados pelos governos, torna a apuração da penalidade inócua, por não produzir o efeito objetivado pelo legislador, que é afastar das licitações aquele que não é adequado para contratar com a Administração.

Outro ponto de extrema relevância na Administração Pública e, em especial, nas compras públicas, é a transparência dos atos públicos que, além de ser um princípio balizador da conduta do gestor público, é regulada pela Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), que impõe ao Poder Público o dever de tornar públicas as informações dos procedimentos licitatórios e de todos os contratos celebrados (BRASIL, 2011). Possibilitar o acesso a informações públicas é a maneira mais direta de se permitir que o controle social da Administração Pública se concretize.

O resultado do estudo demonstra que 98% dos Municípios declararam que as informações das licitações e contratos, inclusive os editais, os resultados de licitação e os contratos, são divulgadas no Portal de Transparência, sítio oficial destinado a tornar públicas as informações produzidas pelos órgãos e entidades públicas.

Apesar do resultado obtido neste estudo, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), que é um indicador que mensura o grau de aderência da gestão a processos e controles nas áreas de educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação, aponta que, em 2019, a área de governança em tecnologia da informação, que abarca o quesito transparência dos atos atinentes a licitações e contratos, 34% dos 70 Municípios avaliados, tinha baixo nível de adequação e 27% estava em fase de adequação dos processos que garantem a transparência pública; já em 2020, os percentuais foram, respectivamente, 29% e 26%, em 78 Municípios estudados (IRB, 2022; MS, 2022).

As informações publicizadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) dão conta de que a transparência dos Municípios Sul-mato-grossenses, quando percebida pelos responsáveis pela área de compras difere da aferida pelos Tribunais de Contas.

A Controladoria-Geral da União (CGU) divulgou estudo realizado pela Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360°, no período de 1º/4/2020 a 31/12/2020, acerca da transparência de 665 Municípios brasileiros com população acima de 50 mil habitantes, nos quais está concentrada a maioria da população brasileira (CGU, 2022). A Tabela 15 demonstra a população estimada pelo IBGE para o ano 2021, a nota e o *ranking* geral de transparência dos 8 (oito) Municípios de Mato Grosso do Sul com população superior a 50 mil.

Tabela 15. Escala Brasil Transparente – Avaliação 360° - 2ª Edição

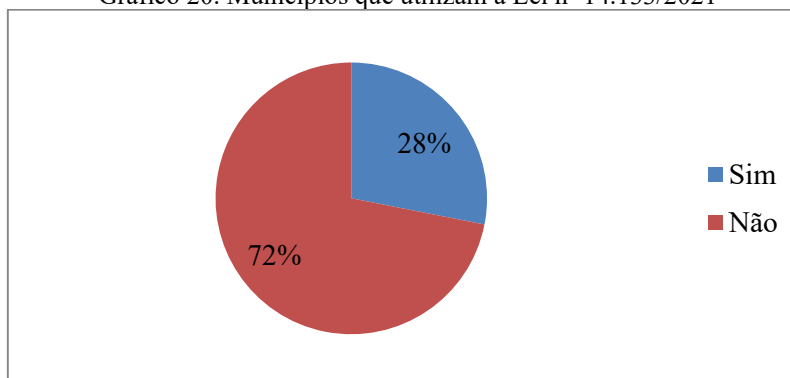
Município	População	Nota	<i>Ranking</i> geral
Campo Grande	916.001	10,00	1
Nova Andradina	56.057	9,70	30
Corumbá	112.669	9,42	63
Dourados	227.990	8,93	129
Sidrolândia	60.792	6,25	371
Três Lagoas	125.137	6,00	407
Naviraí	56.484	5,74	468
Ponta Porã	95.320	3,83	636

Fonte: CGU, 2022

Não obstante os Municípios declarem que divulgam no Portal de Transparência as informações atinentes às licitações e contratos, o resultado geral da EBT – Avaliação 360° dá conta de que apenas uma das localidades com população acima de 50 mil cumpre todos os requisitos de transparência ativa e passiva, tendo obtido a nota máxima. De acordo com o resultado do estudo, metade dos avaliados tem nota abaixo da média dos Municípios, estabelecida em 6,86.

Por fim, tendo em vista a urgência em se implementar as alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, foi questionado se os Municípios já estão utilizando esta norma no processamento das contratações públicas (do planejamento da licitação à execução do contrato). O Gráfico 20 demonstra que mais de 2/3 das localidades ainda não processa as compras utilizando os parâmetros da Lei nº 14.133/2021.

Gráfico 20. Municípios que utilizam a Lei nº 14.133/2021



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da pesquisa

É relevante repisar que, a partir de 1º abril de 2023, as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 (artigos 1º a 47-A) serão revogadas, de modo que as licitações devem ser realizadas e os novos contratos devem ser formalizados sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Não obstante o curto lapso temporal para a plena vigência desta norma e a informação de que aproximadamente 86% dos servidores que atuam na área já fizeram algum treinamento acerca do tema, a maioria dos Municípios ainda não utiliza a nova lei.

## 5. ANÁLISE SITUACIONAL E PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO (PTT)

Com sustentáculo nos resultados obtidos neste estudo, é realizada uma análise situacional das unidades responsáveis pelo processamento das contratações públicas nos Municípios Sul-mato-grossenses e sugerido um Produto Técnico-Tecnológico (PTT), com a finalidade de orientar os responsáveis pelas licitações e contratos administrativos. O produto técnico é um roteiro de trabalho que elenca os atos e procedimentos necessários à instrução processual, considerando o que é imposto pela Lei nº 14.133/2021.

A partir das informações prestadas pelos respondentes, que representam aproximadamente 72,15% do universo da pesquisa, e com base no texto da Lei nº 14.133/2021, foi possível ter uma visão geral das unidades de compras dos Municípios e propor um roteiro prático para mitigar lacunas recorrentes e que obstaculizam o fiel cumprimento da lei. Por se tratar de uma norma que estabelece os procedimentos que devem ser executados em cada uma das etapas do processo (planejamento, divulgação, seleção, contratação e execução), o roteiro de trabalho possibilita que as compras governamentais confluem de forma sequencial e que o interesse público almejado seja concretizado.

Apesar de o estudo ter sido realizado junto aos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, o produto pode ser utilizado por qualquer órgão ou entidade pública, considerando que a Lei nº 14.133/2021 tem alcance nacional, abarcando as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes, os três Poderes e os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública. Ademais, não obstante algumas regras dependam de regulamentação pelo ente licitante, o fato é que a partir de abril de 2023 a maioria dos mandamentos insculpidos na lei é de observância obrigatória.

Na elaboração do produto técnico-tecnológico foram consideradas as modalidades de licitação pregão, concorrência e diálogo competitivo, as contratações diretas por licitação dispensável e inexigível e os procedimentos auxiliares do sistema de registro de preços e do credenciamento. Os procedimentos eleitos são os destinados à aquisição de bens, contratação de serviços e execução de obras, que são os mais demandados pelas instituições públicas (BRASIL, 2022).

O roteiro disponibilizado no Apêndice B está estruturado da seguintes forma: i) providências a serem adotadas pelas instituições públicas responsáveis por processar as compras públicas; e ii) os documentos necessários à instrução dos processos de contratação e seus pontos de controle, todos insculpidos na forma da Lei nº 14.133/2021. A relação de

documentos do processo está estruturada em três partes, considerando cada uma das formas de selecionar os contratados, conforme segue:

i) **Parte 1 – Licitação:** compreende as modalidades que exigem a realização de licitação como requisito para a formalização da contratação de bens, serviços e obras. As modalidades previstas na lei e que têm essa finalidade são o pregão, a concorrência e o diálogo competitivo;

ii) **Parte 2 – Compra Direta:** compreende as hipóteses de licitação inexigível e dispensável. O excerto “em especial nos casos de”, constante no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, indica que o rol de hipóteses de licitação inexigível é exemplificativo; já a dispensa de licitação, hipóteses elencadas no artigo 75 da lei em referência, apresenta rol taxativo, o que significa que, ao optar pela contratação direta, o agente público deve enquadrá-la em um dos casos especificados; e

iii) **Parte 3 – Procedimentos Auxiliares:** Sistema de Registro de Preços – registro formal de objetos, preços e fornecedores, por meio de documento vinculativo e obrigacional, com compromisso de futura contratação. O procedimento de registro de preços pode ser realizado por meio de licitação (modalidades pregão e concorrência) e por contratação direta (inexigível e dispensável de licitação); e Credenciamento – procedimento de chamamento público em que interessados são convocados em prestar serviços ou fornecer bens à Administração Pública, preenchidos os requisitos legais.

Para fins didáticos e operacionais, o Produto Técnico-Tecnológico é apresentado no Apêndice B em forma de cartilha intitulada “Roteiro prático para as contratações públicas – pós Lei nº 14.133/2021”.

Visando a conferência da aderência com a lei, sugere-se que na relação de atos administrativos, a unidade responsável pelo procedimento insira em campo apropriado a folha/página do processo eletrônico em que o documento está acostado e eventual observação; quanto aos pontos de controle, sugere-se inserir um dos seguintes requisitos, conforme o caso: S (Sim, quando o ato observou os requisitos legais), N (Não, quando o ato não observou os requisitos legais) ou NA (Não se Aplica, quando a situação não se aplicar ao caso).

Um dos pontos centrais da Lei nº 14.133/2021 se refere à realização de licitação de forma eletrônica, no entanto, esse quesito da norma é dúbio já que, enquanto o artigo 17, § 2º, estabelece que as licitações sejam realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, o artigo 176, II, estabelece que a realização de licitação sob a forma eletrônica é obrigatória. De toda forma, seja preferencial ou obrigatória, considerando as vantagens do processamento dos atos administrativos e da realização da sessão pública da licitação sob a forma eletrônica, o produto técnico-tecnológico foi elaborado com o intuito de que, salvo situações excepcionais e

devidamente motivadas nos autos, os certames sejam realizados com a utilização de recursos de tecnologia da informação.

Outro ponto que agrega celeridade, segurança e transparência ao processo de compras é o processamento eletrônico dos atos administrativos, o que possibilita que estes sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados em meio digital (BRASIL, 2021). A produção digital do processo licitatório possibilita, ainda, que as unidades interessadas tenham acesso remoto dos autos, que o órgão de controle interno acompanhe o andamento das etapas do certame e que, na prestação de contas aos órgãos de controle externo, os processos sejam facilmente encaminhados capa a capa, de modo que a fiscalização observe a sequência de produção dos atos.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi propor um roteiro de trabalho para subsidiar o processamento eletrônico das compras públicas, com base nas alterações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. A partir do levantamento dos processos de trabalho e da estruturação dos setores de licitações e contratos administrativos nos Municípios Sul-mato-grossenses, o objetivo foi alcançado, tendo em vista que o roteiro proposto, se devidamente adotado, possibilitará que parcela das lacunas detectadas no estudo não seja repetida e que os desafios propostos pela nova legislação sejam gradativamente superados.

O objetivo geral foi desmembrado em quatro objetivos específicos, conforme segue: i) identificar as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, em relação às Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 (artigos 1º a 47-A); ii) levantar os dados processuais e de pessoal das áreas de compras dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul; iii) aferir a proporção entre as licitações eletrônicas e presenciais realizadas pelos Municípios, no período de 2018 a 2021; e iv) elaborar um diagnóstico sobre o processo licitatório nos Municípios do Estado.

No que se refere ao primeiro objetivo específico, da análise detalhada das normas citadas no parágrafo anterior, foi possível detectar 35 alterações, em sua maioria, provenientes de outras normas e recomendações já utilizadas, principalmente no âmbito do Governo Federal, o que inclui a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, instruções normativas ministeriais e boas práticas de gestão administrativa. Exemplificando as fontes que inspiraram as alterações, a definição das regras para a pesquisa de preços prévia à licitação provém de normas provenientes do Ministério da Economia (BRASIL, 2020).

Das alterações introduzidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, destacam-se, nesta ordem: i) introdução da modalidade de licitação diálogo competitivo; ii) gestão por competências e qualificação profissional no âmbito das compras públicas; iii) obrigatoriedade para que o agente de contratação seja servidor efetivo ou empregado público; iv) realização da licitação sob a forma eletrônica e preferência pela produção de atos digitais; v) adoção do Portal Nacional de Contratações Públicas e centralização dos procedimentos de aquisição e contratação; vi) atuação da assessoria jurídica, do controle interno e do Tribunal de Contas no controle nos processos de compras e na capacitação dos agentes públicos; vii) definição de procedimentos para a contratação de serviços terceirizados; e viii) definição de procedimentos para o planejamento e execução contratual.

Quanto ao levantamento dos dados processuais e de pessoal das unidades de compras, as informações coletadas por meio de questionário direcionado aos responsáveis pelas áreas de compras, composto por 53 perguntas diretas e indiretas, demonstram que os principais desafios a serem enfrentados nos Municípios estudados são os seguintes:

- i) plano de logística sustentável: 91% das localidades não elaborou a ferramenta de gestão e de planejamento que permite estabelecer práticas de sustentabilidade nas instituições públicas. No âmbito das compras, 77% da amostra não insere critérios de sustentabilidade nos editais de licitação;
- ii) plano anual de capacitação: 81% das localidades não planeja os cursos necessários à qualificação dos servidores. Para agravar a situação, mais de 10,52% da amostra não realizou qualquer curso no ano de 2021 e 36,84% realizou apenas 1 curso nesse período;
- iii) plano de contratação anual: 75% das localidades não faz o planejamento anual do que se pretende contratar no exercício financeiro seguinte;
- iv) gestão por competências: não promovida no âmbito das compras em 54% das localidades;
- v) demanda de serviços: 53% dos respondentes informaram que a demanda de serviços é incompatível com a quantidade de pessoal, o que é explicado pelo fato de que tem localidade em que um agente acumula as atribuições de chefe do setor de compras, de pregoeiro e de presidente da comissão da licitação;
- vi) portal nacional de contratações públicas: até o final de 2022, apenas 38,60% da amostra estava integradas ao portal gerido pelo governo federal e de utilização obrigatória;
- vii) acesso à sinal de internet: de acordo com os respondentes, a preferência pela realização de licitação na forma presencial é motivada pelo sinal de internet, que não suporta o processamento eletrônico; e
- viii) vínculo dos agentes públicos: dos servidores que atuam nas compras, apenas 58% possui vínculo efetivo, ou seja, foram selecionados por meio de concurso público e pertencem aos quadros de pessoal da Administração Pública.

Tendo em vista que um dos focos da nova lei é a realização de licitação sob a forma eletrônica, o terceiro objetivo específico foi aferir a proporção entre as licitações eletrônicas e presenciais. No período de 2018 a 2021, a maioria dos Municípios Sul-mato-grossenses preferiu realizar as seleções sob a forma presencial, que representou aproximadamente 91,73% dos 49.216 processos, incluindo as contratações diretas por licitação dispensável e inexigível. Se

consideradas apenas as licitações na modalidade pregão, dos 18.465 processos do período estudado, 77,95% se referem a pregão presencial.

Não obstante o tema compras públicas eletrônicas seja o segundo mais estudado no período de 2010 a 2021, ficando atrás apenas da adoção de critérios de sustentabilidade nas licitações, barreiras de cunho discricionário, de recursos humanos e estruturais obstaculizam a utilização de uma forma de seleção amplamente divulgada, utilizada em diversos países e que agrega vantagens ao procedimento.

O quarto e último objetivo específico foi elaborar um diagnóstico sobre o processo licitatório dos Municípios do Estado, o que foi possível a partir identificação das lacunas existentes na amostra e do que requer a Lei nº 14.133/2021.

Com todos esses dados, temos como resultado a elaboração de um Roteiro Prático para as Contratações Públicas, pós Lei nº 14.133/2021, que pode ser ajustado a partir de boas práticas administrativas, a todos os entes públicos, atendendo assim ao objetivo geral.

A principal dificuldade encontrada para a concretização do estudo foi relativa à coleta de dados junto aos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, entes subordinados ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, órgão que tem o poder-dever legal de fiscalizar os atos atinentes às contratações públicas. Em razão das barreiras em localizar informações nos Portais de Transparência, uma solução encontrada foi a aplicação de questionário aos responsáveis pelas unidades de compras.

No que se refere à coleta de dados por meio dos questionários, na interação inicial com os 79 Municípios, apenas 3 responderam o primeiro questionário disponibilizado *online*, isso depois de entrar em contato com cada uma das localidades para explicar o propósito do estudo e de os responsáveis pela área de compras se manifestarem no sentido de que o ente colaboraria com a pesquisa. À vista da baixa adesão inicial na participação da pesquisa, contou-se com a colaboração do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas do Estado, o que possibilitou que 57 Municípios respondessem o questionário disponibilizado *online* na ferramenta *Google Forms*.

Outro entrave da pesquisa foi encontrar relatórios elaborados pelos Tribunais de Contas, contendo informações acerca das irregularidades mais praticadas pelos operadores das compras governamentais. Fazer esse tipo de levantamento e documentá-lo permite que os órgãos de controle externo promovam ações corretivas que, se aplicadas com a devida orientação, evitem ou mitiguem erros recorrentes.

Tendo em vista a iminente necessidade de se adequar aos ditames legais, com base no recorte temático estudado, cabe tecer recomendações relacionadas aos principais problemas

detectados na amostra e se referem aos obstáculos para implantação do processamento eletrônico das compras e ao desenvolvimento dos agentes públicos que atuam nas compras, temas que estão intimamente entremeados, já que o segundo faz parte das engrenagens do primeiro.

No que se refere ao processamento eletrônico das compras, sugere-se que os Municípios integrem seus sistemas eletrônicos ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), não apenas para a centralizada e obrigatória publicidade dos atos de que trata a lei, mas também para a realização dos certames e realização das contratações. Não obstante a realização das licitações pelo PNCP seja facultativa, trata-se de uma ferramenta de adesão gratuita, chancelada e gerenciada pelo Governo Federal.

Ainda na seara da produção digital dos atos públicos, sugere-se a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta de gestão que possibilita a criação de documentos e a tramitação eletrônica de processos. O sistema que é desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), tem o direito de uso do software cedido gratuitamente, tem cursos de capacitação gratuitos e *online*, permite o acesso de usuários internos (agentes públicos) e externos (agentes privados), possibilita a assinatura e validação eletrônica dos atos e possui interface amigável, o que vai ao encontro da Lei nº 14.133/2021, que impõe que os atos administrativos sejam preferencialmente produzidos, tramitados, armazenados e validados sob a forma digital.

Considerando que a maior barreira apontada para a realização das licitações eletrônicas está vinculada ao acesso à internet, recomenda-se que o Governo Federal, em parceria com os Estados, desenvolva projetos para a ampliação do sinal de internet nos Municípios, principalmente com a aceleração da instalação da rede 5G, tecnologia que agrega maior velocidade e alcance da internet. É recomendável que o Tribunal de Contas faça um estudo da infraestrutura de tecnologia da informação (TI) dos Municípios, como parâmetro para tecer orientações e aceitar justificativas para a realização de licitação presencial.

Para o alcance dos objetivos institucionais, é necessário antever metodicamente as ações a serem desenvolvidas, de modo que se sugere a adoção de duas práticas imprescindíveis à observância dos princípios da eficiência, do interesse público, do planejamento, da transparência e da eficácia. A primeira medida é a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), que tem a finalidade de planejar as contratações do exercício seguinte, e a segunda, do Plano Anual de Capacitação (PAC), com o levantamento das necessidades de aprimoramento do quadro de pessoal.

Aos Tribunais de Contas, como responsáveis pela fiscalização do emprego de verbas públicas e pela promoção de eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para executar a lei, sugere-se fazer os seguintes levantamentos: vínculo dos servidores que atuam no processamento das compras públicas, se efetivos ou comissionados; necessidade de concurso público para preenchimento de cargos na unidade de compras; formação e qualificação dos agentes que atuam nas compras; competências requeridas; e necessidade de capacitação. Os relatórios expedidos pela Corte de Contas podem servir de sustentáculo para a promoção da gestão por competências no âmbito das compras.

Não se pode deixar de mencionar a relevância de se observar a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que definiu no objetivo 12 – Consumo e produção responsáveis, a meta de promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais. Recomenda-se às autoridades responsáveis pelas unidades de compras que, com a devida capacitação e com base nas boas práticas e normas divulgadas pelo Governo Federal, adotem modelos de termos de referências, de editais e de contratos que contemplem critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável.

Considerando as alterações promovidas pela Lei nº 14.133/2021, que impõe a adoção de novos modelos e processos de trabalho na realização das compras governamentais, recomendam-se os seguintes estudos futuros: i) obstáculos enfrentados pelos pequenos e médios Municípios na execução da Lei nº 14.133/2021; ii) promoção da gestão por competências no âmbito das compras públicas; iii) atuação dos Tribunais de Contas na capacitação dos servidores públicos responsáveis pelas compras públicas; iv) Agenda 2030 e a promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito das compras públicas; v) acesso a mercados de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais, com as licitações sob a forma eletrônica; e vi) obstáculos para o processamento digital das compras públicas eletrônicas.

Além disso, recomenda-se a realização de estudos futuros com a aplicação de métodos bibliométricos e cientiométricos para o levantamento de indicadores que possibilitem analisar a produção científica do campo das compras públicas. Além de servir de base para a formação de novos pesquisadores, informações qualitativas e quantitativas baseadas em trabalhos acadêmicos possibilitam traçar políticas voltadas ao planejamento e à governança em compras públicas.

Finalmente, é relevante consignar que, além de modernizar os processos de contratação pública, a Lei nº 14.133/2021 tem como finalidade primordial consolidar as normas gerais de licitação e contratação, para que os órgãos e entidades públicas de todos os entes e poderes não

precisem recorrer a leis esparsas que tratam do mesmo tema: licitação e contratação pública. A centralização e normatização de entendimentos, inclusive em relação a práticas corriqueiramente utilizados na Administração Pública, possibilita melhor interpretação e aplicação da lei.

## REFERÊNCIAS

ABPMP. **BPM CBOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio**. Corpo Comum do Conhecimento – ABPMP BPM CBOK, v 3.0, Association of Business Process Management Professionals, 2013.

ALBUQUERQUE, A. C. B. de; PEIXOTO SANTA RITA, L. Gestão por processos em organizações públicas: mapeamento dos processos administrativos do Departamento de Registro e Controle Acadêmico da UFAL. **Ciência da Informação em Revista**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 120–139, 2019. DOI: 10.28998/cirev.2019v6n2h. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/cir/article/view/7973>. Acesso em: 30 maio. 2022.

ANDREWS, R. *et al.* The Motivations for the Adoption of Management Innovation by Local Governments and its Performance Effects. **Public Administration Review**, vol. 81, Issue 4, p. 625-637. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.13375>. Acesso em: 23 out. 2021.

ARAÚJO, Samuel Souza de; MATOS, Lucas dos Santos; ENSSLIN, Sandra Rolim. Compras Públicas Sob a Perspectiva da Avaliação de Desempenho: Uma Revisão de Literatura e Agenda de Pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, Vitória (ES), v. 9, n. 1, jan./abr. 2020. DOI: 10.13071/regec.2317-5087.2020.9.1.27486.99-127

BACICHETTO, V. V. **Inovação no setor público**. Porto Alegre: SER – SAGAH, 2018.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira: Breve Paralelo entre as licitações pelo Sistema de Registro de Preços, as Centrais de Compras no Brasil e o Modelo Europeu de Compra Centralizada. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 1, n. 39, p. 201-220, jul./set. 2015. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1197/870>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BARACCHINI, Sabrina Addisoni. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas - RAE**. v. 42, n. 2, Abr./Jun. 2002. 104-109. p 65 (scielo.br)

BIAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. **Gestão & Produção**, São Paulo, v. 18, n. 4, p.869-880, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v18n4/a13v18n4.pdf>. Acesso em: 09 maio 2018.

BIRDEMAN, Rachel *et al.* **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BOER, H.; DURING, W. E. Innovation, what innovation? A comparison between product, process and organizational innovation. **International Journal of Technology Management**, v. 22, p. 83-107, 2001. Disponível em: <https://research.utwente.nl/en/publications/innovation-what-innovation-a-comparison-between-product-process-a>. Acesso em: 22 out. 2021.

BOSELLI, Felipe Cesar Lapa; LEONETTI, Carlos Araújo. Uma análise crítica da dispensa e inexigibilidade de licitação: em busca de uma teoria que possibilite a aplicação a casos

concretos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 148-165, jan/jun. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862**. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html#:~:text=Approva%20o%20Regulamento%20para%20as,Agricultura%2C%20Commercio%20e%20Obras%20Publicas>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/527213/publicacao/15646982>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964**. Estabelece normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-)



1969/14401.htm#:~:text=L4401&text=LEI%20No%204.401%2C%20DE%2010%20DE%20S ETEMBRO%20DE%201964.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20licita%C3%A7%C3%A3o,Uni%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 4 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 4 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: [Lcp 123 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Centralização de compras e serviços do governo federal proporciona economia de R\$ 839 milhões em 2021, 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/janeiro/centralizacao-de-compras-e-servicos-do-governo-federal-proporciona-economia-de-r-839-milhoes-em-2021>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Ficha Informativa: Acordo sobre Contratações Governamentais – GPA.** Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/outras-publicacoes/ficha-informativa-gpa.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Lançamento do Portal Nacional de Contratações Públicas institui canal para a divulgação centralizada e obrigatória de processos licitatórios,** 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/Lancamento-do-Portal-Nacional-de-Contratacoes-Publicas->

institui-canal-para-a-divulgacao-centralizada-e-obrigatoria-de-processos-licitatorios. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras do Governo Federal**, 2022. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/planejamento>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia D Simplificação. Secretaria de Gestão**. 2ª ed. – Brasília: MPOG/SEGES, 2006. 240 p.

Disponível em:

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/600/1/Guia%20D%20simplifica%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de Referência de Mapeamento de Processos: escritório de processos**. Brasília/DF: 1ª edição, 68 p. 2018. Disponível em:

[https://www.in.gov.br/documents/20181/777900/Manual+de+Mapeamento+de+Processos+IN\\_print.pdf/4396ef82-a74b-483b-9355-6cdbe448d185](https://www.in.gov.br/documents/20181/777900/Manual+de+Mapeamento+de+Processos+IN_print.pdf/4396ef82-a74b-483b-9355-6cdbe448d185). Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Presidência do Senado Federal. **Ato do Presidente nº 19**. Brasília: Senado Federal, 28 mai. 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4728346&ts=1593989881341&disposition=inline>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2140/2008 – Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2140%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2140%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 3 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1512/2021 – Plenário**. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1512%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1512%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 3 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscobras: 20 anos**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 208 p, 2016. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/C4/3D/41/F6DEF610F5680BF6F18818A8/Fiscobras\\_20\\_anos.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/C4/3D/41/F6DEF610F5680BF6F18818A8/Fiscobras_20_anos.pdf). Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: edição 135, seção 1, página 35, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional**: para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - Secex Administração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público - RSP**, ano 49, n. 1, jan-mar 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>. Acesso em: 8 nov. 2021.

CARDOSO JR., J. C.; MATOS DE OLIVEIRA, A. L.; MORAES SOUSA, V. E. OCUPAÇÃO, ESCOLARIDADE, REMUNERAÇÃO E ATUAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 124–151, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/43540>. Acesso em: 7 mar. 2023.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, v. 30, p. 1139-1166, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ZGGyM6f38D4xDHgWMK8Cp3f/?lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2021.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, G. A. S. *et al.* Gestão Pública Municipal: um estudo sobre licitação na modalidade pregão no Município de Pesqueira-PE. Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento, v. 10, n.13, e325101321313, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/21313/18966>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CAVALCANTE, P. *et al.* (org.). **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. 266 p. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002\\_inovacao\\_no\\_setor\\_publico.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf). Acesso em: 23 out. 2021.

CHAPUIS, Gilmara Antônio Lucas; GOMES, Ângela de Castro Correia. O Acesso dos Pequenos Empreendedores Locais às Compras Públicas: um estudo no Ifro. **Revista de Administração de Roraima**, vol. 10, 2020. Disponível em: <https://revista.ufr.br/adminrr/article/view/5643>. Acesso em 20 jun. 2022.

CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. L. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 2, p.215-231, 2019. Disponível em: <https://beta.periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5431/pdf>. Acesso em 26 nov. 2021.

- COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. Compras públicas: para além da economicidade. Brasília: Enap, 135 p, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1\\_Livro\\_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf). Acesso em 20 jan. 2023.
- COSTA, R. E.; HOLLNAGEL, H. C.; BUENO, R. L. P. Compras governamentais: panorama atual e desafios. **Revista Científica Hermes**, v. 23, p. 51–75, 2019.
- CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. Porto Alegre: Grupo A, 2021. 9786581334192. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581334192/>. Acesso em: 08 dez. 2021.
- CRISTÓVAM, J. S. da S.; SILVA, E. M. da. Improbidade administrativa por dispensa indevida de licitação: sobre os efeitos da desatualização dos valores limites para dispensa de licitação. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 277, n. 2, p. 211–237, 2018. DOI: 10.12660/rda.v277.2018.76710. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/76710>. Acesso em: 22 nov. 2022.
- CUNHA, Cristianne Pereira. A gestão da capacitação baseada na gestão por competência: um estudo de viabilidade da implantação do sistema de capacitação do governo federal na UFES. 2013. 90 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.
- DE BASTIANI, S. N. A. DA C.; DIAS, T.; SEHNEM, S.; PUFFAL, D. Limites e possibilidades da inovação como estratégia em organizações públicas. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 13, n. 3, p. 185 - 215, 21 dez. 2015.
- DE VRIES, H.A. *et al.* Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 146-166, 2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/315455642\\_Innovation\\_in\\_the\\_Public\\_Sector\\_A\\_Systematic\\_Review\\_and\\_Future\\_Research\\_Agenda](https://www.researchgate.net/publication/315455642_Innovation_in_the_Public_Sector_A_Systematic_Review_and_Future_Research_Agenda). Acesso em: 21 out. 2021.
- DJELLAL, F., GALLOUJ, F., & MILES, I. Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? **Structural Change and Economic Dynamics**, 27, p. 98-117, 2013.
- DOMAKOSKI, A.; REZENDE, D. A.; CATAPAN, A.; LOHMANN, L. M.; CRUZ, J. A. W.; MARTINS, R. DA R. R.; BARROS, C. M. E. Pregão Eletrônico: Instrumento de Gestão das Administrações Públicas. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 9, n. 2, p. 11-36, 31 dez. 2011. <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/134>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Concurso Inovação no Setor Público**. Disponível em: <https://inovacao.enap.gov.br/seja-um-avaliador-2/>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- FARIA, E. R. *et al.* Pregão eletrônico *versus* pregão presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências da UERJ**,

Rio de Janeiro, v. 16, n.1, p. 47-62, 2011. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5478/3982>. Acesso em: 10 dez. 2021.

FERNANDES, A. L.; OLIVEIRA, A. G. DE. Compras na Administração Pública: o Pregão Eletrônico como Instrumento de Eficiência diante das Modalidades da Lei nº 8.666/93. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 13, n. 1, p. 262–283, 2015.

FERNANDES, C. C. C. A Centralização das Compras na Administração Pública: Lições da história. **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. 26, 27 e 28 de maio de 2015, Brasília/DF, Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Disponível em: 148.pdf (enap.gov.br). Acesso em: 21 jun. 2022.

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: vertentes de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 11, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262>. Acesso em: 9 nov. 2021.

FERREIRA, André Ribeiro. **Gestão de processos: módulo 3**. Brasília: ENAP / DDG, 179 p. 2013. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2332/1/1.%20Apostila%20-%20M%C3%B3dulo%203%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Processos.pdf>.

FERREIRA, V. R. S. *et al.* Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **Revista de Administração e Inovação – RAI**, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/101521/107570>. Acesso: 10 dez. 2021.

FIGUEIREDO, José Iranildo Eliezeu; COSTA, Antônia Valdelucia. Vantagens do Pregão Eletrônico. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. Vol. 13, n. 43, p. 241-263, 2019. <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1566>

GALLEGO, J.; RIVERO, G.; MARTINEZ, J. Preventing rather than punishing: An early warning model of malfeasance in public procurement. **International Journal of Forecasting**, v. 37, n. 1, p. 360–377, mar. 2021.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2017. 9788597012934. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012934/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

GLAS, Andreas H.; SCHAUPP, Markus; ESSIG, Michael. An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. **Journal of Public Procurement**. 2017. DOI:10.1108/JOPP-17-04-2017-B004

GONÇALVES, J. E. L. As Empresas são grandes coleções de processos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 1, p. 6-19, 2000. <https://www.scielo.br/j/gp/a/Vwr8X7FwZGknhm4BdnVdYqd/?format=pdf&lang=pt>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades de Mato Grosso do Sul**, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/ms?indicadores=29171>. Acesso em: 6 dez. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro**. Escolaridade no setor público, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/filtros-series/35/escolaridade-no-setor-publico>. Acesso em: 7 mar. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas**. Brasília: Ipea e CEPAL, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/210707\\_cb\\_ocde\\_compras\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/210707_cb_ocde_compras_publicas.pdf). Acesso em: 29 out. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT\\_24\\_Diest\\_Governan%C3%A7a.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%C3%A7a.pdf). Acesso em: 29 jun. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Resultados do IEGM**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/iegm/#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Efetividade%20da,governan%C3%A7a%20em%20tecnologia%20da%20informa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 5 dez. 2022.

INTER-AMERICAN NETWORK ON GOVERNMENT PROCUREMENT – INGP. **Rede Interamericana de Compras Governamentais**, 2022. Disponível em: <http://ricg.org/es/ques-la-ricg/>. Acesso em: 2 mai. 2022.

JEREISSATI, L. C.; MELO, Á. J. M. As contratações públicas sustentáveis e a implementação da meta 12.7 dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista brasileira de políticas públicas**, v. 10, n. 3, 2021.

JOVANOVIC, Predrag; JOKSIMOVIC, Nevenka Žarkić; MILOSAVLJEVIC, Milos Srboljub. The Efficiency of Public Procurement Centralization: Empirical Evidence from Serbian Local Self-Governments. **Lex Localis – Journal of Local Self-Government**. Vol. 11, n. 4, 2013.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. FGV. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 69, maio-agosto, 2016.

LAURINHO, Ícaro S.; DIAS, L. N. da S.; MATTOS, C. A. C. de. Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S. l.], v. 11, n. 30, p. 57-70, 2017. DOI: 10.11606/rco.v11i30.134529. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/134529>. Acesso em: 19 jul. 2022.

LOUZADA, Cinthia F. G.; HOLENBACH, Débora C G.; CORRÊA, Guilherme G. **Constituição e administração pública**. São Paulo: Grupo A, 2018. 9788595023499. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595023499/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

MARQUES, B. das N.; LIMA, Ângela M. F.; DE SOUZA, A. L. R.; ARAÚJO, M. L. V. Gestão da Inovação na Administração Pública Federal: reflexões sobre os caminhos, as barreiras e as perspectivas. **Cadernos de Prospecção**, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 1069, 2020. DOI: 10.9771/cp.v13i5.35146. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/view/35146>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>. Acesso em: 9 jun. 2022.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Irregularidades nas licitações realizadas pelas administrações públicas municipais do Estado de Mato Grosso**, 2012 Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Boletim Informativo**. Portal de Normas e Jurisprudência. Disponível em: <https://jurisprudencia.tce.ms.gov.br/boletim-informativo>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**. Disponível em: <https://painel.tce.ms.gov.br/extensions/IEGM/IEGM.html#:~:text=IEGM%20%2D%20C3%8Dndice%20de%20Efetividade%20da%20Gest%C3%A3o%20Municipal&text=O%20Programa%20Prefeitura%20Destaque%20MS,serve%C3%A7os%20prestados%20para%20a%20sociedade>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. **Orientação Técnica aos Jurisdicionados nº 1/2021**. Disponível em: <https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/17817/267b3126ace473d89239dc275cf9d655.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 3. ed. revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MELO, L. N. L.; MONTEIRO, D. F. B. Gestão de processos na administração pública: o caso da Diretoria de Cálculos e Perícias do município de Belo Horizonte. **Revista de Gestão de Projetos – GeP**. 11(3), p. 136-154, set./dez. 2020. <https://doi.org/10.5585/gep.v11i3.18469>

MELO, Mariana Navarro Tavares de; SÁ, Ronice Maria Pereira Franco de; MELO FILHO, Djalma Agripino de. Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Vol. 21 (6), p.1899-1908, 2016. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015216.08752016>

MENDES, Renato Geraldo. **O Processo de Contratação Pública: fases, etapas e atos**. 1ª edição. Curitiba: Zênite Editora, 2012.

MOREIRA, Elzeni Alves; COSTA, Maria Teresa Pires. Gestão e Mapeamento de Processos nas Instituições Públicas: um estudo de caso em uma Universidade Federal. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa/PB, 24 e 25 de maio de 2017.

<https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/1018-1032-gestao-e-mapeamento-de-processos-nas-instituicoes-publicas.pdf>

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Principais achados de auditoria do TCE-MG: em matéria de licitações e contratos**, 2009. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/alei8666eotcemg/PDF/Minicurso%20PRINCIPALIS%20ACHADOS%20DE%20AUDITORIA.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Principais irregularidades encontradas em editais de licitação**. Belo Horizonte, maio de 2012. Disponível em: [https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Comissao%20de%20Publicacoes/Cartilha%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pneus%20para%20intranet\\_v2.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Comissao%20de%20Publicacoes/Cartilha%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pneus%20para%20intranet_v2.pdf). Acesso em: 5 dez. 2022.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as leis 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão e o pregão eletrônico**; impactos da lei de responsabilidade fiscal, legislação, doutrina e jurisprudência. 9 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MUBANGIZI, Jonh. C.; SEWPERSADH, Pré-nisha. A Human Rights-based Approach to Combating Public Procurement Corruption in Africa. **African Journal of Legal Studies** 10, 1, p. 66-90, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/17087384-12340015>. Acesso em: 31 mai. 2022.

MUSSI, R. F. F.; MUSSI, L. M. P. T.; ASSUNÇÃO, E. T. C.; NUNES, C. P. Pesquisa Quantitativa E/ou Qualitativa: Distanciamentos, Aproximações E Possibilidades. **Revista Sustinere**, v. 7, n. 2, p. 414-430, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/sustinere/article/view/41193/32038>. Acesso em 16 dez. 2022.

NEGRÃO, I.; MATOS, T. **Sistema de registro de preços nas compras governamentais do Estado do Pará**. In: DEZOLT, A.; TACHLIAN, E.; SANTOS, M.; HARPER, L.; BARBOSA, G. (Org.). *Compras públicas estaduais: boas práticas brasileiras*. Brasília: Consad, 2016.

NEMEC, J.; GREGA, M.; ORVISKA, M. Over-bureaucratization in public procurement: Purposes and results. **Public Sector Economics**, v. 44, n. 2, p. 251–263, 2020.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 227-243, 2007.

OLIVEIRA, Antônio Benedito da S.; TEIXEIRA, Marília C. **Contabilidade governamental**. Editora Saraiva, 2019. 9788571440524. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788571440524/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

OLIVEIRA, R. C. R. **Organização administrativa**. 4. Rio de Janeiro: Método, 2018.

OLIVEIRA, Silvio L. **Tratado de Metodologia Científica**. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1999. 320 p.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Economic Survey of Brazil. Paris: OECD Publishing, 2018b. Disponível em: request.pdf (oecd.org). Acesso em: 22 jun. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD/Eurostat. Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing, Paris/Eurostat, Luxembourg, 2018. Disponível em: [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/detalhe/Manuais/OCD E-Manual-de-Oslo-4-edicao-em-ingles.pdf](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/detalhe/Manuais/OCD-E-Manual-de-Oslo-4-edicao-em-ingles.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>

OSBORNE, S.; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge, 2005.

PALUDO, A. **Administração pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

PANIS, Amanda da Cunha; ISIDRO, Antonio da Silva Filho; CARNEIRO, Dayse Karenine de Oliveira; MONTEZANO, Lana; RESENDE JÚNIOR, Pedro Carlos Resende; SANO, Hironobu. Inovação em Compras Públicas: atividades e resultados no caso do Robô ALICE da Controladoria - Geral da União. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania – FGV**, Vol. 27, n. 86, Jan-Abr, 2022, e83111 | ISSN 2236-571, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83111/80526>. Acesso em: 14 dez. 2022.

PEREIRA, F. N.; ALLEDI FILHO, C.; QUELHAS, O.; BONINA, N.; VIEIRA, J.; MARQUES, V. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: Uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, vol. 38, n. 07, 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/17380706.html>. Acesso em: 15 mai. 2022.

PETERSEN; JENSEN; BHATTI, The effect of procurement centralization on government purchasing prices: evidence from a field experimente. **International Public Management Journal**. Volume 25, 2022. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1787278>

REIS, P. R. DA C.; CABRAL, S. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Revista de administração pública (Rio de Janeiro)**, v. 52, n. 1, p. 107–125, 2018.

SANTOS, A. B. A.; FAZION, C. B.; MEROE, G. P. S. Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. **Revista Caderno de Administração da Faculdade de Administração da FEA PUC/SP**, v. 5, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/9014>. Acesso em: 6 set. 2021.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. Centralização de compras públicas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Dissertação do programa de mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília/DF, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4747>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ŚLEDZIK, K. Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship. **SSRN Electronic Journal**, April 2013. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2257783>. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2257783](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2257783). Acesso em: 9 dez. 2021.

SLOMSKI, V.; CAMARGO, G. B. de; FILHO, A. C. C. do A.; SLOMSKI, V. G. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenci o do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produ o de governança e accountability no setor público: uma aplica o na Procuradoria Geral do Mu. **Revista de Administra o Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 44, n. 4, p. 933 a 957, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6954>. Acesso em: 19 jul. 2022.

SUAS 10. **Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate   Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/Suas10Anos\\_2015.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Suas10Anos_2015.pdf). Acesso em: 22 mar. 2022.

TAMADA, Rosane Cristina Piedade Tamada; CUNHA, Isabel Cristina Kowal Olm. Gestão por competências na administra o pública brasileira: uma revisão integrativa da literatura. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 73, n. 3, p. 426–450, jul/set. 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5055/5133>. Acesso em: 24 out. 2022.

TRILHA, Carla Cristina da Silveira; ALVES, Guilherme Krause; NUNES, Rogério da Silva. Avalia o dos processos de compras com dispensa de licita o: estudo em uma universidade federal. **Navus**. Florianópolis/SC, v.8, n.2, p. 73-86, 2018.

UNIÃO EUROPEIA – UE. **Compras Públicas**. European Commission, 2022a. Disponível em: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en). Acesso em: 29 abr. 2022.

UNIÃO EUROPEIA – UE. **Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>. Acesso em: 22 jun. 2022.

UNIÃO EUROPEIA – UE. **Regras legais e implementa o**. European Commission, 2022b. Disponível em: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation_en). Acesso em: 29 abr. 2022

UNITED NATIONS – UN. **Carta das Na es Unidas**. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-04/A%20Carta%20das%20Na%3%A7%3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED NATIONS – UN. **Declara o sobre o Direito ao Desenvolvimento**. Resolu o n  41/128 da Assembleia Geral das Na es Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: [NR050278.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/development/dpd/publications/41-128.pdf). Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED NATIONS – UN. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=S). Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED NATIONS – UN. **Digest of Case Law on the Model Law on International Commercial Arbitration, Uncitral**, 2012. Disponível em: UNCITRAL 2012 Digest of Case Law on the Model Law on International Commercial Arbitration. Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED NATIONS – UN. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024>. Acesso em: 10 jun. 2022.

UNITED NATIONS – UN. General Assembly. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. A/70/L.1, 18 sep. 2015. Geneva: UN, 2015.

UNITED NATIONS – UN. **Lei do Modelo UNCITRAL sobre Aquisição de Bens, Construção e Serviços** (1994). Disponível em: Lei do Modelo UNCITRAL sobre Aquisição de Bens, Construção e Serviços (1994) | Comissão das Nações Unidas sobre Direito Internacional do Comércio. Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED NATIONS – UN. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Assembleia Geral, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 28 abr. 2022.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE – USTR. **Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada**, 2020. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>. Acesso em: 29 abr. 2022.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Agreement on Government Procurement**. Jornal Oficial da União Europeia, 2012. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0307\(01\)&from=PT#d1e1169-25-1.rev-gpr-94\\_01\\_e.pdf](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0307(01)&from=PT#d1e1169-25-1.rev-gpr-94_01_e.pdf) (wto.org). Acesso em: 28 abr. 2022.

ZABALA-ITURRIAGAGOITIA, J. M. La Política de Compra Pública como Estímulo a la Innovación y el Emprendimiento. **Journal of technology management & innovation**, v. 12, n. 1, p. 100–108, 2017.

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS RESPONSÁVEIS PELO SETOR DE COMPRAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**

1. A área de compras possui os fluxos de trabalho definidos e documentados?

Sim

Não

2. Os processos de compras mapeados são mantidos atualizados?

Sim

Não

3. A equipe da área de compras possui informação sobre os fluxos de trabalho (a equipe possui o mesmo grau de informação)?

Sim

Não

4. Existe um processo de trabalho definido para compras urgentes (diferente do processo regular)?

Sim

Não

5. A área de compras possui um processo de trabalho definido para a realização de compras eletrônicas (pela internet)?

Sim

Não

6. Na contratação de bens/serviços comuns, a autoridade responsável dá preferência por realizar as licitações sob a forma eletrônica?

Sim

Não

7. A área de compras processa as licitações e contratos por meio de um sistema eletrônico, integrado às demais áreas da Administração?

Sim

Não

8. Caso a resposta do item anterior seja "Sim", qual o sistema eletrônico utilizado pela Administração?

Resposta: \_\_\_\_\_

9. A área de compras possui metas definidas e factíveis de serem alcançadas?

Sim

Não

10. A área de compras possui indicadores de desempenho definidos, mensuráveis e divulgados internamente?

Sim

Não

11. A equipe de compras tem à disposição os recursos necessários para realizar suas atividades (treinamento, materiais, orientação)?

- Sim  
 Não

12. O Município possui um plano de contratações anual (PCA)?

- Sim  
 Não

13. O plano de contratações anual (PCA) é elaborado em consonância com o planejamento estratégico do ente federativo?

- Sim  
 Não

14. O plano de contratações anual (PCA) é realizado em conjunto com outras áreas interessadas?

- Sim  
 Não

15. O planejamento das contratações é alinhado às leis orçamentárias?

- Sim  
 Não

16. A autoridade competente designa uma equipe para elaborar os estudos técnicos preliminares à licitação?

- Sim  
 Não  
 O estudo técnico preliminar é elaborado pela área requisitante  
 As licitações não são precedidas de estudo técnico preliminar

17. O planejamento de compras considera a expectativa de consumo anual?

- Sim  
 Não

18. O Município adota modelos padronizados de minutas de editais e de contratos administrativos?

- Sim  
 Não

19. O Município adota modelos padronizados de termos de referência e de outros atos administrativos?

- Sim  
 Não

20. O Município possui um Plano de Logística Sustentável, contemplando diretrizes para as contratações públicas sustentáveis?

- Sim  
 Não

21. Os editais de licitação estabelecem critérios de sustentabilidade socioambiental?  
 Sim  
 Não
22. As licitações municipais são realizadas de forma:  
 Centralizada: Uma central de compras é responsável pelas licitações do Município.  
 Descentralizada: Cada órgão/secretaria é responsável por suas licitações.  
 Mista (centralizada e descentralizada, a depender do objeto).
23. O Município criou ou adota um catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras?  
 Sim  
 Não
24. O valor estimado das contratações é aferido com base em bancos de dados públicos, sítios eletrônicos especializados e/ou contratações similares da Administração Pública?  
 Sim  
 Não
25. A área de compras possui um sistema de cadastro de fornecedores?  
 Sim  
 Não
26. A área de compras possui um Manual do Fornecedor, atualizado periodicamente e divulgado na internet (para orientar os interessados em participar das licitações)?  
 Sim  
 Não
27. Os fornecedores/prestadores de serviços são avaliados por meio de indicadores de desempenho?  
 Sim  
 Não
28. A instituição possui fornecedores estratégicos para produtos e serviços considerados críticos?  
 Sim  
 Não
29. As negociações com fornecedores levam em conta a sustentabilidade do negócio do fornecedor?  
 Sim  
 Não
30. Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o Município adota cautelas para resguardar a Administração, conforme Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho?  
 Sim  
 Não

31. Os contratos administrativos são acompanhados e fiscalizados por representantes designados pela autoridade competente?

- Sim  
 Não

32. O objeto do contrato é recebido e atestado pelo fiscal ou comissão designada pela autoridade competente?

- Sim  
 Não

33. As infrações administrativas cometidas pelo licitante e pelo contratado são apuradas em processo administrativo?

- Sim  
 Não

34. As sanções aplicadas às licitantes e às contratadas são informadas e mantidas atualizadas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep)?

- Sim  
 Não

35. O Município promove a gestão por competências no âmbito das compras públicas?

- Sim  
 Não

36. O Município possui um plano anual de capacitação (PAC) para a qualificação dos servidores da área de compras?

- Sim  
 Não

37. O plano anual de capacitação (PAC) é elaborado conjuntamente pelas áreas interessadas e divulgado na internet?

- Sim  
 Não  
 Não possui PAC

38. Qual a quantidade de servidores que atuam nas licitações e contratos? (Exemplo - "possui 7 servidores, sendo: 1 diretor; 1 supervisor; 2 pregoeiros; 1 presidente da CPL; 2 apoios).

Resposta: \_\_\_\_\_

39. A demanda de serviços do setor de licitações e contratos é compatível com a quantidade de servidores que atuam na área?

- Sim  
 Não

40. Informar se os servidores que atuam nas licitações e contratos têm vínculo de provimento efetivo ou em comissão com a Administração? (Exemplo - "1 diretor - efetivo; 1 supervisor - comissão; 2 pregoeiros - 1 efetivo e 1 em comissão; 1 presidente da CPL - efetivo).

Resposta: \_\_\_\_\_

41. Quantos servidores da área de licitações e contratos já realizaram cursos sobre a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos)?

Resposta: \_\_\_\_\_

42. O gestor da área de compras possui formação compatível ou qualificação atestada na área de licitações e contratos?

Sim

Não

43. O gestor da área de compras possui a seguinte experiência em licitações e contratos:

1 - Experiência de menos de 12 meses

2 - Experiência de 13 a 24 meses (até 2 anos)

3 - Experiência de 25 a 48 meses (até 4 anos)

4 - Experiência de 49 a 72 meses (até 6 anos)

5 - Experiência acima de 72 meses (mais de 6 anos)

44. O gestor da área de compras possui a seguinte escolaridade:

1 - Ensino médio

2 - Ensino superior

3 - Pós-graduação lato sensu (especialização)

4 - Pós-graduação stricto sensu (mestrado)

5 - Pós-graduação stricto sensu (doutorado)

45. Os servidores que atuam na área de compras têm atribuições relacionadas a licitações e contratos?

Sim

Não

46. Os pregoeiros e membros de comissão de licitação possuem formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional?

Sim

Não

47. O princípio da segregação de funções é observado na designação dos servidores que atuam nas compras?

Sim

Não

48. Os servidores da área de compras realizam cursos de qualificação/capacitação com a seguinte frequência:

1 - Não realizaram cursos nos 2 últimos anos.

2 - Não realizaram cursos no último ano.

3 - Realizaram, em média, 1 curso no último ano.

4 - Realizaram, em média, 2 cursos no último ano.

5 - Realizaram, em média, no mínimo 3 cursos no último ano.

49. As informações das licitações e contratos, inclusive os editais, os resultados de licitação e os contratos, são divulgadas no Portal de Transparência?

Sim

Não



50. O Município já está utilizando a Lei nº 14.133/2021 para fazer as contratações públicas (do planejamento da licitação à execução do contrato)?

- ( ) Sim  
( ) Não

51. Informar a quantidade de licitações e contratações diretas realizadas nos 4 últimos anos (2018 a 2021). Favor elaborar planilha similar ao modelo a seguir e anexá-la em "Adicionar arquivo".

Planilha 1. Quantidade de licitações realizadas pelos Municípios no período de 2018 a 2021

Modalidade/Forma	2018	2019	2020	2021	Total
Pregão Eletrônico					
Pregão Presencial					
Concorrência					
Tomada de Preços					
Convite					
Dispensa de Licitação					
Inexigibilidade de Licitação					

Fonte: Dados da pesquisa.

52. Caso os pregões presenciais superem, em 2020 e 2021, a quantidade de pregões eletrônicos, informar o motivo para a escolha da forma presencial.

Resposta: \_\_\_\_\_

53. Qual o sistema utilizado para a realização dos pregões eletrônicos?

- ( ) Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet/Compras.gov.br.  
( ) Portal Licitações-e do Banco do Brasil  
( ) Portal de Compras da Caixa Econômica Federal  
( ) Outro portal de compras.

Link para acesso ao questionário, que terá a versão final transcrita neste trabalho.

<https://forms.gle/VSiCat2StTj71zHK6>

**APÊNDICE B – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO - PTT**

**CARTILHA “ROTEIRO PRÁTICO PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – LEI Nº 14.133/2021”.**

# **ROTEIRO PRÁTICO PARA AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – LEI N° 14.133/2021**



## **Autores**

Cristiane Pereira dos Santos Martins

Dr. Alberto de Barros Aguirre

CAMPO GRANDE – MS, MARÇO DE 2023.

## SUMÁRIO

Carta de apresentação.....	3
Por que as compras governamentais são tão importantes? .....	4
O que muda com a Lei nº 14.133/2021? .....	5
Qual legislação deve ser observada na licitação? .....	6
Qual a finalidade do roteiro de trabalho?.....	7
Quais as providências iniciais impostas pela Lei nº 14.133/2021? .....	9
Quais os documentos necessários à instrução processual? .....	10

## **Carta de apresentação**

Em 1º de abril de 2021 foi publicada a Lei nº 14.133, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação na Administração Pública.

Apesar de a norma ter entrado em vigor na data de sua publicação, apenas a partir de 1º/4/2023 é que as Leis nº 8.666/1993 (normas gerais para licitações e contratos), nº 10.520/2002 (instituição da modalidade pregão) e nº 12.462/2011 (instituição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC) serão revogadas.

As contratações públicas devem necessariamente ser precedidas de procedimento em que sejam asseguradas condições de igualdade a todos os concorrentes, respeitando-se as regras delineadas na norma que baliza o processamento e julgamento da licitação e a formalização e execução dos contratos.

Ao congregar em uma norma as boas práticas administrativas, jurisprudência dos Tribunais de Contas e procedimentos internacionais, a Lei nº 14.133/2021 busca inovar o serviço público brasileiro e consolidar os princípios norteadores das compras públicas.

O roteiro de trabalho apresentado nesta cartilha, que elenca os documentos necessários à instrução processual, tem a finalidade de subsidiar as unidades administrativas responsáveis pela realização das compras públicas.

Cristiane Pereira dos Santos Martins  
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul – TCE/MS  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

## POR QUE AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS SÃO IMPORTANTES?

Para o atendimento das demandas sociais, os governos contratam serviços, obras e compras segundo critérios devidamente normatizados.

As contratações representaram em média 12% do **Produto Interno Bruto (PIB)**<sup>4</sup>, o que significa que os governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal despendem grande volume de suas receitas na manutenção estatal.

De acordo com dados disponíveis no **Painel de Compras do Governo Federal**, nos anos de 2018 a 2021, os valores dos processos homologados foram, respectivamente, de R\$ 100,42 bilhões, R\$ 87,46 bilhões, R\$ 108,56 bilhões e R\$ 153,69 bilhões, o que demonstra a tamanho das contratações realizadas a cada ano pelo poder público.

O volume de recursos públicos movimentados para o atendimento das necessidades do Estado requer que as compras públicas sejam processadas com base em procedimentos que garantam a **fiel execução da lei** e o atendimento do **interesse público** almejado.



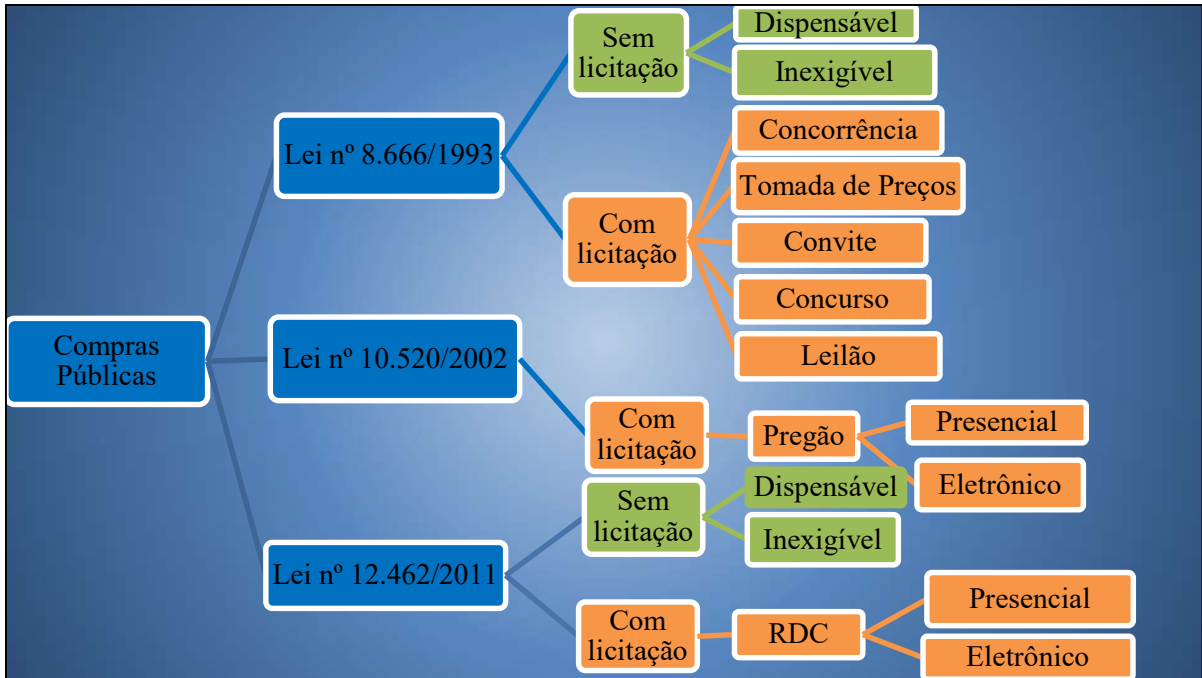
### ATENÇÃO:

Em 2022, o Produto Interno Bruto – PIB do Brasil foi de R\$ 9,9 trilhões.

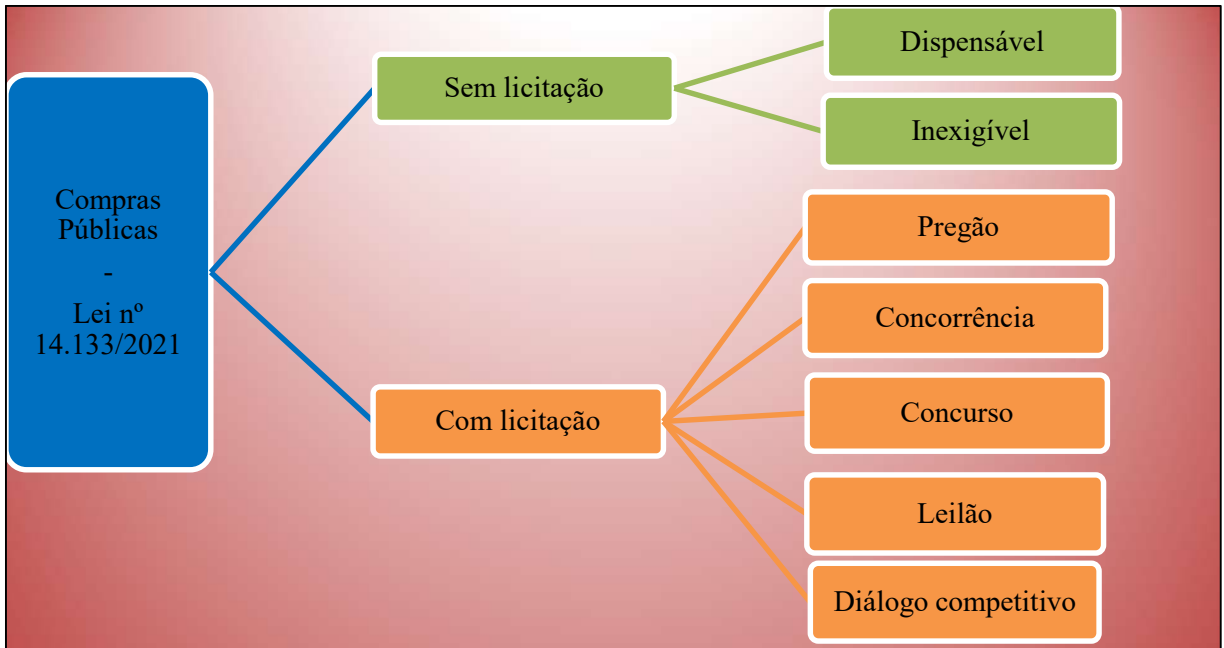
<sup>4</sup> O PIB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em 8 mar. 2023.

# O QUE MUDA COM A LEI Nº 14.133/2021?

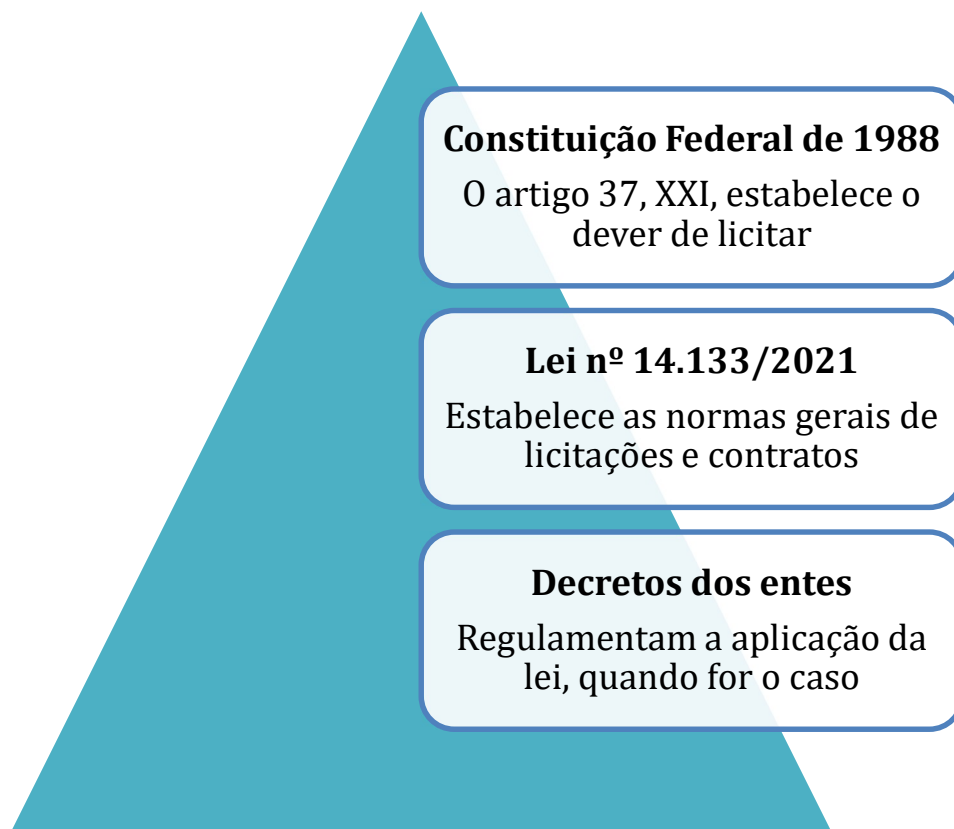
## 1. Contratação nas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011.



## 2. Contratação na Lei nº 14.133/2021.



## QUAL LEGISLAÇÃO DEVE SER OBSERVADA NA LICITAÇÃO?



Regulamentos publicados no âmbito federal e que podem ser utilizados como **orientação** para os demais entes.

- **Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021** – Enquadramento dos bens nas categorias de qualidade comum e de luxo.
- **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022** – Plano de contratações anual e sistema de planejamento e gerenciamento de contratações.
- **Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022** – Atuação do agente de contratação, da equipe de apoio e dos gestores e fiscais de contratos.
- **Decreto nº 11.430, de 8 de março de 2023** – Exigência de percentual mínimo de mão de obra constituída por mulheres vítimas de violência doméstica e utilização do desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho.



## QUAL A FINALIDADE DO ROTEIRO DE TRABALHO?

Na elaboração do roteiro de trabalho foram consideradas as modalidades de **licitação** pregão, concorrência e diálogo competitivo, as **contratações diretas** por licitação dispensável e inexigível e os **procedimentos auxiliares** do sistema de registro de preços e do credenciamento. Os procedimentos eleitos são os destinados à aquisição de bens, contratação de serviços e execução de obras.

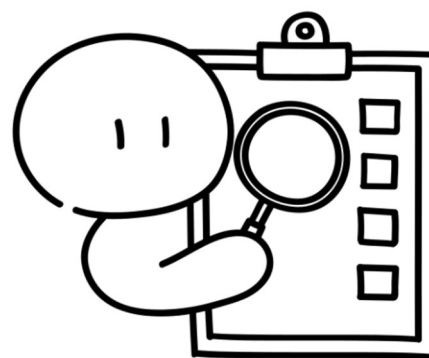
O roteiro está estruturado em duas etapas: i) a primeira com as providências a serem adotadas pelas instituições públicas que interagem com os processos de compras públicas; e ii) a segunda com os documentos que integram o processo de contratação e com os pontos de controle, todos insculpidos na forma da Lei nº 14.133/2021.

Na primeira etapa, os *stakeholders* envolvidos no processo de contratação são as **autoridades máximas da Administração**, responsáveis pela adoção de medidas que possibilitem o fiel cumprimento da lei, e os **Tribunais de Contas**, incumbidos da promoção da capacitação dos agentes públicos e do controle externo dos atos administrativos.

A segunda etapa do **roteiro está estruturada em três partes**, considerando cada uma das formas de selecionar os contratados, conforme segue:

**Parte 1 – Licitação:** compreende as modalidades que exigem a realização de licitação como requisito para a formalização da contratação de bens, serviços e obras. As modalidades previstas na lei e que têm essa finalidade são o pregão, a concorrência e o diálogo competitivo;

**Parte 2 – Compra Direta:** compreende as hipóteses de licitação inexigível e dispensável. O excerto “em especial nos casos de”, constante no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, indica que o rol de hipóteses de licitação inexigível é exemplificativo; já a dispensa de licitação, hipóteses elencadas no artigo 75 da lei em referência, apresenta rol taxativo, o que significa que, ao optar pela contratação direta, o agente público deve enquadrá-la em um dos casos especificados; e



**Parte 3 – Procedimentos Auxiliares:** Sistema de Registro de Preços – registro formal de objetos, preços e fornecedores, por meio de documento vinculativo e obrigacional, com compromisso de futura contratação. O procedimento de registro de preços pode ser realizado por meio de licitação (modalidades pregão e concorrência) e por contratação direta (inexigível e dispensável de licitação); e Credenciamento – procedimento de chamamento público em que interessados são convocados em prestar serviços ou fornecer bens à Administração Pública, preenchidos os requisitos legais.

Um dos pontos centrais da Lei nº 14.133/2021 se refere à realização de licitação de forma eletrônica, no entanto, esse quesito da norma é dúbio já que, enquanto o artigo 17, § 2º, estabelece que as licitações sejam realizadas **preferencialmente** sob a forma eletrônica, o artigo 176, II, estabelece que a realização de licitação sob a forma eletrônica é **obrigatória**. De toda forma, seja preferencial ou obrigatória, considerando as vantagens do processamento dos atos administrativos e da realização da sessão pública da licitação sob a forma eletrônica, o roteiro de trabalho foi elaborado com o intuito de que, salvo situações excepcionais e devidamente motivadas nos autos, os certames sejam realizados com a utilização de recursos de tecnologia da informação.

Outro ponto que agrega celeridade, segurança e transparência ao processo de compras é o processamento eletrônico dos atos administrativos, o que possibilita que estes sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados em meio digital. A produção digital do processo licitatório possibilita, ainda, que as unidades interessadas tenham acesso remoto dos autos, que o órgão de controle interno acompanhe o andamento das etapas do certame e que, na **prestação de contas** aos órgãos de controle externo, os processos sejam facilmente encaminhados **capa a capa**, de modo que a fiscalização observe a sequência de produção e a fidedignidade dos atos administrativos.

Para o processamento das licitações e contratos e demais expedientes administrativos, sugere-se a adesão ao **Sistema Eletrônico de Informações – SEI**, criado e cedido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme regras constantes na Resolução TRF4 nº 116, de 20 de outubro de 2017.

## **QUAIS AS PROVIDÊNCIAS INICIAIS IMPOSTAS PELA LEI Nº 14.133/2021?**

### 1. ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS – LICITANTES

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>	<b>Base legal</b>
1	Promoção da gestão por competências pela autoridade máxima do órgão ou entidade pública.	Art. 7º da Lei nº 14.133/2021
2	Designação de agente, preferencialmente servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes, para atuar no processamento das licitações e contratos.	Art. 7º, I, da Lei nº 14.133/2021
3	Qualificação e aperfeiçoamento dos servidores que atuam nas compras públicas.	Art. 7º, II, da Lei nº 14.133/2021
4	Designação de servidor efetivo ou empregado público para atuar como agente de contratação, isoladamente ou em comissão.	Art. 8º da Lei nº 14.133/2021
5	Adesão a sistema eletrônico para produção, processamento, armazenamento e controle dos atos em geral. <sup>5</sup>	Arts. 12, VI, e 19, III e V, da Lei nº 14.133/2021
6	Adesão a sistema eletrônico para a realização das licitações.	Art. 17, §§ 2º e 4º, da Lei nº 14.133/2021
7	Adesão ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a divulgação dos atos administrativos e, alternativamente, para a realização das licitações.	Art. 17, §§ 2º e 4º, da Lei nº 14.133/2021
8	Registro cadastral unificado dos licitantes no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Art. 87 da Lei nº 14.133/2021
9	Aquisição de materiais e equipamentos para gravação, em áudio e vídeo, das licitações realizadas presencialmente.	Art. 17, § 5º, da Lei nº 14.133/2021
10	Centralização dos procedimentos de licitações e contratos - Central de Compras.	Art. 19, I, da Lei nº 14.133/2021
11	Criação ou adoção de catálogo eletrônico de padronização de materiais, serviços e obras.	Art. 19, II, da Lei nº 14.133/2021
12	Instituição de sistema informatizado de acompanhamento de obras.	Art. 19, III, da Lei nº 14.133/2020
13	Instituição ou adoção de modelos padronizados de editais, contratos, termos de referência e outros atos administrativos.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
14	Parceria com o Tribunal de Contas, para capacitação dos servidores ativos e empregados públicos que processam as licitações e contratos.	Art. 173 da Lei nº 14.133/2021

<sup>5</sup> Para o processamento das licitações e contratos e demais expedientes administrativos, sugere-se a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI, criado e cedido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, conforme regras constantes na Resolução TRF4 nº 116, de 20 de outubro de 2017.

# QUAIS OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À INSTRUÇÃO PROCESSUAL?

## PARTE 1 – LICITAÇÃO

### 1. MODALIDADES PREGÃO E CONCORRÊNCIA<sup>6</sup>

#### 1.1. FASES PREPARATÓRIA E DE DIVULGAÇÃO DA LICITAÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Documento de formalização da demanda.	Art. 12, VII, Lei nº 14.133/2021
2	Declaração de que a contratação está alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
3	Justificativa da não utilização de catálogo eletrônico de padronização, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
4	Justificativa da não utilização de modelos padronizados de minutas, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
5	Estudo técnico preliminar.	Art. 18, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021
6	Termo de referência, projeto básico, anteprojeto ou projeto executivo, conforme o caso.	Art. 18, II, e 72, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Matriz de alocação de riscos da licitação e execução contratual.	Art. 18, X, 72, I, e 103 da Lei nº 14.133/2021
8	Pesquisa de preços de mercado e orçamento estimado em planilhas.	Art. 18, IV, e 23 da Lei nº 14.133/2021
9	Justificativa acerca do momento da liberação do orçamento da licitação.	Art. 18, XI, 24, da Lei nº 14.133/2021
10	Previsão de crédito orçamentário para atender a despesa do exercício.	Art. 72, IV, e 150 da Lei nº 14.133/2021
11	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
12	Autorização da autoridade competente.	Art. 6º, VI, 72, VIII, e 89 da Lei nº 14.133/2021
13	Ato de designação da comissão de licitação.	Art. 6º, L, da Lei nº 14.133/2021
14	Minutas do edital, do contrato e demais anexos do edital.	Arts. 18, V e VI, e 25 da Lei nº 14.133/2021

<sup>6</sup> O pregão e a concorrência possuem rito comum, da fase preparatória à homologação, sendo que no pregão, destinado a contratação de bens e serviços comuns, são ofertados lances (artigo 29 da Lei nº 14.133/2021).

15	Justificativa das condições estabelecidas no edital - qualificações técnica e econômico-financeira, critérios de pontuação, participação de empresas em consórcio e outras.	Art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021
16	Parecer da assessoria jurídica acerca do processo licitatório.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
17	Autorização da seleção e/ou determinação da divulgação do edital.	Art. 53, § 3º, 72, VIII, e 89 da Lei nº 14.133/2021
18	Edital e anexos.	Art. 54 da Lei nº 14.133/2021
19	Prova de publicação do edital e anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Arts. 54 e 176 da Lei nº 14.133/2021
20	Prova de publicação do edital do extrato do edital no Diário Oficial do ente e em jornal diário de grande circulação.	Arts. 54, § 1º, e 176 da Lei nº 14.133/2021
21	Divulgação adicional e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo.	Art. 54, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
22	Impugnações e/ou esclarecimentos sobre o edital.	Art. 164 da Lei nº 14.133/2021
23	Deliberações e respostas sobre as impugnações e/ou pedidos de esclarecimento ao edital.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
24	Divulgação das respostas às impugnações e pedidos de esclarecimento em sítio eletrônico oficial.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
25	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

#### 1.1.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Pontos de Controle	Base legal
1	O edital previu tratamento diferenciado a microempresas e a empresas de pequeno porte.	Art. 4º da Lei nº 14.133/2021
2	Os documentos do processo contêm data e local da realização e estão assinados pelos responsáveis.	Art. 12, I, Lei nº 14.133/2021
3	Os documentos do processo são produzidos em meio digital.	Art. 12, VI, Lei nº 14.133/2021
4	O estudo técnico preliminar é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
5	O termo de referência é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Arts. 6º, XXIII, e 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
6	A Administração verificou se os participantes da licitação podem ser selecionados e firmar contrato.	Art. 14 da Lei nº 14.133/2021
7	Caso o edital possibilite a participação de consórcio ou cooperativa, foram observadas as normas legais.	Arts. 15 e 16 da Lei nº 14.133/2021
8	O valor estimado da contratação foi aferido com base nos parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.	Art. 23 da Lei nº 14.133/2021

9	Foi apresentada justificativa para a previsão editalícia da utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, se for o caso.	Art. 25, § 2, da Lei nº 14.133/2021
10	No caso de licitação com critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável consta do edital da licitação.	Art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
11	O edital, minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, foram divulgados em sítio eletrônico oficial.	Art. 25, § 3, da Lei nº 14.133/2021
12	O edital, com respectivos anexos, foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Art. 54 da Lei nº 14.133/2021
13	Por se tratar de contratação de grande vulto, o edital previu a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor.	Art. 25, § 4, da Lei nº 14.133/2021
14	A licitação das compras considerou a expectativa de consumo anual, baseada no consumo e utilização prováveis.	Art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021
15	Há justificativa para o agrupamento dos itens em lotes.	Art. 40, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021
16	A indicação de marca ou modelo e a exigência de amostra estão formalmente justificadas.	Art. 41, I e II, da Lei nº 14.133/2021
17	Projeto executivo, para obras e serviços de engenharia.	Art. 46, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
18	O órgão de assessoramento jurídico apreciou o processo licitatório e expôs os pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
19	O edital modificado foi republicado da mesma forma da divulgação inicial.	Art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
20	Vedação, restrição ou critério de subcontratação está previsto no edital.	Art. 122 da Lei nº 14.133/2021

## 1.2. FASES DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES (PREGÃO), JULGAMENTO, HABILITAÇÃO, RECURSAL E HOMOLOGAÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Propostas	Arts. 55 e 59 da Lei nº 14.133/2021
2	Habilitação jurídica.	Arts. 62, I, e 66 da Lei nº 14.133/2021
3	Qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.	Arts. 62, II, e 67 da Lei nº 14.133/2021
4	Regularidade fiscal, social e trabalhista.	Arts. 62, III, e 68 da Lei nº 14.133/2021
5	Qualificação econômico-financeira.	Arts. 62, IV, e 69 da Lei nº 14.133/2021
6	Declaração de atendimento dos requisitos de habilitação.	Art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social.	Art. 63, IV, da Lei nº 14.133/2021

8	Declaração de que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas e demais normas trabalhistas.	Art. 63, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
9	Ata de julgamento das propostas e da habilitação.	Art. 8º, § 2º, e 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
10	Planilhas readequadas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), o caso de obras ou serviços de engenharia.	Art. 56, § 5º, da Lei nº 14.133/2021
11	Ato de revogação ou anulação da licitação, quando for o caso.	Art. 71, II e III, da Lei nº 14.133/2021
12	Manifestação prévia dos interessados, no caso de revogação ou anulação da licitação.	Art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
13	Recurso administrativo ou pedido de reconsideração, quando for o caso.	Art. 165 da Lei nº 14.133/2021
14	Parecer jurídico sobre o recurso administrativo ou pedido de reconsideração, quando for o caso.	Art. 168, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021
15	Deliberações e respostas sobre os recursos ou pedidos de reconsideração, quando for o caso.	Art. 168 da Lei nº 14.133/2021
16	Ato de adjudicação do objeto e de homologação da licitação.	Art. 71, IV, da Lei nº 14.133/2021
17	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
18	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade, se for o caso.	Art. 71, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
19	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
20	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
21	Justificativa circunstanciada e gravação da sessão pública, no caso de licitação na forma presencial.	Art. 17, § 5º, da Lei nº 14.133/2021

### 1.2.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	Os prazos para apresentação de propostas, contados da divulgação do edital, estão de acordo com a lei.	Art. 55 da Lei nº 14.133/2021
2	A inversão de fases deve ser justificada - habilitação antes da classificação das propostas.	Art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
3	A licitação presencial foi justificada e a sessão foi registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.	Art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
4	Foi analisada a exequibilidade das propostas.	Art. 59 da Lei nº 14.133/2021
5	As decisões relativas aos recursos foram subsidiadas pelo órgão de assessoramento jurídico.	Art. 168 da Lei nº 14.133/2021

## 2. MODALIDADE DIÁLOGO COMPETITIVO

### 2.1. FASE PREPARATÓRIA

<b>Item</b>	<b>Documento</b>	<b>Base legal</b>
1	Documento de formalização da demanda.	Art. 12, VII, Lei nº 14.133/2021
2	Declaração de que a contratação está alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
3	Justificativa da não utilização de catálogo eletrônico de padronização, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
4	Justificativa da não utilização de modelos padronizados de minutas, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
5	Mapeamento dos problemas a serem resolvidos e do interesse público a ser atendido.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
6	Mapeamento do mercado para identificar potenciais soluções.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
7	Previsão de crédito orçamentário para atender a despesa do exercício.	Arts. 72, IV, e 150 da Lei nº 14.133/2021
8	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
9	Autorização da autoridade competente para realizar a licitação.	Arts. 6º, VI, 72, VIII, e 89 da Lei nº 14.133/2021
10	Definição das regras do procedimento licitatório - critérios objetivos para a pré-seleção.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
11	Ato de designação da comissão de contratação.	Art. 32, XI, da Lei nº 14.133/2021
12	Termo de confidencialidade, no caso de contratação de profissionais para assessorar tecnicamente a comissão.	Art. 32, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
13	Minuta do edital com as necessidades da Administração.	Arts. 18, V e VI, e 25 da Lei nº 14.133/2021
14	Parecer da assessoria jurídica acerca do processo licitatório.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
15	Autorização da seleção e/ou determinação da divulgação do edital.	Arts. 53, § 3º, 72, VIII, e 89 da Lei nº 14.133/2021
16	Edital e anexos.	Art. 54 da Lei nº 14.133/2021
17	Prova de publicação do edital e anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Arts. 54 e 176 da Lei nº 14.133/2021
18	Prova de publicação do edital do extrato do edital no Diário Oficial do ente e em jornal diário de grande circulação.	Arts. 54, § 1º, e 176 da Lei nº 14.133/2021
19	Divulgação adicional e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo.	Art. 54, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
20	Impugnações e/ou esclarecimentos sobre o edital.	Art. 164 da Lei nº 14.133/2021



21	Deliberações e respostas sobre as impugnações e/ou pedidos de esclarecimento ao edital.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
22	Divulgação das respostas às impugnações e pedidos de esclarecimento em sítio eletrônico oficial.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
23	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

## 2.2. FASES DE DIVULGAÇÃO E DO DIÁLOGO

Item	Documento	Base legal
1	Divulgação do edital 1, contendo as necessidades e exigências da Administração.	Art. 32, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
2	Manifestação de interesse na participação da licitação.	Art. 32, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
3	Diálogo com licitantes para escolha da melhor solução.	Art. 32, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
4	Identificação fundamentada da solução ou soluções que atendam a demanda.	Art. 32, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
5	Ata das reuniões e gravações de áudio e vídeo.	Art. 32, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
6	Declaração da conclusão da fase do diálogo.	Art. 32, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

## 2.3. FASES DE DIVULGAÇÃO E DA COMPETIÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Minuta do edital e anexos (inclusive termo de referência e contrato), com a definição dos critérios objetivos para a seleção da proposta.	Art. 32, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021
2	Parecer jurídico acerca da minuta do edital e dos anexos.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
3	Divulgação do edital 2.	Art. 32, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021
4	Propostas dos licitantes pré-selecionados na fase do diálogo.	Art. 32, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021
5	Ata da definição da proposta vencedora.	Art. 8º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

### 2.3.1 PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	A comissão de contratação é composta por pelo menos 3 servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração.	Art. 32, § 1º, XI, da Lei nº 14.133/2021
2	As reuniões foram realizadas individualmente com cada um dos licitantes.	Art. 32, § 1º, IV, da Lei nº 14.133/2021

## 2.4. FASES DE HABILITAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

<b>Item</b>	<b>Documento</b>	<b>Base legal</b>
1	Habilitação jurídica.	Arts. 62, I, e 66 da Lei nº 14.133/2021
2	Qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.	Arts. 62, II, e 67 da Lei nº 14.133/2021
3	Regularidade fiscal, social e trabalhista.	Arts. 62, III, e 68 da Lei nº 14.133/2021
4	Qualificação econômico-financeira.	Arts. 62, IV, e 69 da Lei nº 14.133/2021
5	Declaração de atendimento dos requisitos de habilitação.	Art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021
6	Declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social.	Art. 63, IV, da Lei nº 14.133/2021
7	Declaração de que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas e demais normas trabalhistas.	Art. 63, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
8	Ata de julgamento da habilitação.	Art. 8º, § 2º, e 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
9	Ato de revogação ou anulação da licitação, quando for o caso.	Art. 71, II e III, da Lei nº 14.133/2021
10	Manifestação prévia dos interessados, no caso de revogação ou anulação da licitação.	Art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
11	Recurso administrativo ou pedido de reconsideração, quando for o caso.	Art. 165 da Lei nº 14.133/2021
12	Parecer jurídico sobre o recurso administrativo ou pedido de reconsideração, quando for o caso.	Art. 168, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021
13	Deliberações e respostas sobre os recursos ou pedidos de reconsideração, quando for o caso.	Art. 168 da Lei nº 14.133/2021
14	Ato de adjudicação do objeto e de homologação da licitação.	Art. 71, IV, da Lei nº 14.133/2021
15	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
16	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade, se for o caso.	Art. 71, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
17	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
18	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
19	Justificativa circunstanciada e gravação da sessão pública, no caso de licitação na forma presencial.	Art. 17, § 5º, da Lei nº 14.133/2021

### 3. FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

<b>Item</b>	<b>Documento</b>	<b>Base legal</b>
1	Autorização para celebração do contrato.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
2	Convocação para celebração do contrato.	Art. 90 da Lei nº 14.133/2021
3	Minuta do contrato.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Parecer jurídico do contrato.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
5	Prova de regularidade fiscal e trabalhista.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
6	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
7	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
8	Certidão negativa de inidoneidade.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
9	Certidão negativa de impedimento.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
10	Termo de contrato ou instrumento substituto.	Art. 91 e 95 da Lei nº 14.133/2021
11	Disponibilidade de créditos orçamentários e previsão no plano plurianual, quando o contrato ultrapassar 1 exercício financeiro.	Art. 105 da Lei nº 14.133/2021
12	Notas de empenho.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964
13	Publicação do contrato em sítio eletrônico oficial.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
14	Publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Art. 94 da Lei nº 14.133/2021
15	Divulgação dos quantitativos e dos preços unitários e totais contratados no site eletrônico oficial, no caso de obras.	Art. 94, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
16	Prova de prestação de garantia, quando previsto no edital.	Art. 96 da Lei nº 14.133/2021
17	Ato de designação do fiscal do contrato.	Art. 117 da Lei nº 14.133/2021
18	Ato de indicação do preposto do contrato, nos casos de obras e serviços.	Art. 118 da Lei nº 14.133/2021

#### 3.1. PONTOS DE CONTROLE

<b>Item</b>	<b>Ponto de Controle</b>	<b>Base legal</b>
1	O contrato contemplou as cláusulas necessárias.	Art. 92 da Lei nº 14.133/2021
2	A vigência do contrato foi fixada no edital.	Art. 105 da Lei nº 14.133/2021
3	O foro competente para dirimir questões contratuais é a sede da Administração.	Art. 92, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

4	O contrato foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no prazo estabelecido.	Art. 94 da Lei nº 14.133/2021
5	O instrumento substituto contemplou as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.	Art. 95, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
6	A garantia foi prevista no edital.	Arts. 96 da Lei nº 14.133/2021
7	A garantia foi prestada no prazo, modalidade e percentual fixados no contrato.	Arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021
8	A vigência do contrato atende aos prazos previstos na lei.	Arts. 106 a 114 da Lei nº 14.133/2021
9	A contratação com vigência plurianual teve a maior vantagem econômica atestada pela autoridade competente.	Arts. 106, I, da Lei nº 14.133/2021
10	Nas contratações de serviços contínuos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, houve a prestação de garantia.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

#### 4. EXECUÇÃO DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Notas de empenho da despesa.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964
2	Notas de anulação de empenho.	Art. 38 da Lei nº 4.320/1964
3	Notas fiscais ou faturas.	Art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e 117 da Lei nº 14.133/2021
4	Termo detalhado de recebimento provisório, assinado pelo fiscal do contrato.	Art. 140, I e II, da Lei nº 14.133/2021
5	Termo detalhado de recebimento definitivo, assinado pelo fiscal ou por comissão designada pela autoridade competente.	Art. 140, I e II, da Lei nº 14.133/2021
6	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021
7	Liquidação da despesa.	Art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e art. 146 da Lei nº 14.133/2021
8	Ordens de pagamento da despesa.	Art. 64 da Lei nº 4.320/1964
9	Prova do recolhimento de tributos e contribuições relativas aos pagamentos.	Art. 146 da Lei nº 14.133/2021
10	No caso de serviço terceirizado - dedicação exclusiva de mão de obra:	Art. 50 da Lei nº 14.133/2021
	10.1. registro de ponto	
	10.2. recibo de pagamento de salários e adicionais	
	10.3. comprovante de depósito do FGTS	
	10.4. recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional	
10.5. recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados		

	10.6. recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação	
11	Aviso público de paralisação de obra, divulgado em sítio eletrônico oficial e em placa no local da obra, se for o caso.	Art. 115, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
12	Prova de reserva de cargo para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social, aprendiz ou outro previsto em norma específica.	Art. 116 da Lei nº 14.133/2021
13	Prova de quitação as obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
14	Depósito de valores provisionados em conta vinculada, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de capacidade técnica do subcontratado, em caso de subcontratação do objeto.	Art. 122, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
16	Relatório contendo as ocorrências relacionadas à execução do contrato.	Art. 117, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
17	Liberação ou restituição da garantia, após a fiel execução do contrato, se for o caso.	Art. 100 da Lei nº 14.133/2021
18	Atesto da existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e da vantagem em sua manutenção, a cada exercício financeiro.	Art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021
19	Prova de publicação mensal, no sítio de transparência do ente, da ordem cronológica dos pagamentos.	Art. 141, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
20	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
21	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

#### 4.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O pagamento da despesa observa a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos.	Art. 141 da Lei nº 14.133/2021
2	A autoridade competente justificou previamente a alteração da ordem cronológica e, posteriormente, comunicou os órgãos de controle interno e externo.	Art. 141, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
3	O pagamento foi realizado após o recebimento e liquidação da despesa.	Arts. 140 e 145 da Lei nº 14.133/2021 e art. 62 da Lei nº 4.320/1964
4	No caso de antecipação do pagamento, foram adotadas as cautelas prescritas na lei.	Arts. 140 e 145 da Lei nº 14.133/2021 e art. 62 da Lei nº 4.320/1964
5	As infrações cometidas na execução do contrato foram apuradas em processo de responsabilização.	Arts. 155 e 158 da Lei nº 14.133/2021

6	Os pagamentos são disponibilizados mensalmente no portal de transparência, obedecida a ordem cronológica para cada fonte de recursos.	Art. 141, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
---	---	---------------------------------------

## 5. ALTERAÇÃO DO CONTRATO E DO PREÇO

### 5.1. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da necessidade do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.	Art. 124 da Lei nº 14.133/2021
2	Requerimento do contratado, com a documentação dos fatos supervenientes.	Art. 124, II, "d", da Lei nº 14.133/2021
3	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
5	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
8	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
9	Empenho da despesa acrescida.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964

### 5.2. PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da prorrogação, com a demonstração de que as condições e preços permanecem vantajosos para a Administração.	Arts. 107 e 124 da Lei nº 14.133/2021
2	Pesquisa de mercado para demonstração da manutenção da vantagem econômica.	Arts. 107 da Lei nº 14.133/2021
3	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Arts. 91, § 4º, e 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021
4	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
5	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
6	Certidão negativa de inidoneidade.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
7	Certidão negativa de impedimento.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
8	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Arts. 72, IV, e 106, II, da Lei nº 14.133/2021

9	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
10	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
11	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
12	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
13	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
14	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
15	Empenho da despesa acrescida no exercício.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964

### 5.3. ACRÉSCIMO / SUPRESSÃO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada do acréscimo ou supressão.	Arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021
2	Planilha com os quantitativos e valores acrescidos ou suprimidos.	Art. 125 da Lei nº 14.133/2021
3	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
5	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
8	Empenho da despesa acrescida ou anulação da despesa suprimida.	Arts. 38 e 58 da Lei nº 4.320/1964
9	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
10	Prova de abertura de processo para a apuração de responsabilidade, quando a alteração decorrer de falhas de projeto, nos contratos de obras e serviços de engenharia.	Art. 124, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
11	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021

### 5.4. REAJUSTE / REPACTUAÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada do reajuste / repactuação.	Art. 124 da Lei nº 14.133/2021

2	Requerimento do contratado, quando se tratar de repactuação.	Art. 135, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
3	Planilha de custos e formação de preços com a demonstração analítica da variação dos custos contratuais, no caso de repactuação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Arts. 25, § 8º, 92, § 4º, e 135 da Lei nº 14.133/2021
4	Acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação, no caso de repactuação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 135, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
5	Cálculo do reajuste, de acordo com índice previsto no contrato.	Arts. 25, § 8º, e 92, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
7	Minuta do termo de apostilamento.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
8	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
9	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
10	Termo de apostilamento.	Art. 136 da Lei nº 14.133/2021

### 5.5. EXTINÇÃO DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da extinção.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
2	Prova de contraditório e ampla defesa.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
3	Notificação dos emitentes de garantia, no caso de apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.	Art. 137, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
4	Autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.	Art. 138, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
5	Termo de rescisão do contrato.	Art. 138 da Lei nº 14.133/2021
6	Publicação do ato.	Arts. 91 e 174 da Lei nº 14.133/2021
7	Nota de anulação de empenho.	Art. 38 da Lei nº 4.320/1964
8	Prova de ressarcimento dos prejuízos da contratada, quando a rescisão decorrer de culpa exclusiva da Administração.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
9	Prova da devolução da garantia, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
10	Prova dos pagamentos devidos pela execução até a data da extinção.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
11	Prova de pagamento dos custos de desmobilização, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021



12	Prova de ressarcimento da Administração, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
13	Prova de abertura de processo administrativo para apurar eventual responsabilidade da contratada, no caso de extinção do contrato por ato unilateral da Administração.	Art. 139 da Lei nº 14.133/2021
14	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

#### 5.6. ANULAÇÃO OU REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO OU DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa para anulação ou revogação da licitação ou do contrato.	Arts. 71, II e III, e 147 da Lei nº 14.133/2021
2	Análise de interesse público, no caso de anulação.	Art. 148 da Lei nº 14.133/2021
3	Manifestação dos interessados.	Art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
4	Parecer jurídico.	Art. 169, II, da Lei nº 14.133/2021
5	Ato de revogação ou declaração de nulidade.	Arts. 71 e 148 da Lei nº 14.133/2021
6	Publicação do ato.	Arts. 91 e 174 da Lei nº 14.133/2021
7	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade.	Arts. 71, § 1º, e 147, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
8	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
9	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
10	Termo com indicação da data final de execução do objeto.	Art. 148, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

#### 5.7. PONTOS DE CONTROLE – ALTERAÇÕES DOS CONTRATOS

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O pedido de reequilíbrio foi formulado na vigência do contrato e antes da prorrogação.	Art. 131 da Lei nº 14.133/2021
2	A prorrogação está prevista no edital da licitação.	Art. 109 da Lei nº 14.133/2021
3	O pedido de reequilíbrio econômico-financeiro ocorreu na vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.	Art. 131, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
4	A prorrogação da vigência está prevista no edital.	Art. 107 da Lei nº 14.133/2021
5	A prorrogação do contrato foi formalizada na vigência do contrato.	Art. 90 da Lei nº 14.133/2021

6	A apostila se aplicou no caso de registros que não caracterizou a alteração do contrato.	Art. 136 da Lei nº 14.133/2021
7	No caso de supressão, os materiais já adquiridos e fornecidos foram pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e atualizados.	Art. 129 da Lei nº 14.133/2021
8	A contratação com vigência plurianual foi precedida de demonstração de vantagem econômica.	Art. 106, I, da Lei nº 14.133/2021
9	Na contratação com vigência plurianual, a Administração atestou, em cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários e a vantagem da manutenção do contrato.	Art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021
10	Foi instaurado processo para a apuração de responsabilidade de quem deu causa à extinção do contrato.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
11	Os emitentes de garantia foram notificados da abertura de processo para a apuração de descumprimento de contrato.	Art. 137, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
12	O ato de anulação é precedido de justificativa que indica os vícios insanáveis do processo.	Art. 71, § 1º, e 147 da Lei nº 14.133/2021
13	Foi aberto de processo administrativo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade.	Art. 147 da Lei nº 14.133/2021
14	O ato de revogação é precedido de justificativa que indica fato superveniente devidamente comprovado.	Art. 71, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

## PARTE 2 - CONTRATAÇÃO DIRETA

### 1. LICITAÇÃO INEXIGÍVEL E DISPENSÁVEL

#### 1.1. FASES PREPARATÓRIA E DE SELEÇÃO DO CONTRATADO – INEXIGÍVEL

Item	Documento	Base legal
1	Documento de formalização da demanda.	Art. 72, I, Lei nº 14.133/2021
2	Caracterização da situação de inexigibilidade de licitação.	Art. 74 da Lei nº 14.133/2021
3	Declaração de que a contratação está alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
4	Justificativa da não utilização de catálogo eletrônico de padronização, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
5	Justificativa da não utilização de modelos padronizados de minutas, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
6	Estudo técnico preliminar, se for o caso.	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo de referência, projeto básico, anteprojeto ou projeto executivo, conforme o caso.	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021
8	Mapa dos riscos da licitação e da execução contratual.	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021
9	Proposta e estimativa da despesa.	Art. 23 e 72, II, da Lei nº 14.133/2021
10	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
11	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
12	Habilitação / qualificação.	Art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021
13	Razão da escolha do contratado.	Art. 72, VI, da Lei nº 14.133/2021
14	Justificativa de preço.	Arts. 23, § 4º, e 72, VII, da Lei nº 14.133/2021
15	Atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo.	Art. 74, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
16	Contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no caso de profissional do setor artístico.	Art. 74, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
17	Prova notória especialização, por meio de estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados à atividade, que permita inferir que o trabalho da proponente é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.	Art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
18	Avaliação prévia do bem, no caso de locação ou aquisição de imóvel.	Art. 74, § 5º, da Lei nº 14.133/2021

19	Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, no caso de locação ou aquisição de imóvel.	Art. 74, § 5º, da Lei nº 14.133/2021
20	Justificativa que demonstre a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração.	Art. 74, § 5º, da Lei nº 14.133/2021
21	Parecer jurídico e pareceres técnicos sobre a contratação direta.	Art. 53, § 4º, e 72, III, da Lei nº 14.133/2021
22	Autorização da autoridade competente.	Art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021
23	Publicação em sítio oficial do ato que autorizou a contratação direta.	Art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021

## 1.2. FASES PREPARATÓRIA E DE SELEÇÃO DO CONTRATADO - DISPENSÁVEL

Item	Documento	Base legal
1	Documento de formalização da demanda.	Art. 72, I, Lei nº 14.133/2021
2	Caracterização da situação que dispense a licitação.	Art. 75 Lei nº 14.133/2021
3	Declaração de que a contratação está alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
4	Justificativa da não utilização de catálogo eletrônico de padronização, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
5	Justificativa da não utilização de modelos padronizados de minutas, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
6	Estudo técnico preliminar.	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo de referência, projeto básico, anteprojeto ou projeto executivo, conforme o caso.	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021
8	Mapa dos riscos da licitação e da execução contratual.	Art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021
9	Divulgação do aviso de dispensa em sítio eletrônico oficial.	Art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
10	Propostas e estimativa da despesa, com base em pesquisa de mercado.	Art. 23 e 72, II, da Lei nº 14.133/2021
11	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
12	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
13	Habilitação / qualificação.	Art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021
14	Razão da escolha do contratado.	Art. 72, VI, da Lei nº 14.133/2021
15	Justificativa de preço.	Arts. 23, § 4º, e 72, VII, da Lei nº 14.133/2021

16	Parecer jurídico e pareceres técnicos sobre a contratação direta.	Art. 53, § 4º, e 72, III, da Lei nº 14.133/2021
17	Autorização da autoridade competente.	Art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021
18	Publicação em sítio oficial do ato que autorizou a contratação direta.	Art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
19	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à contratação emergencial, se for o caso.	Art. 75, § 6º, da Lei nº 14.133/2021

### 1.3. PONTOS DE CONTROLE – LICITAÇÃO INEXIGÍVEL E DISPENSÁVEL

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	Os documentos do processo contêm data e local da realização e estão assinados pelos responsáveis.	Art. 12, I, Lei nº 14.133/2021
2	Os documentos do processo são produzidos em meio digital.	Art. 12, VI, Lei nº 14.133/2021
3	O estudo técnico preliminar é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
4	O termo de referência é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021
5	O valor estimado da contratação foi aferido com base nos parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.	Art. 23 da Lei nº 14.133/2021
6	A aquisição das compras considera a expectativa de consumo anual, baseada no consumo e utilização prováveis.	Art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021
7	Há justificativa para o agrupamento das compras em lotes.	Art. 40, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021
8	Foi elaborado projeto executivo, para obras e serviços de engenharia.	Art. 46, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
9	O órgão de assessoramento jurídico apreciou o processo licitatório e expôs os pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
10	A dispensa por valor considerou o somatório do valor do exercício financeiro e a natureza do objeto.	Art. 75, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
11	A Administração abriu processo para apurar a responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.	Art. 75, § 6º, da Lei nº 14.133/2021

### 2. FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Autorização para celebração do contrato.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
2	Convocação para celebração do contrato.	Art. 90 da Lei nº 14.133/2021

3	Minuta do contrato.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Parecer jurídico do contrato.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
5	Prova de regularidade fiscal e trabalhista.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
6	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
7	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
8	Certidão negativa de inidoneidade.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
9	Certidão negativa de impedimento.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
10	Termo de contrato ou instrumento substituto.	Art. 91 e 95 da Lei nº 14.133/2021
11	Notas de empenho.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964
12	Prestação de garantia, se previsto no contrato.	Art. 96 da Lei nº 4.320/1964
13	Publicação do contrato nem sítio eletrônico oficial.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
14	Divulgação dos quantitativos e dos preços unitários e totais contratados no site eletrônico oficial, no caso de obras.	Art. 94, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de prestação de garantia, quando previsto no edital.	Art. 96 da Lei nº 14.133/2021
16	Ato de designação do fiscal do contrato.	Art. 117 da Lei nº 14.133/2021
17	Ato de indicação do preposto do contrato, nos casos de obras e serviços.	Art. 118 da Lei nº 14.133/2021

## 2.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O contrato contemplou as cláusulas necessárias.	Art. 92 da Lei nº 14.133/2021
2	O foro competente para dirimir questões contratuais é a sede da Administração.	Art. 92, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
3	O contrato foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Art. 94 da Lei nº 14.133/2021
4	O instrumento substituto contemplou as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.	Art. 95, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
5	A garantia foi prestada no prazo e percentual fixados no contrato.	Arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021
6	O instrumento de contrato pode ser substituído no caso de dispensa em razão de valor e compras de entrega imediata e integral, sem obrigações futuras.	Arts. 95 da Lei nº 14.133/2021

7	Nas contratações de serviços contínuos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, houve a prestação de garantia.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
---	--	---------------------------------------

### 3. EXECUÇÃO DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Notas de empenho da despesa.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964
2	Notas de anulação de empenho.	Art. 38 da Lei nº 4.320/1964
3	Notas fiscais ou faturas.	Art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e 117 da Lei nº 14.133/2021
4	Termo detalhado de recebimento provisório, assinado pelo fiscal do contrato.	Art. 140, I e II, da Lei nº 14.133/2021
5	Termo detalhado de recebimento definitivo, assinado pelo fiscal ou por comissão designada pela autoridade competente.	Art. 140, I e II, da Lei nº 14.133/2021
6	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021
7	Liquidação da despesa.	Art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e art. 146 da Lei nº 14.133/2021
8	Ordens de pagamento da despesa.	Art. 64 da Lei nº 4.320/1964
9	Divulgação do extrato do cartão de pagamento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no caso de pagamento com cartão.	Art. 75, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
10	Prova do recolhimento de tributos e contribuições relativas aos pagamentos.	Art. 146 da Lei nº 14.133/2021
11	Aviso público de paralisação de obra, divulgado em sítio eletrônico oficial e em placa no local da obra, se for o caso.	Art. 115, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
12	Prova de reserva de cargo para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social, aprendiz ou outro previsto em norma específica.	Art. 116 da Lei nº 14.133/2021
13	Prova de quitação as obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
14	Depósito de valores provisionados em conta vinculada, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, se for o caso.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de capacidade técnica do subcontratado, em caso de subcontratação do objeto.	Art. 122, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
16	Relatório contendo as ocorrências relacionadas à execução do contrato.	Art. 117, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
17	Liberação ou restituição da garantia, após a fiel execução do contrato, se for o caso.	Art. 100 da Lei nº 14.133/2021
18	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

19	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
----	--	--------------------------------

### 3.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O pagamento da despesa observa a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos.	Art. 141 da Lei nº 14.133/2021
2	A autoridade competente justificou previamente a alteração da ordem cronológica e, posteriormente, comunicou os órgãos de controle interno e externo.	Art. 141, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
3	O pagamento foi realizado após o recebimento e liquidação da despesa.	Arts. 140 e 145 da Lei nº 14.133/2021 e art. 62 da Lei nº 4.320/1964
4	No caso de antecipação do pagamento, foram adotados os cuidados prescritos na lei.	Art. 62 da Lei nº 4.320//1964
5	As infrações cometidas na execução do contrato foram apuradas em processo de responsabilização.	Arts. 155 e 158 da Lei nº 14.133/2021
6	Os pagamentos são disponibilizados mensalmente no portal de transparência, obedecida a ordem cronológica para cada fonte de recursos.	Art. 141, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

## 4. ALTERAÇÃO DO CONTRATO<sup>7</sup>

### 4.1. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da necessidade do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.	Art. 124 da Lei nº 14.133/2021
2	Requerimento do contratado, com a documentação dos fatos supervenientes.	Art. 124, II, "d", da Lei nº 14.133/2021
3	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
5	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
8	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
9	Empenho da despesa acrescida.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964

<sup>7</sup> A alteração dos contratos decorrentes de licitação inexigível e dispensável segue o mesmo procedimento e requer os mesmos documentos exigidos nas licitações.



## 4.2. PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da prorrogação, com a demonstração de que as condições e preços permanecem vantajosos para a Administração.	Arts. 107 e 124 da Lei nº 14.133/2021
2	Pesquisa de mercado para demonstração da vantagem econômica.	Arts. 107 da Lei nº 14.133/2021
3	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Arts. 91, § 4º, e 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021
4	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
5	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
6	Certidão negativa de inidoneidade.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
7	Certidão negativa de impedimento.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
8	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Arts. 72, IV, e 106, II, da Lei nº 14.133/2021
9	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
10	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
11	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
12	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
13	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
14	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
15	Empenho da despesa acrescida no exercício.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964

## 4.3. ACRÉSCIMO / SUPRESSÃO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada do acréscimo ou supressão.	Arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021
2	Planilha com os quantitativos e valores acrescidos ou suprimidos.	Art. 125 da Lei nº 14.133/2021
3	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021

5	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
8	Empenho da despesa acrescida ou anulação da despesa suprimida.	Arts. 38 e 58 da Lei nº 4.320/1964
9	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
10	Prova de abertura de processo para a apuração de responsabilidade, quando a alteração decorrer de falhas de projeto, nos contratos de obras e serviços de engenharia.	Art. 124, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
11	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021

#### 4.4. REAJUSTE / REPACTUAÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada do reajuste / repactuação.	Art. 124 da Lei nº 14.133/2021
2	Requerimento do contratado, quando se tratar de repactuação.	Art. 135, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
3	Planilha de custos e formação de preços com a demonstração analítica da variação dos custos contratuais, no caso de repactuação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Arts. 25, § 8º, 92, § 4º, e 135 da Lei nº 14.133/2021
4	Acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação, no caso de repactuação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 135, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
5	Cálculo do reajuste, de acordo com índice previsto no contrato.	Arts. 25, § 8º, e 92, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
7	Minuta do termo de apostilamento.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
8	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
9	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
10	Termo de apostilamento.	Art. 136 da Lei nº 14.133/2021

#### 4.5. EXTINÇÃO DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da extinção.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021

2	Prova de contraditório e ampla defesa.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
3	Notificação dos emitentes de garantia, no caso de apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.	Art. 137, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
4	Autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.	Art. 138, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
5	Termo de rescisão do contrato.	Art. 138 da Lei nº 14.133/2021
6	Publicação do ato.	Arts. 91 e 174 da Lei nº 14.133/2021
7	Nota de anulação de empenho.	Art. 38 da Lei nº 4.320/1964
8	Prova de ressarcimento dos prejuízos da contratada, quando a rescisão decorrer de culpa exclusiva da Administração.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
9	Prova da devolução da garantia, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
10	Prova dos pagamentos devidos pela execução até a data da extinção.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
11	Prova de pagamento dos custos de desmobilização, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
12	Prova de ressarcimento da Administração, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
13	Prova de abertura de processo administrativo para apurar eventual responsabilidade da contratada, no caso de extinção do contrato por ato unilateral da Administração.	Art. 139 da Lei nº 14.133/2021
14	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

#### 4.6. ANULAÇÃO OU REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO OU DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa para anulação ou revogação da licitação ou do contrato.	Arts. 71, II e III, e 147 da Lei nº 14.133/2021
2	Análise de interesse público, no caso de anulação.	Art. 148 da Lei nº 14.133/2021
3	Manifestação dos interessados.	Art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
4	Parecer jurídico.	Art. 169, II, da Lei nº 14.133/2021
5	Ato de revogação ou declaração de nulidade.	Arts. 71 e 148 da Lei nº 14.133/2021
6	Publicação do ato.	Arts. 91 e 174 da Lei nº 14.133/2021
7	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade.	Arts. 71, § 1º, e 147, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021

8	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
9	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
10	Termo com indicação da data final de execução do objeto.	Art. 148, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

#### 4.7. PONTOS DE CONTROLE – ALTERAÇÃO

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O pedido de reequilíbrio econômico-financeiro ocorreu na vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.	Art. 131, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
2	A prorrogação da vigência está prevista no edital.	Art. 107 da Lei nº 14.133/2021
3	A prorrogação foi formalizada na vigência do contrato.	Art. 107 da Lei nº 14.133/2021
4	A apostila se aplicou no caso de registros que não caracterizou a alteração do contrato.	Art. 136 da Lei nº 14.133/2021
5	No caso de supressão, os materiais já adquiridos e fornecidos foram pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e atualizados.	Art. 129 da Lei nº 14.133/2021
6	A contratação com vigência plurianual foi precedida de demonstração de vantagem econômica.	Art. 106, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Na contratação com vigência plurianual, a Administração atestou, em cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários e a vantagem da manutenção do contrato.	Art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021
8	Foi instaurado processo para a apuração de responsabilidade de quem deu causa à extinção do contrato.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
9	Foi instaurado processo para a apuração de responsabilidade de quem deu causa à extinção do contrato.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
10	O ato de anulação é precedido de justificativa que indica os vícios insanáveis do processo.	Art. 71, § 1º, e 147 da Lei nº 14.133/2021
11	Foi aberto de processo administrativo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade.	Art. 147 da Lei nº 14.133/2021
12	O ato de revogação é precedido de justificativa que indica fato superveniente devidamente comprovado.	Art. 71, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

### PARTE 3 – INSTRUMENTOS AUXILIARES

#### 1. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – LICITAÇÃO NAS MODALIDADES PREGÃO OU CONCORRÊNCIA<sup>8</sup>

##### 1.1. FASES PREPARATÓRIA E DE DIVULGAÇÃO DA LICITAÇÃO

Item	Documento	Base legal
------	-----------	------------

<sup>8</sup> No sistema de registro de preços, a seleção do fornecedor também pode ser feita por meio de contratação direta.

1	Documento de formalização da demanda.	Art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021
2	Declaração de que a contratação está alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
3	Justificativa da não utilização de catálogo eletrônico de padronização, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
4	Justificativa da não utilização de modelos padronizados de minutas, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
5	Estudo técnico preliminar.	Art. 18, I e § 1º, e 72, I, da Lei nº 14.133/2021
6	Termo de referência, projeto básico, anteprojeto ou projeto executivo, conforme o caso.	Art. 18, II, e 72, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Mapa dos riscos da licitação e execução contratual.	Art. 18, X, e 72, I, da Lei nº 14.133/2021
8	Pesquisa de preços de mercado e orçamento estimado em planilhas.	Art. 18, IV, e 23 da Lei nº 14.133/2021
9	Justificativa acerca do momento da liberação do orçamento da licitação.	Art. 18, XI, 24, da Lei nº 14.133/2021
10	Ato de designação da comissão de licitação.	Art. 6º, L, da Lei nº 14.133/2021
11	Autorização da autoridade competente.	Art. 6º, VI, 72, VIII, e 89 da Lei nº 14.133/2021
12	Minutas do edital, do contrato e demais anexos do edital.	Arts. 18, V e VI, e 25 da Lei nº 14.133/2021
13	Justificativa das condições estabelecidas no edital - qualificações técnica e econômico-financeira, critérios de pontuação, participação de empresas em consórcio e outras.	Arts. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021
14	Parecer da assessoria jurídica.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
15	Autorização da seleção e/ou determinação da divulgação do edital.	Art. 53, § 3º, 72, VIII, e 89 da Lei nº 14.133/2021
16	Edital e anexos.	Art. 54 da Lei nº 14.133/2021
17	Publicação do edital.	Arts. 54, § 1º, e 176 da Lei nº 14.133/2021
18	Impugnações e/ou esclarecimentos sobre o edital.	Art. 164 da Lei nº 14.133/2021
19	Deliberações e respostas sobre as impugnações e/ou pedidos de esclarecimento ao edital.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
20	Divulgação das respostas às impugnações, esclarecimentos em sítio eletrônico oficial.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
21	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

## 1.1.1. PONTOS DE CONTROLE

<b>Item</b>	<b>Ponto de Controle</b>	<b>Base legal</b>
1	Foi realizado o procedimento de intenção de registro de preços, para determinar os participantes e a demanda estimada, salvo se o gerenciador for o único participante.	Art. 86 da Lei nº 14.133/2021
2	O edital previu tratamento diferenciado a microempresas e a empresas de pequeno porte.	Art. 4º da Lei nº 14.133/2021
3	Os documentos do processo contêm data e local da realização e estão assinados pelos responsáveis.	Art. 12, I, Lei nº 14.133/2021
4	Os documentos do processo são produzidos em meio digital.	Art. 12, VI, Lei nº 14.133/2021
5	O estudo técnico preliminar é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
6	O termo de referência é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021
7	O valor estimado da contratação foi aferido com base nos parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.	Art. 23 da Lei nº 14.133/2021
8	Foi apresentada justificativa para a previsão editalícia da utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, se for o caso.	Art. 25, § 2, da Lei nº 14.133/2021
9	O edital, minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, foram divulgados em sítio eletrônico oficial.	Art. 25, § 3, da Lei nº 14.133/2021
10	O edital, com respectivos anexos, foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Art. 54 da Lei nº 14.133/2021
11	Por se tratar de contratação de grande vulto, o edital previu a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor.	Art. 25, § 4, da Lei nº 14.133/2021
12	A licitação das compras considerou a expectativa de consumo anual, baseada no consumo e utilização prováveis.	Art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021
13	Há justificativa para o agrupamento dos itens em lotes.	Art. 40, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021
14	Projeto executivo, para obras e serviços de engenharia.	Art. 46, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
15	O órgão de assessoramento jurídico apreciou o processo licitatório e expôs os pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
16	O edital modificado foi republicado da mesma forma da divulgação inicial.	Art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

## 1.2. FASES DE JULGAMENTO, HABILITAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

<b>Item</b>	<b>Documento</b>	<b>Base legal</b>
1	Propostas	Arts. 55 e 59 da Lei nº 14.133/2021
2	Habilitação jurídica.	Arts. 62, I, e 66 da Lei nº 14.133/2021
3	Qualificação técnica - técnico-profissional e técnico-operacional.	Arts. 62, II, e 67 da Lei nº 14.133/2021

4	Regularidade fiscal, social e trabalhista.	Arts. 62, III, e 68 da Lei nº 14.133/2021
5	Qualificação econômico-financeira.	Arts. 62, IV, e 69 da Lei nº 14.133/2021
6	Declaração de atendimento dos requisitos de habilitação.	Art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social.	Art. 63, IV, da Lei nº 14.133/2021
8	Declaração de que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas e demais normas trabalhistas.	Art. 63, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
9	Ata de julgamento das propostas e da habilitação.	Art. 8º, § 2º, e 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
10	Ato de revogação ou anulação da licitação, quando for o caso.	Art. 71, II e III, da Lei nº 14.133/2021
11	Recurso administrativo ou pedido de reconsideração.	Art. 165 da Lei nº 14.133/2021
12	Parecer jurídico sobre o recurso administrativo ou pedido de reconsideração.	Art. 168, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021
13	Deliberações e respostas sobre os recursos ou pedidos de reconsideração.	Art. 168 da Lei nº 14.133/2021
14	Ato de adjudicação do objeto e de homologação da licitação.	Art. 71, IV, da Lei nº 14.133/2021
15	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
16	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade, se for o caso.	Art. 71, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
17	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
18	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
19	Convocação para assinatura do registro de preços.	Art. 90, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
20	Ata de registro de preços.	Art. 6, XLVI, da Lei nº 14.133/2021

### 1.2.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	Os prazos para apresentação de propostas, contados da divulgação do edital, estão de acordo com a lei.	Art. 55 da Lei nº 14.133/2021
2	Foi analisada a exequibilidade das propostas.	Art. 59 da Lei nº 14.133/2021

### 1.3. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – NÃO PARTICIPANTES (ADESÃO)

Item	Documento	Base legal
1	Documento de formalização da demanda.	Art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021
2	Declaração de que a contratação está alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
3	Justificativa da não utilização de catálogo eletrônico de padronização, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
4	Justificativa da não utilização de modelos padronizados de minutas, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
5	Estudo técnico preliminar, se for o caso.	Art. 18, I e § 1º, e 72, I, da Lei nº 14.133/2021
6	Termo de referência, projeto básico, anteprojeto ou projeto executivo, conforme o caso.	Arts. 18 e 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	Matriz de alocação de riscos da execução contratual.	Art. 18, X, e 103 da Lei nº 14.133/2021
8	Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado e da adequação do objeto às necessidades da Administração, inclusive no que tange a prazos, quantidade e qualidade.	Arts. 23 e 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
9	Consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora.	Art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
10	Consulta e aceitação do fornecedor registrado.	Art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
11	Previsão de crédito orçamentário para atender a despesa do exercício.	Art. 150 da Lei nº 14.133/2021
12	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
13	13.1. Habilitação jurídica.	Art. 62 da Lei nº 14.133/2021
	13.2. Qualificação técnica.	
	13.3. Inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).	
	13.4. Prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS.	
	13.5. Prova de regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal.	
	13.6. Certidão de regularidade perante a Justiça do Trabalho.	
	13.7. Declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.	
	13.8. Qualificação econômico-financeira.	
14	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
15	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
16	Certidão negativa de inidoneidade.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
17	Certidão negativa de impedimento.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021



18	Parecer jurídico do processo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
19	Autorização da autoridade competente.	Art. 6º, VI, e 89 da Lei nº 14.133/2021
20	Publicação em sítio oficial do ato que autorizou a adesão.	Art. 174, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

### 1.3.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços está de acordo com os limites previstos na lei.	Art. 86, § 5º, da Lei nº 14.133/2021
2	O órgão aderente verificou se a futura contratada mantém as condições de habilitação exigidas no processo de seleção.	Art. 62 da Lei nº 14.133/2021

## 2. CREDENCIAMENTO (INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO)

### 2.1. FASES PREPARATÓRIA E DE DIVULGAÇÃO DA SELEÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Documento de formalização da demanda.	Art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021
2	Declaração de que a contratação está alinhada com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias.	Art. 18 da Lei nº 14.133/2021
3	Justificativa da não utilização de catálogo eletrônico de padronização, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
4	Justificativa da não utilização de modelos padronizados de minutas, se for o caso.	Art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
5	Estudo técnico preliminar que caracterize a inexigibilidade de licitação e que indique que o objeto se amolda a hipótese de credenciamento.	Arts. 18, I e § 1º, 74, IV, e 79 da Lei nº 14.133/2021
6	Termo de referência, projeto básico, anteprojeto ou projeto executivo, conforme o caso.	Art. 18, II, da Lei nº 14.133/2021
7	Mapa dos riscos da licitação e execução contratual.	Art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021
8	Pesquisa de preços de mercado e orçamento estimado em planilhas.	Arts. 18, IV, 23 e 79 da Lei nº 14.133/2021
9	Ato de designação da comissão de contratação.	Art. 6º, L, da Lei nº 14.133/2021
10	Autorização da autoridade competente para realizar o credenciamento.	Arts. 6º, VI, e 89 da Lei nº 14.133/2021
11	Minutas do edital de credenciamento, do contrato e demais anexos.	Arts. 18, V e VI, e 25 da Lei nº 14.133/2021
12	Justificativa das condições estabelecidas no edital - qualificações técnica e econômico-financeira, critérios de pontuação, participação de empresas em consórcio e outras.	Art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021
13	Parecer da assessoria jurídica.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
14	Ato de retificação da contratação direta.	Art. 72 da Lei nº 14.133/2021

15	Prova de publicação e manutenção do ato em sítio eletrônico oficial.	Art. 72 da Lei nº 14.133/2021
16	Edital de chamamento dos interessados e anexos.	Arts. 54 e 79 da Lei nº 14.133/2021
17	Publicação do edital.	Arts. 54, § 1º, e 176 da Lei nº 14.133/2021
18	Impugnações e/ou esclarecimentos sobre o edital.	Art. 164 da Lei nº 14.133/2021
18	Deliberações e respostas sobre as impugnações e/ou pedidos de esclarecimento ao edital.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
19	Divulgação das respostas às impugnações, esclarecimentos em sítio eletrônico oficial.	Art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
20	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

#### 2.1.1. PONTOS DE CONTROLE

<b>Item</b>	<b>Ponto de Controle</b>	<b>Base legal</b>
1	A justificativa para a realização do processo de credenciamento contemplou pelo menos uma das hipóteses permitidas pela lei.	Art. 79 da Lei nº 14.133/2021
2	O edital ficou a disposição em sítio eletrônico oficial, permitindo o cadastramento dos interessados.	Art. 79 da Lei nº 14.133/2021
3	O edital define o valor da contratação, se for o caso.	Art. 79, I e II, da Lei nº 14.133/2021
4	Os documentos do processo contêm data e local da realização e estão assinados pelos responsáveis.	Art. 12, I, Lei nº 14.133/2021
5	Os documentos do processo são produzidos em meio digital.	Art. 12, VI, Lei nº 14.133/2021
6	O estudo técnico preliminar é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	O termo de referência é elaborado em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.	Art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021
8	O valor estimado da contratação foi aferido com base nos parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.	Arts. 23 e 79 da Lei nº 14.133/2021
9	Foi apresentada justificativa para a previsão editalícia da utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, se for o caso.	Art. 25, § 2, da Lei nº 14.133/2021
10	O edital, minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, foram divulgados em sítio eletrônico oficial.	Art. 25, § 3, da Lei nº 14.133/2021
11	O edital, com respectivos anexos, foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Art. 54 da Lei nº 14.133/2021
12	Por se tratar de contratação de grande vulto, o edital previu a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor.	Art. 25, § 4, da Lei nº 14.133/2021

13	A licitação das compras considerou a expectativa de consumo anual, baseada no consumo e utilização prováveis.	Art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021
14	Há justificativa para o agrupamento dos itens em lotes.	Art. 40, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021
15	O órgão de assessoramento jurídico apreciou o processo licitatório e expôs os pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.	Art. 53, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
16	O edital modificado foi republicado da mesma forma da divulgação inicial.	Art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

## 2.2. FASES DE JULGAMENTO, HABILITAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Propostas / termos de credenciamento.	Art. 55 e 59 da Lei nº 14.133/2021
2	Habilitação jurídica.	Arts. 62, I, e 66 da Lei nº 14.133/2021
3	Qualificação técnica - técnico-profissional e técnico-operacional.	Arts. 62, II, e 67 da Lei nº 14.133/2021
4	Regularidade fiscal, social e trabalhista.	Arts. 62, III, e 68 da Lei nº 14.133/2021
5	Qualificação econômico-financeira.	Arts. 62, IV, e 69 da Lei nº 14.133/2021
6	Declaração de atendimento dos requisitos de habilitação.	Art. 63, I, da Lei nº 14.133/2021
7	Declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social.	Art. 63, IV, da Lei nº 14.133/2021
8	Declaração de que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas e demais normas trabalhistas.	Art. 63, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
9	Ata de julgamento das propostas e da habilitação.	Art. 8º, § 2º, e 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
10	Ato de revogação ou anulação da licitação, quando for o caso.	Art. 71, II e III, da Lei nº 14.133/2021
11	Recurso administrativo ou pedido de reconsideração.	Art. 165 da Lei nº 14.133/2021
12	Parecer jurídico sobre o recurso administrativo ou pedido de reconsideração.	Art. 168, parágrafo único, Lei nº 14.133/2021
13	Deliberações e respostas sobre os recursos ou pedidos de reconsideração.	Art. 168 da Lei nº 14.133/2021
14	Ato de adjudicação do objeto e de homologação do credenciamento.	Art. 71, IV, da Lei nº 14.133/2021
15	Relação de credenciados aptos à contratação.	Art. 79 da Lei nº 14.133/2021

16	Divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), após a homologação da licitação.	Art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
17	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade, se for o caso.	Art. 71, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
18	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
19	Prova de registro de sanções aplicadas à licitante no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

### 2.2.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	Os prazos para apresentação de propostas, contados da divulgação do edital, estão de acordo com a lei.	Art. 55 da Lei nº 14.133/2021
2	Os preços propostos estão de acordo com o edital.	Art. 79 da Lei nº 14.133/2021

### 3. FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO DECORRENTE DE REGISTRO DE PREÇOS (PARTICIPANTES E ADERENTES) E DE CREDENCIAMENTO

Item	Documento	Base legal
1	Autorização para celebração do contrato.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
2	Convocação para celebração do contrato.	Art. 90 da Lei nº 14.133/2021
3	Minuta do contrato.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Parecer jurídico do contrato.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
5	Prova de regularidade fiscal e trabalhista.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
6	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
7	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
8	Certidão negativa de inidoneidade.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
9	Certidão negativa de impedimento.	Art. 91, § 4, da Lei nº 14.133/2021
10	Termo de contrato ou instrumento substituto.	Arts. 91 e 95 da Lei nº 14.133/2021
11	Notas de empenho.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964
12	Prestação de garantia, se previsto no contrato.	Art. 96 da Lei nº 4.320/1964
13	Publicação do contrato nem sítio eletrônico oficial.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021

14	Divulgação dos quantitativos e dos preços unitários e totais contratados no site eletrônico oficial, no caso de obras.	Art. 94, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de prestação de garantia, quando previsto no edital.	Art. 96 da Lei nº 14.133/2021
16	Ato de designação do fiscal do contrato.	Art. 117 da Lei nº 14.133/2021
17	Ato de indicação do preposto do contrato, nos casos de obras e serviços.	Art. 118 da Lei nº 14.133/2021

### 3.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O contrato contemplou as cláusulas necessárias.	Art. 92 da Lei nº 14.133/2021
2	A vigência do contrato foi fixada no edital.	Art. 105 da Lei nº 14.133/2021
3	O foro competente para dirimir questões contratuais é a sede da Administração.	Art. 92, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
4	O contrato foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).	Art. 94 da Lei nº 14.133/2021
5	O instrumento substituto contemplou as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.	Art. 95, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
6	A garantia foi prestada no prazo e percentual fixados no contrato.	Arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021
7	Nas contratações de serviços contínuos em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, houve a prestação de garantia.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

### 4. EXECUÇÃO DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Notas de empenho da despesa.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964
2	Notas de anulação de empenho.	Art. 38 da Lei nº 4.320/1964
3	Notas fiscais ou faturas.	Art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e 117 da Lei nº 14.133/2021
4	Termo detalhado de recebimento provisório, assinado pelo fiscal do contrato.	Art. 140, I e II, da Lei nº 14.133/2021
5	Termo detalhado de recebimento definitivo, assinado pelo fiscal ou por comissão designada pela autoridade competente.	Art. 140, I e II, da Lei nº 14.133/2021
6	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021
7	Liquidação da despesa.	Art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e art. 146 da Lei nº 14.133/2021
8	Ordens de pagamento da despesa.	Art. 64 da Lei nº 4.320/1964

9	Prova do recolhimento de tributos e contribuições relativas aos pagamentos.	Art. 146 da Lei nº 14.133/2021
10	No caso de serviço terceirizado - dedicação exclusiva de mão de obra:	Art. 50 da Lei nº 14.133/2021
	10.1. registro de ponto	
	10.2. recibo de pagamento de salários e adicionais	
	10.3. comprovante de depósito do FGTS	
	10.4. recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional	
	10.5. recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados	
	10.6. recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação	
11	Aviso público de paralisação de obra, divulgado em sítio eletrônico oficial e em placa no local da obra, se for o caso.	Art. 115, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
12	Prova de reserva de cargo para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social, aprendiz ou outro previsto em norma específica.	Art. 116 da Lei nº 14.133/2021
13	Prova de quitação as obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
14	Depósito de valores provisionados em conta vinculada, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de capacidade técnica do subcontratado, em caso de subcontratação do objeto.	Art. 122, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
16	Relatório contendo as ocorrências relacionadas à execução do contrato.	Art. 117, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
17	Liberação ou restituição da garantia, após a fiel execução do contrato, se for o caso.	Art. 100 da Lei nº 14.133/2021
18	Atesto da existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e da vantagem em sua manutenção, a cada exercício financeiro.	Art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021
19	Prova de publicação mensal, no sítio de transparência do ente, da ordem cronológica dos pagamentos.	Art. 141, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
20	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
21	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

#### 4.1. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O pagamento da despesa observa a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos.	Art. 141 da Lei nº 14.133/2021
2	A autoridade competente justificou previamente a alteração da ordem cronológica e, posteriormente, comunicou os órgãos de controle interno e externo.	Art. 141, § 1º, da Lei nº 14.133/2021

3	O pagamento foi realizado após o recebimento e liquidação da despesa.	Arts. 140 e 145 da Lei nº 14.133/2021 e art. 62 da Lei nº 4.320/1964
4	No caso de antecipação do pagamento, foram adotadas as cautelas prescritas na lei.	Arts. 140 e 145 da Lei nº 14.133/2021 e art. 62 da Lei nº 4.320/1964
5	As infrações cometidas na execução do contrato foram apuradas em processo de responsabilização.	Arts. 155 e 158 da Lei nº 14.133/2021
6	Os pagamentos são disponibilizados mensalmente no portal de transparência, obedecida a ordem cronológica para cada fonte de recursos.	Art. 141, § 3º, da Lei nº 14.133/2021

## 5. ALTERAÇÃO DO CONTRATO E DO PREÇO<sup>9</sup>

### 5.1. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da necessidade do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.	Art. 124 da Lei nº 14.133/2021
2	Requerimento do contratado, com a documentação dos fatos supervenientes.	Art. 124, II, "d", da Lei nº 14.133/2021
3	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
5	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
8	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
9	Empenho da despesa acrescida.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964

### 5.2. PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da prorrogação, com a demonstração de que as condições e preços permanecem vantajosos para a Administração.	Arts. 107 e 124 da Lei nº 14.133/2021

<sup>9</sup> A alteração dos contratos decorrentes do sistema de registro de preços segue o mesmo procedimento e requer os mesmos documentos exigidos nas licitações e contratações diretas.

2	Pesquisa de mercado para demonstração da manutenção da vantagem econômica.	Arts. 107 da Lei nº 14.133/2021
3	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Arts. 91, § 4º, e 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021
4	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
5	Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Certidão negativa de inidoneidade.	Art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
7	Certidão negativa de impedimento.	Art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
8	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Arts. 72, IV, e 106, II, da Lei nº 14.133/2021
9	Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira.	Art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000
10	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
11	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
12	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
13	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021
14	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
15	Empenho da despesa acrescida no exercício.	Art. 58 da Lei nº 4.320/1964

### 5.3. ACRÉSCIMO / SUPRESSÃO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada do acréscimo ou supressão.	Arts. 124 e 125 da Lei nº 14.133/2021
2	Planilha com os quantitativos e valores acrescidos ou suprimidos.	Art. 125 da Lei nº 14.133/2021
3	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
4	Minuta do termo aditivo.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
5	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
7	Termo aditivo.	Art. 132 da Lei nº 14.133/2021



8	Empenho da despesa acrescida ou anulação da despesa suprimida.	Arts. 38 e 58 da Lei nº 4.320/1964
9	Publicação do aditivo.	Arts. 91 e 94 da Lei nº 14.133/2021
10	Prova de abertura de processo para a apuração de responsabilidade, quando a alteração decorrer de falhas de projeto, nos contratos de obras e serviços de engenharia.	Art. 124, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
11	Prova de manutenção dos requisitos de habilitação ou qualificação exigidos no processo de seleção.	Art. 92, XVI, da Lei nº 14.133/2021

#### 5.4. REAJUSTE / REPACTUAÇÃO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada do reajuste / repactuação.	Art. 124 da Lei nº 14.133/2021
2	Requerimento do contratado, quando se tratar de repactuação.	Art. 135, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
3	Planilha de custos e formação de preços com a demonstração analítica da variação dos custos contratuais, no caso de repactuação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Arts. 25, § 8º, 92, § 4º, e 135 da Lei nº 14.133/2021
4	Acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação, no caso de repactuação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.	Art. 135, § 6º, da Lei nº 14.133/2021
5	Cálculo do reajuste, de acordo com índice previsto no contrato.	Arts. 25, § 8º, e 92, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
6	Previsão de recursos orçamentários para atender a despesa.	Art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021
7	Minuta do termo de apostilamento.	Art. 19, IV, da Lei nº 14.133/2021
8	Parecer jurídico do aditivo.	Art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
9	Autorização da autoridade competente.	Art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
10	Termo de apostilamento.	Art. 136 da Lei nº 14.133/2021

#### 5.5. EXTINÇÃO DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa circunstanciada da extinção.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
2	Prova de contraditório e ampla defesa.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
3	Notificação dos emitentes de garantia, no caso de apuração de descumprimento de cláusulas contratuais.	Art. 137, § 4º, da Lei nº 14.133/2021

4	Autorização escrita e fundamentada da autoridade competente.	Art. 138, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
5	Termo de rescisão do contrato.	Art. 138 da Lei nº 14.133/2021
6	Publicação do ato.	Arts. 91 e 174 da Lei nº 14.133/2021
7	Nota de anulação de empenho.	Art. 38 da Lei nº 4.320/1964
8	Prova de ressarcimento dos prejuízos da contratada, quando a rescisão decorrer de culpa exclusiva da Administração.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
9	Prova da devolução da garantia, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
10	Prova dos pagamentos devidos pela execução até a data da extinção.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
11	Prova de pagamento dos custos de desmobilização, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
12	Prova de ressarcimento da Administração, quando for o caso.	Art. 138, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
13	Prova de abertura de processo administrativo para apurar eventual responsabilidade da contratada, no caso de extinção do contrato por ato unilateral da Administração.	Art. 139 da Lei nº 14.133/2021
14	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
15	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

#### 5.6. ANULAÇÃO OU REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO OU DO CONTRATO

Item	Documento	Base legal
1	Justificativa para anulação ou revogação da licitação ou do contrato.	Arts. 71, II e III, e 147 da Lei nº 14.133/2021
2	Análise de interesse público, no caso de anulação.	Art. 148 da Lei nº 14.133/2021
3	Manifestação dos interessados.	Art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021
4	Parecer jurídico.	Art. 169, II, da Lei nº 14.133/2021
5	Ato de revogação ou declaração de nulidade.	Arts. 71 e 148 da Lei nº 14.133/2021
6	Publicação do ato.	Arts. 91 e 174 da Lei nº 14.133/2021
7	Prova de abertura de processo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade.	Arts. 71, § 1º, e 147, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021
8	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021
9	Prova de registro de sanções aplicadas à contratada no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep).	Art. 161 da Lei nº 14.133/2021

10	Termo com indicação da data final de execução do objeto.	Art. 148, § 2º, da Lei nº 14.133/2021
----	--	---------------------------------------

### 5.7. PONTOS DE CONTROLE

Item	Ponto de Controle	Base legal
1	O pedido de reequilíbrio foi formulado na vigência do contrato e antes da prorrogação.	Art. 131 da Lei nº 14.133/2021
2	A prorrogação está prevista no edital da licitação.	Art. 109 da Lei nº 14.133/2021
3	O pedido de reequilíbrio econômico-financeiro ocorreu na vigência do contrato e antes de eventual prorrogação.	Art. 131, § 1º, da Lei nº 14.133/2021
4	A prorrogação da vigência está prevista no edital.	Art. 107 da Lei nº 14.133/2021
5	A prorrogação do contrato foi formalizada na vigência do contrato.	Art. 90 da Lei nº 14.133/2021
6	A apostila se aplicou no caso de registros que não caracterizou a alteração do contrato.	Art. 136 da Lei nº 14.133/2021
7	No caso de supressão, os materiais já adquiridos e fornecidos foram pagos pela Administração pelos custos de aquisição regularmente comprovados e atualizados.	Art. 129 da Lei nº 14.133/2021
8	A contratação com vigência plurianual foi precedida de demonstração de vantagem econômica.	Art. 106, I, da Lei nº 14.133/2021
9	Na contratação com vigência plurianual, a Administração atestou, em cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários e a vantagem da manutenção do contrato.	Art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021
10	Foi instaurado processo para a apuração de responsabilidade de quem deu causa à extinção do contrato.	Art. 137 da Lei nº 14.133/2021
11	Os emitentes de garantia foram notificados da abertura de processo para a apuração de descumprimento de contrato.	Art. 137, § 4º, da Lei nº 14.133/2021
12	O ato de anulação é precedido de justificativa que indica os vícios insanáveis do processo.	Art. 71, § 1º, e 147 da Lei nº 14.133/2021
13	Foi aberto de processo administrativo para apurar a responsabilidade de quem deu causa à nulidade.	Art. 147 da Lei nº 14.133/2021
14	O ato de revogação é precedido de justificativa que indica fato superveniente devidamente comprovado.	Art. 71, § 2º, da Lei nº 14.133/2021