



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

DANIEL DA SILVA ALMEIDA

**NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: PERFIL  
PROFISSIONAL E MAPEAMENTO DAS COMPETÊNCIAS PARA  
AS FUNÇÕES ESSENCIAIS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NOS  
MUNICÍPIOS SERGIPANOS**

SÃO CRISTÓVÃO (SE)  
2022

DANIEL DA SILVA ALMEIDA

**NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: PERFIL  
PROFISSIONGRÁFICO E MAPEAMENTO DAS COMPETÊNCIAS PARA  
AS FUNÇÕES ESSENCIAIS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NOS  
MUNICÍPIOS SERGIPANOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe, sob a forma de proposta de intervenção, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Professor Dr. Marcos Eduardo Zambanini

SÃO CRISTÓVÃO (SE)  
2022

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL**

Aos vinte e seis dias de janeiro de dois mil e vinte e dois foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa de Dissertação de Mestrado Profissional do discente **Daniel da Silva Almeida**, Matrícula: 201921000457 com o título do trabalho de conclusão final: "Nova Lei de Licitações e Contratos: Perfil Profissiográfico e Mapeamento das Competências para as Funções Essenciais de Compras Governamentais nos Municípios Sergipanos." A banca foi composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. Marcos Eduardo Zambanini (Presidente/Orientador); Profa. Dra. Roosiley dos Santos Souza (PROFIAP UFMS), Prof. Dr. Pedro Durão (UFS). Após a apresentação, foi passada a palavra a banca quearguiu o discente e o mesmo respondeu aos questionamentos. O presidente e orientador fez as considerações e em seguida deliberaram pela **APROVAÇÃO** do aluno.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 26 de janeiro de 2022.

**gov.br**

Documento assinado digitalmente  
Marcos Eduardo Zambanini  
Data: 26/01/2022 12:26:48-0300  
Verifique em <https://verificador.itl.br>

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Marcos Eduardo Zambanini  
(Presidente/Orientador)

*Roosiley dos Santos Souza*

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Roosiley dos Santos Souza  
(PROFIAP UFMS)

*Pedro Durão*

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Pedro Durão  
(UFS)

*Daniel da Silva Almeida*

\_\_\_\_\_  
Daniel da Silva Almeida  
(Discente/PROFIAP/UFS)

## AGRADECIMENTOS

Lembro que, ao iniciar minha vida de 'independência' familiar e profissional solicitei a minha mãe, Dona Meiryjane, que concedesse emancipação, a qual me permitiu, ainda na menor idade, iniciar uma vida empreendedora. Não contava que o serviço militar obrigatório daria novos rumos.

Ingressando nas fileiras do exército, dividido com a vida de acadêmico de Administração, de estagiário do Banco do Brasil e de empreendedor recém-nascido, comecei as primeiras difíceis escolhas que me trariam ao momento de hoje: o que seguir e o que abrir mão. Naquela época, não sabia ainda, mas muitas outras decisões difíceis estariam por vir, pois começaria a descobrir que nem tudo sairia como planejado.

Embalado com uma frase vista em uma camisa da turma da SEF/99 EEAR “o fracasso jamais me surpreenderá, se a minha decisão de vencer for suficientemente forte (Og Mandino)”, constitui família, perdi família; passei em concursos, alguns assumi e outros não; fiz novos excelentes amigos, alguns bem presentes até hoje e outros que sequer sei onde estão; enfim, passara aquele período de 1996 a 2006, planejando família e carreira, e, ao final dele, era Administrador especialista em Gestão Estratégica de Recursos Humanos, nicho que pretendia seguir, como acadêmico e profissional.

Jamais pensei que, na primeira oportunidade pós oficialato, aquela pequena parcela de atuação profissional, tida como função colateral, ditaria as regras do jogo. A partir daquele momento, atuei em escritório de contabilidade que prestava assessoria para municípios, tive quatro passagens por órgãos municipais, duas em órgãos estaduais, uma no Sistema 'S' e até mais três anos na Marinha do Brasil, todos eles na área de licitações e contratos, desempenhando as mais diversas atribuições essenciais, o que me trouxe a especializar também em Direito Público com ênfase em Licitações e Contratos.

Em 2010, enquanto residente em Salvador, comecei a aspirar o mestrado em Administração, na UFBA, chegando a concluir uma cadeira isolada de 'Gestão de Serviços Públicos', mas as três tentativas em ingressar esbarraram em trabalho e família: não era o momento.

Retornando à Aracaju, em 2015, voltando a me reorganizar, tomei conhecimento do Mestrado Profissional em Administração Pública da Rede

PROFIAP, passando a acompanhar sua luta em se manter ativo, aguardando o precioso edital, pois não era mais um mestrado acadêmico em Administração, se tratava de algo voltado para uma rotina que passara a fazer parte do meu crescimento profissional: o contato com a Administração Pública.

Tem um ditado popular que diz que “Deus escreve certo por linhas tortas”, mas até que ponto seria isso? Aquelas frustrações em não conseguir avançar em um mestrado, era somente mais uma das provações entre altos e baixos da vida cotidiana, mais uma a qual teria que aprender para evoluir.

Somos nós que não entendemos que tudo tem um motivo e o tempo não é nosso, mas de uma força superior que precisa nos ensinar primeiro para que, em ato seguinte, venhamos a dar maior valor as conquistas. Eis que ele chegou, passou e, agora, encerrou, fecha-se o ciclo do mestrado.

Pelos considerandos da vida como um todo, começo meus agradecimentos a Ele que sempre esteve ao meu lado, nunca me deixando até quando pensei estar. Obrigado Senhor, sem Ti e Tua graça, não estaria aqui hoje!

Aos meus pais Nelson e Meiryjane, que sempre estiveram presentes, à maneira de cada um, e ao meu padrasto Djalma Batalha, que muito me ensinou mesmo sem perceber, o qual muito admiro e agradeço por muito que sou. Como esquecer meus filhos, João Pedro, João Gabriel e Sarah, que me inspiraram em muitas decisões, acertadas ou não, mas sempre presente naqueles cálculos que fazemos quando acrescentamos a nossa lista de responsabilidades: a de ser pai.

Da vida dividida, a minha companheira e amiga, Rita Almeida, que aguentou muito do meu humor e estresse durante esse período de estudo, mas, principalmente, ao nosso príncipe Dan Rafael, que muito quis estar comigo nas horas de não trabalho, mas que, ao me ver estudar, recuava de fininho para não atrapalhar. E neste momento de concretização de mais um objetivo, foram eles fundamentais, principalmente nos momentos de desânimo, pois, aguentando minha busca por aquele tempo deles tomado, acertado ou não, pensava muito neles. Obrigado família.

Do ciclo de amizade, posso mais uma vez mencionar meu compadre distante Ricardo Abreu, o primeiro a me parabenizar pelo ingresso no Mestrado Profissional de Administração Pública, ele que também detém parcela de admiração, pois muito esteve presente em importantes decisões que me trouxeram aqui hoje.

Verdade que, no período de mestrado, muitos também torceram para meu fracasso e até tentaram provocá-lo, a estes, obrigado por me tornarem mais forte.

Amigos pelo Brasil, como Ernani e Gabriel, já mestres, apareceram para segurar meus braços e não deixar esmorecer. Além deles, novos amigos surgiram como essa turma inesquecível do PROFIAP UFS 2019: “e que turma é essa?!?!”. Sempre segurando a mão um do outro, destaco Baby de Fátima, ‘nossa prodígio’. Aqui saberão eles que, quando do meu primeiro tombo real, ainda no primeiro semestre, ela esteve ali presente, no estacionamento da UFS, dando o primeiro dos muitos apoios com aquele jeito dela de ser. Na reta final, o que dizer do companheiro Rivaldo, outro ilustre colega, que dividiu os momentos de orientador e orientando, com o Prof. Dr. Marcos Eduardo Zambanini. A todos vocês, meu imenso agradecimento.

E assim, me despeço do mestrado, agradecendo ao corpo docente da UFS, que conosco estiveram próximos, em nome dos professores doutores Thaís Ettinger, Rosana Rivas, César Matos e Jussara Jacintho, destacando o orientador Marcos Zambanini, que aceitou o desafio de ser meu orientador, em um tema inovador e repleto de incertezas para a gestão pública municipal, o que me permitiu resgatar aquela aspiração inicial acerca da atuação na gestão estratégica de recursos humanos e aplicá-la às novas tendências das licitações e contratos, na expectativa de estarmos a contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública.

## RESUMO

O presente estudo teve como objetivo esclarecer aos gestores municipais sergipanos acerca da necessidade de adotar a gestão por competência junto aos servidores públicos envolvidos direta e indiretamente no processo de compras governamentais, com o intuito de atender às exigências propostas pela Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021. Nesse sentido, foi apresentado dispositivos constitucionais e legais, pertinentes à matéria, visando sua delimitação, agregada por entendimentos doutrinários. Devendo a gestão municipal observar a implementação de uma gestão por competência, faz imperioso conhecer seu capital humano, onde propusemos uma análise do perfil profissiográfico e consequente mapeamento de competências daqueles agentes públicos capazes de exercer as funções essenciais das compras governamentais, destacando ainda a exigência acerca destas virem a ser ocupadas apenas por servidores efetivos ou por empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública. Analisando o cenário mundial e, posteriormente, o nacional, focando na governança pública até a importância da gestão por competência, demonstramos a necessidade de compreender as compras públicas para, tão somente, focar no perfil profissiográfico dos agentes públicos e no mapeamento dos servidores municipais para desempenho de suas atribuições, levantando a necessidade de capacitação continuada. Por vez, avaliando a normativa acerca do enquadramento de regramento como geral ou específico, deu-se início ao estudo, limitado geograficamente à luz do Decreto Estadual nº 24.338 de 20 de abril de 2007, comparando municípios dos 8 (oito) territórios sergipanos. A metodologia possui objetivo exploratório, envolvendo pesquisa de campo lastreada pelo referencial teórico utilizado. A forma de abordagem do problema utilizou uma metodologia qualitativa, por considerar a relação entre o objetivo e o subjetivo, através de interpretação de dados levantados no trabalho de campo. Esse estudo demonstrou não somente a necessidade dos gestores municipais se prepararem para as mudanças trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, mas também o seu corpo técnico, posto que, em sua maioria, demonstraram dificuldade em conhecer suas próprias atribuições, ainda sob a regência das leis a serem revogadas após a transição. Assim, diante dos resultados obtidos com as pesquisas e entrevistas, dependentes de futuras novas regulamentações, tornou-se possível apresentar como produto final um Manual Técnico, voltado à gestão por competência no âmbito dos municípios sergipanos envolvidos, dada a peculiaridade dos agentes públicos atualmente existentes neles, o qual pode transbordar aos demais municípios, diante da uniformidade de dados obtidas em diferentes regiões, fornecendo subsídios para a otimização das futuras rotinas das compras governamentais.

**Palavras-chave:** Gestão por Competências; Gestão Pública Municipal; Nova Lei de Licitações; Compras Governamentais.

## ABSTRACT

The present study aimed to clarify Sergipe municipal managers about the need to adopt management by competence with public servants directly and indirectly involved in the government procurement process, in order to meet the requirements proposed by the New Law on Bidding and Contracts - Federal Law No. 14,133/2021. In this sense, constitutional and legal provisions relevant to the matter were presented, aiming at its delimitation, aggregated by doctrinal understandings. As municipal management must observe the implementation of management by competence, it is imperative to know its human capital, where we proposed an analysis of the professional profile and consequent mapping of competences of those public agents capable of performing the essential functions of government procurement, also highlighting the requirement about of these will be occupied only by effective civil servants or by public employees belonging to the permanent staff of the Public Administration. Analyzing the world scenario and, later, the national scenario, focusing on public governance to the importance of competency management, we demonstrate the need to understand public procurement in order to focus solely on the professional profile of public agents and the mapping of municipal servants to performance of their attributions, raising the need for continued training. At a time, evaluating the normative about the framework of regulation as general or specific, the study was started, limited geographically in the light of State Decree No. 24,338 of April 20, 2007, comparing municipalities of the 8 (eight) territories in Sergipe. The methodology has an exploratory objective, involving field research supported by the theoretical framework used. The way of approaching the problem used a qualitative methodology, considering the relationship between the objective and the subjective, through the interpretation of data collected in the field work. This study demonstrated not only the need for municipal managers to prepare for the changes brought about by Federal Law No. 14,133/2021, but also their technical staff, since most of them showed difficulty in knowing their own attributions, still under the regency of the laws to be repealed after the transition. Thus, in view of the results obtained with the surveys and interviews, dependent on future new regulations, it became possible to present as a final product a Technical Manual, aimed at management by competence within the scope of the Sergipe municipalities involved, given the peculiarity of the currently existing public agents. in them, which can spill over to other municipalities, given the uniformity of data obtained in different regions, providing subsidies for the optimization of future routines of government purchases.

**Keywords:** Skills Management; Municipal Public Management; New Bidding Law; Government Procurement.



## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

APF - Administração Pública Federal

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CE - Comissão Europeia

CEL - Comissão Especial de Licitação

CF - Constituição Federal

CNE - Conselho Nacional de Educação

CPL - Comissão Permanente de Licitação

DL - Decreto-Lei

EC - Emenda Constitucional

FAMES - Federação dos Municípios de Sergipe

GPC - Gestão por competência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

LC - Lei Complementar

LOM - Lei Orgânica Municipal

ME - Ministério da Economia

MEC - Ministério da Educação

MERCOSUL - Mercado Comum da América do Sul

NLLC - Nova Lei de Licitações e Contratos

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

PIB - Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

PROFIAP - Mestrado Profissional em Administração Pública

STF - Supremo Tribunal Federal

TCE/SE - Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

TCF - Trabalho de conclusão final

TCU - Tribunal de Contas da União

UE - União Europeia

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Fiscalização em Governança e Gestão de Aquisições pelo TCU .....	26
<b>Figura 2</b> – Método para o Planejamento Participativo e Territorializado .....	31
<b>Figura 3</b> – Dimensões da competência .....	34
<b>Figura 4</b> – Princípios integrados da OCDE.....	43
<b>Figura 5</b> – Cultura organizacional no setor de compras públicas .....	50
<b>Figura 6</b> – Etapas das compras públicas municipais.....	81

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Atribuições dos Agentes x Fases das Compras Governamentais .....	82
<b>Gráfico 2</b> – Compreensão entre suas atribuições e plano de carreira municipal.....	83
<b>Gráfico 3</b> – Conhecimento sobre regulamentação de cargos e atribuições .....	84
<b>Gráfico 4</b> – Tempo de Serviço Público Municipal .....	85
<b>Gráfico 5</b> – Atividade desempenhada com risco à saúde .....	86
<b>Gráfico 6</b> – Conhecimento da Atribuição x Desempenho da Função.....	86
<b>Gráfico 7</b> – Quadro de pessoal municipal e a NLLC .....	89
<b>Gráfico 8</b> – Efetividade do Agente de Contratação .....	90

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Gestão por Competências na Administração Pública.....	36
<b>Quadro 2</b> – Objetivos específicos, categorias de análise e elementos de análise ...	68
<b>Quadro 3</b> – Protocolo de Estudos.....	69
<b>Quadro 4</b> – Distribuição de entrevistados por local .....	81
<b>Quadro 5</b> – Compreensão de lotação administrativa pelos entrevistados.....	83

## LISTA TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Territórios de Planejamento – Estado de Sergipe.....	56
<b>Tabela 2</b> – Densidade demográfica da Territorialização .....	57

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1 OBJETIVOS .....	18
<b>1.1.1 Objetivo Geral</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>19</b>
1.2 Justificativa .....	19
<b>2 REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	<b>24</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	24
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA .....	28
2.3 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS .....	33
2.4 COMPRAS GOVERNAMENTAIS E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO BRASIL .....	38
2.5 PERFIL PROFISSIONGRÁFICO, MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS E CAPACITAÇÃO DOS AGENTES DE CONTRATAÇÕES .....	50
<b>3 OBJETO DE ESTUDO</b> .....	<b>56</b>
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	<b>62</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO .....	62
4.2 QUESTÕES DA PESQUISA .....	64
4.3 DELINEAMENTO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA .....	64
4.4 UNIDADES DE ANÁLISE E CRITÉRIOS .....	65
4.5 FONTES DE EVIDÊNCIAS .....	66
4.6 DEFINIÇÕES CONSTRUTIVAS .....	67
4.7 CATEGORIAS ANALÍTICAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE .....	68
4.8 PROTOCOLO DE ESTUDO .....	68
4.9 ANÁLISE DE DADOS .....	70
4.10 LIMITAÇÕES DO ESTUDO .....	71
4.11 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO .....	71
<b>5 ANÁLISE SITUACIONAL E DESCRIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO</b> .....	<b>73</b>
<b>6 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS</b> .....	<b>80</b>
<b>7 PRODUTO TÉCNICO: MANUAL TÉCNICO</b> .....	<b>95</b>
<b>8 CONCLUSÃO</b> .....	<b>115</b>
8.1 RESPONDENDO AOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	115
8.2 SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS .....	117

8.3 SUGESTÕES PARA OS ATORES ENVOLVIDOS .....	117
8.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	118
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DA ENTREVISTA.....</b>	<b>129</b>
<b>APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO –TCLE – ENTREVISTA .....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICE C – RELATÓRIO TÉCNICO .....</b>	<b>133</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 10 de dezembro de 2020, o senado federal aprovou o Projeto de Lei nº 4.253/2020, encaminhado para sanção presidencial, após revisado e autografado, no dia 12 de março de 2021<sup>1</sup>, e convertida em lei no dia 1º de abril de 2021. A Lei Federal nº 14.133/2021 é considerada o novo marco para as licitações e contratos na Administração Pública – a ser observada por todas as esferas administrativas – e apresenta como uma das principais propostas a valoração de capital humano no desempenho das atividades a ela inerentes, destacando a gestão por competência.

Para que o processo de compras e de contratações públicas possa ocorrer com primazia, o envolvimento do capital humano se torna essencial, passando a estar envolvido em suas três etapas: (i) PLANEJAMENTO, considerando a expectativa de compras anuais; (ii) SELEÇÃO, que representa o processo licitatório propriamente dito, podendo a lei ainda ser antecedida por uma pré-seleção ou por seu afastamento, visando uma contratação direta; (iii) e CONTRATAÇÃO, em que restarão estabelecidos os direitos, os deveres e as demais relações obrigacionais entre o público e o privado, visando o cumprimento do objeto licitado.

A Lei Federal nº 14.133/2021 inseriu em seu dispositivo inúmeros procedimentos ligados às atividades inerentes à gestão de pessoas, o que permitiu compreender que o capital humano se trataria de uma engrenagem relevante para o atendimento das atividades de licitações e de contratos e, conseqüentemente, ao atendimento das políticas públicas àquelas interrelacionadas.

De acordo com Thorstensen e Faria (2020, p. 287), mudanças neste formato tendem a destacar o mercado de compras governamentais com um elevado grau de importância, que se observa não apenas no Brasil, mas em países de todo o mundo. Tais preocupações ocorreram devido à regulamentação da Lei, motivo idêntico ao que despertou na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) a necessidade de estudar as práticas licitatórias em seus países membros. Segundo os autores, a importância desse mercado, observando dados do governo brasileiro, seria apresentar as compras governamentais com correspondência de, aproximadamente, 13% do PIB brasileiro, o que representaria uma movimentação interna de R\$ 960 bi

---

<sup>1</sup> Acompanhamento da atividade legislativa. Disponível em: <<http://bit.ly/PL4253>>. Acesso em: 28 Mar 2021.



somente no exercício de 2019<sup>2</sup>. Esse percentual nacional se encontrou em patamar próximo aos 12% do PIB apresentados pelos países membros da organização, segundo dados trazidos pela OECD *dataset on public procurement at central government level*, (OECD, 2021) destacando a existência de uma movimentação de empresas praticamente em todos os setores da economia, posto que esses serviços iriam desde a compra de computadores e materiais de escritório para repartições públicas até a execução de grandes obras de infraestrutura, como pontes e aeroportos.

Os estudos da OCDE buscaram analisar comparativamente os métodos e os resultados, objetivando definir quais seriam as melhores práticas, conforme demonstraram Thorstensen e Faria (2020, p. 291), podendo identificar que, paralelamente e seguindo uma recomendação contida no Relatório Econômico da OCDE – fevereiro/2018, o Brasil já vinha reformando suas normas de compras públicas ao longo dos anos, o que culminou em um novo marco regulatório.

Trazendo o contexto para o estado de Sergipe, este estudo buscou uma relação entre a evolução recente das compras públicas e o cenário de atuação municipal, subdividindo-o em territórios e acompanhando a divisão territorial, focada para o plano de desenvolvimento territorial participativo contido no Decreto Estadual nº 24.338 de 20 de abril de 2007, a qual serviu de delimitador para a pesquisa e possível análise comparativa, a exemplo do trabalho desenvolvido pela OCDE.

Seguindo esse raciocínio, foram selecionados municípios-chave dentro dessa divisão territorial sergipana para delimitação e viabilidade da proposta, considerando, assim: Sul Sergipano, Centro-Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Agreste Central Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Médio Sertão Sergipano e Alto Sertão Sergipano; tornando possível a aplicação adequada da Lei Federal nº 14.133/2021.

Convém destacar que essa inserção à nova lei de licitações e de contratos trouxe consigo a necessidade de se estudar a gestão por competências. Há algum tempo, as organizações passaram a entender que investir em capacitação e qualificação de servidores poderia, em algum aspecto, resultar na melhoria dos serviços públicos. Ferreira (2019, p. 41) provocou uma reflexão de que não é

---

<sup>2</sup> Sendo 2020 considerado um ano atípico decorrente da situação calamitosa trazida pela covid-19, não foi considerado seu PIB neste levantamento. Disponível em:<<http://bit.ly/3beFg2e>>. Acesso em: 10 Fev 2021

suficiente que apenas os servidores públicos dos departamentos de compras e de licitação sejam capacitados, por existirem outros atores no processo a área demandante da gestão pública, tais como prefeitos, secretários, diretores de departamentos, dentre outros. Segundo Ferreira (2019) essa realidade acontece por causa da falta de planejamento e por muitos deles acharem que é excesso de preciosismo.

Ferreira (2019, p. 42) assinalou ainda acerca da necessidade de que gestores também deveriam passar por capacitação, até para que possam entender todo o procedimento de compras públicas e, dessa forma, utilizar bem os recursos públicos, por não haver margem para discricionariedades. Carbone (2016) destacou que treinar não está diretamente relacionado com a objetividade da atividade rotineira do servidor, e sim de uma expectativa maior, a exemplo da adoção de métodos estatísticos que permitiriam atender às frequentes cobranças dos Tribunais de Contas acerca da existência de programas de capacitação continuada dos agentes públicos, visando compras governamentais mais efetivas.

Para Carbone (2016), além de contribuir diretamente para o desenvolvimento dos treinandos, entender tal contexto possibilitaria uma definição de políticas e programas de treinamentos que poderiam ser aprimorados, sob uma retroalimentação de ciclos de melhoria continuada, identificadas por meio de controles estatísticos. Nessa linha, Ferreira (2019, p. 44) destacou que as compras governamentais, para que sejam transparentes, econômicas e eficazes, deveriam ser antecipadas de planejamento e de capacitação dos servidores, o que coaduna com o presente estudo, que visa traçar um perfil profissiográfico dos agentes públicos que devem atuar seguindo as novas regras licitatórias, realizando um mapeando na gestão municipal e verificando a necessidade de capacitação individual e coletiva, observando-se as respectivas áreas de atuação.

Ferreira (2019, p. 44) também apontou que a maioria dos gestores, ocupantes de cargos políticos, possuem pouco ou nenhum conhecimento acerca da importância das compras governamentais, o que pode ser percebido durante os trabalhos de campo, e sem o conhecimento necessário de como usar corretamente o dinheiro público. Diante disso, pode-se prever um possível problema que se amplia por ocasião das mudanças trazidas pela nova lei de licitações.

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 84), o problema sinaliza o foco que será dado à pesquisa, geralmente considerando sua relevância: (i) em termos científicos,

propiciou conhecimentos novos à área de estudo; (ii) e, em termos práticos, referiu-se aos benefícios que a solução pode trazer ao interesse coletivo. A partir desses termos, a oportunidade de pesquisa, considerando a possibilidade de obter prestígio pessoal, profissional, intelectual ou financiamento, buscou contribuir com importantes colaborações para que os gestores municipais pudessem conduzir da melhor forma possível essa transição.

Conforme afirma Gordillo (2014, pp. 286-287), a necessidade pública ou de interesse público deveria considerar a soma dos interesses individuais, assim caracterizada por sua maioria, devendo haver fundamento nas ações, visando o propósito público, sob pena de sujeitar-se às consequências jurídicas. Para Gordillho (2014, p. 292), a finalidade do serviço público seria contingencial e não objetivamente apreciável. Neste diapasão, volta-se ao foco de como alcançá-las: para as compras governamentais, agora com suas regras vivendo uma transição, diante da coexistência das leis,

é fundamental determinar o que é essencial para a realização dos objetivos da Administração Pública e a satisfação coletiva. Deve-se indicar o que realmente é necessário e não licitar sem realizar um estudo criterioso das necessidades públicas. (DURÃO. 2018, p. 31)

Tornando cada vez mais todas as suas fases importantes e retomando assim o capital humano, ao resgatar os dispositivos trazidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, observou-se haver uma determinação para que os agentes envolvidos nas etapas de planejamento, seleção e contratação devem conter servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública, mediante a promoção de gestão de competências.

Entretanto, ocorre que, nos municípios sergipanos, a segregação de funções ainda não é representativa e, conseqüentemente, pouca atenção foi dada às etapas de planejamento, de gestão e de fiscalização de contratos. Outro ponto importante observado foi que as atribuições desempenhadas pelas Comissões de Licitação e pelos Pregoeiros tinham como liderança servidores comissionados não efetivos, observando-se a relevância do tema proposto.

Estando o novo ciclo de gestão pública municipal (2021-2024) iniciando e com a Nova Lei de Licitações e Contratos em vigência desde o 1º de abril de 2021, percebeu-se que esta gestão será responsável pela transição entre o antigo e o

novo regime de licitação, ressaltando que alguns dos seus dispositivos possuem aplicação imediata, e já devem estar sendo cumpridos. Com o prazo de transição outrora iniciado, a gestão municipal deve se preparar para a aplicação célere da gestão por competências, com o intuito de atender às exigências trazidas para as licitações e aos contratos, o que, no presente momento, claramente não estariam (preparadas) e, sequer focadas, acreditando equivocadamente no período de *vacatio legis*.

Carbone (2009) ensinou que a gestão por competências surgiu para responder a questões particulares do cenário empresarial, buscando objetar sobre as exigências por agilidade, diferenciação e inovação contínua; além das demandas de aprendizagem e de criação do conhecimento para lidar com questões inéditas e surpreendentes do dia a dia (nada diferente da vivência no setor público).

Diante das peculiaridades das compras governamentais, observou-se a necessidade em haver essa orientação ao desenvolvimento de competências e de novos conhecimentos, proposto por diversos autores, que apresentam a gestão por competências como um modelo de orientação voltado para a geração de resultados sustentáveis e para o desenvolvimento das competências de pessoas, equipes de trabalho e unidades produtivas, indispensáveis ao sucesso empresarial, que poderiam auxiliar na execução de novas práticas em relação à aplicação da Lei pelos municípios sergipanos. Assim como se observou em uma gestão pública municipal, cujo produto são serviços públicos tendo como cliente final os munícipes administrados, outros tipos de gestões poderiam ter na gestão de competências um correto norteamento decisório.

Seguindo o contexto de um possível estudo de perfil profissiográfico trazido pela antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/1993), não se observou a exigência com a efetividade do servidor público no desempenho das funções tidas como essenciais à correta aplicação dos recursos públicos, em nenhuma das etapas de contratação, salvo nas comissões permanentes ou especiais que se responsabilizariam pelo registro cadastral e pela licitação, as quais contariam com a composição mínima de 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos e instituições responsáveis pela licitação. Observou-se não haver uma determinação de que o presidente da comissão, uma função teoricamente decisória, fosse um dos servidores efetivos.

No mesmo sentido a Lei Federal nº 10.520/2002, que trata da modalidade pregão, trouxe que a autoridade competente designasse, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, onde a segunda seria integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente.

Atualmente, considerando a legislação mais antiga, observou-se a não exigência nas funções decisórias uma obrigação de que fossem ocupadas por servidores efetivos, sendo equivocadamente consideradas uma função colateral ocupada com um cargo administrativo por comissão, com indicações externas, o que, com a Nova Lei de Licitações e Contratos, pressupõe-se passar por mudanças, impactando na realidade da logística em toda a esfera pública do país, principalmente às gestões municipais, teoricamente menos preparadas.

Neste contexto, este estudo buscou uma solução para o problema: **Como estruturar as compras governamentais com servidores efetivos e empregados pertencentes aos quadros permanentes públicos nos municípios sergipanos, visando o atendimento às exigências propostas para a nova lei de licitações?**

## 1.1 OBJETIVOS

Os objetivos devem ser sempre expressos em verbos de ação. Esses objetivos se desdobraram em geral e específico (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 124).

### 1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral esteve ligado a uma visão global e abrangente do tema, vinculando-se diretamente à própria significação da tese proposta pelo projeto (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 219). Acompanhando Gil (2002, p. 112), o objetivo geral indicou o que se pretende como produto, neste caso:

- Elaborar uma proposta com perfil profissiográfico para os agentes públicos nas funções essenciais de compras governamentais para os municípios sergipanos à luz da Lei Federal nº 14.133/2021.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos referiram-se a características observadas e mensuradas em determinado grupo (GIL, 2002, p. 112). Para Marconi e Lakatos (2005, p. 219) e Prodanov e Freitas (2013, p. 124), eles possuem uma função intermediária e instrumental que permitiram atingir o objetivo geral, aplicando-o a situações particulares. Assim como ocorre no objetivo geral, foram igualmente representados por verbos operacionais.

Posto isso, para que se possa atender ao objetivo geral, considerou-se as seguintes ações:

- a)** Identificar os perfis profissiográficos dos agentes públicos das funções essenciais trazidas pela nova lei de licitações;
- b)** Mapear as competências necessárias para o desempenho das atribuições previstas pela nova lei de licitações, verificando se há necessidade de criação de cargos públicos específicos e de realização de concurso público para agentes públicos de contratações;
- c)** Propor um Manual Técnico voltado à gestão por competências, a fim de dar suporte à implantação da Lei Federal nº 14.133/2021.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Acerca dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, distribuídos em mestrados e doutorados, encontram-se as modalidades acadêmico e profissional. O presente estudo fez parte do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, cujo título foi reconhecido e avaliado pela CAPES, credenciados pelo CNE e validado pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, conforme se observa no artigo 3º da Portaria nº 389, de 23 de março de 2017.

Para Munari *et. al.* (2014, p. 205), embora as pesquisas pudessem ser realizadas em ambas as modalidades, seria no mestrado profissional que se verificaria a possibilidade de agentes externos à academia virem daquela fazer uso, desde que saibam desenvolver e utilizar a pesquisa para agregar valor às suas atividades profissionais.

Na concepção de Munari *et. al.* (2014, p. 207), o produto final dos mestrados profissionais busca soluções para problemas da prática profissional, não apenas sob a ótica investigativa, mas com o objetivo de transformação. Esta característica confirmaria sua diferenciação em relação ao mestrado acadêmico, por possibilitar o desenvolvimento de novos produtos e novos serviços (MUNARI *et. al.*, 2014, p. 208).

Art. 2º São objetivos do mestrado e doutorado profissional:

I - capacitar profissionais qualificados para o exercício da prática profissional avançada e transformadora de procedimentos, visando atender demandas sociais, organizacionais ou profissionais e do mercado de trabalho;

II - transferir conhecimento para a sociedade, atendendo demandas específicas e de arranjos produtivos com vistas ao desenvolvimento nacional, regional ou local;

III - promover a articulação integrada da formação profissional com entidades demandantes de naturezas diversas, visando melhorar a eficácia e a eficiência das organizações públicas e privadas por meio da solução de problemas e geração e aplicação de processos de inovação apropriados; e

IV - contribuir para agregar competitividade e aumentar a produtividade em empresas, organizações públicas e privadas (BRASIL, 2017b).

Sendo o menor estado federativo (desconsiderando o Distrito Federal) e localizado na região Nordeste, entre Alagoas e Bahia, Sergipe possui uma extensão territorial de 21.923,184 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 2.318.822 habitantes (94,35 habitantes/km<sup>2</sup>), distribuída em 75 (setenta e cinco) municípios, segundo dados apresentados pelo IBGE em 2020. Durante a pesquisa, seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no estado encontrava-se no patamar de 0,665, enquanto sua renda mensal *per capita* girava em torno de 1.028 reais<sup>3</sup>, sendo mais de 60% (sessenta por cento) do seu PIB, composto pelo setor terciário, o qual envolvia o funcionalismo público.

O estudo teve o intuito de esclarecer os gestores municipais do Estado de Sergipe acerca da necessidade em adotar a gestão por competência junto aos servidores públicos envolvidos direta e indiretamente no processo de compras governamentais. Diante do exposto, observou seu caráter transformador aplicável à gestão pública municipal. Munari *et. al.* (2014, p. 208) ressaltou que a relevância do projeto só teria impacto quando houvesse uma concordância e apoio dos órgãos públicos, garantindo, assim, a implementação da proposta e sua consolidação.

---

<sup>3</sup> Dados do IBGE com base em 2020 para o Estado de Sergipe. Disponível em: <<http://bit.ly/IBGESergipe>>. Acesso em: 28 Mar 2021

A proposta de se elaborar um trabalho sobre gestão por competências no setor público suscitou uma questão interessante sobre o quanto é necessário estabelecer um marco diferenciado para a gestão de pessoas na esfera pública (LEME. 2015, p. X). Apesar de o dever de licitar ser traduzido numa política pública constitucional, existem questões sobre o poder e discricionariedade que devem ser verificadas tal qual o comprometimento dos gestores públicos.

É cediço que os atos do servidor público são regidos pelos princípios da legalidade, ou seja, todo e qualquer ato por ele realizado deve ter previsão legal como sustenta Torres (2021):

No âmbito do direito administrativo, pela doutrina tradicional, existe uma subordinação da ação do administrador, em função do que estabelece a lei, de forma que ele só pode agir nos moldes e limites estabelecidos pela legislação, fazendo apenas o que a lei expressamente autorizar ou determinar. (TORRES. 2021, p. 73)

Além do princípio da legalidade, o agente público também deve respeito ao princípio da moralidade, por estar a ele intimamente ligado, sem desmerecer os demais princípios constitucionais e legais. Para Torres (2021, p. 76-77) a moralidade cobrou da administração pública a ética e o respeito aos valores jurídicos e morais. Segundo o autor, este princípio de índole constitucional, mesmo que ausentes na disciplina legal ou que, em sua existência apresente lacunas, não autoriza o gestor a proceder em confronto à ética e a moral. No que concerne às compras públicas, com a sanção da nova lei de licitações e contratos, outros princípios ganhariam destaque, a exemplo do planejamento e da eficiência.

Os **princípios** permitiriam interpretar o direito conforme a evolução dos tempos, uma vez que as normas gerais abstratas não se aplicam a casos específicos, como ocorrem com as regras (DURÃO, 2018, p. 35). Embora o planejamento já devesse estar intrínseco na Administração Pública, para Torres (2021, p. 84), este foi inserido agora como sendo princípio provavelmente para reforçar sua importância perante a fase preparatória das compras governamentais, destacando ainda a importância de não o tratar como mera formalidade.

Para Durão (2018, p. 41), o planejamento deveria ser coerente, consistente e eficiente, com o intuito de melhorar os serviços públicos, possibilitando o uso mais



adequado dos recursos públicos, após uma preparação metódica e criteriosa, alcançando a efetividade.

Em se tratando da eficiência, inserido como princípio previsto pelo artigo 37 da Constituição Federal somente em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, aquele teve sua afirmação na nova lei de licitações, embora já se norteesse e vinculasse à Administração Pública. No entendimento de Torres (2021, p. 79) o agente público deve tratar bem a coisa pública, o que exigiria o melhor desempenho possível nas atividades administrativas, observando a legalidade e o interesse coletivo. Posto isso, todas as etapas do processo de compras governamentais seriam alcançadas pela intimidade perante a busca por eficiência.

Essa capacidade de resposta otimizada remeteu a uma das diretrizes da boa governança, representando a competência de uma instituição pública em atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos. Seria possível o gestor ser proativo e se antecipar as aspirações, diante das necessidades de atenção técnico-políticas, pois de nada adiantaria à gestão pública ter agentes dotados de competências e de habilidades, mas sem nenhuma atitude que representasse a etapa prática destas características para se alcançar algum resultado.

Diante disso, este trabalho trouxe um norteamo de atividades que permitisse não apenas uma resposta rápida, mas que representasse a confiabilidade e transparência inerentes ao interesse público, possibilitando a formatação das equipes técnicas pontuais, segundo a Lei Federal nº 14.133/2021, propondo parcerias que direcionassem à aplicação de uma governança municipal geradora de maior eficiência na alocação de recursos públicos, contribuindo para a efetividade dos resultados das políticas públicas.

Seria necessário mapear os servidores existentes na administração para que, associando ao perfil profissiográfico a ser elaborado para a diversificada distribuição dos agentes públicos voltados para compras governamentais, pudesse gerar algum resultado. Para Leme (2015, p. 25), cada função teria suas responsabilidades, que, uma vez classificados o impacto e a dificuldade, poderiam também ser determinado o grau de complexidade da função, motivo pelo qual se fez necessário este estudo.

Posto isso, visando delimitar os estudos, observou-se a divisão territorial trazida pelo Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe, contido no Decreto Estadual nº 24.338/2007, em detrimento à divisão geográfica proposta pelo IBGE. Segundo Falcón e Sandes (2018, p. 47), as regionalizações

apresentadas pelo IBGE, muitas vezes não foram compatíveis com a necessidade de aplicação de políticas públicas por órgãos públicos sergipanos, devido as divergências entre si. Exemplificaram suas afirmações abordando questões voltadas a gestão da saúde e a gestão da educação, destacando a possibilidade de que seriam inadequadas às finalidades precípuas. Considerando as observações dos autores, foram selecionados em cada uma das regiões, um município representativo que, preferencialmente, apresentou mudança de gestor no último pleito.

A finalização do estudo resultou em um manual técnico para os municípios participantes, o qual pode servir de parâmetros para os demais municípios, tendo em vista que o produto transferiria o conhecimento aos gestores municipais e a sociedade como um todo, possibilitando o atendimento às demandas trazida pela Lei Federal nº 14.133/2021, diretamente relacionadas às compras e contratações públicas, além de buscar a efetividade com a melhoria da eficácia e da eficiência dos órgãos públicos, por meio da solução de problemas, de geração e de aplicação dos processos de inovação apropriados (BRASIL, 2017b).

Em suma, o resultado deste trabalho possibilita que os gestores dos municípios pesquisados e os de suas regiões sejam capazes de mapear suas equipes de compras governamentais, contribuindo no processo de melhoria da gestão pública municipal, mediante a adoção da gestão por competência, que alcance a eficiência, a eficácia e a efetividade das compras públicas.

Para além da perspectiva técnico-acadêmica, o presente trabalho partiu da experiência profissional do autor, relacionado às compras governamentais em todas as esferas administrativas, em sua atuação como servidor técnico e como instrutor em capacitações que alcançam, inclusive, servidores municipais sergipanos.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo foram apresentados os fundamentos teórico-conceituais que sustentaram a realização desta pesquisa, sugerindo sua aplicação em meio as atividades da gestão municipal, pertinentes às compras governamentais voltado à Lei Federal nº 14.133/2021, e mediante a elaboração de um Manual Técnico com o qual se inicia o presente capítulo.

### 2.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de prosseguir sobre o tema, fez-se necessário trazer a conceituação acerca das políticas públicas (aliás, tentou-se buscar o melhor conceito), uma vez que, a depender da política, existem definições diferentes e focam ângulos variados. Para Bucci (2007), a política pública transcendeu os instrumentos normativos de determinado plano ou programa, delimitando-as como processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. Para a autora, as políticas públicas seriam os programas de ação do governo visando a realização de objetivos determinados em espaço e tempo definidos.

Para Breus (2006, p. 172), as políticas públicas se apresentaram como um mecanismo efetivo de gestão pública, ainda que permanecessem condicionados a certos costumes e culturas locais, o que representariam um atraso ou dispêndio excessivo da máquina pública, ou que sejam condicionados a normas de gestão e de transparência que efetivamente trouxessem uma política pública mais eficiente. Elas seriam uma resposta do Estado às necessidades do coletivo. Ainda segundo Breus (2006, p. 174) impôs-se, logo, o planejamento e a execução de políticas públicas sociais, jurídicas e politicamente bem articuladas, para o fim da satisfação dos direitos econômicos, sociais, culturais e de desenvolvimentos.

Diante do exposto, pode-se manter como definição de políticas públicas aqueles mecanismos desenvolvidos pelo Estado, cujo objetivo seria assegurar o direito à cidadania por entes públicos ou privados, de forma direta ou indireta, difusa ou de determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico, buscando o desenvolvimento sustentável.

O simples fato de licitar e contratar se trata de uma política pública sendo atendida, corroborando com o entendimento de Nascimento (2016) quando afirmou que:

Partindo-se da ideia de que o dever de licitar traduz-se numa política pública, na medida em que pressupõe ser a disputa seletiva isonômica aquela que habilita o Estado à consecução da melhor prestação contratual, a escolha por políticas discriminatórias, com afastamento ou a mitigação do procedimento e por meio de regras de preferência ou proteção de grupos econômicos, deve ser analisada sob a ótica de política governamental. (NASCIMENTO, 2016, p. 98)

Gordillo (2014, p. 475-476) foi além e apresentou que, no Direito Positivo, a licitação seria um princípio, só devendo ser dispensada se houvesse previsão legal expressa, tal como acontece no Brasil, por imposição da CF/1988. Ficou evidente se tratar não apenas de matéria de cunho jurídico, mas também de gestão administrativa, como ferramenta de alcançar objetivos de interesse público.

Além da Lei Federal nº 8.666/1993, outros mecanismos auxiliaram o atendimento às políticas públicas, no entanto, a ausência de conhecimento, quando não o próprio desinteresse de aplicação pelos órgãos públicos, poderiam dificultar sua utilização.

Diante da transição na legislação das compras e contratações públicas, percebeu-se que as dificuldades tendem a aumentar, ainda mais porque o artigo 7º da Nova Lei de Licitações e Contratos previu a gestão por competências na designação dos agentes públicos por ela responsáveis:

#### CAPÍTULO IV DOS AGENTES PÚBLICOS

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, **promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei [...]** (BRASIL, 2020) (negritos nossos)

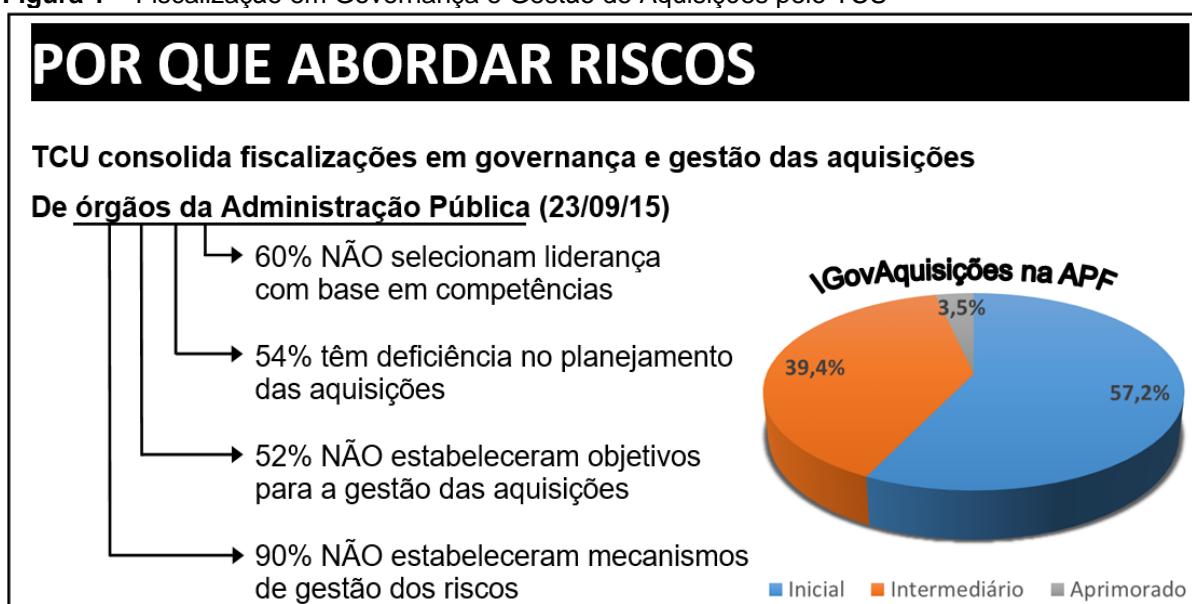
A partir do que foi previsto na lei supra, para se dar início a tamanha mudança, alguns paradigmas provavelmente precisariam ser quebrados, a exemplo da suposta existência de uma dicotomia técnica x política, o que alcança questões culturais, patrimonialismo, gestão por resultados e por competência, dentre outros vieses.

A experiência histórica nacional ainda demonstrou um dos traços essenciais da formação cultural brasileira: a penetração na esfera estatal da lógica do patrimonialismo, na qual “as relações de confiança, amizade e compadrio, mantidas sob a égide do tradicional ‘jeitinho’, quase sempre prevaleceram sobre a ordenação impessoal dos interesses” (BREUS, 2006, p. 47). É nesse sentido que se aumentou a preocupação acerca da gestão pública.

É sabido que a corrupção possui causas profundas e comuns, sendo a principal a perda dos valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal e coletivo com o lucro a qualquer preço (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 200). Santos e Souza (2020, p. 30-31) destacaram que a fragilidade na formalização de processos licitatórios, na maioria dos casos, seria um indicador e poderia vincular a gestão local, exemplificando com o prefeito e/ou comissão de licitação como possíveis arquitetos de fraudes. Também, os autores destacaram os erros como sendo algo comum, dada a complexidade nas compras públicas, volume e frequência, cominados com capacitação precária dos atores envolvidos (SANTOS; SOUZA, 2020, p. 31).

Apontando o Acórdão nº 2.622/2015, do Plenário do Tribunal de Contas da União, Santos e Souza (2020, p. 27) destacaram que o volume de dinheiro envolvido com políticas públicas em modo crítico reflete na prática de governança e de gestão de compras, padecendo de graves controles internos, conforme Figura 1:

**Figura 1** – Fiscalização em Governança e Gestão de Aquisições pelo TCU



**Fonte:** Santos e Souza (2020) a partir do AC TCU nº 2.622/2015-P

Percebeu-se na Figura 1, proposta pelos autores Santos e Souza (2020, p. 27), que a cultura da gestão pública brasileira não seria o de selecionar seus gestores com base em competências. Naquela amostra de órgãos da Administração Pública Federal foi possível observar um total de 60% (sessenta por cento) deles selecionados sem essa base de competências, o que tende a agravar o índice de risco dos processos de contratações públicas. Em um cenário municipal, onde os compadrios despontam fortemente, este percentual tenderia a subir ainda mais.

Outro ponto observado na Figura 1 foi que na APF 54% (cinquenta e quatro por cento) dos órgãos trazidos pelo universo amostral possuíam deficiência no planejamento das aquisições, enquanto 52% (cinquenta e dois por cento) sequer estabeleceram objetivos para sua gestão. Reestabelecendo o foco na gestão pública municipal, já se percebendo tamanha deficiência no âmbito federal, seria possível prever as dificuldades esperadas pelos municípios, por ocasião da implantação da gestão por competências trazida pela NLLC, principalmente quando os autores destacaram que 90% (noventa por cento) daqueles órgãos não estabeleceram quaisquer mecanismos para gestão de riscos.

Nessa linha de raciocínio, Frey (2007, p. 138) destacou que

Reconhecendo as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública, a literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema de 'governança' (*governance*), salientando novas tendências de administração pública e de gestão de políticas públicas, particularmente a necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais.

Observando uma relação entre políticas públicas e governança, Frey (2007, p. 138) apontou ainda que, nas tendências de gestão compartilhada e interinstitucional envolvendo o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor deveriam reconhecer os próprios limites da ação estatal.

De acordo com Stoker (2000, p. 93, *apud* FREY, 2007, p. 138), "Governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente". Para Kickert *et. al.* (1999b, p. 5, *apud* FREY, 2007, p. 138), "O governo é apenas um entre muitos influentes atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas". Assim se percebeu que gestão pública e governança seriam

temas diferentes, contudo, interrelacionados, tornando necessário apresentar igual destaque.

## 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Para Cruz (2021, p. 382), a responsabilidade do gestor público de promover o bem-estar deveria ser uma atividade dinâmica, ininterrupta e progressiva, seguindo a mudança das necessidades dos munícipes, pois, na sua visão, “o que é bom hoje já não o é amanhã. O que é bom para coletividade no início da gestão já não o é em seu final”, ou seja, no término do mandato do gestor. O autor afirmou que a melhor política seria a continuada, seja no próprio governo municipal idealizador ou em seu sucessor, estando ou não o mesmo gestor público em face da possibilidade de reeleição.

Diante disso, mesmo que a solução acerca da formatação de uma equipe formada por agentes públicos capacitados para atuar nas compras governamentais não viesse a ser concluída, sua continuidade tenderia a ser mantida e, na gestão seguinte, ser completamente implantada. Segundo Cruz (2021, p. 383), seria por isso que ser eleito gestor municipal deveria trazer consigo uma vocação capaz de compreender as necessidades, de ser inteligente para a escolha da melhor política, de compreender o idealizado para atingir os objetivos, de dispor de tempo e, principalmente, de vontade política. Para Cruz (2021, p. 518), uma boa governança deveria ter seu início logo após a vitória eleitoral, onde o gestor eleito passaria a se preocupar com o planejamento e a estruturação do novo governo, que duraria por, no mínimo, 4 (quatro) anos.

Mas o que seria a governança pública?

Tendo sua influência iniciada nos Estados Unidos e conduzida na Europa, a governança se apresentou no modo como as instituições deveriam ser controladas e dirigidas. Nascimento (2018, p. 416-417) definiu a governança pública como uma conjunção de processos e estruturas inseridas pela alta administração, visando o melhor monitoramento e desempenho da gestão. Assim, seria possível atingir os objetivos das instituições de forma transparente, em estrita observância aos princípios que regessem a administração pública, às leis e aos regulamentos. Para a autora, na busca da excelência na prestação dos serviços de interesse público, far-se-ia necessária a observância e utilização de mecanismos de gestão,

transparência, ética e integridade (aspectos que possibilitem a condução das políticas públicas).

A OCDE possui um comitê específico de governança no qual o propósito seria de atuar com ações relevantes para direcionamento dos países membros, dentre as quais, não se esgotando nelas o(a):

- b) assistência aos países na **concepção de políticas públicas**, bem como a aplicação de medidas eficazes e coerentes, com fundamento nos valores primordiais do setor público;
- c) implantação de uma base de dados e indicadores robustos quantitativos e qualitativos;
- d) aplicação de **avaliação de desempenho do setor público**; (NASCIMENTO, 2018, p. 417) (negritos nossos)

No Brasil, o Decreto Federal nº 9.203/2017, em seu artigo 2º, inciso I, trouxe como conceito de governança para a esfera pública o “conjunto de mecanismos de liderança, de estratégia e de controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017a). Embora já em contexto público, o decreto supra alcançou apenas a Administração Federal, o que não impediria as demais esferas na sua aplicação, por questões de boas práticas administrativas.

Com a necessidade de regulamentar a Nova Lei de Licitações de Contratos, no dia 19 de julho de 2021, a Secretaria de Gestão, vinculada ao Ministério da Economia, por sua vez, editou a Portaria nº 8.678, dispondo sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo seu alcance estendido aos demais entes que utilizassem verbas oriundas de transferências voluntárias da União. Para efeito da portaria supra, o conceito de governança passou por uma adaptação, sendo assim assinalado em seu artigo 2º:

Art. 2º, III - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis; (BRASIL, 2021b)



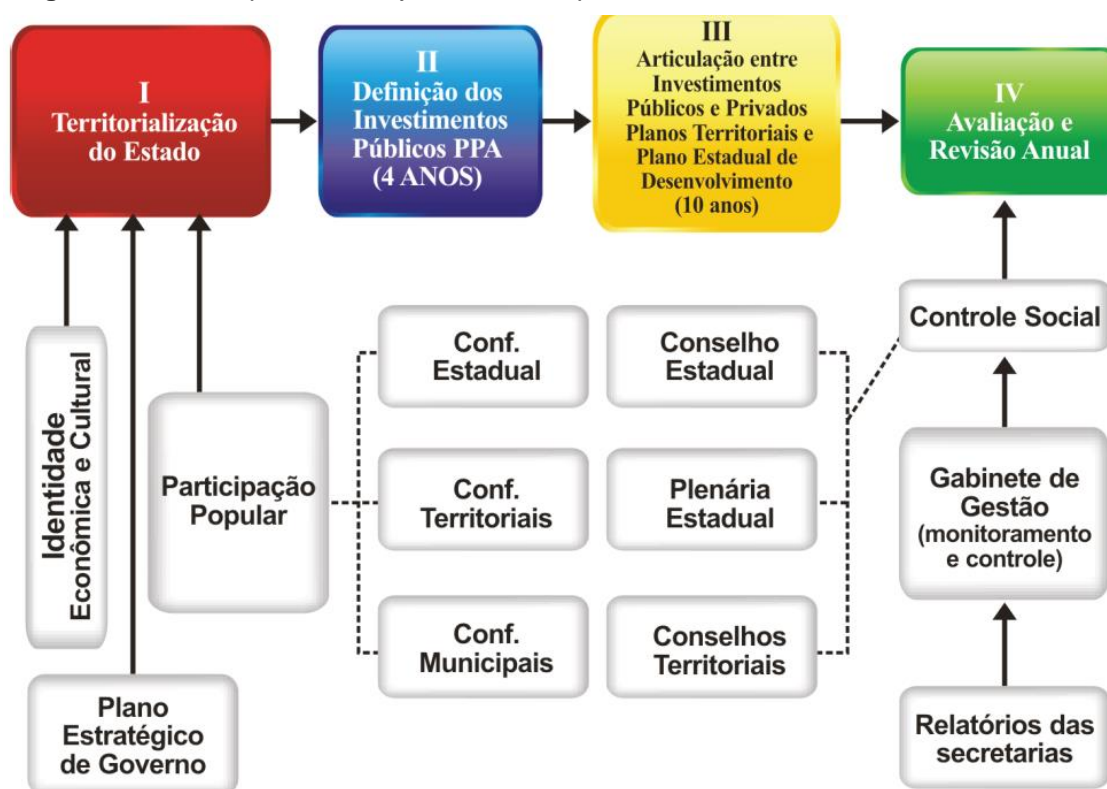
Para Nascimento (2018, p. 424), o efetivo exercício da governança pública tornaria essencial uma atuação com integridade, competência, responsabilidade, motivação e, principalmente, com liderança, estratégia e controle, decorrente da necessidade de comprometimento por parte da alta administração. Entretanto, ocorre que, inúmeras vezes, percebeu-se nas campanhas eleitorais um “discurso de priorização do corpo técnico na administração pública [...], em que se fez “promessas em termos de valorização de servidores de carreira em cargos de direção”, como lembrou Fenili (2019, p. 46). De fato, observa-se que promessas neste sentido quase nunca cumpridas, principalmente nos municípios que, quanto menor mais suscetível estará a barganhas políticas. Polêmicas à parte, o autor apontou que a primeira tentativa de aplicação de práticas gerencialistas veio com o Decreto-Lei nº 200/1967, ressaltando a descentralização para a administração indireta, mas que somente em 1995 se tomou forma o modelo gerencial da administração pública, priorizando a eficiência administrativa, a orientação para resultados, a descentralização administrativa e o foco no cidadão.

Nesse viés pode ser destacado a territorialização em Sergipe, por meio do Decreto Estadual nº 24.338/2007, quando os autores Falcón e Sandes (2018, p. 49) destacaram as razões de ordem prática para a ação de redividir as regiões sob a égide do ponto de vista da população, permitindo enfrentar alguns problemas insolúveis se trabalhados na forma convencional, assim enumerados pelos autores:

- a. problemas que atingiam um conjunto de municípios;
- b. problemas que impactavam igualmente a vida na cidade e no campo;
- c. problemas de natureza estrutural que só se resolveriam num prazo maior que um orçamento ou mesmo um PPA (Plano Plurianual);
- d. problemas nascidos de contradições evidentes entre a política pública federal e o poder local, como foi o caso dos Territórios da Cidadania e os Territórios de Identidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ambos apoiados em conselhos populares locais (FALCÓN; SANDES, 2018, p. 49)

A ideia de governança contida no planejamento participativo proposto pela territorialização buscou atender à necessidade apresentada por muitos indicadores que demonstraram essa urgência na incorporação do território e da cultura ao projeto de desenvolvimento (FALCÓN; SANDES, 2018, p. 49), destacando a Figura 2:

**Figura 2 – Método para o Planejamento Participativo e Territorializado**



**Fonte:** Falcón e Sandes (2018) a partir da Secretaria de Planejamento de Sergipe, 2007

Nos dias atuais, técnicas de *compliance* foram cada vez mais exigidas. A “implantação de intensivas rotinas de controle foi [...] passível de ser interpretada como a maneira mais adequada de se garantir a devida governança.” (FENILI, 2019, p 97) [...] Posto isso, demonstrou-se que tarefas simples fazem muita diferença e que uma má gestão pública tende a onerar os cofres públicos. Segundo Fenili (2019, p. 99), o cúmulo da má gestão estaria em “fazer com ineficiência o que nem era necessário.

A concepção do *compliance* público, na visão de Nascimento (2018), acontecerá com a criação de medidas institucionais, mecanismos e procedimentos de integridade, análise e gestão de riscos, comunicação, controle, auditoria, monitoramento e denúncia que venham a promover a atuação em conformidade com o órgão, de acordo com as diretrizes internas e externas, gerando, com isso, a gestão da integridade na esfera pública, *destarte, assegurando o seu desempenho pleno, em conformidade com a legislação e, ainda, efetivando a concepção de procedimentos de conduta a serem instituídos internamente.* (NASCIMENTO. 2018, p. 430).

Fato é que, dentre as recomendações trazidas pela OCDE sobre integridade pública aos seus países membros ou não, apresentou-se a necessidade de valorização, sob uma dimensão cultural:

(i) da meritocracia, promovendo um setor público profissional, baseado em mérito, dedicado aos valores do serviço público, assegurando:

- a) gestão de recursos humanos que aplique consistentemente princípios básicos, como mérito e transparência, para apoiar o profissionalismo do serviço público, evitar o favoritismo e o nepotismo, proteger contra interferências políticas indevidas e mitigar riscos de abuso de posição e falta de conduta;
- b) um sistema justo e aberto para recrutamento, seleção e promoção, com base em critérios objetivos e em um procedimento formalizado, e um sistema de avaliação que suporte a prestação de contas e um espírito de serviço público. (OCDE, 2018, p. 11).

(ii) do conhecimento, fornecendo aos servidores públicos informações suficientes, treinamento, orientação e conselhos em tempo hábil para que os agentes públicos apliquem padrões de integridade pública no local de trabalho além de:

- a) fornecer funcionários públicos ao longo de suas carreiras com informações claras e atualizadas sobre as políticas, regras e procedimentos administrativos da organização relevantes para a manutenção de altos padrões de integridade pública;
- b) oferecer indução e treinamento de integridade no trabalho para funcionários públicos ao longo de suas carreiras, a fim de aumentar a conscientização e desenvolver habilidades essenciais para a análise de dilemas éticos e tornar os padrões de integridade pública aplicáveis e significativos em seus próprios contextos pessoais;
- c) fornecer mecanismos de orientação e consulta formais e informais facilmente acessíveis para ajudar os funcionários públicos a aplicar padrões de integridade pública em seu trabalho diário, bem como gerir situações de conflito de interesses (OCDE. 2018, p. 11)

Ao se formatar uma equipe, selecionando técnicos e capacitando servidores, a administração pública, cuja finalidade seria realizar bem os serviços de interesse público, observa-se uma tendência a evitar tais julgamentos. Claro que, nestes casos, os gestores deveriam ser proativos e, mais que isso: líderes

Ainda que o grau de responsabilidade dos servidores públicos varie de acordo com as funções e atribuições próprias e também de seus respectivos órgãos e entidades, as condutas dos líderes no sentido de fortalecer a integridade na administração pública podem ser replicadas em todas as instâncias inferiores – e, ao serem voluntariamente implementadas pelas

lideranças, tendem a ser mais aceitas e observadas pelos servidores. (BRASIL, 2018, p. 44).

Carbone *et al.* (2016) afirmaram que, com o passar do tempo, as organizações passaram a perceber que investir na capacitação e na qualificação de seus funcionários, de alguma forma, resultaria na melhoria da produção. No setor público percebeu-se ser possível chegar aos mesmos resultados, no entanto, far-se-ia necessário comprometimento dos agentes públicos durante a participação nesses eventos, o que muitas vezes não se observa na prática.

Em tempos de mudanças e de combate à corrupção até a classificação dos treinamentos como obrigatórios e facultativos, os agentes públicos contribuem para o bom funcionamento do *compliance*. No entanto, em que pese a correta definição do público-alvo, a escolha do material e o estabelecimento da carga horária adequada seriam escolhas corretas, além de um contar com instrutores capacitados e muito bem-preparados, que manteriam o interesse dos instruídos no conteúdo e atentos aos ensinamentos (GIOVANINI, 2020, p.110), este que igualmente seria o principal desafio dos agentes de capacitação, corroborando, mais uma vez, com a busca pela melhor parceria.

Desta forma, para se implementar uma gestão por competências, o gestor municipal necessitaria conhecer o seu quadro funcional, entendendo a fragilidade que poderia vir a existir. Além disso, tornou-se importante agora verificar a necessidade de reestruturar a área de desenvolvimento de pessoal, possibilitando a devida gestão de pessoas, levantando carências acerca de conhecimento das próprias atribuições, permitindo executar um plano de capacitação continuada, como será abordado no próximo tópico.

### 2.3 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

Na evolução dos Recursos Humanos, a administração observou que as pessoas passaram a ser vistas como parceiras ou colaboradoras. Este sentimento deve igualmente ser despertado junto aos servidores públicos. No âmbito da gestão pública municipal, em que há uma maior proximidade funcional, porém, polemizada por disputas políticas, poderia ser um entrave.

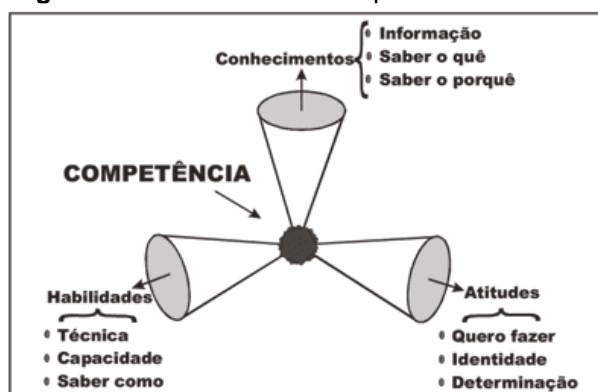
Para adentrar na especificidade da gestão por competência, valeria lembrar o que falou Schikmann (2010) sobre gestão estratégica de pessoas: tratava-se de um modelo de gestão que buscava relacionar os objetivos e as metas da organização ao desempenho e às formas mais adequadas para alcançá-los. No tocante à gestão por competências, Gramigna (2007) a definiu como um conjunto de ferramentas, instrumentos e metodologias direcionadas à gestão de pessoas.

A definição adotada pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019a) enfocou no processo de capacitação, de desenvolvimento e entendeu o modelo de competências como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento de competências, identificando o conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função”.

O que se observou na legislação brasileira supra sobre o tema foi a superficialidade apresentada, delimitando a gestão por competências apenas às ações, mas sem propor responsabilidades ou delegar setores que tratariam o quadro de pessoal para alcançar aquele desenvolvimento, questões estas abordadas adiante, no presente estudo, com a proposição do produto final.

Carbone *et al.* (2016) trouxeram que competência seria o desempenho expresso pela pessoa em determinado contexto, em termos de comportamentos e de realizações decorrentes da mobilização e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho. Acerca dessas três dimensões da competência, competiu ressaltar as respectivas importâncias. Pires *et al.* (2005, p. 18-19) evidenciaram o caráter de interdependência e complementariedade entre elas, além da necessidade de aplicação conjunta em torno de cada objetivo, que pode ser representada na Figura 3.

**Figura 3** – Dimensões da competência



Fonte: Durand (2015) adaptado

Na visão de Durand (2015, p. 284), o Conhecimento correspondeu a uma série de informações assimiladas e estruturadas pelo indivíduo, permitindo-lhe “entender o mundo”. O autor referiu-se ao saber o quê e o porquê da pessoa e o que ela acumulou ao longo da vida, como sendo um conjunto de informações integradas. O Conhecimento seria o saber, seria o que se aprende nas escolas, universidades, nos livros, no trabalho, na escola da vida. Sabe-se de muitas coisas, mas não se utiliza tudo o que se sabe (LEME, 2015, p. 3).

Já a Habilidade, para Durand (2015, p. 284), se tratou da capacidade de fazer uso produtivo do Conhecimento. Em outras palavras, instaurar conhecimentos e utilizá-los em uma ação. A Habilidade seria o saber fazer, seria tudo o que se utiliza dos conhecimentos individuais no dia a dia (LEME, 2015, p.3).

Leme (2015, p. 14) ainda destacou que não se deveria confundir Atitude com comportamento. Para o autor, comportamento tratar-se-ia do conjunto de reações que poderiam ser observadas no indivíduo, enquanto a atitude aquilo que orienta o indivíduo a determinado comportamento. Por fim, a Atitude, referir-se-ia a aspectos sociais e afetivos relacionados ao trabalho (DURAND, 2015, p. 284). Para Leme (2015, p. 3), a Atitude seria o que leva as pessoas a exercitarem suas habilidades de um determinado conhecimento, pois ela seria o querer fazer.

Santos e Souza (2020, p. 31) também apresentou a multiplicidade de conhecimentos, habilidades e atitudes para que os agentes compradores pudessem desempenhar bem as atividades, diante do complexo cenário das compras públicas.

No entendimento de Pires *et al.* (2005, p. 20), a gestão por competências propunha-se a alinhar as competências humanas com as organizacionais, em um esforço que geraria e sustentaria competências nas instituições necessárias à consecução de objetivos estratégicos. No serviço público, para que a gestão de competências pudesse alcançar resultados, seria necessário que as atribuições dos agentes públicos estejam bem definidas, principalmente se estiver em cargos decisórios.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 201), já era necessário a aprovação de uma nova Lei de Licitações no Brasil, para limitar o poder discricionário dos gestores públicos em procedimentos associados à possibilidade de fraudes nos processos de compras governamentais. O gestor público municipal que, durante seu mandato, conseguir alinhar os objetivos organizacionais aos objetivos individuais dos seus servidores, tenderiam a ter um avanço no sentido de iniciar as mudanças

necessárias para atender às exigências trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021. Diante dos fatos, a Gestão de Pessoas teria por escopo ajudar o agente público a desempenhar todas as suas funções, porque ele não realiza seu trabalho sozinho, mas com outros agentes que compõem sua equipe.

Neste sentido, a administração pública precisaria determinar qual servidor seria o mais indicado para determinado cargo ou atributo, identificando suas funções, tarefas, responsabilidades, sendo demonstrado durante o estudo que, traçar o perfil profissiográfico<sup>4</sup> poderia auxiliar a determinar as características desejáveis em cada um deles, além das suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais.

Para Gouveia (2015, p. 60), seria possível valorizar as competências dos servidores alocando-os nos cargos em pudessem exercer suas atribuições com excelência, resultando num melhor desempenho, sendo estes ainda mais motivados na busca de melhores resultados, sempre que consideradas as etapas de acompanhamento, avaliação e desempenho, como pode ser observado de forma adaptada no Quadro 1.

**Quadro 1** – Gestão por competências na Administração Pública

(continua)

Gestão por competências	Administração pública	Objetivos, adaptações e finalidades da GPC na Adm. Pública
Mapeamento	Atribuições delegadas de acordo com a lei ou normas internas	<p><b>Objetivo:</b> identificação de competências técnicas e comportamentos requisitados pelo órgão para atingir metas estratégicas</p> <p><b>Adaptações:</b> servir como parâmetro na nomeação de agentes públicos, contribuindo na detecção de cargos segundo competências e áreas de conhecimento do servidor</p> <p><b>Finalidades:</b> definir as atribuições necessárias que o agente público precisa possuir para ocupar o cargo, evitando arbitrariedade</p>
Seleção	Por meio de concurso público, com exceção de cargo em comissão que pode ser de livre nomeação	<p><b>Objetivo:</b> selecionar o agente público de acordo com suas competências a fim de cumprir o perfil estipulado para o cargo</p> <p><b>Adaptações:</b> oferta de cursos permite identificar competências individuais, aproximando-se da estratégia organizacional</p> <p><b>Finalidades:</b> minimizar o número de servidores que possuem pouco ou nenhum conhecimento das tarefas que exercem</p>

<sup>4</sup> Perfil profissiográfico - Essa é uma ferramenta que auxilia o gestor a determinar as características desejáveis em um trabalhador, suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais. Disponível em: <<https://bit.ly/PPSebrae>>. Acesso em 12 Jan. 2021.

Quadro 1 – Gestão por competências na Administração Pública

(conclusão)

Gestão por competências	Administração pública	Objetivos, adaptações e finalidades da GPC na Adm. Pública
Remuneração	De acordo com a legislação específica	<b>Objetivo:</b> criar motivação entre os servidores a fim de elevar seu nível profissional <b>Adaptações:</b> nomeações por meio da GPC possibilitam aos servidores se sentirem valorizados por seus desempenhos, tendendo a apresentar crescimento individual <b>Finalidades:</b> gratificar os servidores por seu trabalho, como incentivo a um desempenho mais elevado
Desenvolvimento	Dá-se por meio de ações de capacitação coletiva	<b>Objetivo:</b> desenvolvimento de competências profissionais ou humanas como processo de aprendizagem para suprir lacuna entre os conhecimentos, habilidades e atitudes – CHA <b>Adaptações:</b> desenvolver as competências do servidor por meio de treinamento e capacitações que agreguem valor ao servidor e ao órgão <b>Finalidades:</b> atingir um patamar no qual o agente público desenvolva suas atividades com maior competência possível
Avaliação	Avaliação de desempenho aplicada pelo superior imediato	<b>Objetivo:</b> atuar como ferramenta que fornece o feedback aos servidores sobre seus resultados, comparando-os àqueles esperados, podendo usar indicadores de desempenho <b>Adaptações:</b> na administração pública o feedback pode ocorrer mais generalizado, realizando mensuração e cobrando de toda a equipe os resultados almejados <b>Finalidades:</b> apontar pontos fortes e fracos do desempenho do servidor, estimulando-o a aprimorar as falhas e ressaltar os pontos fortes

Fonte: Gouveia (2015, p. 53-60) adaptado

Pires *et al.* (2005, p. 23) trouxe que a identificação e seleção de profissionais competentes, deveriam estar alinhados com as diretrizes e os objetivos estratégicos dos seus respectivos órgãos, tendo as dificuldades iniciadas ainda no processo seletivo. A partir dessa questão, identificou-se a importância do quadro anterior e o entendimento das suas etapas, como:

**1. Mapeamento:** identificação do conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes dos servidores que poderia capacitar os agentes públicos às suas atribuições, de modo a agilizar a seleção e otimizar o processo de lotação ou movimentação (PIRES *et al.*, 2005, p. 21);

**2. Seleção:** processo deflagrado para atrair candidatos com o perfil esperado, em que o agente público poderia desempenhar suas funções com êxito, progredindo motivadamente na carreira (PIRES *et al.*, 2005, p. 24);



**3. Remuneração:** deve estar alinhada com base na competência efetivamente adquirida, a exemplo de nomeação para cargo de confiança, o que deveria refletir na avaliação de competências e no resultado do desempenho do agente público (PIRES *et al.*, 2005, p. 31);

**4. Desenvolvimento:** processo que visaria suprir o que seria requerido pelo órgão público e o apresentado pelo agente público, no que tangeria tanto aos saberes cognitivos e técnicos quanto à capacidade em resolver problemas, liderar com situações imprevistas e compartilhar e transferir conhecimentos (PIRES *et al.*, 2005, p. 36);

**5. Avaliação:** considerando o desempenho do agente público no órgão, tratar-se-ia de um mecanismo de *feedback*, comparando os resultados alcançados com as metas anteriormente estabelecidas, possibilitando uma compreensão sistêmica e dinâmica da cultura organizacional (PIRES *et al.*, 2005, p. 41).

Desta forma, ao implementar a gestão por competências, seria possível observar fundamental importância para a capacitação. Complementando, Ferreira (2019, p. 44-45), afirmou que para que cada servidor desempenhe corretamente seu papel no processo, a adoção de capacitação se faria necessária sobre os procedimentos de compras públicas, inclusive para os novos gestores, previamente ao início do mandato (período de transição seria um bom momento), os demandantes (de cada secretaria, diretoria ou similar), os gestores e fiscais de contratos, os responsáveis pela autorização de compra e pela liquidação de pagamentos, os assessores jurídicos e os controladores internos, além da própria equipe de compras, motivo pelo qual foi apresentada a proposta de uma nova lei de licitações.

## 2.4 COMPRAS GOVERNAMENTAIS E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO BRASIL

Diferentemente da Nova Zelândia, Austrália, Canadá, México, Chile, EUA e mais 12 países que reconheceram em suas legislações uma profissão específica para os compradores públicos, no Brasil, o que se observou foi que atribuições inerentes às compras governamentais seriam exercidas, na maioria das vezes, como

função colateral. Ao contrário do cenário nacional, percebeu-se no exterior a criação de uma estrutura voltada à profissionalização da contratação pública<sup>5</sup>. Em que pese a NLLC ter apontado inúmeros aspectos visando destacar a gestão por competência, além de tentar determinar o perfil dos agentes públicos imbuídos nas funções decisórias, como sendo aquele servidor efetivo, ainda assim percebeu-se um abismo acerca da profissionalização do comprador público brasileiro.

Magina (2019, p. 16) propôs que investir na formação dos profissionais envolvidos nas compras governamentais poderia trazer inúmeros benefícios à gestão pública, destacando que as compras públicas seriam uma das áreas de governança estratégica para aplicar melhores práticas, posto que produziriam um efeito econômico imediato.

No contexto legal e internacional, percebeu-se nas Diretivas da União Europeia – UE (2014), da Recomendação da OCDE em compras públicas (2015), e da Recomendação da Comissão Europeia – CE (2017) o apoio à mudança nas compras governamentais, passando de uma atividade meramente administrativa para uma atividade estratégica, o que careceria de investimento na formação desses profissionais. Quanto mais orientação estratégica, mais tornaria a atividade complexa, requerendo uma força de trabalho cada vez mais especializada (MAGINA, 2019, p. 16).

Para Batista e Maldonado (2008, p. 687) a área de compras desempenharia papel importante na concretização dos objetivos estratégicos institucionais, devido a sua capacidade de afetar a qualidade e entrega de produtos ou serviços essenciais que viessem a ser contratados.

A compra não é um fim em si mesma, e tem como função principal coordenar a sua atividade, aliada e em sintonia com outras importantes fases desenvolvidas pela organização. A atividade de compra implementa o trabalho dos outros departamentos, pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da instituição. (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 687).

Na América Latina, foi possível observar em muitos países que as legislações gerais acerca das contratações públicas seriam recentes, inclusive, o estudo apresentado por Thorstensen (2016, p. 18-19) mostrou que muitos países da região

---

<sup>5</sup> Matéria publicada por Aline de Oliveira no Sollicita - Copyright © 2020, em 19/02/2019

apenas sistematizaram uma lei para contratações públicas nos últimos anos. Segundo a autora, à época do estudo, na América Latina, apenas a Venezuela ainda não havia promovido uma reforma legislativa sobre o tema. De uma maneira geral, foi possível estimar que os governos da América Latina adotaram uma legislação sobre contratações públicas com princípios comuns, com especial destaque à promoção de maior eficiência nos gastos públicos e no funcionamento do Estado em geral (THORSTENSEN, 2016, p. 21).

Durão (2018, p. 73-92) corroborou com o apresentado por Thorstensen quando abordou que os países pertencentes ao Mercosul acompanhariam à tendência mundial na formação de blocos econômicos. É possível destacar em todos estes países uma preocupação com a redução de custos alinhavada com o alcance da proposta mais vantajosa para o respectivo Estado, além de dar atenção à princípios como transparência, inclusive nas licitações (publicidade) e eficiência, dentre outros existentes na legislação brasileira.

Para a OCDE (2020, p. 158), o principal objetivo das compras públicas seria provisionar bens e serviços adequados e oportunos. Tratar-se-ia de proteger o erário dos riscos de desperdício, da má utilização e, principalmente, da corrupção. Neste sentido, observou-se que, cada vez mais, governos tem reconhecido seu potencial de contribuir para a consecução de objetivos políticos complementares, a exemplo de dimensões da sustentabilidade como social, ambiental e econômica.

A regulamentar as compras públicas no Brasil, o inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal do Brasil – CF trouxe que seria competência privativa da União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista (BRASIL, 1998).

Antes da Lei n 14.133/2021, os gestores municipais, por força do estabelecido no inciso XXI do artigo 37 da CF/1988, estavam subordinados ao regramento contido apenas na Lei nº 8.666/1993, dispositivo este que se encontra com diversificados remendos legais, mas que não afastou o atraso em se trabalhar uma legislação moderna, tendo, muitas vezes, que se recorrer a regulamentações paralelas e boas práticas, seguindo exemplo de outras esferas ou mesmo países, quando não afrontando a legislação nacional. Acerca do perfil adequado para o exercício das atividades de compras governamentais no Brasil, observou-se naquela legislação

que, dentre os agentes públicos envolvidos em todas as etapas da contratação, notou-se algumas poucas exigências, como apontado a seguir, contudo, nenhuma tratando detalhadamente esse ponto.

Acerca das comissões, o artigo 51 da Lei Federal nº 8.666/1993 propôs que independentemente de serem permanentes ou especiais, estas deveriam possuir um mínimo de 3 (três) membros, dos quais 2 (dois) deles agentes públicos qualificados e pertencentes aos quadros permanentes da Administração. No entanto, em metade das modalidades percebeu-se não haver exigência de servidores efetivos:

a) Para a modalidade convite, excepcionalmente aplicável à pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, autorizou-se a substituição da comissão por agente público formalmente designado (art. 51, §1º, da Lei Federal nº 8.666/1993);

b) Para a modalidade concurso, a comissão especial seria integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, independentemente de ser agente público (art. 51, §5º, da Lei nº 8.666/1993); e

c) Para a modalidade leilão, a Administração poderia se valer de leiloeiro oficial ou de agente público designado pela Administração (art. 53, da Lei nº 8.666/1993).

Na modalidade pregão, regida pela Lei Federal nº 10.520/2002, observou-se o mesmo regramento trazido para as comissões. O pregoeiro e a equipe de apoio poderiam ser qualquer agente público do órgão ou entidade promotora da licitação (art. 3º, inc. IV). No entanto, a composição da equipe deveria possuir uma maioria ocupante de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento (art. 3º, §1º).

Já a comissão de recebimento de material, deveria ser confiada a, no mínimo, 3 (três) membros, não se observando qualquer menção a agentes públicos, como pode se observar no artigo 15, parágrafo 8º, da Lei Federal nº 8.666/1993, no entanto, quando se buscou o artigo 73 no dispositivo acerca da execução do contrato, observou-se a necessidade de recebimento por servidor ou por comissão designada pela autoridade competente, o que permitiu subentender que se trataria apenas de servidores.

Para desempenhar as atribuições de fiscal de contrato, o artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/1993 apontou que deveria se tratar de um representante da

Administração, o que não restou claro, já que a Administração Pública dispõe de contratos terceirizados. No entanto, na prática, o que se observou foi a nomeação apenas de servidores.

Independentemente de quem está na função, foi notório o número de acórdãos trazidos para o Tribunal de Contas da União como para os Estados, reiterando a importância a ser dada a todos os servidores envolvidos nas compras governamentais, inclusive com determinação de planos de capacitação continuada e atenção ao não acúmulo de funções, a exemplo do Acórdão 2.897/2019, da Segunda Câmara do TCU, o qual recomendou à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) que:

- 1.9.4.1. avalie a conveniência e a oportunidade de prover capacitação contínua de servidores envolvidos na gestão e fiscalização de contratos com vistas a aperfeiçoar o setor de contratação;
- 1.9.4.2. redimensione o setor de contratos, com vistas a dotá-lo de logística adequada para o aprimoramento contínuo de sua gestão, de forma a:
  - 1.9.4.2.1. distribuir, de modo compatível, as atribuições de competência entre os agentes envolvidos na gestão/fiscalização dos contratos;
  - 1.9.4.2.2. acompanhar, analisar e aprovar tempestivamente a prestação de contas dos envolvidos;
  - 1.9.4.2.3. estabelecer rotinas internas que permitam a distribuição de responsabilidades pelos atos praticados por agentes envolvidos em sua gestão. (BRASIL, 2019c)

Carbone *et al.* (2016) partiram da premissa que a articulação bem sucedida da gestão de pessoas produziria maiores impactos positivos junto à organização, motivo pelo qual enfatizaram a eficácia nos resultados obtidos pelos programas de seleção conectados a sistemas de capacitação focados em competências específicas.

Dentre as regulamentações recentes, pode-se destacar o Decreto Federal nº 10.024/2019, que tratou das compras públicas por meio da modalidade pregão, em sua forma eletrônica. Este instrumento, na época formatado pela estrutura em tramitação da então futura lei de licitações e contratos, determinou em seu artigo 16, parágrafo 3º, que os órgãos da Administração Pública Federal deveriam estabelecer planos de capacitação contemplando iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, implementadas com base em gestão por competências, porém ainda não posta totalmente em prática após 2 (dois) anos de sua edição.

Thorstesen e Faria (2020, p. 288) destacaram que a área de compras públicas seria central para a OCDE, por considerar que parte significativa do orçamento público de todos os países membros e parceiros seria direcionada para as compras governamentais que objetivam o atendimento ao interesse público e ao seu bem-estar. Considerando a carta de princípios apresentadas pela OCDE, os princípios de “Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos” seriam uma norma de caráter não vinculante, cujo objetivo seria orientar os países membros e aqueles que almejam aderir à OCDE a adotar políticas apresentadas por meio de 12 (doze) princípios integrados, conforme a Figura 4:

**Figura 4** – Princípios integrados da OCDE



**Fonte:** Magina (2019) adaptado

Resumindo cada um destes princípios, seguindo a proposta de Thorstesen e Faria (2020, p. 289-290):

1. **Transparência:** práticas de isonomia entre potenciais fornecedores, com processos de licitação visíveis e criação de portais digitais ou publicações oficiais;

2. **Integridade:** padrões de vigilância, responsabilização e punição para os agentes de compras que tentarem, por qualquer motivo, frustrar a lisura da competição, servindo no combate à corrupção e mitigação de riscos específicos;

3. **Facilidade de acesso:** clareza na comunicação, requisitos técnicos compatíveis com o objeto e tratamento impessoal dos interessados, sobretudo os estrangeiros, evitando dispensar licitação se for possível haver competição;

4. **Equilibrada:** equilibrar objetivos secundários com a necessidade de contratação e prover infraestrutura, evitando investimentos sem efetividade;

5. **Transparência nas licitações:** realização de publicações quando houver alteração de regras, de diálogos e de audiências públicas com empresas interessadas e de abertura para que *stakeholders* pudessem participar e avaliar a lisura do processo;

6. **Eficiência:** simplificação das compras públicas, criação de processos técnicos e desenvolvimento de ferramentas que agilizem as contratações, a exemplo dos sistemas de pregões eletrônicos;

7. **Política de digitalização:** utilização de meios eletrônicos durante todo o ciclo de contratação (publicações diversas, envio e recebimento de documentos e propostas), com instrumentos que garantiriam estimular flexibilidade e a segurança;

8. **Capacitação de servidores:** exigência de conhecimento técnico sobre o objeto e sobre o próprio certame, visando a eficiência e integridade do processo;

9. **Avaliação de resultados:** coleta de informações dos resultados das licitações e contratos, analisando pontos que fracassaram e que foram exitosos e o que poderia ser feito para melhorar processos futuros;

10. **Gestão de riscos:** ações preventivas para evitar erros de agentes públicos nos processos bem como possíveis conluios entre as partes envolvidas que pudessem minar a eficácia do processo, sendo possíveis ações corretivas se já tiverem ocorridos;

11. **Accountability:** estabelecimento de linhas de supervisão no ciclo de contratação, com criação de sanções eficazes e aplicáveis aos infratores, além de lidar com os desvios de conduta de forma justa e transparente; e

12. **Integração orçamentária:** racionalização de despesas, evitando uma impossibilidade de investimento ou de realização de compras públicas necessárias.

Após 26 anos da intenção de alterar a Lei de Licitações e Contratos, iniciada com o PL nº 1.292, de 1995, percebeu-se uma realidade já constatada por Durão (2018, p. 197-198), quando trouxe que tal mudança não seria fácil, muitas vezes postergadas até mesmo por medo de proceder as modificações. Para o autor, a recepção da supranacionalidade na licitação não admitia hesitações na sua aplicação e deveria responder as recomendações internacionais, sem desperdício das regras licitatórias de cada país e de outros dispositivos, o que imporia à Administração Pública respectiva promover meios que permitissem a adaptação de

seus procedimentos de seleção, destacando, inclusive, a capacitação de seus agentes públicos.

Com a sanção do Projeto de Lei nº 4.253/2020, agora tratado com força da Lei Federal nº 14.133/2021, pode-se observar um alinhamento com as recomendações da OCDE, inclusive com a apresentação de uma nova proposta de formatação de equipes visando a modernização das compras públicas no Brasil.

Observando as novas regras a serem aplicadas pela administração pública, o artigo 7º, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe que os agentes públicos designados para o desempenho das funções essenciais deveriam ter:

- atribuições relacionadas às licitações e contratos; ou
- possuir formação compatível; ou
- qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Analisando a lei, os agentes públicos designados pela autoridade competente poderiam atuar em alguma das seguintes atribuições:

- Responsável pelo planejamento
- Comissão de pré-qualificação
- Comissão de contratação
- Agente de contratação
- Pregoeiro
- Equipe de apoio
- Assessor jurídico
- Gestor de contrato
- Fiscal de contrato
- Controle interno
- Banca técnica (ou comissão técnica)
- Comissão de recebimento
- Comissão de apuração de responsabilização

O número de atribuições identificadas pela nova lei de licitações foi muito maior que sua antecessora, contudo, ainda atual legislação. Além disso, observou-



se, em primeira leitura da lei, que diversas delas necessitariam de servidores efetivos, o que, nesse contexto, proporcionou uma importância ainda maior para a gestão por competências e o desenvolvimento deste manual técnico junto aos municípios sergipanos.

A gestão por competências compreende um dos métodos mais eficazes do processo de gestão de pessoas, uma vez que tem a função de alinhar objetivos organizacionais e pessoais, integrando, deste modo, esforços, a fim de extrair do talento humano a potência necessária para gerar e sustentar competências organizacionais que contribuam para atingir as metas estipuladas (GOUVEIA, 2015, p. 48).

Torres (2021 p. 101) destacou que o legislador, ao definir a condição de servidor efetivo ou empregado público, embora elogiável, poderia se tornar inútil, posto a possibilidade de haver municípios que não possuiriam condições em atendê-la. Para tanto, destacou que a exigência para todos os agentes públicos esbarraria no “preferencialmente” trazido no inciso I do artigo 7º, sugerindo suporte dos órgãos de controle adequado à realidade de cada órgão.

Mas, o que parece uma solução trazida pelo autor, não poderia ficar num único dispositivo, até porque o artigo 8º da Nova Lei de Licitações e Contratos expressa a condição de efetividade, ou seja, é apresentado com característica impositiva.

No caso específico dos agentes de contratação, apresentados pela NLLC, estes deveriam ser capazes de tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento da licitação. Caso se formem comissões de contratação, apenas amarrou que os agentes dela integrantes teriam a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares (BRASIL, 2021a).

Para Torres (2021, p. 105), a condição trazida pela função de agente de contratação, condicionada à efetividade do servidor ou para empregados do quadro permanente, pareceu ultrapassar a condição de diretriz, sendo apresentada como submissão do municipal ao federal, mas que, no seu entendimento, tratar-se-ia de uma matéria específica e não normativa geral. Seguindo seus apontamentos doutrinários, não estaria, então, tal condição vinculando Estados, Municípios e

Distrito Federal ao seu cumprimento, no entanto, não afastaria a aplicação do dispositivo anteriormente mencionado.

Quando se tratou dos demais agentes públicos, percebeu-se a existência de possíveis equipes de planejamento e funções de gestores e fiscais de contratos, de integrantes das bancas de julgamento técnico, das comissões de recebimento e das comissões de apuração de responsabilização, entre outras (BRASIL, 2021a). Tais funções não apontaram clareza acerca do perfil e dos atributos desejados, o que para uma gestão por competências se fariam necessários, como observado no capítulo anterior.

Ao atuar com planejamento, por exemplo, seria possível adotar como uma das atribuições individuais que o agente público tenha a capacidade de se antecipar às múltiplas possibilidades de resultados, de modo a encontrar a melhor solução (são detalhes que necessitariam estar bem definidos dentro da organização).

Na formatação da assessoria jurídica proposta pela Nova Lei de Licitações e Contratos, seguiria o mesmo entendimento de ser compostas, preferencialmente, por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, possuindo qualificação adequada para o exercício da função e sem apresentar qualquer vínculo comprometedor que pudesse gerar conflito de interesses, sendo destacado por Pedra e Torres (2021, p. 302-303), o mesmo entendimento de matéria específica para esfera federal, o que possibilitaria afastar um choque de realidade diante da carência de recursos humanos aptos ao exercício da função na maioria dos municípios brasileiros, onde, segundo os autores, acabam por recorrer a empresas e profissionais terceirizados para tal atividade.

Nesta distribuição de papéis, não poderíamos deixar de destacar um importante aspecto trazido pela Nova Lei de Licitações e Contratos, apresentado sob forma de princípio, que é a segregação de função. Tratou-se de outro fator delimitador para os gestores municipais, posto que é vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis aos riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação (art. 7º, §1º).

Numa abordagem rápida, não poderia acumular função aquele servidor que autoriza, que executa, que controla, que fiscaliza e que realiza pagamento. Aproximando ainda mais às etapas das compras governamentais, os agentes públicos envolvidos na etapa de seleção não deveriam ser os mesmos da etapa de

preparação ou de contratação, mas que não impediria sua atuação como orientadores, com exposição de conhecimento técnico, afastando-se como executantes.

a correta defesa da segregação de funções não deve gerar o absurdo isolacionismo entre os agentes públicos que atuam nas contratações públicas. A participação e cooperação no auxílio aos agentes que praticam atos precedentes ou posteriores, sem interferência na respectiva competência e responsabilidade, deve ser admitida, até para que a experiência possa ser compartilhada. (TORRES, 2021, p. 86)

Com isso, tornou-se necessário discutir não apenas as qualificações dos servidores municipais sergipanos, diante do surgimento de um novo problema: o de não poder acumular as funções, dificuldades perceptíveis em municípios cada vez menores, mas, de todo, passível de justificativa técnica perante as cortes de contas e toda a sociedade.

Não menos importante, além da definição específica do perfil e atributos dos agentes públicos, a gestão pública municipal, mantendo o registro dos servidores públicos enriquecidos para que futuros gestores pudessem manter a continuidade da gestão, poderia estabelecer instrumentos de avaliação de desempenho ou indicadores, com estabelecimento de metas, estabelecer gratificações, estimulando a busca individual pelo compromisso assumido, e promover um plano de capacitação, posto que também há exigências neste sentido trazido pela futura legislação:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento [...]:

§ 1º O estudo técnico preliminar [...] conterá os seguintes elementos:

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à **capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual**;

Art. 168. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I – primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, **agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança** do órgão ou entidade;

II – segunda linha de defesa, integrada pelas **unidades de assessoramento jurídico** e de **controle interno** do próprio órgão ou entidade;

III – terceira linha de defesa, integrada pelo **órgão central de controle interno** da Administração e pelo tribunal de contas.

.....  
§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I – quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a **capacitação dos agentes públicos responsáveis**; (BRASIL, 2020) (negritos nossos)

Voltando a destaque, os órgãos municipais ainda contariam com o apoio dos tribunais de contas, os quais estariam obrigados a promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução da nova lei de licitações e contratos, por meio de suas escolas de contas, incluídos cursos presenciais e à distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas (BRASIL, 2020).

Ao gestor público e seus agentes, seria fundamental não apenas conhecer a legislação, mas saber interpretá-la e utilizá-la com toda ética e transparência, atendendo aos princípios e diretrizes de governança pública, normatizando o que for necessário para que a administração municipal possa atender à gestão por competências e, conseqüentemente, alcançar o resultado esperado, otimizando os procedimentos internos em prol do interesse coletivo municipal. Apesar do destaque trazido para a responsabilização das escolas de contas, não se observou qualquer impeditivo legal para a gestão pública municipal buscar parcerias com outras instituições ou empresas com *know how* necessários para subsidiar o gestor a atingir os objetivos traçados pela NLLC.

Percebendo-se que há uma demanda de profissionais capacitados em gestão por competência a ser atendida, no que se refere às compras governamentais, o gestor municipal, seguindo os ensinamentos de Gouveia (2015, p. 61), deve designar servidores que detenham real habilidade para atuar nos cargos previstos na nova lei. Atendendo este quesito, seria possível observar um maior rendimento na atuação da prestação dos serviços públicos, ou seja, com maior qualidade.

Gouveia (2015, p. 53) afirmou que a gestão por competências na administração pública ainda seria uma novidade, trazendo como alguns impasses a aplicação das etapas de seleção e remuneração. No entanto, as etapas de mapeamento e desenvolvimento, que trouxeram consigo treinamentos e cursos de

capacitação profissional, seriam essenciais para se atingir as metas estabelecidas pela gestão municipal, abordando-as no próximo tópico.

## 2.5 PERFIL PROFISSIONGRÁFICO, MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS E CAPACITAÇÃO DOS AGENTES DE CONTRATAÇÕES

Quando se fala em compras governamentais, não se pode deixar de destacar que a Administração Pública seria o maior comprador do Brasil. Este comprador lida diariamente com pessoas que, para se obter sucesso, precisariam ser as certas e estarem nos lugares certos. Para tanto, seria de extrema importância indicar agentes públicos dotados da devida competência, permitindo uma atuação ainda mais ética e transparente.

Como demonstrado anteriormente, ao se estudar a aplicação da gestão por competências proposta pela nova lei de licitações, observa-se que o foco vai além das condições impostas pela efetividade ou não dos servidores públicos nas funções decisórias. Neste estudo inicial, o manual técnico proposto tem como objetivo proporcionar diretrizes sobre esse importante tema, destacando os primeiros passos a serem adotados pelos municípios sergipanos, apontando o mapeamento de competências, o conhecimento do perfil profissiográfico e a necessidade de capacitação.

Fenili (2016, p. 6) lembrou de que cada um dos órgãos da administração brasileira deteria sua cultura organizacional própria e, quando se remetesse aos setores de compras dos órgãos públicos, seria possível encontrar três culturas distintas interferindo em suas atividades (Figura 5):

**Figura 5** – Cultura organizacional no setor de compras públicas



**Fonte:** Fenili (2016)

Entendendo que as três se sobrepõem em determinado momento, o autor promoveu uma análise individualizada de cada.

Para Fenili (2016, p. 6-7), a **cultura nacional brasileira** descenderia da multiplicidade étnica e da combinação desigual do território brasileiro, que acabariam definindo traços culturais, os quais considerou relevantes para a análise organizacional: a *hierarquia*, o *personalismo*, a *malandragem* e o *aventureiro*. Trouxe ainda a tendência central da cultura em relação ao fato de flexibilizar normas nas relações pessoais em detrimento da lógica contratual e da rígida observância das regras.

Na análise da **cultura do setor público brasileiro**, Fenili (2016, p. 7-8) destacou o apego às regras, às rotinas, à supervalorização hierárquica, ao paternalismo e ao apego ao poder, dentre outras acrescidas às características básicas das organizações. Apontou que estes fatores seriam, inclusive, entraves para a inovação junto ao setor público, destacando como 'barreiras culturais' o *burocratismo*, o *autoritarismo*, a *aversão a inovação*, o *paternalismo*, o *aproveitador* e o *reformismo*.

Em seguida, numa análise da **cultura própria do setor de compras**, Fenili (2016, p. 8-9) resumiu que os principais aspectos daquela seria o *apego a rotinização do trabalho*, o *senso de responsabilidade* e a *elevada percepção de controle*.

Realizadas suas considerações, o autor concluiu que o papel do gestor estaria no esforço de bem administrar todos esses traços culturais, principalmente aqueles que seriam tidos como entraves à inovação na gestão pública, motivo pelo qual vislumbra-se na gestão por competência aplicada ao setor público uma provável solução adequada, principalmente neste momento de mudança de marco regulatório das compras governamentais.

A definição do perfil profissiográfico e o mapeamento das competências seriam fundamentais para as mudanças. Brambilla *et al.* (2014, p. 46) trouxeram que o diagnóstico (mapeamento por competências) permitiria identificar lacunas existentes entre a competência necessária e aquelas que já se encontrariam na organização. Informações como estas permitiriam que os gestores públicos pudessem planejar ações que viabilizariam a captação adequada do pessoal, considerariam ações paralelas de capacitação e desenvolveriam as competências, otimizando os espaços deixados pelas lacunas.

De acordo com Dezinot (2003), o perfil profissiográfico possuiria uma abrangência muito maior que uma simples descrição de cargos, posto que aprofundaria e detalharia, em termos de pré-requisitos, as especificações necessárias ao desempenho competente das tarefas e atribuições (FAIAD *et. al.*, 2012, p.393)

Para Faiad *et. al.*, (2012, p. 393-394) a análise profissiográfica permitiria obter um estudo detalhado das tarefas inerentes ao determinado cargo, apresentando especificação do nível de dificuldade, de importância e de frequência com que elas ocorrem, identificando no indivíduo as características pessoais necessárias ao bom desempenho do cargo, sem descuidar das restritivas ou impeditivas. Poderia, ainda, ser utilizada na determinação de critérios avaliativos, auxiliando a área de treinamento e a capacitação da organização.

No que concerne ao processo de mapeamento de competências, Leme (2015, p. 4-7) entendeu que este deveria ocorrer pautado nas atribuições que o servidor tenderia a executar de acordo com sua lotação. O autor entendeu que seria possível obter resultados utilizando o mapeamento e a descrição das funções, apesar de afirmar que o tema ainda geraria muitas discussões, sendo, porém, muito incipiente no setor público.

Importante destacar que a definição do perfil profissiográfico dos agentes públicos em confronto com o mapeamento das competências poderia gerar desconfortos, visto que o Manual Técnico apresentado atenderia a gestões municipais sergipanas impessoalmente, as quais, não raro no cenário nacional, poderiam encontrar questões políticas que viessem a interferir nas decisões dos seus gestores. Na visão de Gouveia (2015, p. 81), a lei que definiu os termos das contratações comissionadas poderia ser considerada uma vantagem para quem pretende usar a gestão municipal de má-fé, destacando que as contratações para tais cargos aconteceriam de maneira frouxa, visando atender, quando não, a questões pessoais, as partidárias, pensamento que parece justificar a efetividade trazida pela Lei nº 14.133/2021 nas posições decisórias.

Para Torres (2021, p. 101), a exigência da Lei Federal nº 14.133/2021 de se valer apenas de servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente para determinadas atribuições de forma potencial, na perspectiva de trazer benefícios de interesse público, dificultaria os compadrios e as relações pouco profissionais, alimentadores da corrupção e ineficiência, mas que poderia gerar

problemas em pequenos municípios não detentores de tal condição de capital humano qualificado.

Atento a probidade administrativa, Matias-Pereira (2010, p. 178) apontou que não deveria prevalecer tanto o desejo quanto à vontade pessoal na Administração Pública, quiçá a partidária. Nesse ponto, seria realmente necessário haver disposição do gestor, numa gestão de risco pessoal, praticar seus próximos atos, caso pudessem vir a sofrer possíveis pressões partidárias.

Para esse processo avaliativo, Leme (2015, p. 7) destacou haver questões culturais influenciadoras devido às possíveis existências de fortes ranços e pela “proteção” da estabilidade. Iniciar por um processo de avaliação que não deixasse claras as expectativas necessárias para que o servidor cumpra com o seu papel e em que ele será avaliado, de maneira menos subjetiva possível, seria querer chegar exatamente nos mesmos resultados insatisfatórios (LEME, 2015, p. 7).

Outro aspecto importante que pode ser detectado foi que o gestor municipal precisaria perceber a necessidade de capacitação de servidores que assumiriam tais funções administrativas. Nesse sentido, teria que contar com uma Secretaria, de Planejamento ou de Administração ou aquela que exerça o controle de pessoal no município, altamente preparada para aplicação de uma gestão estratégica de recursos humanos.

Notoriamente, a atual gestão estratégica de recursos humanos observada no setor público seria uma curva meramente burocrática e fora da sua finalidade precípua. Para Gomes (2014, p.6), muitas vezes, este setor destacado apenas como aquele responsável pela folha de pagamento, iria além disso. Para o autor, englobaria processos estratégicos e operacionais, além do capital humano.

Planejar, captar, desenvolver e avaliar a organização, trazidas por Gomes (2014, p. 6), seriam ações muitas vezes desconhecidas, principalmente em escala municipal, que veriam na capacitação um gasto quando deveria entender se tratar de um investimento que trará segurança jurídica na aplicação dos recursos públicos, sem adentrar no mérito do maior aproveitamento destes, já que está se tratando de compras governamentais.

Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, a área de RH continua limitada a esse papel, ficando conhecida como departamento de pessoal. A inexistência da definição de diretrizes gerais para as políticas de recursos humanos aliada à falta de informação faz com que a área de RH no setor público continue a possuir uma imagem burocrática, associada à



ineficiência. De modo geral acaba sendo uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha para “apagar incêndios” constantemente, priorizando tarefas rotineiras e emergenciais, onde atividades como definição de políticas para contratar, capacitar e remunerar ficam em segundo plano. (DUTRA, 2009, p. 38)

A partir disso, para a distribuição dos agentes públicos nas respectivas atribuições, o gestor municipal não deve esquecer o princípio da segregação das funções, a exemplo da jurisprudência do TCU, tal como visto nos acórdãos 1.375/2015 (Plenário)<sup>6</sup> e 1.278/2020 (Primeira Câmara)<sup>7</sup>, mesmo que existam ponderações por municípios e por órgãos com efetivo reduzido. Por este motivo seria necessário fomentar a capacitação dos agentes públicos, alinhando-os produtivamente aos objetivos da gestão.

No estudo produzido por Faiad *et. al.* (2014, p. 397) restou observado que, na literatura pertinente à análise profissiográfica e ao mapeamento de competências, não se constatou referências disponíveis de forma conjunta. No entanto, concluiu afirmando que ambas poderiam ser colocadas em prática conjuntamente, por meio do estudo científico das atribuições e das responsabilidades dos cargos, da descrição detalhada das atividades e tarefas, da identificação dos conhecimentos, das habilidades e das características pessoais necessárias para sua execução e identificação de características restritivas ou impeditivas para o cargo (FAIAD *et. al.* (2014, p. 401).

Para os autores,

As implicações práticas dessas ferramentas no contexto das organizações não se restringem à área de seleção, mas podem ser aplicadas ao planejamento estratégico da organização, ao fornecimento de insumo para ações de intervenção na estrutura da organização, ao incremento do capital humano no trabalho, ao subsídio para cursos de capacitação e formação e ao auxílio na área de treinamento e desenvolvimento, dentre outras aplicabilidades (FAIAD *et. al.* (2014, p. 401).

---

<sup>6</sup> “9.8.5. **ilicitude** do exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, o que ocorreu no processo da contratação efetivada mediante o Pregão 18/2013, por atentar contra o princípio da segregação das funções”. AC 1375/2015-P. Disponível em: <<http://bit.ly/3puF6sD>>. Acesso em: 17 Fev. 2021.10.1

<sup>7</sup> 9.2.1. “participação [...] na fase interna da licitação e na condução do Pregão Eletrônico 06/2015, o que evidencia falha na segregação de funções do Instituto, além de **afrontar** o princípio da moralidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal c/c art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993”. AC 1278/2020-1C. Disponível em: <<http://bit.ly/3qwxJSR>>. Acesso em: 17 Fev. 2021

Posto isso, o estudo realizado permitiu ao gestor municipal poder compreender qual o perfil ideal para definição dos agentes públicos envolvidos nas compras governamentais, identificando aqueles servidores capazes de assumir as atribuições trazidas pela nova lei de licitações. Por meio do processo de gestão por competências, também seria possível uma avaliação continuada por meio de indicadores de desempenho bem como o estabelecimento de planos de capacitação prévios, à atuação como agentes públicos, e continuados, com o intuito de manter os servidores atualizados em um cenário novo.

### 3 OBJETO DE ESTUDO

A definição do objeto de estudo foi caracterizada como desdobramento da pergunta básica do estudo, ou seja, os itens que foram pesquisados para solucionar o problema de pesquisa (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 94).

O objeto de estudo trouxe uma elaboração de proposta de formatação das equipes de compras governamentais junto aos municípios sergipanos, observando as exigências de gestão por competências trazida pela nova lei de licitações, com o intuito de responder ao questionamento: Como estruturar as compras governamentais, observando o perfil profissiográfico dos agentes públicos das funções essenciais, visando o atendimento às exigências propostas pela nova lei de licitações?

A delimitação do objeto do estudo considerou-se municípios selecionados dentro da divisão territorial sergipana contida no Decreto nº 24.338/2007 (Tabela 1).

**Tabela 1 – Territórios de Planejamento – Estado de Sergipe**

<b>Territórios de Planejamento – Estado de Sergipe</b>		
<b>CÓDIGO DO TERRITÓRIO</b>	<b>TERRITÓRIOS DE PLANEJAMENTO</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
TP 01	SUL SERGIPANO	Araúá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Pedrinhas, Salgado, Santa Luzia do Itanhi, Tomar do Geru e Umbaúba
TP 02	CENTRO SUL SERGIPANO	Lagarto, Poço Verde, Riachão do Dantas, Simão Dias e Tobias Barreto
TP 03	GRANDE ARACAJU	Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga D'Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Laranjeiras, São Cristóvão e Santo Amaro das Brotas
TP 04	LESTE SERGIPANO	Capela, Carmópolis, Divina Pastora, General Maynard, Japarutuba, Pirambu, Rosário do Catete, Santa Rosa de Lima e Siriri
TP 05	AGRESTE CENTRAL SERGIPANO	Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Ribeirópolis, São Domingos, São Miguel do Aleixo, Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Itabaiana, Macambira e Malhador
TP 06	BAIXO SÃO FRANCISCO SERGIPANO	Amparo do São Francisco, Brejo Grande, Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, São Francisco, Telha e Canhoba
TP 07	MÉDIO SERTÃO SERGIPANO	Aquidabã, Cumbe, Feira Nova, Graccho Cardoso, Itabi e Nossa Senhora das Dores
TP 08	ALTO SERTÃO SERGIPANO	Canindé do São Francisco, Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha

Fonte: Manual de Elaboração do Orçamento, 2020

As fronteiras dos territórios de planejamento de Sergipe foram demarcadas por aspectos geo-ambientais, econômico-produtivos, político institucionais, sociais e culturais (FALCÓN; SANDES, 2018, p. 50). A densidade demográfica dessas regiões foi representada na Tabela 2:

**Tabela 2 – Densidade demográfica da Territorialização**

<b>TERRITÓRIOS DE PLANEJAMENTO</b>	<b>ÁREA (KM2)</b>	<b>POPULAÇÃO (HAB) ESTIMADA 2021<sup>8</sup></b>	<b>DENSIDADE DEMOGRÁFICA (HAB/KM<sup>2</sup>)</b>
<b>SUL SERGIPANO</b>	3.126,952	268.973	86,018
<b>CENTRO SUL SERGIPANO</b>	4.304,495	243.416	56,549
<b>GRANDE ARACAJU</b>	2.101,980	1.078.785	513,223
<b>LESTE SERGIPANO</b>	1.511,963	113.391	74,996
<b>AGRESTE CENTRAL SERGIPANO</b>	3.144,948	256.062	81,420
<b>BAIXO SÃO FRANCISCO SERGIPANO</b>	1.875,617	124.481	66,368
<b>MÉDIO SERTÃO SERGIPANO</b>	1.579,709	69.078	43,728
<b>ALTO SERTÃO SERGIPANO</b>	4.918,699	166.281	33,806

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de IBGE (2020)<sup>9</sup>

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 94), após extrair o objeto de pesquisa da questão central, tornou-se possível verificar o direcionamento da pesquisa por meio dos objetos de estudo levantados a partir do desdobramento da questão delimitada como problema de pesquisa.

A territorialização trazida pelo decreto estadual focou em ações e políticas públicas permitindo a participação popular ampliada e o respeito as peculiaridades culturais do povo sergipano. Proporcionou ainda um desenvolvimento equânime entre elas, sendo este o motivo pelo qual o objeto de estudo realizou suas atividades seguindo a mesma divisão, desenvolvendo-o em cidades pontuais para que, posteriormente, pudesse transbordá-lo às demais cidades pertencentes às respectivas regiões.

Falcón e Sandes (2018, p. 50) destacou que a divisão territorial proposta trouxe como novidade equacionar o desenvolvimento local observando critérios como organizações e representações político-institucionais existentes, capacidade

<sup>8</sup> Dados estimados do IBGE com base em 1º/07/2021 para o Estado de Sergipe. Disponível em: <<https://bit.ly/RegSEhab>>. Acesso em: 29 Set 2021.

<sup>9</sup> Dados do IBGE com base em 2020 para o Estado de Sergipe. Disponível em: <<https://bit.ly/RegiaoSEM2>>. Acesso em: 29 Set 2021.

de auto-organização da comunidade na busca de soluções, identidade cultural, pertencimento, autoestima e confiança coletiva. Segundo os autores, a validação da territorialização deu-se por populares, acadêmicos e gestores públicos municipais e estaduais, contando com consultas públicas e planejamento participativo na formação da identidade territorial. Observada individualmente essas regiões:

- o SUL SERGIPANO foi marcado pela singularidade e invenção. Culturalmente, Sergipe (2010, p. 137) apresentou as tradicionais quadrilhas e pés de serra, além do famoso Barco-de-fogo, movido a coloridos e ruidosos fogos de artifício, que atraiu a atenção do país para Estância. Também trouxe a tradição das cerimônias religiosas ou das festas e folguedos populares, tais quais o Reisado, o Samba de Coco e a Capoeira. Economicamente, Sergipe (2010, p. 137) destacou o cultivo da laranja, que substituiu o de cana-de-açúcar, sendo anualmente realizada uma festa regional em Boquim, com músicos, artistas populares e forrozeiros, relembrando o velho rito de festejo agrícola, típico em comunidades tradicionais.

- o CENTRO SUL SERGIPANO teve sua ocupação e economia marcada pela forte especialização na pecuária, que, segundo Sergipe (2010, p. 165), remetia as tradicionais cavalgadas e vaquejadas, além de ter representado, em Tobias Barreto, a qualidade e variedade de bordados, rendas, tecelagem e couro. Na agricultura, destacou-se pelas culturas mais tradicionais (mandioca, feijão e milho), concitando a existência da cultura do fumo, de forma significativa, e da citricultura, restrita a Lagarto e Riachão do Dantas, sendo a principal exploração a laranja. Sergipe (2010, p. 165) expos a riqueza musical trazida por Filarmônicas tradicionais, pés de serra e Samba de Coco, além de atrativos coreográficos incomuns, tais quais o Maculelê, a Dança de São Gonçalo, a Capoeira e o Reisado, além de manter viva a tradição da Cilibrina, abertura dos festejos do ciclo junino promovida só por homens, com grande participação popular, bem como um espetáculo popular associado à resistência negra e a autoafirmação de quilombolas.

- a GRANDE ARACAJU basicamente concentrava a metade da população e para Sergipe (2010, p. 53) era rica em cultura que envolve construções históricas e modernas, onde se destacou jóias arquitetônicas do passado (São Cristóvão e Laranjeiras) em convivência com o urbanismo inovador da capital, que teve em 1855, a construção de um porto e o planejamento geométrico, como sinônimo do progresso. Sergipe (2010, p. 53) destacou o legado patrimonial histórico e arquitetônico antigo Vale do Cotinguiba, originários da riqueza do açúcar e das

manifestações culturais e religiosas característicos do afro-brasileiro. Nesse aspecto cultural harmônico, o artesanato, culinária e música popular foram representadas no Mercado Thales Ferraz, que acolhe, estimula e fortalece as manifestações interioranas até os dias atuais.

- o LESTE SERGIPANO apresentado por Sergipe (2010, p. 179) contrasta sua vocação artesanal – a exemplo da Renda Irlandesa (Divina Pastora), fabrico de selas de montaria (Santa Rosa de Lima) e artesanato em palha e cipó (Japarutuba e Pirambu) – com grandes investimentos em açúcar e álcool e em exploração do petróleo e gás.

- o AGRESTE CENTRAL SERGIPANO trazido por Sergipe (2010, p. 151), destacou-se nacionalmente pelo pioneirismo em vários ramos de negócio, por meio de seu espírito realizador, comercial e empreendedor, provavelmente forjados nas feiras regionais, que além de grande mercado de troca, compra e venda de bens, destacaram as iguarias, artesanato variado e grande diversidade e qualidade das frutas, verduras e carnes. Em Itabaiana, uma festa especial reúne, até hoje, milhares de profissionais do volante (Festa do Caminhoneiro), sem mencionar seu destaque nacional devido à fabricação de carrocerias.

Esse progresso conduzido hoje pelos caminhões do Agreste se iniciou com o trabalho do vaqueiro, que submeteu os ocupantes originais do lugar e, depois de colonizar as terras indígenas, fez florescer as fazendas de criação. O gado e o cavalo (usado como montaria para o trato das fazendas e meio de transporte durante séculos) marcaram a cultura local. Daí a permanência e o sucesso das cavalgadas, vaquejadas e das corridas de argola. Forrós, Pés de serra, Guerreiro, Aboiadores e Bandas de Pífanos, Cacumbi e Reisado são encontrados em alguns municípios da região que sedia também um Museu do Cangaço, em Frei Paulo, especialmente dedicado ao tema e que mantém viva a admiração de todos por esses bandoleiros rurais que destacaram o nome do Nordeste. (SERGIPE, 2010, p. 151)

- o BAIXO SÃO FRANCISCO SERGIPANO se trata de uma região banhada pelos últimos quilômetros do Rio São Francisco até sua foz. Sergipe (2010, p. 115) destacou seu território como culturalmente ativo, diversificado e pujante, a exemplo do festejo trazido pela procissão do Bom Jesus dos Navegantes por vários municípios do território. Vistos como ribeirinhos, percebeu-se a presença forte da culinária marítima somada a tradição pecuária que trouxe a carne de sol como iguaria sergipana. Observou ainda, em meio ao bordado de ponto de cruz (ruas de

Telha, Cedro, Canhoba ou Própria) e ao artesanato (em quase todos), festas e manifestações religiosas e culturais. Economicamente teria a agricultura local, produtora de cana, arroz, mandioca, milho, feijão, amendoim, fava, abacaxi, banana, coco e gado.

- o MÉDIO SERTÃO SERGIPANO foi reconhecido por Sergipe (2010, p. 105) como autêntica por suas invenções: único lugar do mundo onde se poderia comer carne do sol com traíra (Nossa Senhora das Dores) ou provar uma galinha de capoeira com fava (Cumbe). Tão tradicional quanto, era uma divertida Corrida de Jegue (Itabi) ou um rodeio profissional. Para ele, a criatividade local em nada contraria o amor às tradições. Seu artesanato vinha da pedra, da palha, do cipó, da cerâmica e da madeira, produzidos por uma cadeia sucessória de longa data, transmitidos de pais para filho. Possuía também uma forte e bicentenária manifestação religiosa, encontrando-se a prática da penitência (Procissão do Madeiro).

Nítidas expressões simbólicas da ocupação territorial que foi feita à custa de sofrimento, de dores resultantes da submissão indígena e da conquista do lugar pela expansão pecuária. As festas ligadas à atividade pecuária têm um grande destaque, proporcional à história local que, junto a eventos como a Festa do Abacaxi, de Graccho Cardoso, promovem o enlaçamento das manifestações tradicionais com as expressões modernas dinamizando vivamente a cultura local. (SERGIPE, 2010, p. 105)

- o ALTO SERTÃO SERGIPANO ganhou o destaque de Sergipe (2010, p. 83) em dois pontos: os achados arqueológicos da sociedade canindé, datados de oito mil anos atrás, que iluminam, até hoje, o passado ancestral e revelariam a presença humana na bacia do São Francisco, há milênios; e a hidrelétrica do Xingó, com um lago artificial de 65 km<sup>2</sup>, considerando se tratar da capacidade de evolução da engenhosidade humana, desde a idade da pedra lascada a era das barragens, transformando o ambiente natural. Economicamente, desenvolveu uma agricultura regular, com ênfase no milho e feijão, cultivados nas duras condições climáticas locais. Culturalmente se observou uma demarcação de recorte étnico. Afirmção espacial quilombola, dos índios Xocós e seu Toré, além dos sem-terras, socialmente ativos e economicamente produtivos, demonstraram nesse território o cenário de construção de um mundo de lutas, o qual incluiu a presença inesquecível do Rei do

Cangaço nordestino, o Lampião. Eternizado pela consciência popular, foi na Grotta do Angico que tombou, após quase duas décadas de escaramuças com a polícia.

Demonstrado as limitações territoriais, distribuídas pelo Decreto Estadual nº 24.338/2007, e alguns dos respectivos potenciais socioculturais e econômicos, restou acertada a escolha de um representante de cada, permitindo unificar o estudo visando um resultado comum. Desta forma, a metodologia contida no próximo capítulo foi proposta, visando apresentar um manual técnico que alinhou gestão do capital humano com a gestão das compras governamentais, sob o enfoque da nova lei de licitações, adaptáveis a todos os municípios sergipanos.



## 4 METODOLOGIA

Seguindo a concepção de Marcone e Lakatos (2003, p. 221), este tópico abrangeu o maior número de questionamentos: “como?”, “com quê?”, “onde?”, “quanto?”. Com o intuito de atender ao estudo, foram selecionadas municípios-chaves dentro da divisão territorial sergipana, de modo a delimitá-lo e viabilizar a proposta, considerando: Sul Sergipano, Centro-Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Agreste Central Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Médio Sertão Sergipano e Alto Sertão Sergipano, preferencialmente sob nova gestão.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Apontando Gil (2002, p. 131), a primeira decisão importante para elaboração do projeto consistiu na definição do nível da pesquisa, ou seja, se exploratória, descritiva ou explicativa.

O presente estudo apresentou uma pesquisa científica com objetivo exploratório. Para Prodanov e Freitas (2013, p. 52), essa caracterização, por ser preliminar, teria por fim proporcionar mais informações sobre o assunto a ser investigado, o que facilitou o delineamento do tema e orienta a fixação dos objetivos.

A pesquisa exploratória possui planejamento flexível, o que permite o estudo do tema sob diversos ângulos e aspectos. Em geral, envolve:

- levantamento bibliográfico;
- entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado;
- análise de exemplos que estimulem a compreensão. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52)

Tratou-se de um estudo de pesquisa exploratória-qualitativa, envolvendo documentos legais, sendo complementados com pesquisa de campo, mediante aplicação direta de um roteiro de entrevista junto aos agentes públicos, por meio da plataforma *google* formulários.

Percebendo que o estudo teria por finalidade o desenvolvimento e esclarecimento da nova normatização das compras governamentais e a necessidade de aplicação da gestão por competência dos servidores públicos envolvidos direta e indiretamente neste processo, buscou-se uma solução para gestores municipais sergipanos diante de uma provável problemática envolvendo seu quadro de pessoal.

O enquadramento da pesquisa quanto ao fim coadunou com Gil (2008, p. 27), trazendo as principais finalidades das pesquisas exploratórias, desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos, sendo pouco rígido e envolvendo levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso.

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (GIL, 2008, p. 27)

Já acerca da forma de abordagem do problema, a pesquisa poderia ser quantitativa ou qualitativa. Para Prodanov e Freitas (2013, p. 69-70), a pesquisa quantitativa traria tudo o que poderia ser quantificável e requereria uso de recursos e técnicas de estatística, enquanto a qualitativa consideraria haver uma relação entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, sendo a interpretação de fenômenos e a atribuição de significados tidas como básicas, não requerendo uso de métodos e técnicas estatísticas.

Ocorre que o estudo trouxe uma abordagem qualitativa, como pode ser visto a seguir, valendo-se da observação sistêmica e participante, bem como de entrevistas. (LAKATOS, 2003, p. 258).

O delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados. Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas. (GIL, 2008, p. 49)

Observou-se que houve correta escolha na forma qualitativa, não sem qualquer envolvimento estatístico. Gil (2008, p. 177) afirmou que nas pesquisas qualitativas não há possibilidade de separar a interpretação dos dados e sua análise, posto que seriam intimamente relacionados. Nas pesquisas qualitativas, especialmente, não seria possível como separar os dois processos, por essa razão, muitos relatórios de pesquisa não contemplariam seções separadas para tratar dos dois processos.

## 4.2 QUESTÕES DA PESQUISA

Foi realizada uma pesquisa de campo envolvendo agentes públicos municipais que atuam ou poderiam vir a atuar, direta ou indiretamente, com licitações e contratos, ou ainda junto às suas assessorias técnicas, totalizando 26 (vinte e seis) entrevistados, o que alcançou todos os municípios selecionados, dentro das 8 (oito) regiões sergipanas, com o intuito de responder aos questionamentos propostos:

a) Quais os perfis profissiográficos dos agentes públicos das funções essenciais trazidos pela nova lei de licitações?

b) Como identificar, nos servidores públicos municipais existentes, aqueles dotados das competências necessárias para desempenhar as atribuições previstas para agentes públicos de contratação?

## 4.3 DELINEAMENTO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O tipo de pesquisa caracterizado neste estudo levou em consideração o estudo de campo, tendo em vista a necessidade de o pesquisador ter passado maior parte do trabalho junto ao universo pesquisado.

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 59), o planejamento do estudo de campo apresentaria muito mais flexibilidade, podendo ocorrer mesmo que seus objetivos fossem reformulados ao longo do processo de pesquisa.

Dependendo das técnicas de coleta, análise e interpretação dos dados, a pesquisa de campo poderá ser classificada como de abordagem predominantemente quantitativa ou qualitativa. Numa pesquisa em que a abordagem é basicamente quantitativa, o pesquisador se limita à descrição factual deste ou daquele evento, ignorando a complexidade da realidade social. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 60)

Devido ao fato de que ter sido produzido um manual técnico, após a análise e interpretação dos dados coletados junto aos oito municípios sergipanos, pertencentes a diferentes territórios, restou caracterizado sua classificação como estudo de campo.

#### 4.4 UNIDADES DE ANÁLISE E CRITÉRIOS

Todo projeto deveria realizar estudos preliminares ou exploratórios tanto dos dados da realidade quanto de outros estudos e pesquisas realizadas, envolvendo o assunto ao qual deveria se desenvolver. Para Gil (2008, p. 105), cada pesquisa teria naturalmente objetivos diferentes de qualquer outra, no entanto seria possível definir elementos comuns que pudessem estar presentes em qualquer pesquisa. Concluiu o autor afirmando que no planejamento da pesquisa deveriam estar definidas categorias que pudessem orientar a coleta, a análise e a interpretação dos dados.

Neste sentido, a presente proposta apresentou uma categorização focada no Decreto nº 24.338/2007, do Estado de Sergipe, que distribuiu geograficamente os 75 municípios em 8 (oito) territórios de planejamento para realização de ações e políticas públicas. Dentro de cada um deles, houve a seleção de um município que teve mudança de gestão, assim elencados: Cristinápolis, Simão Dias, Laranjeiras, Carmópolis, Carira, São Francisco, Itabi e Canindé do São Francisco.

Outro fator determinante para a seleção dos municípios supracitados foi o fato da mudança de gestão vir acompanhada da mudança de situação e, conseqüentemente, representação partidária, onde se iniciaram novas equipes de trabalho junto aos setores que envolviam as compras públicas. Considerando o momento propício para apresentação de uma proposta voltada à gestão por competências focada nas compras governamentais, posto que se sugere a possibilidade de uma maior abertura entre instituição-órgão em virtude dessa nova gestão municipal, o produto apresentado ainda poderia ser utilizado pelos demais municípios sergipanos.

Uma vez que a divisão territorial proposta pelo Decreto Estadual nº 24.338/2007 agrupou as características comuns entre os municípios, a exemplo de questões ambientais, socioeconômicas e culturais, no tocante à gestão pública, foi possível presumir que, em sua maioria dentro de cada agrupamento, estes possuiriam a mesma dificuldade com pessoal.

Seguir o delineamento sugerido permitiu classificar adequadamente a pesquisa, após a análise e interpretação dos dados. Para Gil (2002, p. 48), o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados, tornaria possível, na prática, classificar às pesquisas segundo o seu delineamento.

#### 4.5 FONTES DE EVIDÊNCIAS

A proposta apresentada neste estudo apresentou uma característica exploratória, cujo produto permitiria uma intervenção junto às compras governamentais municipais, relacionando os agentes públicos envolvidos naquele processo à gestão por competências junto ao setor público, somente possível com proatividade do gestor municipal.

Para realizar esse desafio, com êxito, o pesquisador também deve estar preparado para fazer uso de várias fontes de evidências, que precisam convergir, oferecendo, desse modo, condições para que haja fidedignidade e validade dos achados por meio de triangulações de informações, de dados, de evidências e mesmo de teorias. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 64)

Além da legislação atual para as licitações e os contratos, no modelo anterior e no novo modelo, devido à coexistência destas até 1º de abril de 2023, foi possível adotar outros tipos de fontes de evidência, como documental, a exemplo de documentos administrativos, observação de agentes públicos no exercício da função, livros técnicos específicos, artigos publicados e entrevistas, priorizando os municípios escolhidos.

O estudo de campo contemplou aplicação de questionário em entrevistas semiestruturadas com agentes públicos da área pesquisada, inicialmente prevista para os meses de abril e maio de 2021, apenas se encerrando no mês de agosto de 2021. Esse estudo visou o mapeamento de pessoal e a compatibilidade com a proposta de perfil profissiográfico, nesta seleção dos 8 (oito) municípios-chave, pertencentes a diferentes territórios sergipanos definidos pelo decreto estadual: Cristinápolis, Simão Dias, Laranjeiras, Carmópolis, Carira, São Francisco, Itabi e Canindé do São Francisco.

Entrevista seria uma técnica muito utilizada na aplicação do mapeamento de competências e confrontaria a percepção dos entrevistados com os dados apurados na análise documental (BRAMBILLA *et al.*, 2014, p. 48). Aplicando o entendimento da autora ao setor público, essa prática permitiu que as competências relevantes ao desempenho das atribuições pelos servidores públicos viessem a ser corretamente identificadas.

A realização de entrevista como artefato auxiliar permitiu otimizar o mapeamento dos agentes públicos que integrariam as equipes de compras governamentais dos municípios, traçando-se a melhor estratégia que findou em um manual técnico com possibilidade de atendimento não apenas aos municípios pesquisados como os demais dentro de sua região geográfica. Tendo em vista que foi estudado um determinado grupo de servidores públicos, Gil (2008, p. 57) destacaria que esse estudo de campo utilizou muito mais técnicas de observação do que de interrogação.

No intuito de compreender ainda mais as dificuldades dos gestores de pessoal com a área de compras dos municípios, em termos de pessoal, realizou-se entrevistas não estruturadas com escritórios de assessoria técnica direcionada às licitações e contratos, que estariam atuando contratualmente junto aos municípios pré-definidos.

Os dados coletados serviram para ratificar a necessidade do manual técnico, permitindo a implantação da gestão por competências junto a formatação das equipes envolvidas nas etapas de compras e de contratações, trazidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos, sendo possível aprofundar o conhecimento teórico jurídico sobre o tema, e se haveria ou não sua correta aplicação.

#### 4.6 DEFINIÇÕES CONSTRUTIVAS

Durante a pesquisa tornou-se importante colocar em contato com os fatos, conceitos empregados e suas variáveis. Neste sentido, Gil (2008, p. 79-80) propôs que se deve primeiramente apresentar os principais conceitos do trabalho, no entanto, sem variáveis nesse estudo, por se tratar de pesquisa qualitativa.

**1. Município:** divisão administrativa de um estado com autonomia administrativa e constituído de órgãos político-administrativos próprios;

**2. Território:** divisão administrativa com agrupamento de municípios em regiões, proposta pelo Decreto nº 24.338/2007, do Estado de Sergipe;

**3. Gestor Municipal:** autoridade eleita responsável por planejar e gerenciar o município, durante um quadriênio definido, dotado de poder de decisão;

**4. Agente Público:** indivíduo que, em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce

mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública;

**5. Comissão de Contratação:** conjunto de agentes públicos indicados para atos de licitações e dos procedimentos auxiliares;

**6. Agente de Contratação:** pessoa designada pela autoridade competente para tomar decisões, acompanhar e executar atividades de licitação.

**7. Legislação:** corpo de lei que regulamenta uma matéria. No caso deste estudo, a legislação regulamentaria as licitações e contratos, subdividindo-a nas variáveis antiga e nova;

#### 4.7 CATEGORIAS ANALÍTICAS E ELEMENTOS DE ANÁLISE

O Quadro 2 apresentou as categorias analíticas e os elementos de análise alinhados aos objetivos específicos que constituíram a base do estudo, assim como o número de questões do roteiro de entrevista utilizado para atingir cada objetivo:

**Quadro 2** – Objetivos específicos, categorias de análise e elementos de análise

Objetivos específicos	Categorias de análise	Elementos de análise	Questões
Identificar os perfis profissiográficos dos agentes públicos das funções essenciais trazidas pela nova lei de licitações	Perfil profissiográfico	- Existência de regulamentação específica - Importância de definição de perfis - Atribuições contidas na nova lei de licitações para definição dos perfis	01 a 07
Mapear as competências necessárias para o desempenho das atribuições previstas pela nova lei de licitações, verificando se há necessidade de criação de cargos públicos específicos e de realização de concurso público para agentes públicos de contratações	Mapeamento de Competências	- GAP ou lacunas de competências - Identificação de servidores com perfis propostos - Levantamento da necessidade de treinamento dos servidores	08 a 15
	Concurso público	- necessidade de criação de cargo específico - necessidade de realização de concurso público específico	16

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2020).

#### 4.8 PROTOCOLO DE ESTUDO

A elaboração de um protocolo se fez necessária tão logo determinados o objeto de pesquisa e o número de casos a se pesquisar.

Para Gil (2002, p. 140), a elaboração do protocolo produz um artefato que

não apenas contém o instrumento de coleta de dados, mas também define a conduta a ser adotada para sua aplicação. O protocolo constitui, pois, uma das melhores formas de aumentar a confiabilidade do estudo de caso, e a elaboração torna-se mais importante nas pesquisas que envolvem múltiplos casos (GIL, 2002, p. 140)

As seções que devem constar no protocolo, segundo Yin (2001), são:

- a) *visão global do projeto*: para informar acerca dos propósitos e cenário em que será desenvolvido o estudo de caso. Essa seção pode envolver também a literatura referente ao assunto;
- b) *procedimentos de campo*: que envolvem acesso às organizações ou informantes, material e informações gerais sobre procedimentos a serem desenvolvidos;
- c) *determinação das questões*: estas questões não são propriamente as que deverão ser formuladas aos informantes, mas constituem essencialmente lembranças acerca das informações que devem ser coletadas e devem estar acompanhadas das prováveis fontes de informação;
- d) *guia para a elaboração do relatório*: esse item é muito importante, pois, com frequência, o relatório é elaborado paralelamente à coleta de dados. (YIN, 2001, p. 89)

Desta forma, elaborou-se um protocolo de estudos demonstrado no Quadro 3:

**Quadro 3** – Protocolo de Estudos

<b>Questão de pesquisa</b>	Como estruturar as compras governamentais com servidores efetivos e empregados pertencentes aos quadros permanentes públicos nos municípios sergipanos visando o atendimento às exigências propostas para a nova lei de licitações?
<b>Unidade de análise</b>	Cristinápolis, Simão Dias, Laranjeiras, Carmópolis, Carira, São Francisco, Itabi e Canindé do São Francisco
<b>Limite de tempo</b>	2021
<b>Fontes de dados e confiabilidade</b>	Cruzamento entre dados coletados mediante entrevistas semiestruturadas e não estruturadas, análise documental e aplicação do método 5W2H
<b>Validade de construtos</b>	Fontes múltiplas de evidência (entrevistas, documentos legais e administrativos e ferramentas de gestão)
<b>Questões do estudo de campo</b>	a) Quais os perfis profissiográficos dos agentes públicos das funções essenciais trazidas pela nova lei de licitações? b) Como identificar, nos servidores públicos municipais existentes, aqueles dotados das competências necessárias para desempenhar as atribuições previstas para agentes públicos de contratação?
<b>Procedimento de campo do protocolo (PREPARAÇÃO)</b>	Elaboração do roteiro de entrevista Agendamento com os gestores municipais – unidades de análise
<b>Procedimento de campo do protocolo (AÇÃO)</b>	Agendamento das entrevistas Realização das entrevistas Transcrição das entrevistas
<b>Relatório do estudo de campo</b>	Consolidação dos dados Confronto dos dados com os objetivos da pesquisa

**Fonte:** elaborado pelo autor, a partir de Yin (2001)



#### 4.9 ANÁLISE DE DADOS

Na linha de Prodanov e Freitas (2013, p. 64), quando este pesquisador desenvolveu sua investigação, considerou o conjunto de proposições teóricas na condução da coleta e da análise de dados, eventos ocorridos ao longo de toda o processo investigativo.

Segundo Gil (2002, p. 19), um projeto especifica objetivos da pesquisa, apresenta a justificativa para sua realização, define a modalidade de pesquisa e determina os procedimentos de coleta e análise de dados. Essa coleta de dados teve por objetivo identificar os procedimentos adotados pelo pesquisador para obter informações dos dados coletados. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 129-130)

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 130), os critérios adotados para a análise de dados referem-se à clareza na sua análise, ao encadeamento lógico de evidências, à utilização de teste empírico, à construção da explicação e à comparação com literaturas conflitantes e similares. Miles e Huberman (1994), em uma das mais conhecidas obras que tratam da pesquisa qualitativa, apresentaram três etapas que geralmente seriam seguidas na análise de dados: redução, exibição e conclusão/verificação (GIL, 2008, p. 175). O autor definiu cada etapa da seguinte maneira:

- A redução dos dados consiste no processo de seleção e posterior simplificação dos dados que aparecem nas notas redigidas no trabalho de campo.
- A apresentação consiste na organização dos dados selecionados de forma a possibilitar a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento.
- A conclusão/verificação. A elaboração da conclusão requer uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações. A verificação, intimamente relacionada à elaboração da conclusão, requer a revisão dos dados tantas vezes quantas forem necessárias para verificar as conclusões emergentes (GIL, 2008, p. 175-176).

Após a realização da pesquisa de campo, os dados coletados foram selecionados e tratados, com o intuito de obter o correto mapeamento dos agentes públicos e a necessidade de treinamentos e capacitações.

A metodologia de mapeamento de competências foi empregada junto a outra metodologia trazida pela gestão por competências: o perfil profissiográfico. No

entanto, na busca pelo resultado, a gestão municipal deve estar disposta a aceitar as mudanças, inclusive sob a possibilidade de reinventar sua própria cultura organizacional.

Os dados tratados na pesquisa foram expostos em categorias que permitem o gestor identificar cada um dos procedimentos necessários à implantação da gestão por competência, trazendo-lhe uma descrição detalhada.

Por fim, valendo-se da experiência profissional, o estudo buscou apresentar um produto técnico viável, sugerindo à gestão municipal um fluxo ideal de trabalho que pode ser implementado junto às compras governamentais em estrita observância às condições trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021.

#### 4.10 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O processo de delimitação do tema só é dado como concluído quando se faz sua limitação geográfica e espacial, algumas vezes dependentes da disponibilidade de verbas (LAKATOS, 2003, p. 2018). O orçamento (“quanto?”) deve ser elaborado com bases realistas e incluir custos com pessoal e com material (GIL, 2002, p. 157).

A realização deste estudo não trouxe custos iniciais, contudo, a opção de execução do produto técnico pode apresentar variação, desde a manutenção do custo zero, mediante formação de parcerias com outras instituições públicas, a um custo variável, em decorrência da opção pela contratação de empresas especializadas para assessoramentos específicos, até a complementação do quadro atual de servidores públicos e sua necessidade de capacitação fora do calendário das Escolas de Governo, indicadas pela nova lei de licitações.

A viabilidade para os estudos foi alcançada diante da disponibilidade de conteúdos significativos contidos em bibliotecas públicas, livrarias-café e periódicos científicos contidos no sistema *qualis*, da CAPES, o que permitiu seu acesso na forma impressa e digital.

#### 4.11 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A proposta técnica teve alicerce na legislação antiga, porém ainda vigente (Lei Federal nº 8.666/1993, Lei Federal nº 10.520/2002, Decretos Federais etc.), na nova legislação (Lei Federal nº 14.133/2021), artigos em periódicos e revistas

especializadas, jurisprudências, doutrinadores e outros conteúdos jurídicos obtidos em sites especializados.

O produto técnico levou em consideração a entrevista como objeto de análise, mediante roteiro pré-definido. Seguindo Brambilla (2014, p.48), sendo a entrevista conduzida por roteiro, foi necessária a interpretação das respostas em uma pesquisa qualitativa, que permitiu identificar aspectos subjacentes de cada competência mencionada, a fim de apurar sua relevância.

A metodologia exposta neste capítulo permitiu integrar conhecimento e ação. Para Prodanov e Freitas (2013, p. 69), a ação seria um componente essencial do processo de conhecimento e de intervenção na realidade. Tal afirmação foi trazida pelo autor por acreditar que à medida em que a ação acontecia, novos problemas antes não pensados surgiram. Posto isso, sua análise e resolução sofreram modificações.

Deveria, então, haver uma proposta formulada. No presente caso, houve um cruzamento entre dados coletados por meio das entrevistas, semiestruturadas e não estruturadas, da análise documental e da aplicação do método 5W2H.

Por meio dessa ferramenta (5W2H), pertinente à execução da pesquisa, foi possível responder aos seguintes questionamentos: “o quê?” (assunto), “para quê?” (objetivo), “por quê?” (justificativa e problema), “como?” (método) e “onde?” (local) (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 151). Complementando a ferramenta e o entendimento daqueles autores, também foram respondidos os questionamentos do “quando?” e do “quanto?”, também pertinentes ao produto técnico, vez que a sigla trazida pela ferramenta se origina do inglês: what, who, why, where, when, how e how much.

## 5 ANÁLISE SITUACIONAL E DESCRIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

As licitações tiveram início no ordenamento legal brasileiro em 1862, com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, com o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio, e Obras públicas e acabou ganhando alguns artigos por ocasião da edição do Código de Contabilidade da União (Decreto-Lei nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922).

Tendo a União estabelecido uma reforma administrativa no âmbito federal, com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, logo os Estados e Municípios se viram obrigados a acompanhá-la, por força da Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968, já revogada, mas que previa a aplicação das normas de licitações previstas no DL nº 200/67 pelos demais entes.

Em que pese no ano de 1986, o DL nº 2.300, de 21 de novembro daquele ano, apresentar o primeiro Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, apenas se observou sua aplicação no âmbito da União. Com a Promulgação da CF/1988, e a definição da União como detentora da competência pelas normas gerais de licitações e contratos para todos os entes, Estados e Municípios se viram obrigados a seguir seu regramento, quando observados os artigos 22 e 37 da Carta Magna, contudo somente instituído derradeiramente com a Lei Federal nº 8.666/1993, ou seja, cinco anos depois.

Dentre os entes da federação, observou-se que o Estado de Sergipe teve sua lei própria apenas em 13 de março de 2006 (Lei Estadual nº 5.848), enquanto o município de Aracaju tratou apenas de regulamentar o que já estava previsto na própria lei federal. Dentre os municípios pesquisados, observou-se que nenhum editou sua própria legislação.

Diante dessas informações, como a Nova Lei de Licitações e Contratos trouxe a necessidade de regulamentar inúmeros pontos, sujeitos a consulta pública, principalmente no que concerne às atribuições dos agentes públicos e a importância proposta para a Gestão por Competências, decidiu-se por propor um estudo fundamentado acerca do traçar do perfil profissiográfico e do mapeamento das competências para as funções essenciais de compras públicas junto aos municípios sergipanos.

Por convivência com inúmeros servidores municipais em todo o estado sergipano, no período de 2017 aos dias atuais, foi possível perceber a inexistência

de um plano de carreiras, tão pouco a segurança dos servidores acerca das suas próprias atribuições, questões estas levantadas para ratificação nas entrevistas, representadas no capítulo seguinte.

Com o advento da nova lei de licitações e contratos, os municípios passam a ter uma nova preocupação, posto as exigências dos artigos 7º e 8º, os quais se rememora com destaque:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, **promover gestão por competências e designar agentes públicos** para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei **que preencham os seguintes requisitos:**

I - sejam, **preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;**

II - tenham **atribuições relacionadas a licitações e contratos** ou possuam **formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo** criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, **vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos**, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, **também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.**

Art. 8º A **licitação será conduzida por agente de contratação**, pessoa designada pela autoridade competente, entre **servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública**, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (grifamos) (BRASIL, 2021a)

O **agente de contratação** (servidor efetivo) previsto no *caput* do artigo 8º atende à modalidade 'concorrência', sempre que se licitar bens e serviços especiais, além de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, observados os critérios de julgamento: menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico, ou maior desconto (art. 8º, *caput*, c/c art. 6º, inc. XLI, da Lei nº14.133/2021) e para a modalidade 'concurso', voltada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento seria o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao

vencedor (art. 8º, *caput*, c/c art. 6º, inc. XXXIX, da Lei nº14.133/2021). **Este mesmo agente seria:**

a) designado **pregoeiro** (servidor efetivo), quando se tratar da modalidade 'pregão', modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, tendo como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto (art. 8º, *caput* e §5º, c/c art. 6º, inc. XLI, da Lei nº14.133/2021);

b) substituído pela **comissão de contratação** formada por, no mínimo, 03 (três) membros (preferencialmente servidores efetivos), nas licitações que envolvem bens ou serviços especiais (art. 8º, §2º, da Lei nº14.133/2021);

c) designado **leiloeiro** (servidor efetivo) responsável pela modalidade 'leilão', voltada para a alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance (art. 8º, *caput*, c/c art. 6º, inc. XL, da Lei nº14.133/2021);

d) auxiliado pela **equipe de apoio** (agente público) (art. 8º, §1º, da Lei nº14.133/2021)

Quando se tratar da modalidade 'diálogo competitivo', a condução dar-se por uma **comissão de contratação** composta de, pelo menos, 03 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, a qual manteria diálogo prévio com licitantes interessados na contratação de obras, serviços e compras, já em formato de licitação (art. 32, §1º, inc. XI, c/c art. 6º, inc. XLII, da Lei nº14.133/2021).

Existe ainda na NLLC a **Banca Técnica** com, pelo menos, 03 (três) membros responsáveis por atribuir notas a quesitos de natureza qualitativa no julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e pode ser composta por servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, ou por outros profissionais contratados, contudo supervisionados por agentes públicos (servidor preferencialmente efetivo) (art. 37, inc. II e §1º, inc. I e II, da Lei nº14.133/2021).

O recebimento de material, segundo o artigo 140 da NLLC, é provisório, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, e definitivo, por **servidor ou por comissão** designada pela autoridade competente (servidor(es) preferencialmente efetivo(s)) (art. 7º, inc. I, da Lei nº14.133/2021).

Para desempenhar as atribuições de **fiscal de contrato**, o artigo 117 da Lei Federal nº 14.133/2021 apontou que a execução do contrato deve ser acompanhada

e fiscalizada por um ou mais representantes da Administração especialmente designados (servidor(es) preferencialmente efetivo(s)). Em que pese não abordar sua responsabilidade, a NLLC destacou que, além da responsabilidade do fiscal de contrato, deve ser regulamentado também a atuação do **gestor de contrato** (art. 7º, inc. I, da Lei nº14.133/2021).

Das atribuições para desenvolvimento das licitações e relativos aos contratos, pontuadas no capítulo 2, seguindo a Lei Federal nº 8.666/1993, a NLLC recepcionou outras funções essenciais, para as quais serão designados agentes públicos:

a) **Comissão de pré-qualificação** (servidores preferencialmente efetivos), quando indicada pela Administração, responsável pelo recebimento e exame de documentos necessários ao procedimento técnico administrativo de pré-qualificação (art. 80, §4º, da Lei nº14.133/2021);

b) **Responsável pelo planejamento**, embora não relacionado pela NLLC, deduz-se sua existência na fase preparatória, por motivos óbvios, já que nenhum planejamento ou artefato se produz sozinho, se tratando, inclusive, de uma função essencial, a qual deve ser exercida preferencialmente por servidores efetivos (art. 12, inc. VII, c/c 7º, inc. I, da Lei nº14.133/2021);

c) **Agente de Contratação Direta**, com existência presumida, pode ser considerado uma função essencial por se tratar de agente público que formaliza o processo de contratação direta, sendo desempenhada, preferencialmente, por servidor efetivo ou de empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública (art. 73 c/c art. 7º, inc. I, da Lei nº14.133/2021);

d) **Controle Interno**, considerada uma função essencial, é o agente público designado pela autoridade máxima, considerando, preferencialmente, se tratar de servidor efetivo ou de empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública (art. 7º, inc. I, da Lei nº14.133/2021);

e) **Assessoria Jurídica**, considerada uma função essencial, é o agente público designado pela autoridade máxima, considerando, preferencialmente, se tratar de servidor efetivo ou de empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública (art. 7º, inc. I, da Lei nº14.133/2021); e

f) **Comissão de Apuração de Responsabilização**, composta por 02 (dois) ou mais servidores estáveis para condução do processo de responsabilização que ensejar nas sanções de impedimento de licitar e contratar e de declaração de inidoneidade para licitar e contratar. Não havendo estatutários, a comissão seria

composta por 02 (dois) ou mais empregados públicos pertencentes preferencialmente aos seus quadros permanentes, com, no mínimo, 3 (três) anos de tempo de serviço no órgão ou entidade (art. 158, *caput* e §1º, da Lei nº14.133/2021).

Observou-se, diante das exigências supra, a necessidade de reforçar a gestão por competências e, principalmente, designar servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração nas principais funções essenciais da etapa de seleção (licitação), nos termos do artigo 8º da NLLC, desejos legais visivelmente incompatíveis com a atual realidade encontrada em municípios sergipanos.

A análise do dispositivo acima, doutrinariamente, permitiu suscitar dúvidas acerca da sua aplicabilidade por estados, Distrito Federal e municípios, diante da prerrogativa de entendimentos acerca das normas gerais ou específicas para a administração. Desmistificando essas duas alternativas, na visão proposta por Moreira Neto (1988, pp. 149-162), após sintetizar diversas proposituras doutrinárias, cabe ao gestor municipal decidir pelo acolhimento ou não.

Se o entendimento para o gestor municipal seguiu a linha de NORMA GERAL (MOREIRA NETO, 1988, p. 149-150), este entendeu que, para tanto, o artigo 8º da nova Lei de Licitações e Contratos:

- Estabeleceu princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas;
- Não entrou em pormenores ou detalhes, tão pouco esgotou o assunto legislado;
- Apresentou uni regras nacionais aplicáveis a todos os entes públicos e em todas as situações homogêneas;
- Preencher apenas lacunas constitucionais ou que dispunham sobre áreas em conflito, além de se referirem a questões fundamentais; e
- Não violaram a autonomia dos Estados, além de não a considerar como normas de aplicação direta.

Caso tenha recaído no entendimento de NORMA ESPECÍFICA, o gestor municipal adotou que para estes dispositivos da nova lei de licitações e contratos que:

1º – A União está limitada à edição de *diretrizes nacionais* que se dirigem precipuamente aos legisladores estaduais, *para os quais são cogentes, direta e imediatamente eficazes.*

2º – As normas *específicas baixadas pela União juntamente com as normas gerais ou os aspectos específicos por acaso nestas contidas*, não têm



aplicação aos Estados-Membros, considerando-se normas particularizantes federais, dirigidas ao Governo Federal.

3º – Inexistindo, e enquanto inexistir, legislação estadual específica, tanto as diretrizes nacionais contidas nas normas gerais quanto sua pormenorização federal se aplicam subsidiariamente, direta e imediatamente às relações concretas nelas previstas.

4º – *Inexistindo normas gerais da União versativas sobre qualquer assunto ou aspecto que deva ser legislado pela modalidade de competência concorrente limitada*, o Estado-Membro poderá legislar amplamente a respeito, prevalecendo sua legislação até que sobrevenham diretrizes nacionais que com ela sejam incompatíveis.

5º – A normas específica estadual que regular, direta e imediatamente, uma relação ou situação jurídica concretamente configurada *afasta a aplicação de norma federal coincidente*, salvo se contrariar, diretrizes principiológicas de norma geral, na 3ª hipótese acima.

6º – Em razão de sua inafastável característica nacional, **não será norma geral a que dispuser sobre organização, servidores e bens dos Estados ou Municípios** mas, em consequência, simples norma inconstitucional. (grifamos) (MOREIRA NETO, 1988, pp. 161-162)

Para Dallari (2021), a redação da Lei Federal nº 14.133/2021 não trouxe uma formatação de lei nacional, o que permitiria uma igualdade de aplicação entre as três esferas, mas o espírito de uma lei federal ambiciosa e prolixa, com inúmeras remissões que podem dificultar sua aplicabilidade nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Reafirmando tal entendimento, destacou que os artigos 7º a 10, nos quais reside a abordagem prima acerca dos agentes públicos e consequente gestão por competências, não se tratou de dispositivos afetos à matéria de licitação, mas de organização administrativa, sendo assim, inconstitucional, por estabelecer impedimentos e obrigações que alcançariam a autonomia administrativa dos entes federados.

Seguindo o mesmo raciocínio, Torres destacou que

ao ultrapassar a condição de diretriz, orientando pela preferência, o artigo 8º define uma regra cogente, que impõe submissão. Com essa característica, tal disciplinamento claramente se reveste da condição de **norma materialmente específica, não vinculando Estados, Municípios** e o Distrito Federal, mas apenas órgãos e entidades federais (grifamos) (TORRES, 2021, p. 105)

No entanto, defendeu Torres (2021, p. 105) que o disposto no artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/2021 deveria continuar a ser observado, entendendo-o como uma diretriz expressa, motivo pelo qual agentes públicos designados para funções essenciais, tais quais os agentes de contratação e assessores jurídicos, sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública.

Observando o capítulo 3, a delimitação do objeto do estudo considerou municípios selecionados dentro da divisão territorial sergipana contida no Decreto nº 24.338/2007, em um total de 8 (oito) regiões, que, segundo Falcon e Sandes (2018, p. 50) foram demarcadas por aspectos geo-ambientais, econômico-produtivos, político institucionais, sociais e culturais, com o intuito de aplicação destes conceitos e diretrizes.

Após minucioso estudo das respostas obtidas por meio dos questionários e entrevistas, propostos com o intuito de produzir um produto técnico que pudesse ser viabilizado e aplicado a todos os municípios sergipanos, atendendo satisfatoriamente aos requisitos necessários para cumprimento da Lei Federal nº 14.133/2021, acerca das compras públicas e seu quadro de pessoal, propusemos um manual técnico contendo uma minuta de regulamentação da gestão por competência, aplicáveis aos municípios sergipanos, observando as limitações de pessoal e sua necessidade de capacitação continuada, buscando a efetividade na gestão pública municipal.

## 6 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa de campo mediante aplicação direta de um roteiro de entrevistas junto aos agentes públicos, por meio da plataforma *google* formulários e de entrevistas com escritórios especializados em consultoria e assessoria técnica das licitações e contratos nos municípios.

Conforme estudado no capítulo 4, esse estudo apresentou uma pesquisa científica com objetivo exploratório e com abordagem qualitativa. Seu caráter exploratório foi definido e consubstanciado em diversos autores, como Prodanov e Freitas (2013, p. 52), o qual afirmou que:

A pesquisa exploratória possui planejamento flexível, o que permite o estudo do tema sob diversos ângulos e aspectos. Em geral, envolve:

- levantamento bibliográfico;
- entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado;
- análise de exemplos que estimulem a compreensão. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52)

E Gil (2008, p. 27), defensor de que

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (GIL, 2008, p. 27)

Já sua abordagem qualitativa, teve respaldo em autores como Gil (2008, p. 49), tendo em vista que

O delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados. Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas. (GIL, 2008, p. 49)

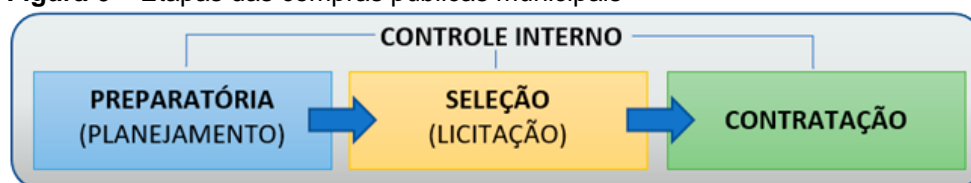
Assim sendo, a pesquisa envolveu 26 (vinte e seis) agentes públicos municipais que atuavam ou poderiam atuar, direta ou indiretamente, com licitações e contratos, e 02 (dois) assessores técnicos, alcançando todos os 8 (oito) municípios selecionados, dentro das 8 (oito) regiões sergipanas, distribuídos no Quadro 4 a seguir:

**Quadro 4** – Distribuição de entrevistados por local

LOCAIS ENTREVISTADOS	REGIÃO	QUANTIDADE DE RESPOSTAS
Cristinápolis	Sul Sergipano	05
Simão Dias	Centro Sul Sergipano	03
Laranjeiras	Grande Aracaju	04
Carmópolis	Leste Sergipano	06
Carira	Agreste Central Sergipano	02
São Francisco	Baixo São Francisco Sergipano	01
Itabi	Médio Sertão Sergipano	04
Canindé do São Francisco	Alto Sertão Sergipano	01
Escritórios de Consultoria e Assessoria Técnica Especializados em Licitações e Contratos	-	02
<b>Total de entrevistados</b>		<b>28</b>

**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

As etapas específicas do processo de contratação são definidas pela NLLC como preparatória (planejamento), seleção (licitação) e contratação, sendo, nos municípios, monitoradas por seu controlador interno, representando-os na Figura 6:

**Figura 6** – Etapas das compras públicas municipais

**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Setorizando os agentes públicos interessados na participação da pesquisa nas respectivas etapas do processo de contratação, observou-se que a maioria destes se encontrava diretamente envolvido com as licitações propriamente ditas, o que corresponde ao processo de seleção do fornecedor (57,69% dos entrevistados municipais), acompanhado daqueles pertinentes à etapa de planejamento, com 34,62% de participação.

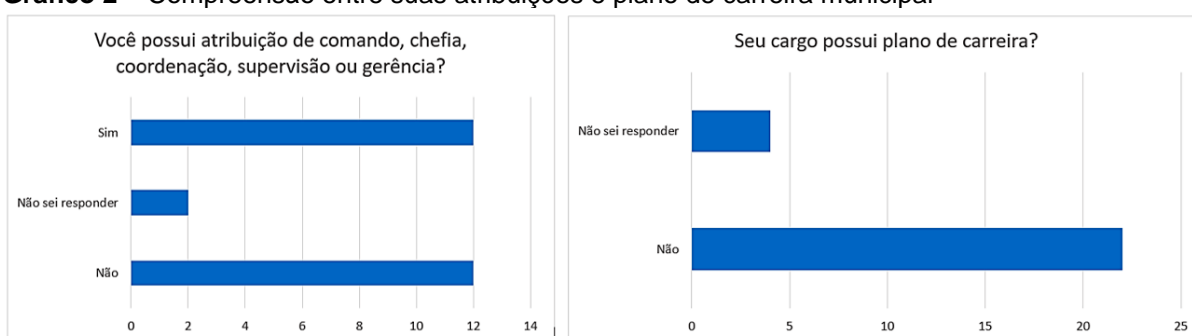
Dentre os entrevistados que correspondem à fase de seleção do fornecedor, composta por 15 (quinze) agentes públicos, quase a metade deles, ou seja, 7 (sete) servidores, corresponderiam aos agentes de contratação (pregoeiros e presidentes de CPL), enquanto outros 4 (quatro) servidores (aproximadamente 25% deste universo, seus auxiliares – equipe de apoio (membros da CPL e equipe de apoio).

Na etapa de planejamento, a pesquisa contou com a participação de 3 (três) Secretários, representando um terço daquele universo amostral, e em muitos municípios tido como aquele agente público que autorizará a contratação, além de



O que se percebeu durante as entrevistas foi que a maioria dos servidores, inclusive os ocupantes de cargos decisórios, tais quais os de coordenação, direção e chefia, possuíam dúvidas não apenas de suas atribuições como da própria estrutura administrativa. Corroborando com o estudado no subtópico 2.4, onde verificou-se a inexistência de profissionalização das compras públicas, no cenário nacional. Os entrevistados foram quase unânimes quando a pergunta foi sobre a existência de um plano de carreira, como apresentado no Gráfico 2 (comparativo), sendo que apenas 4 (quatro) não souberam responder, enquanto os quase 85% restantes afirmaram não existir.

**Gráfico 2** – Compreensão entre suas atribuições e plano de carreira municipal



**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Procurando entender melhor a estrutura administrativa municipal, analisada a lotação dos agentes públicos entrevistados. Em meio a dúvidas, foi possível observar certa insegurança nas respostas por eles trazidas, vezes com apoio visível de colegas, mas que permitiu resumi-las no Quadro 5, elaborado pelos seus próprios entendimentos:

**Quadro 5** – Compreensão de lotação administrativa pelos entrevistados

NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, QUAL A SUA LOTAÇÃO ATUAL?			
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, CONFORME RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS		ESTRUTURA ADMINISTRATIVA RESUMIDA	
Não entendi	1	Não entendi	1
Assessoramento	1	Assessoramento	1
Licitações e Contratos	4	Licitações e Contratos	4
Procurador do município	1	Jurídico	2
Secretaria de Assuntos Jurídicos	1	Planejamento, Administração e Finanças	16
Secretaria de Administração	3		
Secretaria de Administração, Planejamento e Orçamento	2		
Secretaria de Finanças	4		
Secretaria de Finanças, Administração e Planejamento	5		
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	2	Secretaria Municipal de Saúde	2
Secretaria Municipal de Saúde	2		
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

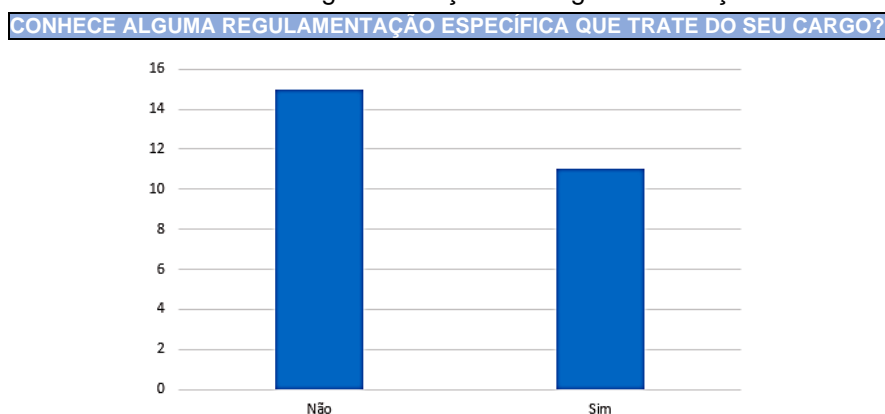
**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Um fato relevante trazido pelos entrevistados e observado no Quadro 5 foi as diferenças na estrutura administrativa de um município para outro. Então, pode ser observado a existência de uma Secretaria de Administração isolada, ou fundida àquela que seria de Finanças ou que seria de Planejamento, ou ainda não existia uma Secretaria de Administração, mas uma de Planejamento, Orçamento e Gestão. Houve um Projeto de Lei elaborado por cada gestor municipal, não necessariamente atual, votado e aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, posteriormente sancionado pelo prefeito.

Isso foi possível devido a prerrogativa trazida pelas respectivas Leis Orgânicas Municipais - LOM, que seria equivalente à Constituição Municipal (artigo 29, da CF/88). Desta forma, assim como ocorre na Constituição Federal, de 1988, no parágrafo 1º do seu artigo 61, toda e qualquer LOM aponta como iniciativa privativa do prefeito: a criação de cargos, funções ou empregos públicos; a organização administrativa; a criação de Secretarias; e outros pontos que não contrariem a CF/88.

Conhecendo um pouco mais a estrutura administrativa e o perfil dos agentes públicos entrevistados, percebendo certa fragilidade de entendimento sobre suas próprias atribuições, a pesquisa passou a próxima etapa, o que trouxe os questionamentos sobre normativos que especificassem as atribuições desenvolvidas pela área de compras públicas. Questionados sobre o conhecimento de regulamentação específica nos respectivos municípios, que tratasse sobre cargos e atividades inerentes, 57,69% informaram desconhecer, como visto no Gráfico 3. Dentre aqueles com resposta contrária, observou-se citações às Leis Federais nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e 10.520/2002 (Lei do Pregão), que serão revogadas expressamente em 1º de abril de 2023.

**Gráfico 3** – Conhecimento sobre regulamentação de cargos e atribuições

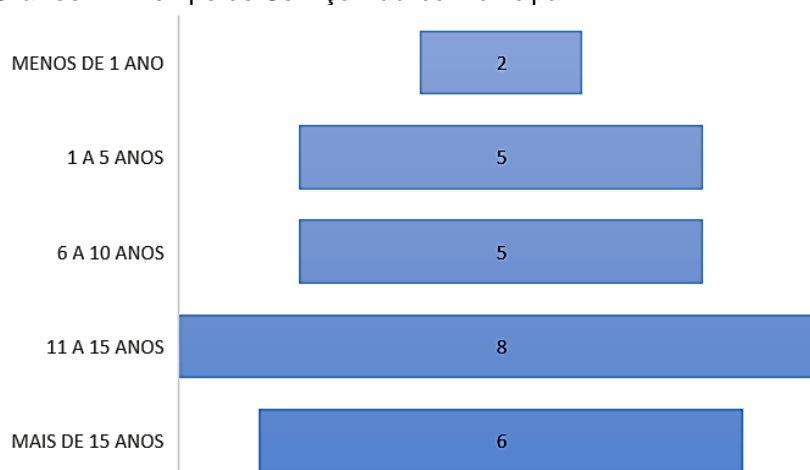


Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Para essa análise, as remissões às leis federais não foram respostas satisfatórias, por se tratar de respostas apresentadas sem a devida segurança pelos entrevistados. Outras respostas igualmente descartadas obtidas trouxeram menções à Constituição Federal, ao Tribunal de Contas de Estado e até a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras não elegíveis. Dentre as possíveis respostas coerentes, apenas 2 (dois) agentes públicos, dos 11 (onze) entrevistados que alegaram existir alguma legislação, apresentaram realmente leis municipais, ou seja, inferior a 10% do universo participativo, refletindo, mais uma vez, um possível despreparo profissional dos agentes públicos que atuam nas compras governamentais, direta ou indiretamente.

Os dados ficaram ainda mais preocupantes quando se observou o tempo de serviço público dos entrevistados, tendo a maioria mais de 10 anos de atuação (Gráfico 4), o que pode se tornar mais um desafio para o gestor municipal, cuja resposta será obtida por meio da correta aplicação da gestão por competências.

**Gráfico 4** – Tempo de Serviço Público Municipal

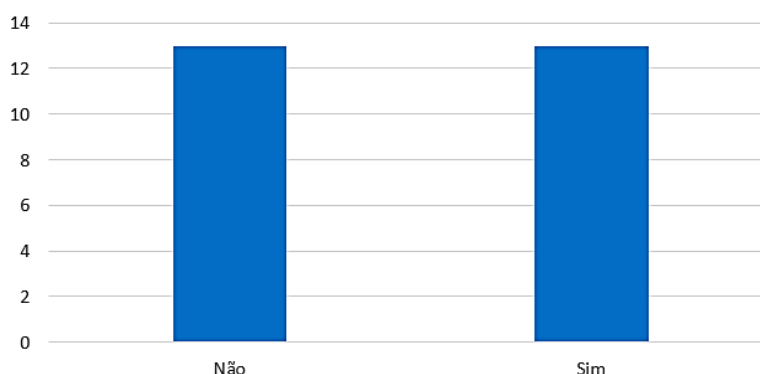


**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Outro dado relevante trazido pelos entrevistados relacionou as atividades administrativas desempenhadas nas compras públicas com questões de saúde. Segundo demonstrado no Gráfico 5, metade dos entrevistados considerou que o desempenho de suas atribuições apresentava riscos à saúde. Trata-se de uma informação extremamente importante, pois permitiu entender que não apenas teria necessidade de definir claramente os limites de atuação de cada um dos agentes públicos, mas também avaliar o grau de risco de cada um deles, mediante trabalho pontual proposto por métricas trazidas em legislação específica da segurança do trabalho.



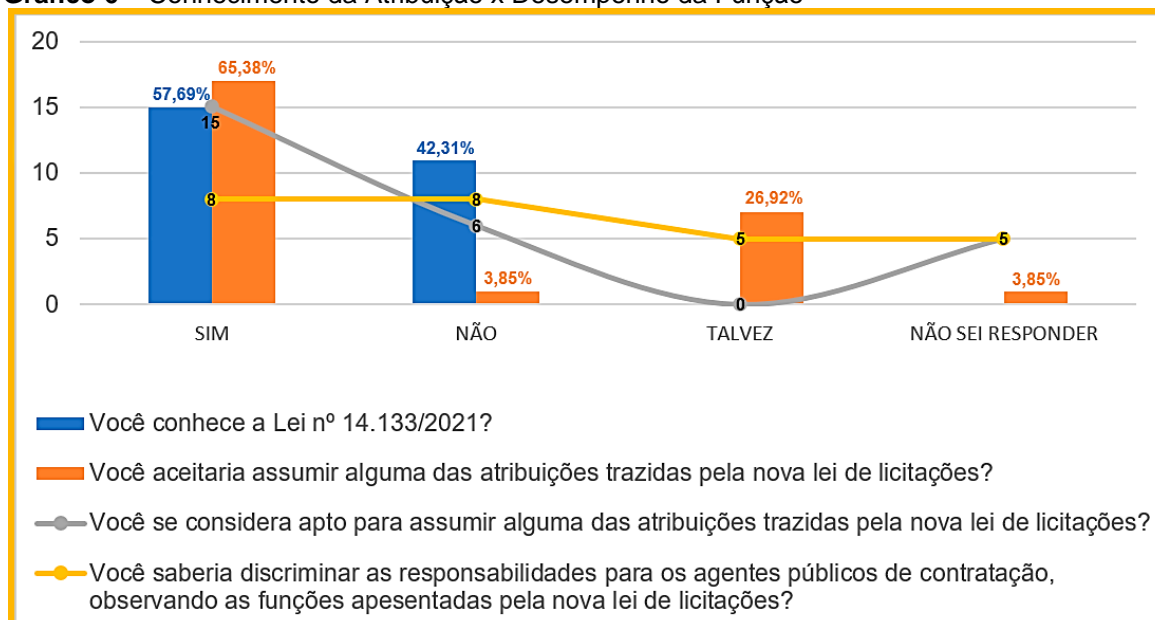
**Gráfico 5 – Atividade desempenhada com risco à saúde**  
 Você considera que sua atividade atual apresenta algum risco à saúde?



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Ainda focando na legislação e normatizações, após análise acerca do grau de conhecimento das atividades desempenhadas pelos servidores públicos municipais voluntários, a entrevista passou ao mérito do novo regramento trazido pela NLLC (Gráfico 6), esta que será a única norteadora das compras governamentais, a partir de 1º de abril de 2023, com a conclusão da fase de transição das leis.

**Gráfico 6 – Conhecimento da Atribuição x Desempenho da Função**



Fonte: elaborado pelo autor (2021)

De acordo com o gráfico supra, dentre os 26 (vinte e seis) entrevistados, apenas 57,69% afirmaram já conhecer a nova lei de licitações e contratos, no entanto, somente 3,85% deles não aceitaria assumir quaisquer uma das atribuições nela contida. Em um universo otimista onde 25 (vinte e cinco) agentes públicos

aceitem assumir quaisquer das atividades trazidas pela Lei nº 4.133/2021, apenas 15 (quinze) se consideraram conhecedores daquela.

Na análise comparativa que proporcionou o Gráfico 6, percebeu-se que, dentre os 15 (quinze) servidores que afirmaram conhecer a nova lei de licitações e contratos, 11 (onze) se consideraram aptos a desempenhar suas funções. Contudo, menos da metade (44,54%) alegaram conhecer as futuras atribuições dos agentes públicos de compras. Essa representatividade comparada ao universo amostral correspondeu a apenas 19,23% dos entrevistados.

Os dados foram preocupantes, pois, como foi observado, 5 (cinco) agentes públicos atenderiam às três premissas: 1. *conhecer a lei*; 2. *se considerar apto*; e 3. *conhecer as atribuições*. Ocorreu que, quando perguntado àqueles mesmos 11 (onze) servidores se aceitariam assumir alguma das atribuições trazidas pela nova lei de licitações, muitos que afirmaram sequer conhecer, cogitaram aceitar, representando 36,36% dos agentes que alegaram conhecer a lei e se considerar aptos, mesmo não conhecendo quais seriam as atribuições. Além destes, outros 3 (três) servidores que não conheciam a NLLC se consideraram aptos, enquanto outros 2 (dois) não souberam responder. Em suma, 34,62% dos agentes públicos entrevistados aceitariam assumir as atribuições propostas pela Lei nº 14.133/2021, mesmo sem o conhecimento da legislação, sendo que alguns, as próprias atribuições.

Como observado, dos 11 (onze) servidores que destacaram seu desconhecimento legal no Gráfico 6, quase metade (cinco) também não se consideraram aptos a assumir uma das atribuições trazidas pela lei, enquanto 2 (dois) não souberam responder. Em contrassenso, 4 (quatro) se consideraram, mesmo assim, aptos a assumir tamanha responsabilidade.

Analisados os questionários das perguntas apresentadas no Gráfico 6, curiosamente foi possível observar que dentre os 8 (oito) entrevistados que afirmaram conhecer as atribuições dos agentes públicos propostos na Lei Federal nº 14.133/2021, 2 (dois) deles afirmaram não conhecer a lei, enquanto aquele universo amostral dispusera de 15 (quinze) deles afirmando o contrário, o que se faz presumir que o conhecimento de 9 (nove) pode se restringir apenas a saber que a Lei Federal nº 14.133/2021 se trataria da nova lei de licitações e contratos, enquanto que os demais devem conhecer a NLLC, inclusive as atribuições dos agentes públicos envolvidos nas compras governamentais.

O que pode ser percebido, durante esse período, foi um pseudoconhecimento por parte dos servidores municipais que atuam em cargos afetos àqueles elencados pela NLLC para a realização das compras públicas. Segundo escritórios que prestam assessoria técnica aos municípios sergipanos, tem-se percebido muito pouco interesse dos gestores municipais em investir numa capacitação para seus servidores, muitos do qual mal remunerados para as responsabilidades que lhes são confiadas, simplesmente por entenderem se tratar de custos para a Administração.

Para os escritórios participantes, inclusive, preparar os servidores para o uso da Nova Lei de Licitações e Contratos também não tem sido uma preocupação, quiçá regulamentá-la no momento. O que foi percebido em algumas entrevistas foi que alguns servidores buscaram conhecimento por meio das redes sociais, em *lives* gratuitas, contudo, insuficientes para o mínimo de conhecimento necessário, o que pode gerar ainda mais incertezas acerca da aplicação da gestão por competências junto aos municípios.

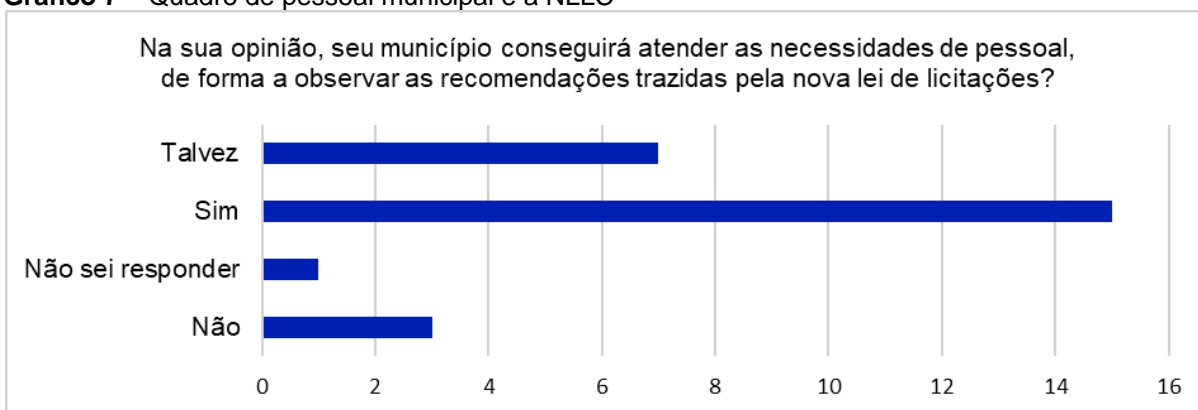
Um fato que ganhou destaque, por ocasião da sanção da Lei nº 14.133/2021, foi que os gestores municipais já queriam utilizar os novos limites de dispensa de licitação em seu primeiro dia. Ao questionar os escritórios participantes sobre a aplicação imediata pelos municípios acerca das compras de valor referencial em até 50 mil reais, em substituição aos 17,6 mil reais da lei anterior, esquivando-se de licitações, aqueles corroboraram com esta afirmação, pois vieram a acontecer desde o primeiro dia da vigência da nova lei, mesmo sendo-lhes exigido cautela. Para isso, há uma dependência dos mesmos agentes públicos, ainda não regulamentados e, tão pouco, capacitados, presumindo-se não haver um despertar para a gestão por competências trazida pela NLLC, apesar do interesse em gastar o dinheiro público de forma mais célere e, aparentemente, menos burocrática.

A bem da verdade, pareceu que, para alguns municípios sergipanos, a nova lei sequer foi sancionada e que grande parte iria valer-se a lacuna de 6 (seis) anos para se preocupar com seu capital humano. Dentre os municípios pesquisados, esse período mais elástico de organização alcançaria Cristinápolis, Carmópolis, São Francisco e Itabi. Sendo uma constatação unânime de quem acompanha de perto os municípios, aparentemente todos pretendem aguardar o final dos seus respectivos prazos para cumprimento integral das novas regras legais, principalmente no que concerne à gestão por competência. Para os escritórios prestadores de serviço, embora não se trate de uma lei difícil, por possuir muita informação contida na lei

anterior, a nova lei seria trabalhosa, motivo pelo qual gestores não pretendem cumpri-la de imediato, demonstrando, nos tempos atuais, total amadorismo da Administração Pública Municipal.

Apesar dessa afirmação, os servidores municipais demonstraram um quadro de otimismo, representado no Gráfico 7. Para a maioria deles, o município de sua lotação consegue atender as necessidades de pessoal, de forma a observar as recomendações legais.

**Gráfico 7** – Quadro de pessoal municipal e a NLLC

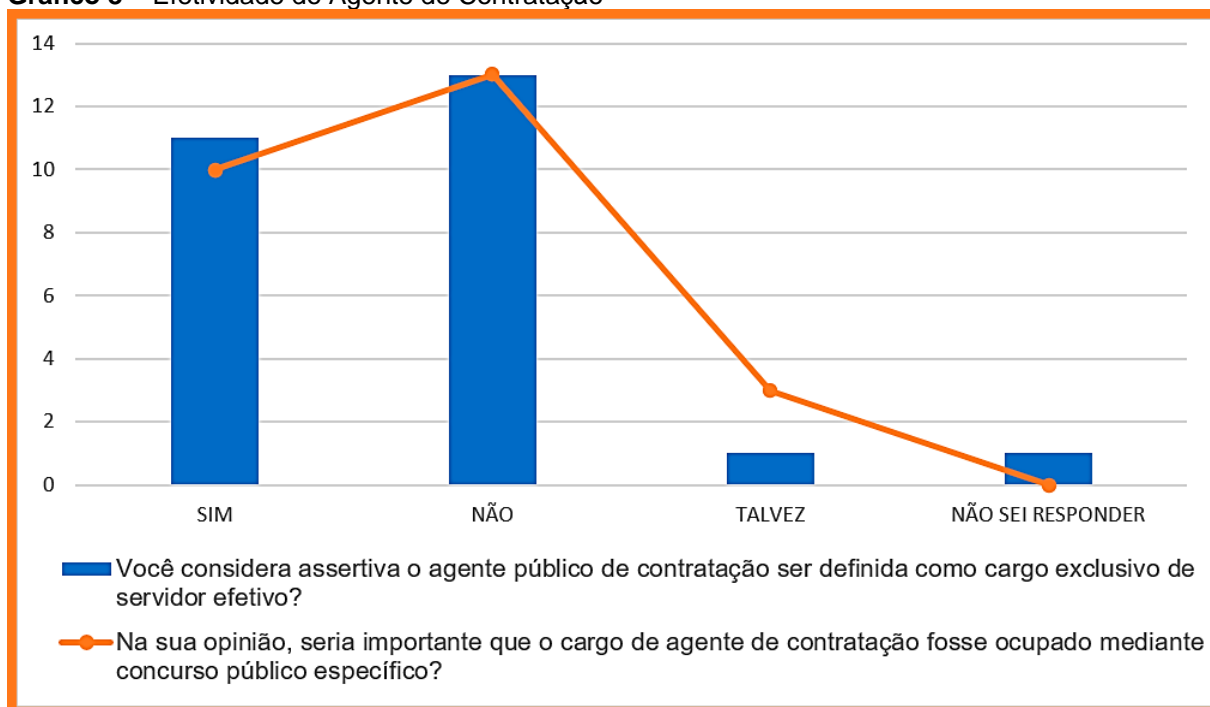


**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Isso levou a pesquisa a outro ponto de elevada importância, já que a NLLC enfatizou que os agentes de contratação deveriam ter suas atribuições regulamentadas, além de observar a questão da efetividade. Posto isso, percebeu-se a inviabilidade de sequer cogitar a utilização dos 50 mil reais nas dispensas de licitação, o que ratificou a igual necessidade dos gestores públicos buscarem por capacitação.

Quando questionados, menos da metade dos agentes públicos entrevistados, representando 42,30% (11 servidores), entendeu como assertiva a designação do agente de contratação por meio de ocupação efetiva, assim demonstrada no Gráfico 8, no entanto, embora 38,46% (10 servidores) afirmassem que este deveria ser realizado mediante concurso público, apenas 30,77% (8 servidores) eram representados dentre os que entenderam ser necessários a ocupação efetiva.

Ressaltando que, para a realização de um concurso público, o gestor municipal necessitaria elaborar um PL alterando sua estrutura organizacional, o qual seria apreciado pela Câmara de Vereadores, criando o cargo específico, ainda assim, não marcaria a profissionalização do comprador público.

**Gráfico 8** – Efetividade do Agente de Contratação

**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Como visto no subitem 2.5, autores como Torres (2021, p. 101) perceberam na exigência de a gestão pública utilizar servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente uma forma potencial de dificultar os compadrios e as relações pouco profissionais comuns, principalmente, em municípios, no entanto, não necessariamente por meio de concurso público.

Sobre esse tema e revisitando o Gráfico 7, dentre as respostas negativas sobre a possibilidade de o município atender a legislação, uma se destacou, visto que se tratava de uma afirmação trazida por um dos agentes públicos entrevistados de que “a maioria dos servidores efetivos do município só pensam em gratificação”, realidade igualmente vivenciada por este pesquisador e ratificada pelos escritórios prestadores de serviço. Foi possível observar, em muitos municípios, uma procura por regulamentos que trouxessem gratificações para as funções de compras públicas.

Raros são os servidores efetivos que querem atuar na área de compras governamentais, sendo, então, puxadas pelos comissionados, sendo a prática dos municípios sergipanos. Apesar dos cargos em comissão serem de livre nomeação e exoneração, estes podem ser ocupados por estranhos à Administração Pública ou por servidores públicos efetivos, o que não representaria um cargo específico

ocupado por um único servidor, mediante concurso público, que, fatalmente, se acomodaria na função e, conseqüentemente, engessaria as compras públicas.

É possível perceber que a prática do concurso público não seria a solução, posto que trazer a efetividade mediante concurso público poderia estragar o servidor, após a conclusão do estágio probatório. Outro ponto observado nos municípios foi que a prática de concurso público para provimento de cargos sempre esteve vinculada apenas à obrigação do seu gestor cumprir determinação do Ministério Público, não porque pensaram na gestão. Para os escritórios entrevistados, os atuais agentes públicos da área de compras possuem capacidade para continuar atuando como agentes de contratação, mas que aplicar o entendimento de ser efetivo seria dificultar os municípios.

Um dos escritórios, inclusive, apresentou um exemplo prático, ao citar a realidade das câmaras municipais. Supondo que aquele órgão possui apenas 2 servidores concursados e que uma comissão devia possuir, ao menos três, teria aquele que realizar concurso para novos servidores? E como ficaria a Lei de Responsabilidade Fiscal? Desta forma, entendeu que a cessão de servidores qualificados das prefeituras, por exemplo, poderia ser uma solução viável, posto que o resultado seria igualmente alcançado: o de realizar a licitação, cumprindo-se a lei. Sendo assim, na visão do escritório, os municípios poderiam regulamentar a Nova Lei de Licitações e Contratos de maneira diferente.

Essa exemplificação prática coadunou com Carmona (2010, p. 81), quando o autor questionou se a união possuía competência para editar norma geral em matéria de organização administrativa, no tocante ao Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, que viria a substituir o Decreto-Lei nº 200/1967, concluindo que

(...) de duas, uma: ou considera-se que a União tem autorização constitucional para elaborar normas gerais em matéria de organização administrativa – o que aparentemente não tem – ou corre-se o risco do judiciário, especialmente o STF, declarar a inconstitucionalidade de diversos dispositivos do anteprojeto (Carmona, 2010, p. 84)

Enfim, o DL nº 200/1967 continua vigente, o que, para o autor, enfraquece o princípio federalista, mesmo porque os entes da federação assumiram aquelas regras de reforma administrativa voluntariamente, antes mesmo da CF/1988. (Carmona, 2010, p. 85).

O fato é que a gestão por competência foi enraizada na NLLC e os municípios sergipanos devem buscar soluções imediatas, seja no estudo do seu capital humano e, principalmente, na necessidade de regulamentação das atribuições apontadas pela Lei Federal nº 14.133/2021 e de capacitação dos servidores.

Os servidores municipais sergipanos, inclusive, opinaram sobre quais atributos entendem ser necessários para atuar como agentes públicos de contratação, observando as funções apresentadas pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Dentre as principais respostas:

- Ter conhecimento sobre a legislação pertinente;
- Ter conhecimento técnico comprovado
- Possuir idoneidade;
- Ter interesse, vontade de aprender e de se desempenhar;
- Ter conhecimento de mercado;
- Possuir boa índole;
- Possuir caráter ético;
- Dever de buscar sempre o conhecimento; e
- Respeitar o erário.

Esse rol trazido nas respostas foi tratado, excluindo-se algumas repetições e aquelas obtidas em transcrição da própria lei, o que permitiu dar início para se traçar um perfil aceitável para os agentes públicos, contudo não se esgotando neles.

Outro ponto importante observado foi que, em que pese a designação do agente público devesse observar uma certificação promovida por escolas de governo mantidas pelo poder público, conforme previsto no artigo 7º inciso II, daquela lei, ou determinação de os Tribunais de Contas, por meio de suas escolas, virem a promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para as funções essenciais à sua execução, preceituado no artigo 173 da mesma lei, destacou um dos entrevistados que escola de governo não seriam solução, que apesar de fazerem um excelente trabalho, não poderia deixar de observar que também seriam limitadas e isso poderia desestimular os servidores.

Com base nos dados obtidos, percebeu-se que os gestores municipais sergipanos não estariam se preparando devidamente para atuar sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021, principalmente na sua abordagem acerca da gestão por competência.

Destacou-se também uma euforia entre os agentes públicos, atualmente envolvidos nas compras municipais e futuros candidatos à ocupantes das 'novas atribuições', trazendo a preocupação de sua ocupação por servidor efetivo, já que não seria a realidade dentro do Estado de Sergipe. Sobre este tema, Corrêa (2021) afirmou que ainda há uma discussão em andamento acerca de quais dispositivos da NLLC deveriam ser tidos como normas gerais de licitação e quais seriam considerados como normas federais, se tratando de um tema que demanda muita análise, as quais fatalmente despertam para futuras decisões advindas do STF e/ou Tribunais de Contas. O autor recomendou, até que isso ocorra, prudência, sugerindo considerar toda a nova lei como norma geral de licitação, sendo assim vinculante para a Administração Pública como um todo.

Apesar das dificuldades em ampliar o universo da pesquisa, constatada pela participação desproporcional de servidores dentre os municípios pesquisados, decorrente do teletrabalho ou sob regime de escala, trazido pela pandemia da covid-19, foi possível alcançar os 8 (oito) territórios sergipanos definidos pelo Decreto Estadual nº 24.338/2007, tendo como municípios-chave: Cristinápolis, Simão Dias, Laranjeiras, Carmópolis, Carira, São Francisco, Itabi e Canindé do São Francisco, este último substituindo Gararu, devido a dificuldade de acesso. Em que pese a substituição, foram mantidas as características políticas iniciais da escolha dos municípios-chave: uma mudança de gestão acompanhada de uma mudança de situação e, conseqüentemente, representação partidária, onde se pode constatar o início de novas equipes de trabalho nas áreas afetas às compras municipais.

Conforme previsto nos artigos 22, inciso XXVII, e 37, inciso XXI, ambos da CF/1988, seria competência privativa da União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, cabendo aos gestores municipais àquela se subordinar, sendo então a Lei Federal nº 14.133/2021 observada neste estudo, de modo a contribuir com a gestão municipal na aplicação correta da gestão por competências.

Sobre o tema, foi possível perceber uma abordagem generalista da NLLC, a qual pode ser compreendida, diante da análise de normas gerais e específicas, não havendo detalhamento que frustrasse uma observância de condições regionalizadas ou locais, ou seja, sendo cabível a normatização específica pelos entes. Assim,



foram destacados, no manual sugestionado, 3 (três) pontos que devem estar previstos na reorganização municipal: a) Perfil profissiográfico dos agentes públicos; b) Regulamentação das atribuições a serem desempenhadas; e c) Necessidade de capacitação continuada.

## 7 PRODUTO TÉCNICO: MANUAL TÉCNICO

Neste capítulo, considerando o arcabouço teórico apresentado, as previsões constitucionais e legais afetas às compras governamentais e a análise das respostas obtidas nas entrevistas realizadas, propôs-se um Manual Técnico a ser sugestionado aos gestores dos municípios sergipanos, contemplando ações iniciais para promoção da gestão por competências, atendendo às exigências da Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº14.133/2021 – no âmbito municipal, na forma que segue:

### **MANUAL TÉCNICO DE IMPLEMENTAÇÃO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS, VOLTADO PARA AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS – FASE 1**

#### **APRESENTAÇÃO**

A definição adotada pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019a) enfoca o processo de capacitação, de desenvolvimento e entende o modelo de competências como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento de competências, identificando o conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função”.

Alinhado com essa política, a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, trouxe para as compras governamentais inúmeros dispositivos ligados às atividades inerentes à gestão de pessoas, o que permite compreender que o capital humano é uma engrenagem relevante e essencial para o atendimento das suas atividades e, conseqüentemente, ao atendimento das políticas públicas a elas interrelacionadas.

No entendimento de Pires et al. (2005, p. 20), a gestão por competências propõe alinhar as competências humanas com as organizacionais, em um esforço para gerar e sustentar competências nas instituições necessárias à consecução de objetivos estratégicos. Em se tratando do serviço público, para que a gestão de competências possa alcançar resultados, é necessário que as atribuições dos agentes públicos estejam bem definidas, principalmente se estiver em cargos decisórios.

O gestor público municipal que, durante seu mandato, conseguir alinhar os objetivos organizacionais aos objetivos individuais dos seus servidores tende a ter um avanço no sentido de iniciar as mudanças necessárias para atender às exigências trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021. Neste sentido, a administração pública precisa determinar qual servidor será o mais indicado para determinado cargo ou atributo, identificando suas funções, tarefas, responsabilidades, sendo demonstrado durante o estudo que, traçar o perfil profissiográfico poderá auxiliar a determinar as

características desejáveis em cada um deles e suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais.

Nessa primeira fase, conhecidos a cultura organizacional e definidos o perfil profissiográfico para atendimento não apenas às funções essenciais, mas de todos os cargos públicos envolvidos nas compras governamentais municipais, deve-se definir como estas serão ocupadas, remetendo ao mapeamento de competências, o que permitirá concluir a primeira fase do processo de implementação da gestão por competências.

Este manual foi elaborado para subsidiar os gestores municipais para a correta implantação da gestão por competências junto aos municípios sergipanos, propondo métricas para a averiguação do perfil profissiográfico e o mapeamento de competências do capital humano de sua Administração.

## **1. DEFINIÇÃO DO PERFIL PROFISSIOGRÁFICO<sup>10</sup>**

Valendo-se de conhecimentos trazidos pelo SEBRAE, adaptado a este produto, a qualificação dos servidores públicos deve considerar o dimensionamento de responsabilidades, conhecimentos, experiências, habilidades, aptidões e atitudes nele presentes, o que somente poderá ser sabido mediante a definição da própria gestão municipal.

Por se tratar de um processo minucioso, essa definição não deve ser uma exclusiva do gestor público, o qual deverá contar com sua equipe técnica de Recursos Humanos, normalmente lotada na Secretaria Municipal de Administração ou na Secretaria Municipal de Planejamento. Caso não exista uma área específica ou não disponha de servidores com a expertise necessária, poderá o gestor optar em terceirizar estas atividades, essenciais para iniciar o processo de gestão por competência.

Primariamente, deve-se compreender quais atividades serão desempenhadas por cada setor envolvido, seus processos e os resultados esperados, dentro do planejamento estratégico do órgão. A definição dos perfis profissiográficos poderão variar em cada um dos setores.

Posteriormente, serão definidos o quantitativo de pessoal necessário para atuação em cada um dos setores, traçando-se o perfil desejável de cada um dos agentes públicos, observando características como: nível de conhecimento (gerais e específicos), habilidades essenciais, grau de experiência, nível de formação, características comportamentais e emocionais, capacidade de trabalhar em equipe.

Segundo Brasil (2018, p. 66), alinhado à Nova Lei de Licitações e Contratos, a definição dos perfis profissiográficos deve evitar análises lastreadas em cargos ou perfis existentes na organização, mas com foco nos resultados esperados pelo órgão, considerando a equipe envolvida no setor em definição.

Sendo importante destacar as características acima identificadas, consideradas gerais para a área por serem necessárias em todos os processos desenvolvidos pelo setor analisado, sugerimos o

---

<sup>10</sup> Perfil profissiográfico - Essa é uma ferramenta que auxilia o gestor a determinar as características desejáveis em um trabalhador, suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais. Disponível em: <<https://bit.ly/PPSebrae>>. Acesso em 21 Dez. 2021.

seguinte modelo de Tabela 1 auxiliar:

**Tabela 1** – Formulário para Elaboração do Perfil Profissiográfico

<b>SETOR ANALISADO:</b>						
RESULTADOS	FORMAÇÃO		CONHECIMENTO		HABILIDADES	EXPERIÊNCIA
			GERAL	ESPECÍFICO		
Resultado 1	Médio					
	Superior					
Resultado 2	Médio					
	Superior					
Resultado 3	Médio					
	Superior					
<b>CARACTERÍSTICAS COMPORTAMENTAIS:</b>						
<b>CARACTERÍSTICAS EMOCIONAIS:</b>						
<b>ANOTAÇÕES GERAIS:</b>						

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir de Brasil (2018)

Importante destacar ainda que o inciso II do artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/2021 define que o desempenho das funções essenciais nas compras governamentais deve ser realizado por agentes públicos com:

- a) atribuições relacionadas às licitações e contratos; ou
- b) possuir formação compatível; ou
- c) qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

## 2. MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS

Pires et al. (2005, p. 23) afirma que o mapeamento é a identificação do conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes dos servidores que possam capacitá-los às suas atribuições, de modo a agilizar a seleção e otimizar o processo de lotação ou movimentação (PIRES et al., 2005, p. 21).

Para tanto, o mapeamento de competências junto a Administração Pública deve observar a atribuições delegadas de acordo com a lei ou normas internas. Adaptando o modelo proposto por Gouveia (2015, p. 53-57), temos como:

- a) **Objetivo:** a identificação de competências técnicas e comportamentos requisitados pelo órgão para atingir metas estratégicas;
- b) **Adaptações necessárias:** servir como parâmetro na nomeação de agentes públicos, contribuindo na detecção de cargos segundo competências e áreas de conhecimento do servidor; e
- c) **Finalidades:** definir as atribuições necessárias que o agente público precisa possuir para

ocupar o cargo, evitando arbitrariedade

Mapeando a competência dos seus servidores é possível que os gestores municipais possam viabilizar a lotação adequada do seu pessoal e promover ações paralelas de capacitação, com o intuito de otimizar sua força de trabalho. Para tanto, esta deve ser iniciada pelos servidores efetivos e empregados pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, tendo em vista serem a preferência legal para ocupação das funções essenciais das compras governamentais.

Leme (2015, p. 4-7) entende que o processo de mapeamento de competências deve ocorrer pautado nas atribuições que o servidor deve executar de acordo com sua lotação. O autor entende que é possível obter resultados utilizando o mapeamento e a descrição das funções, apesar de afirmar que o tema ainda gera muitas discussões, sendo, porém, muito incipiente no setor público.

Compete destacar ainda que essa ferramenta poderá destacar alguns fatores de riscos que deverão ser tratados pelo gestor municipal. Será possível identificar, por exemplo e não raramente:

- insuficiência de pessoal;
- servidores sem capacitação adequada;
- servidores sem devido conhecimento de rotina; e
- servidores desmotivados, dentre outros.

Posto isso, percebe-se que o desenvolvimento dessas atividades interrelaciona-se com a apresentação dos perfis profissiográficos, sendo sua responsabilidade de execução atribuída à equipe técnica de Recursos Humanos do município, apresentada no item anterior. Os trabalhos podem ainda ser otimizados através de parcerias com instituições acadêmicas voltadas à pesquisa, a exemplo das Instituições de Ensino Superior (UFS, IFS, dentre outras), do SEBRAE e do Conselho Regional de Administração, através dos Grupos de Excelência.

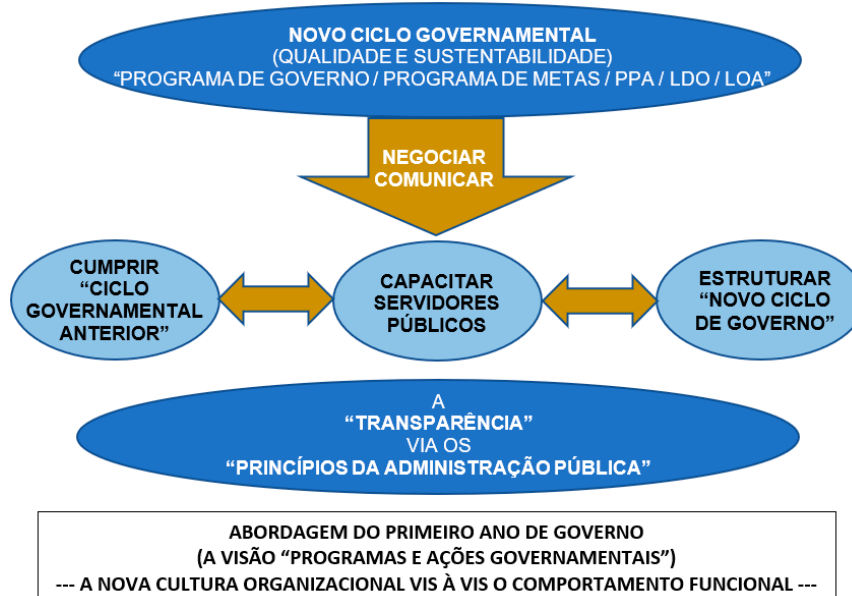
Mantendo os trabalhos em poder da equipe técnica responsável, poderá ainda a Administração Municipal buscar ferramentas de mapeamento de competências disponibilizadas especificamente para este fim, junto ao mercado.

### **3. IMPLEMENTAÇÃO INICIAL DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS**

Todo processo de gestão por competências estará correlacionado com o objetivo estratégico da instituição. Em se tratando de mandatos municipais, corre-se o risco de, a cada quatro anos, aquele plano estabelecido inicialmente sofre interferência do novo gestor, principalmente se este vier acompanhado do patriarcalismo ou por barganhas políticas.

Atento a probidade administrativa, Matias-Pereira (2010, p. 178) aponta que não deve prevalecer tanto o desejo quanto à vontade pessoal na Administração Pública, quiçá a partidária.

Importante destacar que a gestão pública não pode sofrer descontinuidade, o que torna a gestão por competência o grande aliado do gestor público municipal. Na visão de Galvão et al. (2016, p. 91), o primeiro ano do novo governo deve seguir um protocolo de transição, justamente para que isso não ocorra, inclusive no que concerne a conhecer e capacitar os servidores públicos, como demonstra na Figura 1 a seguir:

**Figura 1:** Abordagem do Primeiro Ano de Governo

**Fonte:** Elaborado Galvão *et al* (2016, p. 91)

Para implementar a gestão por competência deve o gestor público estar realmente disposto, numa gestão de risco pessoal, pois nenhuma mudança é rápida e praticar os próximos atos pode fazê-lo esbarrar em pressões partidárias ou outros riscos como as mudanças de prioridades na política de governo.

Desta forma, apresentamos uma base (Tabela 2), por meio da ferramenta 5W2H, como forma de nortear o gestor público em seus próximos passos, ao descer a hierarquia administrativa:

**Tabela 2:** Implantação da Gestão por Competência na Administração Municipal

ACÇÃO A REALIZAR	QUEM?	COMO?	ONDE?	PARA QUÊ	POR QUÊ?	QUANTO?	QUANDO?
Implementar a gestão por competências nas compras públicas	Gestor Público Municipal	Traçar o perfil profissiográfico das funções essenciais	Administração Municipal	Otimizar a utilização do capital humano	Tornar as compras governamentais cada vez mais efetivas	O custo irá depender das ações que forem escolhidas pela própria Administração e das parcerias por ela firmadas	Deverá ocorrer de forma imediata

**Fonte:** Elaborado pelo autor

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão por competências aplicada a Nova Lei de Licitações e Contratos é uma realidade a ser enfrentada por todos os gestores públicos, não apenas os municipais. No entanto, enquanto os municípios com mais de 20 mil habitantes estão obrigados a observar as exigências de pessoal para aplicação da legislação, de forma imediata, os demais terão 6 (seis) anos para se adaptarem, no entanto, não serão afastados dessa responsabilidade.

Até o presente momento, não se percebe a preocupação dos municípios sergipanos em preparar seu capital humano adequadamente, sendo esse um fator histórico. Muitos gestores entendem equivocadamente que a capacitação e atualização de pessoal se trata de mais um custo para a Administração Pública, estudar pessoal então, o que esperar.

A gestão por competência proposta neste manual abrange apenas o que apresentamos como

primeira fase, visto que outras etapas serão necessárias, as quais concitamos, na leitura de PIRES et al. (2005, p. 21-41): Seleção, Remuneração, Desenvolvimento e Avaliação.

É essencial que os gestores municipais comecem a se mexer prontamente, visto que as metodologias de levantamento de perfil profissiográfico e mapeamento por competências, quando tratadas com a devida atenção, são extremamente confiáveis e contribuirá muito com as compras públicas municipais.

A gestão por competências é um processo cíclico, principalmente quando o capital humano é efetivo ou pertencentes aos quadros permanentes, que visam não apenas capacitar, mas realocar servidores em áreas que possam trazer melhores resultados para a gestão municipal, o que contribuirá com a redução de custos, além de elevar o nível de governança da gestão de pessoas.

Assim, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021, no que tange a seus princípios, ao desenvolvimento sustentável e fomento às soluções inovadoras, ao foco nos resultados, dentre outras abordagens dependentes da força humana, cabe ao gestor municipal organizar sua estrutura e trazer as compras públicas municipais a um novo patamar, com a eficiência, a eficácia e a efetividade em evidência.

#### **ANEXO – Modelo de Regulamentação de Gestão por Competência nas Governamentais da Administração Pública Municipal**

#### **ANEXO**

#### **Modelo de Regulamentação de Gestão por Competência nas Governamentais da Administração Pública Municipal**

DECRETO Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 20\_\_\_\_

*Regulamenta a gestão por competência e a atuação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.*

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_, Estado de Sergipe, no exercício de sua competência legal e, em conformidade com a Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, tendo em vista o disposto no art. 8º, §3º, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

**D E C R E T A:**

## CAPÍTULO I

### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

#### **Objeto e âmbito de aplicação**

Art. 1º. Este Decreto estabelece regras e diretrizes para a gestão por competência e atuação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais de que trata a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. O Poder Legislativo poderá aderir à regulamentação de que trata este Decreto.

#### **Definições**

Art. 2º. Além das definições contidas no art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para os fins deste Decreto, consideram-se:

I – Agente de Contratação Direta: agente público designado, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública;

II – Autoridade máxima:

a) Na Administração Direta, o Prefeito Municipal e os Secretários Municipais de Saúde, de Assistência Social e de Educação, além dos Secretários com autonomia orçamentária;

b) Nas entidades autárquicas e fundacionais: o Diretor-Geral ou equivalente;

III – Autoridade superior: autoridade hierarquicamente superior ao agente público que emitiu um ato administrativo;

IV – Comissão de Pré-qualificação: órgão colegiado composto por, pelo menos, 3 (três) membros, em quantidade ímpar, responsável pelo recebimento e exame de documentos necessários ao procedimento técnico administrativo de pré-qualificação destinado a processar e julgar chamamentos públicos, assegurada a participação de servidor efetivo ou emprego público do quadro permanente da Administração Pública;

V – Comissão de Seleção: órgão colegiado composto por, pelo menos, 3 (três) membros, em quantidade ímpar, destinado a processar e julgar chamamentos públicos, assegurada a participação de servidor efetivo ou emprego público do quadro permanente da Administração Pública;

VI – Demandante: setor de órgão ou entidade, titular de dotação orçamentária, que será responsável pela formalização da demanda;

VII – Gestão por competência: modelo de orientação voltado para gerar resultados sustentáveis, através do alinhamento das competências humanas com as organizacionais, visando a consecução de objetivos estratégicos, mediante atribuições bem definidas dos agentes públicos, principalmente dos ocupantes de cargos decisórios;

VIII – Negociação: procedimento em que o agente público negocia com licitantes, interessados na contratação, contratados e/ou beneficiários de ata de registro de preços, as condições da proposta e/ou do contrato com um ou mais dentre eles;

IX – Órgão ou entidade titular de dotação orçamentária: órgão ou entidade detentora de crédito aprovado pela Lei Orçamentária Anual ou crédito adicional;

X – Responsável pelo planejamento: servidor ou equipe responsável pelo planejamento das contratações, confecção de calendário de licitações, elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do



Termo de Referência e do Projeto Básico, conforme o caso, designados, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública;

## **CAPÍTULO II DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS**

Art. 3º. Compete à autoridade máxima do órgão ou entidade promotora da licitação a designação de agentes de contratação, integrantes da equipe de apoio, comissões de contratação, agentes ou equipes de planejamento, comissões de seleção, comissões de pré-qualificação, bancas julgadoras, agentes ou comissões de recebimento de bens e serviços, gestores e fiscais de contrato, assessorias jurídicas, controles internos e comissão de apuração de responsabilização.

§1º. Somente poderá atuar como agente de contratação o servidor que tenha realizado capacitação específica atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público para exercer tal atribuição ou por empresas especializadas, devidamente registradas pelo conselho de classe competente.

§2º. Os agentes públicos para o exercício de funções essenciais deverão ser designados pela autoridade competente, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

### **Autoridade Máxima**

Art. 4º. Caberá à autoridade máxima do órgão ou entidade responsável pela licitação ou contratação, ou a quem delegar:

I – examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, encaminhados pelo Agente de Contratação, Pregoeiro, ou Comissão de Contratação, por extrapolar suas competências;

II – promover gestão por competências para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e deste Regulamento;

III – designar o Agente de Contratação, membros de Comissão de Contratação e Equipes de Apoio;

IV – indicar o provedor do sistema para realização das licitações, na forma eletrônica;

V – autorizar a abertura do processo licitatório;

VI – decidir os recursos contra os atos dos agentes ou das comissões responsáveis pela condução da licitação, quando estes mantiverem suas decisões;

VII – adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VIII – homologar o resultado da licitação;

IX – celebrar o contrato e assinar a ata de registro de preços; e

X – autorizar a abertura de processo administrativo de apuração de responsabilização e julgá-lo, na forma da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e deste regulamento.

§1º. A autorização para a abertura do processo licitatório deverá ocorrer como último ato, anterior à publicação do edital.

§2º. As atribuições previstas neste artigo são delegáveis à autoridade superior, seguindo o nível

hierárquico do agente ou comissão responsável pela condução da licitação do órgão ou entidade, salvo as constantes dos incisos I, III, V, VI, VII, VIII e IX.

#### **Secretaria ou entidade promotora da licitação**

Art. 5º. Além da prefeitura, as secretarias ou entidades que possuem autonomia orçamentária serão responsáveis por suas licitações e respectivos contratos.

§1º. A licitação será coordenada pela *(Diretoria/Coordenação de Licitações / Secretaria de Planejamento)*, sendo conduzida pelo do agente de contratação ou equivalente e respectiva equipe de apoio.

§2º. Será de responsabilidade da coordenação prevista no parágrafo anterior:

I – elaborar as minutas dos editais e submetê-las ao órgão jurídico, quando não se tratar de minuta padronizada com objeto definido, elaborada pela assessoria jurídica;

II – encaminhar o processo, devidamente instruído, para autorização de abertura pela autoridade máxima.

#### **Autoridade Superior**

Art. 6º. Caberá à autoridade superior, além das atribuições que lhes forem delegadas, nos termos do art. 4º, §2º, deste regulamento:

I – assinar os editais de licitação;

II – acompanhar o desempenho dos agentes públicos subordinados, auxiliando a autoridade máxima na gestão por competências trazida pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

#### **Agentes de Contratação – Pregoeiro – Leiloeiro – Presidente da Comissão de Contratação**

Art. 7º. Os agentes de contratação serão designados pela autoridade competente, escolhidos preferencialmente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, e possui as seguintes atribuições:

I – auxiliar, quando solicitado, na elaboração dos atos da fase interna que não são suas atribuições;

II – coordenar e conduzir os trabalhos da equipe de apoio;

III – examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos;

IV – iniciar e conduzir a sessão pública da licitação;

V – examinar as credenciais e a declaração dos licitantes dando ciência da regularidade quanto às condições de habilitação, procedendo ou não o credenciamento dos interessados;

VI – verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

VII – coordenar a sessão pública e o envio de lances e propostas;

VIII – verificar e julgar as condições de habilitação;

IX – conduzir a etapa competitiva dos lances e propostas;

X – sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica e, se necessário, afastar licitantes em razão de vícios insanáveis;

XI – receber recursos, apreciar sua admissibilidade e, se não reconsiderar a decisão, encaminhá-los à autoridade competente;

XII – proceder à classificação dos proponentes depois de encerrados os lances;

XIII – indicar a proposta ou o lance de menor preço e a sua aceitabilidade;

XIV – indicar o vencedor do certame;

XV – adjudicar o objeto, quando não houver recurso;

XVI – no caso de licitação presencial, receber os envelopes das propostas de preço e dos documentos de habilitação, proceder à abertura dos envelopes das propostas de preço, ao seu exame e à classificação dos proponentes, e, posteriormente, o envelope dos documentos de habilitação do melhor classificado, juntamente com a equipe de apoio;

XVII – negociar diretamente com o proponente classificado em primeiro lugar para que seja obtido preço melhor;

XVII – elaborar a ata da sessão da licitação em parceria com a equipe de apoio;

XVIII – encaminhar o processo licitatório, devidamente instruído, após a sua conclusão, à autoridade competente para a homologação e contratação;

XIX – propor à autoridade competente a revogação ou a anulação da licitação; e

XX – propor à autoridade competente a abertura de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade;

§1º. Na modalidade leilão, quando for designado um servidor, o agente de contratação será denominado leiloeiro.

§2º. O agente de contratação, inclusive se pregoeiro ou leiloeiro, poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

#### **Equipe de Apoio – Demais Membros da Comissão de Contratação**

Art. 8º. Caberá à equipe de apoio auxiliar o pregoeiro nas etapas do processo licitatório, em especial:

I – inserir os dados referentes ao procedimento licitatório no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no sítio oficial da administração pública na internet, e providenciar as publicações previstas em lei;

II – receber e examinar as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

III – receber e examinar as credenciais e a declaração dos licitantes dando ciência da regularidade quanto às condições de habilitação, subsidiando o agente de contratação no credenciamento dos interessados;

IV – verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

V – verificar as condições de habilitação, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

VI – receber e examinar recursos, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

VII – no caso de licitação presencial, receber os envelopes das propostas de preço e dos documentos de habilitação, proceder à abertura dos envelopes, ao seu exame, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

VIII – subsidiar o agente de contratação na elaboração da ata da sessão da licitação; e

IX – organizar o processo licitatório, após a sua conclusão, para posterior remessa à autoridade competente

#### **Comissão de Contratação**

Art. 9º. A comissão de contratação permanente ou especial deverá ser formada por, no mínimo, 3 (três) membros, em número ímpar, devendo a maioria dos integrantes ser servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes ao quadro permanente do órgão da Administração responsável pela licitação.

§1º. Caso a licitação seja realizada na modalidade diálogo competitivo, a comissão de contratação deverá ser composta por, no mínimo, 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, em número ímpar, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão.

§2º. Os membros da comissão de contratação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§3º. A comissão de contratação poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

§4º. A comissão de contratação será presidida, preferencialmente, por um servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública, o qual terá, no que couber, as atribuições do agente de contratação, conforme estabelece o art. 7º deste Regulamento.

#### **Agentes de Contratação Direta**

Art. 10. O agente de contratação direta será o agente público designado pela autoridade competente, preferencialmente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, com as seguintes atribuições:

I – auxiliar, quando solicitado, na elaboração dos atos da fase interna que não são suas atribuições;

II – verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos para a contratação direta, observando o documento de formalização de demanda e, se for o caso, o estudo técnico preliminar, a análise de riscos, o termo de referência, o projeto básico ou o projeto executivo;

III – coordenar a sessão pública e o envio de lances e propostas, quando for o caso, procedendo a classificação das propostas;

IV – verificar e julgar as condições de habilitação;

V – sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica e, se necessário, afastar licitantes em razão de vícios insanáveis;

VI – negociar diretamente com os proponentes para que seja obtido preço melhor;

VII – encaminhar o procedimento de contratação direta, devidamente instruído, após a sua conclusão, às autoridades competentes para a autorização da contratação;

VIII – propor à autoridade competente a aplicação de sanções; e

IX – inserir os dados referentes ao procedimento de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no sítio oficial da administração pública na internet, e providenciar as publicações previstas em lei, conforme o caso.

Parágrafo único. O agente de contratação direta poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

#### **Comissão de pré-qualificação**

Art. 11. A comissão de contratação poderá instruir os procedimentos técnico administrativo de pré-qualificação, além das competências estabelecidas para o agente de contratação descritas no art. 7º deste Regulamento, no que couber, será denominada comissão de pré-qualificação;

#### **Comissão de Seleção**

Art. 12. A comissão de contratação destinada a processar e julgar chamamentos públicos, além das competências estabelecidas para o agente de contratação descritas no art. 7º deste Regulamento, no que couber, será denominada comissão de seleção;

#### **Responsável pelo planejamento**

Art. 13. Servidor ou equipe responsável pelo planejamento das contratações, designado pela autoridade competente, para:

- I – confeccionar o calendário de licitações do órgão ou entidade titular de dotação orçamentária;
- II – realizar o Estudo Técnico Preliminar com base no documento que formaliza a demanda;
- III – responsabilizar-se pelo levantamento do Gerenciamento de Riscos, abrangendo as fases do procedimento da contratação: Planejamento da Contratação; Seleção do Fornecedor; e Gestão do Contrato;
- IV – elaborar o Mapa de Riscos;
- V – encaminhar os artefatos ao diretor/coordenador de licitações, juntamente com o documento que formaliza a demanda, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência; e
- VI – elaborar o Termo de Referência ou o Projeto Básico, quando pertinente.

#### **Controle Interno**

Art. 14. Agente público designado pela autoridade máxima, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, com atribuição de:

- I – observar as diretrizes definidas no plano de contratações anual do órgão ou entidade e a ordem cronológica de pagamentos;
- II – propor melhorias nos processos de gestão de riscos e de controle interno realizados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;
- III – monitorar as atividades realizadas pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;
- IV – prestar o assessoramento jurídico necessário à implementação das ações de competência dos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;
- V – avaliar a conformidade das condutas e procedimentos adotados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa com a Constituição Federal, com a Lei, e com normas infralegais;
- VI – apoiar os agentes públicos no desempenho das funções essenciais à execução do disposto na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com enfoque na atuação preventiva e resolutiva das

questões controversas surgidas durante todo o procedimento licitatório;

VII – auxiliar na instrução dos modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, nos termos da legislação em vigor;

VIII – indicar expressamente vícios e irregularidades no macroprocesso da contratação, com a devida motivação; e

IX – remeter, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado, cópias dos documentos cabíveis para a apuração de ilícitos de suas competências, nos casos de irregularidade que venha a configurar dano à Administração, após a adoção das medidas necessárias para a apuração das infrações administrativas.

Art. 15. No exercício das atividades de controle interno deverão ser observados os critérios e regras de fiscalização definidos na Lei Federal nº 14.133, de 2021 e regulamentação específica, em especial, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação.

#### **Assessoria Jurídica**

Art. 16. Agente público designado pela autoridade máxima, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, com atribuição de:

I – auxiliar na instrução dos modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, nos termos da legislação em vigor;

II – apreciar as minutas dos editais quando não se tratar de minuta padronizada e com objeto definido;

III – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, visando o controle prévio de legalidade, após a fase preparatória;

IV – emitir parecer jurídico nas contratações diretas

V – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

VI – auxiliar os fiscais de contratos;

VII – auxiliar a autoridade competente na elaboração de suas decisões acerca de recurso e pedido de reconsideração;

VIII – proceder a análise jurídica prévia à aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar;

IX – realizar a análise jurídica prévia acerca da descon sideração da personalidade jurídica sempre que esta for utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial;

X – análise jurídica prévia para reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade;

XI – monitorar as atividades realizadas pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

XII – prestar o assessoramento jurídico necessário à implementação das ações de competência

dos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

XIII – avaliar a conformidade das condutas e procedimentos adotados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa com a Constituição Federal, com a Lei, e com normas infralegais;

XIV – apoiar os agentes públicos no desempenho das funções essenciais à execução do disposto na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com enfoque na atuação preventiva e resolutiva das questões controversas surgidas durante todo o procedimento licitatório; e

XV – indicar expressamente vícios e irregularidades no macroprocesso da contratação, com a devida motivação.

§1º. A emissão do parecer jurídico poderá ser precedida de orientação por despacho para que sejam sanadas irregularidades ou omissões.

§2º. A assessoria jurídica realizará o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação do processo licitatório e de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§3º. Poderá ser dispensada a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato do Procurador-Geral do Estado ou ainda, se utilizadas minutas padronizadas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes, nos termos deste regulamento e do regulamento específico que trata de minutas padronizadas.

#### **Comissão de Apuração de Responsabilização**

Art 17. A apuração de responsabilidade por infrações passíveis das sanções de advertência e multa se dará em processo administrativo simplificado, a ser conduzida por comissão composta de, pelo menos, 3 (três) membros, em número ímpar, devendo a maioria dos integrantes ser servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes ao quadro permanente do órgão da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico e jurídico da comissão.

Art. 18. Caso evidenciada, no curso do processo administrativo simplificado, ou se o caso envolver a prática de conduta que possa caracterizar infração punível com as sanções de impedimento de licitar ou contratar ou de declaração de inidoneidade, será instaurado de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e os processará na forma da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§1º. Em órgão ou entidade da Administração Pública cujo quadro funcional não seja formado de servidores estatutários, a comissão a que se refere o caput deste artigo será composta de 2 (dois) ou mais empregados públicos pertencentes aos seus quadros permanentes, preferencialmente com, no mínimo, 3 (três) anos de tempo de serviço no órgão ou entidade.

Art. 19. Serão motivos de instauração de processo de responsabilização, na forma da Lei:

I – quando indicado pelos integrantes da segunda linha de defesa o cometimento de infração, por meio do relatório circunstanciado de avaliação de conformidade de conduta dos integrantes da primeira linha de defesa, na forma da lei;

II – a inexecução total, a inexecução parcial ou o retardamento do cumprimento do encargo

contratual, por determinação da autoridade máxima quando em desfavor ao adjudicatário ou o contratado que tenha sua justificativa rejeitada motivadamente pela Administração;

III – quando constatada irregularidade que configure dano à Administração;

IV – por ocasião da inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamento, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização;

V – quando detectada qualquer espécie de superfaturamento; e

VI – decorrente de apresentação de declaração ou documento falso na fase licitatória ou de execução contratual.

Parágrafo único. Nos casos de despersonalização da pessoa jurídica, as infrações cometidas diretamente por sócio ou administrador na qualidade de licitante ou na execução de contrato poderão ser apuradas no mesmo processo destinado à apuração de responsabilidade da pessoa jurídica.

Art. 20. Sem modificação dos fatos narrados na autorização de abertura do processo de apuração de responsabilidade, o órgão julgador poderá atribuir definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, sujeite o acusado à sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

#### **Comissão de Recebimento do Objeto**

Art. 21. O recebimento provisório ficará a cargo do fiscal técnico e o recebimento definitivo do gestor do contrato ou comissão designada pela autoridade competente.

#### **Gestor de Contrato**

Art. 22. O gestor do contrato é o gerente funcional, designado pela autoridade máxima, ou por quem ela delegar, com atribuições administrativas e a função de administrar o contrato, desde sua concepção até a finalização, especialmente:

I – analisar a documentação que antecede o pagamento;

II – analisar os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato;

III – analisar eventuais alterações contratuais, após ouvido o fiscal do contrato;

IV – analisar os documentos referentes ao recebimento do objeto contratado;

V – acompanhar o desenvolvimento da execução através de relatórios e demais documentos relativos ao objeto contratado;

VI – decidir provisoriamente a suspensão da entrega de bens ou a realização de serviços;

VII – inserir os dados referentes aos contratos administrativos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); e

VIII – outras atividades compatíveis com a função.

Parágrafo único. O gestor de contratos deverá ser, preferencialmente, servidor ou empregado público efetivo pertencente ao quadro permanente do órgão ou entidade contratante, e previamente designado pela autoridade administrativa signatária do contrato.

#### **Fiscal de Contrato**

Art. 23. O fiscal de contrato deverá ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública designado pela autoridade máxima, ou por quem ela delegar, para acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços.

§1º. O fiscal de contrato deve anotar, em registro, próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução e determinará o que for necessário à regularização de falhas ou defeitos observados.



§2º. A verificação da adequação do cumprimento do contrato deverá ser realizada com base nos critérios previstos neste Regulamento.

§3º. O fiscal de contrato de obras e serviços de engenharia deverá ter formação nas áreas de engenharia ou arquitetura.

Art. 24. A função de fiscal de contrato deve ser atribuída a servidor com experiência e conhecimento na área relativa ao objeto contratado, designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos e técnicos do contrato, e especialmente:

I – esclarecer prontamente as dúvidas administrativas e técnicas e divergências surgidas na execução do objeto contratado;

II – expedir, através de notificações e/ou relatório de vistoria, as ocorrências e fazer as determinações e comunicações necessárias à perfeita execução dos serviços;

III – proceder, conforme cronograma físico-financeiro, as medições dos serviços executados e aprovar a planilha de medição emitida pela contratada ou conforme disposto em contrato;

IV – adotar as medidas preventivas de controle dos contratos, inclusive manifestar-se a respeito da suspensão da entrega de bens, a realização de serviços ou a execução de obras;

V – conferir e certificar as faturas relativas às aquisições, serviços ou obras;

VI – proceder as avaliações dos serviços executados pela contratada;

VII – determinar por todos os meios adequados a observância das normas técnicas e legais, especificações e métodos de execução dos serviços exigíveis para a perfeita execução do objeto;

VIII – exigir o uso correto dos equipamentos de proteção individual e coletiva de segurança do trabalho;

IX – determinar a retirada de qualquer empregado subordinado direta ou indiretamente à contratada, inclusive empregados de eventuais subcontratadas, ou as próprias subcontratadas, que, a seu critério, comprometam o bom andamento dos serviços;

X – receber designação e manter contato com o preposto da contratada, e se for necessário, promover reuniões periódicas ou especiais para a resolução de problemas na entrega dos bens ou na execução dos serviços ou das obras;

XI – dar parecer técnico nos pedidos de alterações contratuais;

XII – verificar a correta aplicação dos materiais;

XIII – requerer das empresas testes, exames e ensaios quando necessários, no sentido de promoção de controle de qualidade da execução das obras e serviços ou dos bens a serem adquiridos;

XIV – realizar, na forma do art. 140 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, o recebimento do objeto contratado, quando for o caso;

XV – propor, quando for o caso, a aplicação de penalidades à contratada, atendidas as formalidades legais;

XVI – no caso de obras e serviços de engenharia, além das atribuições constantes nos incisos I ao XV:

a) manter pasta atualizada, com projetos, alvarás, ART's do CREA e/ou RRT's do CAU referente aos projetos arquitetônico e complementares, orçamentos e fiscalização, edital da licitação e

respectivo contrato, cronograma físico-financeiro e os demais elementos instrutores;

b) vistar o diário de obras, certificando-se de seu correto preenchimento;

c) verificar a correta construção do canteiro de obras, inclusive quanto aos aspectos ambientais;

XVII – outras atividades compatíveis com a função.

§1º. A fiscalização não exclui nem reduz a responsabilidade da contratada, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas ou vícios redibitórios, e, na ocorrência desta, não implica em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, de conformidade com o art. 119 e 120 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§2º. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos funcionários eventualmente envolvidos, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.

§3º. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, no que couber:

I – os resultados alcançados em relação à contratada, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II – os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III – a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV – a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V – o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI – a satisfação do público usuário.

§4º. O fiscal do contrato deverá verificar se houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço e, em caso positivo, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no Capítulo VII da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§5º. A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada com o documento da contratada que contenha a relação detalhada deles, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso.

§6º. O descumprimento total ou parcial das responsabilidades assumidas pela contratada, sobretudo quanto às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em extinção do contrato, conforme disposto no Capítulo VIII do Título III e Capítulo I do Título IV, ambos da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

§7º. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exigir-se-á, dentre outras, as

seguintes comprovações:

I – no caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas:

a) recolhimento da contribuição previdenciária estabelecida para o empregador e de seus empregados, conforme dispõe o artigo 195, § 3º da Constituição Federal, sob pena de rescisão contratual;

b) recolhimento do FGTS, referente ao mês anterior;

c) pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês anterior;

d) fornecimento de vale-transporte e auxílio-alimentação, quando cabível;

e) pagamento do 13º salário;

f) concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei;

g) realização de exames admissionais e demissionais e periódicos, quando for o caso;

h) eventuais cursos de treinamento e reciclagem;

i) encaminhamento das informações trabalhistas exigidas pela legislação, tais como a RAIS e o CAGED, se for o caso;

j) cumprimento das obrigações contidas em convenção coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa em dissídio coletivo de trabalho; e

k) cumprimento das demais obrigações dispostas na CLT em relação aos empregados vinculados ao contrato.

II - No caso de cooperativas:

a) recolhimento da contribuição previdenciária do INSS em relação à parcela de responsabilidade do cooperado;

b) recolhimento da contribuição previdenciária em relação à parcela de responsabilidade da Cooperativa;

c) comprovante de distribuição de sobras e produção;

d) comprovante da aplicação do FATES – Fundo Assistência Técnica Educacional e Social;

e) comprovante da aplicação em fundo de reserva;

f) comprovação de criação do fundo para pagamento do 13º salário e férias; e

g) eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as sociedades cooperativas.

III - No caso de sociedades diversas, tais como as Organizações Sociais Civas de Interesse Público – OSCIP's e as Organizações Sociais, será exigida a comprovação de atendimento a eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as respectivas organizações.

§8º. Além do cumprimento do parágrafo anterior, na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva, serão realizadas entrevistas, a partir de seleção por amostragem, com os trabalhadores da contratada para verificar as anotações contidas em CTPS, devendo ser observadas, entre outras questões, a data de início do contrato de trabalho, função exercida, a remuneração, gozo de férias, horas extras, eventuais alterações dos contratos de trabalho e, se necessário, fiscalizar no local de trabalho do empregado.

Art. 25. A critério da administração, as atribuições de fiscalização poderão ser distribuídas para mais de um servidor, designando-os fiscal administrativo e fiscal técnico, sendo:

I – fiscal técnico: agente público responsável pelo acompanhamento do contrato com o objetivo

de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação ou execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estipulados no edital, para efeito de pagamento conforme o resultado pretendido pela Administração, podendo ser auxiliado pelo fiscal administrativo;

II – fiscal administrativo: agente público responsável pelo acompanhamento dos aspectos administrativos exclusivamente dos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

### **CAPÍTULO III**

#### **DO PERFIL PROFISSIONAL E MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS**

##### **Perfil Profissional**

Art. 26. Os agentes públicos designados para as funções essenciais das compras governamentais deverão possuir o seguinte perfil, sempre que possível:

I – possuir graduação compatível com a atribuição a ser desempenhada, sendo desejável especialização em planejamento, governança, licitações e contratos e áreas afins;

II – possuir qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público ou por empresas especializadas, devidamente registradas pelo conselho de classe competente;

III – ser ético;

IV – ser capaz de tomar decisões;

V – ser proativo;

VI – capacidade de relacionamentos interpessoais;

VII – saber liderar;

VIII – ser organizado e saber gerir tempo; e

IX – possuir inteligência emocional, de forma a lidar com pressões laborais.

Parágrafo único. As demais funções de apoio deverão ser preenchidas por agentes públicos dotados de formação compatível com a atribuição a ser desempenhada, sendo desejável conhecimento em licitações e contratos e áreas afins, além dos incisos III, V, VI, VIII e IX, do *caput* deste artigo.

##### **Mapeamento de Competências**

Art. 27. A **(Secretaria Municipal de Administração)** deverá realizar o mapeamento dos servidores municipais, identificando aqueles capazes de assumir as funções essenciais, priorizando o preenchimento dos cargos com servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

§1º. A designação dos agentes públicos deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo servidor para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes nas contratações.

§2º. As funções de apoio poderão ser preenchidas por agentes públicos, resguardada aquelas que, na forma da lei, exija dispor de servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

Art. 28. Os agentes públicos serão lotados observando, sempre que possível, o resultado obtido pelo mapeamento das competências, visando o melhor aproveitamento técnico daqueles servidores e consequente otimização das atividades rotineiras das compras municipais.

§1º. A (Secretaria Municipal de Administração) poderá valer-se de ferramentas técnicas para obter melhor resultado no mapeamento dos servidores municipais.

§2º. Caso seja constatado a insuficiência técnica de servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, a (Secretaria Municipal de Administração) deverá providenciar capacitação específica, visando seu aproveitamento funcional.

#### **CAPÍTULO IV DA CAPACITAÇÃO CONTINUADA**

##### **Gestor Público Municipal**

Art. 29. Os gestores municipais, eleitos ou nomeados, deverão participar, na posse e anualmente, de capacitação específica sobre matérias de gestão pública municipal.

##### **Agentes Públicos**

Art. 30. Os gestores municipais estabelecerão planos de capacitação continuada que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de agentes de contratação, equipes de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências.

Parágrafo único. Previamente à celebração de contratos, o gestor municipal deverá providenciar capacitação e atualização técnica para servidores ou empregados que serão responsáveis pela fiscalização e gestão contratual.

Art. 31. Os demais agentes públicos, integrantes das funções essenciais, como de assessoramento jurídico e controle interno, deverão realizar capacitação específica, inclusive visando a atualização acerca das matérias sob seus respectivos controles.

#### **CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS**

##### **Vigência**

Art. 32. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito do Município de \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

(nome do prefeito municipal)

Prefeito Municipal de \_\_\_\_\_

## **8 CONCLUSÃO**

A Nova Lei de Licitações e Contratos tem trazido um grande desafio para a gestão pública, principalmente a municipal, no que concerne a aplicação da gestão por competências, diante de quadros de pessoal que, em muitos municípios, serão visivelmente incoerentes com as exigências inicialmente propostas por ela.

A presente pesquisa envolveu municípios sergipanos, em suas 8 (oito) regiões, definidas pela territorialização contida no Decreto Estadual nº 24.338/2007, o que possibilitou não apenas responder aos objetivos específicos, como também propor sugestões para pesquisas futuras e para os atores envolvidos, pelo que a encerro com as considerações finais e o manual técnico proposto.

### **8.1 Respondendo aos objetivos específicos**

Esta pesquisa possibilitou um estudo junto a estrutura administrativa dos municípios pesquisados, contando com 26 (vinte e seis) agentes públicos que atuam em setores afetados com a Lei nº 14.133/2021. Alinhado a estes, contou com a participação de 2 (dois) escritórios de assessoria técnica especializada em licitações e contratos, que acompanham os gestores sergipanos há anos. Com isso, os seguintes questionamentos puderam ser respondidos:

a) Como identificar os perfis profissiográficos dos agentes públicos das funções essenciais trazidas pela nova lei de licitações?

O estudo demonstrou que não se trata de uma tarefa simples. Para realizá-lo, o gestor municipal deverá contar com apoio técnico de especialistas em Gestão de Recursos Humanos. Via de regra estes seriam servidores lotados na Secretaria Municipal de Administração ou na Secretaria Municipal de Planejamento. Caso não disponha, o gestor municipal poderá optar pela busca de parcerias ou pela terceirização destas atividades, essenciais para iniciar o processo de gestão por competência.

Resumidamente, os perfis profissiográficos poderão variar de setor em setor, pois considerarão as atividades desempenhadas em cada um deles, seus processos e quais resultados são esperados, alinhado com o plano estratégico do órgão. Cumprida esta etapa, já ciente do número de servidores necessários para compor

aquela equipe, será possível traçar o perfil desejável para cada atribuição, considerando, por exemplo: nível de conhecimento (gerais e específicos), habilidades essenciais, grau de experiência, nível de formação, características comportamentais e emocionais e capacidade de trabalhar em equipe, voltando a destacar sua interligação com o resultado esperado pelo órgão.

b) Como mapear as competências necessárias para o desempenho das atribuições previstas pela nova lei de licitações? Haverá necessidade de criação de cargos públicos específicos e de realização de concurso público para agentes públicos de contratações?

Sendo um conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes identificados nos agentes públicos, na Administração Pública, o mapeamento não pode se afastar das atribuições delegadas de acordo com a lei ou normas internas. Com isso, o estudo demonstrou ser possível para os gestores municipais viabilizarem a lotação adequada do seu pessoal, além de promover ações paralelas de capacitação, com o intuito de otimizar sua força de trabalho, até porque alguns riscos possivelmente serão identificados, tais como:

- insuficiência de pessoal;
- servidores sem capacitação adequada;
- servidores sem devido conhecimento de rotina; e
- servidores desmotivados, dentre outros.

Trata-se de uma atividade interrelacionada com os perfis profissiográficos, cuja responsabilidade de execução deverá ser atribuída à equipe técnica de Recursos Humanos do município, não havendo necessidade de criação de novos cargos específicos e, conseqüentemente, provimento por concurso público, salvo se o município estiver pleiteando profissionalizar a profissão, estabelecendo um plano de carreira para o comprador público.

c) É possível propor um Manual Técnico voltado à gestão por competências, a fim de dar suporte à implantação da Lei Federal nº 14.133/2021?

Após a conclusão do estudo, foi elaborado um Manual Técnico contemplando ações iniciais para promoção da gestão por competências, atendendo às exigências da Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº14.133/2021 – no âmbito municipal. Este Manual Técnico apresentou sugestões que permitem nortear os atuais gestores dos municípios sergipanos neste período de transição, que, para alguns, ocorrerá ainda neste mandato 2021-2024.

## **8.2 Sugestões para pesquisas futuras**

Por ocasião do estudo realizado, verifica-se a possibilidade de novos desdobramentos que poderão se tornar potenciais pesquisas. Como sugestão para futuros pesquisadores:

1. Funcionamento e otimização de atividades desenvolvidas pelo Setor de Recursos Humanos das prefeituras municipais
2. Modernização da estrutura administrativa municipal e a criação de novos cargos públicos
3. Processo seletivo municipal para ocupação de cargos em comissão
4. Roteirização das compras governamentais e o fluxo ideal para alcance de resultados efetivos

## **8.3 Sugestões para os atores envolvidos**

Pelo que foi apresentado durante a pesquisa e nas entrevistas posteriores, é possível que muitos municípios, embora contando com o otimismo dos agentes públicos participantes, tenham dificuldade na implantação da gestão por competências. Tamanha dificuldade seria devido a inexistência de um setor de Recursos Humanos com corpo técnico especializado, que não é o mesmo que um departamento de pessoal, responsável por nomeação, exoneração, férias e folha de pagamento.

Posto isso, os gestores públicos sentirão a necessidade de buscar parceiros e/ou especialistas no mercado, onde propomos estudar a viabilidade de contratar escritórios de consultoria especializada.

Nesta mesma linha de busca pelo melhor corpo técnico, é possível aproveitar os agentes públicos já existentes nos quadros atuais, contudo, de nada adiantará se o gestor municipal não estiver disposto a capacitá-los corretamente, não de forma forçada ou com qualquer empresa, mas com especialistas comprometidos realmente com o resultado da capacitação. Caso contrário, o investimento dará espaço para o custo.



## 8.4 Considerações Finais

Com a sanção da Lei nº 14.133/2021, passamos a ter um novo marco regulatório para a lei de licitações e contratos na administração pública, que hoje passa por um momento de transição, coexistindo com a regulamentação anterior, destacada pelas Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, até 1º de abril de 2023.

Em uma primeira leitura, essa nova legislação chamou a atenção não apenas deste pesquisador, como de inúmeros agentes públicos que atuam nas compras governamentais, além dos próprios gestores, quando determinou que as funções essenciais das compras governamentais deveriam ser ocupadas por servidores efetivos ou empregados pertencentes aos quadros permanentes da Administração pública.

Outro ponto que ganhou destaque foi o fato de a segregação de função ser apresentada em forma de Princípio, esta que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos.

Como constatado durante a realização da pesquisa, a maioria dos cargos com atribuições de presidente de Comissão de Licitação e de Pregoeiro, prováveis agentes de contratação, são ocupados por servidores comissionados. Esta realidade está enraizada na maioria dos municípios brasileiros, não sendo diferente entre os 75 (setenta e cinco) municípios sergipanos, o que causa enorme preocupação aos gestores municipais.

Ocorre que, colacionados ao longo deste estudo, doutrinadores apresentaram seus entendimentos acerca de uma importante observação quanto a possível inconstitucionalidade da aplicação do artigo 8º da Lei Federal nº 14.133/2021, isso porque a competência privativa da União sobre a edição da Lei de Licitações e Contratos deve-se ater às normas gerais, diferentemente do que se observa não apenas nesta, mas também na Lei Federal nº 8.666/1993, que não deixa claro quais são cada um destes pontos, trazendo insegurança jurídica.

Um exemplo dessa subjetividade foi vivenciado em 2018, quando o Decreto Federal nº 9.412 atualizou os valores das modalidades de licitação, acionando diversos Tribunais de Contas para deliberarem, dentro de suas respectivas jurisdições, se estados e municípios deveriam seguir tais mudanças, ou seja, se aquela atualização deveria ser considerada uma regra geral ou específica.

No artigo em comento, percebeu-se estar envolvendo a estrutura administrativa dos estados e municípios, o que, por força das respectivas constituições (Federal, Estadual e Municipal (Lei Orgânica)), são de iniciativa privativa de seus respectivos gestores: Presidente, Governadores e Prefeitos, respectivamente, seguindo os procedimentos legislativos competentes.

Pelo exposto, entendo que o dispositivo que obriga os cargos dos Agentes de Contratação a serem ocupados por servidores efetivos ou empregados pertencentes aos quadros permanentes da Administração pública deve ser recepcionado como norma específica. A matéria em comento envolve gestão de pessoas. Para Dallari (2021), esse dispositivo não se trata de matéria afeta à licitação, mas a organização administrativa, sendo igualmente defendida por Torres (2021, p. 105), quando afirma que a condição de diretriz foi extrapolada e, por sua vez, não permite a vinculação de Estados e Municípios, entendimento seguido por este pesquisador.

Carmona (2010, p. 74-75), consubstanciado nos ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, propôs que os preceitos que podem ser aplicados em todo o país indiferentemente, ou seja, resguardada a neutralidade, deve ser abordado como sendo norma geral, afastando-lhe daquelas as características que produzem resultados diferentes, por força de aspectos regionais e com características peculiares que lhes são peculiares.

Durante este estudo, podemos observar que a Lei nº 14.133/2021 trouxe a mesma generalidade que a Lei nº 8.666/1993, não distinguindo a norma geral da específica, ao contrário do que ocorre na Lei Federal das Parcerias Público-Privadas, onde, segundo Carmona (2010, p. 75), o legislador ao menos teve o cuidado de tentar separar as normas nacionais daquelas meramente federais. Para aquele autor, quando a lei de licitações anterior buscou disciplinar a comissão de licitação, entrou em detalhes que não compatíveis com normas gerais, isso porque tira dos demais entes federativos seu espaço legislativo para o tema, diante da definição de quem pode ou não participar desse colegiado, por exemplo.

Esgotada a discussão acerca da ocupação dos cargos por servidor efetivo ou não, o gestor público municipal tem outro desafio, que é o da segregação de função, de cuja jurisprudência é farta em determinar sua observância. Se em municípios extremamente pequenos já se percebeu ser complicado atender às exigências de servidores públicos efetivos devidamente qualificados e habilitados, imagine atender a segregação de função. Aqueles municípios que não possuem efetivo capacitado,

devem se preocupar em preparar novos servidores, agora por força do artigo 7º, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Desta forma, entra em cena a gestão por competência, a qual possibilita a Administração Pública conhecer seu capital humano e prepará-lo, sendo este o foco do presente estudo, ao propor a definição do perfil profissiográfico e consequente mapeamento dos servidores municipais. A estratégia apresentada permite ao gestor municipal otimizar os trabalhos administrativos essenciais para o atendimento das políticas públicas.

Nesta mudança, não dispondo de equipe técnica setorial que possibilite iniciar a implementação da gestão por competências no município, é possível buscar parcerias, onde destaco o Conselho Regional de Administração de Sergipe, que dispõe de Centros de Excelência, sendo um deles voltado para a Gestão Pública, que poderia estar desenvolvendo atividades em conjunto ou indicando empresas com *know how* necessários para subsidiar o gestor a atingir suas metas, tornando-se um modelo perante os demais municípios brasileiros.

Ocorre que de nada adiantará tamanho esforço se o gestor municipal não entender que existe um grande paradigma a ser derrubado: o das indicações políticas. Os gestores precisam estar dispostos a quebrá-lo, pois a Administração Pública não pode mais ser refém do amadorismo, fato esse observado por este pesquisador e pelos agentes externos (consultores e assessores técnicos diretos de municípios sergipanos) que participaram da pesquisa.

Entrevistados 26 (vinte e seis) servidores municipais, pertencentes a 8 (oito) municípios, um de cada território sergipano, definido pelo Decreto Estadual nº 24.338/2007, percebi a insegurança na maioria das suas respostas, não apenas acerca da Nova Lei de Licitações e Contratos como também sobre seus atuais cargos e atribuições, o que demonstra, mais uma vez, o despreparo técnico daqueles agentes públicos que desempenham funções essenciais. Essa mesma percepção teve os demais entrevistados extramunicipais, pertencentes aos escritórios técnicos, puxando um novo desafio.

Este terceiro desafio, apresentado, inclusive, pelos próprios entrevistados, oculto ou não aos gestores municipais, volta a destacar a necessidade de capacitação dos agentes públicos, não apenas pelas Escolas de Governo, pelo que determina a NLLC, mas reforçado por outros agentes capacitadores, diante do

detalhamento de execução de cada uma das atividades previstas nas compras governamentais.

A experiência nas atividades de capacitação que promovi e acompanhei nos últimos 7 anos, dentro do Estado de Sergipe, permite-me afirmar que, na maioria das vezes, são os próprios gestores que inviabilizam as qualificações dos seus servidores, por entenderem se tratar de custos para a Administração, o que, além de ser um pseudopensamento, afronta uma das premissas da gestão por competências, sem tecer comentários sobre os prováveis prejuízos que poderão trazer ao erário, decorrente de um planejamento errado, uma licitação mal realizada ou uma fiscalização descuidada.

Para um prefeito realmente comprometido com a melhoria da gestão municipal, até a insuficiência de recursos pode ser superada, posto que pode encontrar em instituições como o SEBRAE e os Conselhos de Classe (Administração, Contabilidade e outros) parcerias para algumas capacitações técnicas específicas e gratuitas.

Percebendo que, além do despreparo profissional dos servidores, a maioria dos gestores municipais pretende esperar normativas federais ou, se já existentes, apenas implementar o regramento à Nova Lei de Licitações e Contratos quando do término da vigência das Leis Federais nº 8.666/1993 e 10.520/2002, formatou-se um Manual Técnico, com o intuito de fornecer subsídios para a correta implantação da gestão por competências junto aos municípios sergipanos, propondo métricas para a averiguação do perfil profissiográfico e o mapeamento de competências do capital humano de sua Administração.

Apesar da dificuldade de acesso presencial aos servidores dos municípios-chave selecionados, devido às restrições trazidas pela pandemia, motivando o teletrabalho com a maioria deles, foi realizado uma pesquisa compilando os dados obtidos através de formulários respondidos pela plataforma *google forms*. Foi possível obter informações precisas que permitisse solidificá-las em um produto de interesse de gestores públicos municipais, de servidores municipais e de todos que possam exercer o controle social.

Com a conclusão das atividades inicialmente prevista para junho de 2021, a pesquisa foi prejudicada pelas inúmeras restrições impostas para contenção da pandemia, restringindo-a, por maioria, aos contatos virtuais, que também são limitados aos conhecimentos tecnológicos e disposição de preenchimento dos

servidores municipais. Essas restrições foram ainda responsáveis pela substituição do município de Gararu por Canindé do São Francisco nas pesquisas, assim como a ausência do presidente da Federação dos Municípios de Sergipe nas entrevistas finais.

Apesar dessas dificuldades, a experiência em participar desse projeto transformador e proporcionar soluções para a gestão pública, apesar de intenso e cansativo, foi estimulante, posto que ao final, pude apresentar uma contribuição de melhoria que poderá ser aplicada além dos municípios pesquisados.

O produto gerado, em formato de Manual Técnico, possibilitará o início da implementação de gestão por competências, voltado para as compras governamentais dos municípios sergipanos, alcançando a identificação dos perfis profissiográficos e o correto mapeamento das competências, podendo ser replicado junto aos demais municípios das 8 (oito) regiões sergipanas, dada a similaridade existente entre todos eles e os pesquisados. Academicamente, tornou possível explorar outros desdobramentos, como aqueles elencados no subitem 8.2, igualmente voltados para a gestão municipal, não apenas para atendimento às compras governamentais, mas como um macroprocesso.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, 681-699p.

BRAMBILLA, F. R.; SOUZA, C. H.; KAERCHER, A. D. Implantação da Gestão por Competências: Análise Qualitativa no Departamento Industrial de uma Fabricante de Cigarros. **Revista Brasileira de Gestão e Inovação – Brazilian Journal of Management & Innovation** v.1, n.2. Caxias do Sul: Universidade Caxias do Sul, 2014, 39-59p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em <<https://bit.ly/37i9G2k>>. Acesso em 12 Fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública** / Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em <<https://bit.ly/37jTb5Q>> Acesso em: 17 Jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 155, n. 224, p. 3-4, 23 Nov. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3dkbwnl>> Acesso em 17 Jan. 2021.

\_\_\_\_\_. (a) **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 167, p. 1-3, 29 Ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3rZ2O1D>> Acesso em 11 Fev. 2021.

\_\_\_\_\_. (b) **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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 184, p. 4-9, 23 Set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3avYsJP>> Acesso em 12 Fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 131, n. 116, p. 1-13, 22 Jun. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3jWh9cn>> Acesso em: 12 Fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 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. Diário Oficial da União: seção 1,

Brasília, DF, ano 139, n. 137, p. 1-2, 18 Jul. 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2NtACoO>> Acesso em: 17 Jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1-23, 1 Abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/Lei14133>> Acesso em: 1º Abr. 2021.

\_\_\_\_\_. (b) Ministério da Economia. **Minuta de Portaria SEGES/ME.** Portaria que estabelece regras e diretrizes para agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos. Brasília, 15 Jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3mn36PL>> Acesso em: 12 Dez. 2021.

\_\_\_\_\_. (c) Ministério da Economia. **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: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 135, p. 35-36, 20 Jul. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/port8678>> Acesso em: 22 Ago. 2021.

\_\_\_\_\_. (b) Ministério da Educação. **Portaria nº 389, de 23 de março de 2017.** Dispõe sobre o mestrado e doutorado profissional no âmbito da pós-graduação stricto sensu. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 58, p. 61-62, 24 Mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3bcEkeQ>> Acesso em: 17 Jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. **Manual técnico de dimensionamento de força de trabalho em áreas administrativas (versão 2.0).** Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3EsnbdK>> Acesso em: 21 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. (c) Tribunal de Contas da União (2. Câmara). **Acórdão nº 2897/2019.** Cuidam os autos de processos de contas anuais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), relativos ao exercício de 2014. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União [2021]. Disponível em: <<http://bit.ly/3dlW8qC>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

BREUS, T. L. **Políticas Públicas no Estado Constitucional:** a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006, 253p.

BUCCI, M. P. D. **Direito Administrativo e Políticas públicas.** 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 298p.

CARBONE, P. P. **Gestão por competências e gestão do conhecimento.** 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009, 42-77p.

CARBONE, P. P.; TONET, H. C.; BRUNO, J. R. S.; SILVA, K. I. B. **Gestão por competências.** 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2016, 192p.

CARMONA, P. A. C. **Das Normas Gerais: Alcance e Extensão da Competência Legislativa Concorrente**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. pp. 69-98

CORREA, R. **Somente servidor efetivo ou empregado público poderá conduzir licitações pela Lei nº 14.133, de 2021?**. Portal L&C. 11 jun 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/33JzW7g>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CRUZ, J. A. **Governança Municipal: As principais atividades do gestor e do fiscal público municipal**. 1 ed. Maringá: Sinergia, 2021. 492p.

DALLARI, A. A. **Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21**. Consultor Jurídico, abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3FeSqdc>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

DURAND, T. L'alchimie de la compétence. **Revue Française de Gestion**, v. 41, n. 253. Paris: 2015, p. 267-295.

DURÃO, P. **Licitações Públicas**. 1 ed. Aracaju: Direito Mais, 2018. 243p.

DUTRA, A. **Gestão de Pessoas na Área Pública**, Curso de Especialização em Administração Pública – Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba, 2009.

ELIAS, A. O. Fortalecimento da carreira do comprador público: certificação dos agentes de compras. **Sollicita**, Curitiba, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2ZkHKqi>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

FAIAD, C. *et.al.* Análise profissiográfica e mapeamento de competências nas instituições de segurança pública. **Psicologia: ciência e profissão**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 388-403, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/37os2Pi>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

FALCÓN, M. L O; SANDES, M. A. S. **Desenvolvimento, Territorialidade e Cultura: a experiência de Sergipe em planejamento regional nos anos 2007-2013**. RBPO, v. 8, n. 1, p. 45-56, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3kFO3QK>> Acesso em: 26 set. 2021.

FENILI, R. R. **Boas Práticas Administrativas e Compras e Contratações Públicas**. 1 ed. Niterói: Impetus, 2016. 196p.

\_\_\_\_\_. **Diário de um Empreendedor Público**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, 191p.

FERREIRA, G. G. **O Procedimento das Compras Públicas e a Posse dos Novos Gestores: Proposta de Capacitação Prévia antes do Início do Mandato ou Posse em outros Cargos**. SLC, São Paulo, v. 2, n. 21, p. 41-46, dez. 2019.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC - Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/3s0jVAd>> Acesso em: 15 Fev. 2021.



GALVÃO, P. R. *et.al.* **Gestão Pública Municipal de Alto Desempenho**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2016, 154p.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200p.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002, 174p.

GIOVANINI, W. Programas de *compliance* e anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (org.). **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção**. 2 Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 101-117.

GOMES, S. M. **Política de treinamento e desenvolvimento de pessoas no setor público**: um estudo de caso em uma Autarquia municipal de Santana do Livramento. Santana do Livramento: Universidade Federal do Pampa, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3jYQVX0>> Acesso em: 12 Fev. 2021.

GORDILLO, A. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. 1 ed. Buenos Aires: FDA, 2014, pp. 239-531. Disponível em: <<https://bit.ly/3AXQbZa>> Acesso em: 22 ago. 2021.

GOUVEIA, A. **Perfil do servidor público municipal**: gestão da qualidade no atendimento. Maringá: Ed. do autor, 2015, 114p. Disponível em: <<https://amzn.to/3yYFvdi>> Acesso em: 21 dez. 2021.

GRAMIGNA, M. R. M. **Modelo de Competência e gestão dos talentos**. 2 ed. São Paulo: Pearson Hall. 2007, 241p.

GROVE, A. S. **Gestão de Alta Performance**: tudo o que o gestor precisa saber para gerenciar equipes e manter o foco em resultados. Tradução: Cristina Yamagami. São Paulo: Benvirá, 2020, 272p.

LEME, R. (org), **Gestão por competências no Setor Público**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011. 208p.

LIMA, B. Q. L. O Uso do Poder de Compra é uma Política Eficaz de Desenvolvimento Nacional. In: SANTANA, J. E.; FERRER, F. (org.) **Compras Públicas Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 35-39p

MAGINA, P. **Profissionalização dos compradores públicos**. Brasília: Diálogos Setoriais União Europeia - Brasil, 2019. Color. Disponível em: <<https://bit.ly/3ppMNjS>>. Acesso em: 10 fev. 2021

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: Foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 263p.

MOREIRA NETO, D. F. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 25, n.100, p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3GZH5Oz>>. Acesso em: 11 dez. 2021

MUNARI, D. B. *et.al.* Mestrado Profissional em Enfermagem: Produção do Conhecimento e Desafios. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 204-210, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3bf5XUu>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

NASCIMENTO, A. J. A Licitação como Instrução de Efetivação de Políticas Públicas. In: TORRES, R. C. L. **Licitações Públicas: Homenagem ao Jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**. Curitiba: Negócios Públicos, 2016. 93-128p.

NASCIMENTO, J. O. Panorama Internacional e Brasileiro da Governança, Riscos, Controles Internos e *Compliance* no Setor Público. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (org.). **Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 415-443.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD**, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3qFjsDz>>. Acesso em: 15 fev. 2021

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências. Curitiba, 17 Jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/dec10086PR>> Acesso em: 27 Jan. 2022.

PEDRA, A. S.; TORRES, R. C. L. O Papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021). In: CARVALHO, M; BELÉM, B; TORRES, R. C. L. (org.) **Temas Controversos da Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Juspodivm, 2021. pp. 293-332.

PIRES, A. K. *et. al.* **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005. 100 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3jVLFDm>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013, 276p.

SANTOS, F. B.; SOUZA, K. R. **Como Combater a Corrupção em Licitações**. 3 ed. Belo Horizonte: Forum, 2020, pp. 25-42.

SCHIKMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: CAMÕES, M. J.;

PANTOJA, M. R. S.; BERGUE, S. T. (org.) **Gestão de Pessoas: Bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010. p. 9-28.

SERGIPE. **Decreto Estadual nº 24.338, de 20 de abril de 2007**. Dispõe sobre a instituição dos Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe. Diário Oficial de Sergipe, Aracaju, SE, 23 Abr. 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/2N48OYr>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Manual de Elaboração de Orçamento 2020**. v. 3. Aracaju: SEFAZ, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ansMGd>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento. **Sergipe, Cultura e Diversidade**. Aracaju: SEPLAG, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/SECUDI>>. Acesso em: 26 set. 2021.

THORSTENSEN, V.; FARIA, A. P. O., Compras Públicas – A OCDE e as Compras Públicas: Boas Práticas e Exame do Brasil. In: THORSTENSEN, V. & ARIMA JR, M. K. (org.) **O Brasil como visto pela OCDE**. São Paulo: Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos e VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda, 2020, 286-293p.

THORSTENSEN, V. **Compras Governamentais na América Latina: o acesso de pequenas e médias empresas às contratações públicas no Chile, Colômbia, México e Peru**. Brasília: Diálogos Setoriais União Europeia - Brasil, 2016. 135 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3bs5puH>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

TORRES, R. C. L. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12 ed. São Paulo: Juspodivm, 2021. pp. 39-109

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DA ENTREVISTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

**TEMA** - NOVA LEI DE LICITAÇÕES: PERFIL PROFISSIOGRÁFICO E MAPEAMENTO DAS COMPETÊNCIAS PARA AS FUNÇÕES ESSENCIAIS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS

**Entrevistador:**

**Professor Orientador:**

**Motivo da Pesquisa:**

**Cidade/Região:**

- 
1. Qual a classificação do seu cargo?
  2. Seu cargo possui plano de carreira?
  3. Você possui atribuição de comando, chefia, coordenação, supervisão ou gerência? Qual?
  4. Na estrutura administrativa municipal, qual a sua lotação atual?
  5. Conhece alguma regulamentação específica que trate do seu cargo? Pode citar?
  6. Há quanto tempo atua no serviço público?
  7. Você considera que sua atividade atual apresenta algum risco à saúde?
  8. Você conhece a Lei Federal nº 14.133/2021?
  9. Você se considera apto para assumir alguma das atribuições trazidas pela nova lei de licitações? Qual?
  10. Você aceitaria assumir alguma das atribuições trazidas pela nova lei de licitações? Qual?
  11. Você considera acertiva o agente público de contratação ser definida como cargo exclusivo de servidor efetivo? Na sua opinião, como deveria ser essa ocupação?

**12.**Quais os atributos entende ser necessário para atuar como agentes públicos de contratação, observando as funções apresentadas pela Lei Federal nº 14.133/2021?

**13.**Você saberia discriminar as responsabilidades para os agentes públicos de contratação, observando as funções apresentadas pela Lei Federal nº 14.133/2021?

**14.**Cite um ou mais servidores que desempenharia bem alguma das atribuições propostas pela Lei Federal nº 14.133/2021. Quais características essa pessoa apresenta?

**15.**Na sua opinião, seu município conseguirá atender as necessidades de pessoal, de forma a observar as recomendações trazidas pela nova lei de licitações?

**16.**Na sua opinião, seria importante que o cargo de agente de contratação fosse ocupado mediante concurso público específico? Por quê?

## **APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO –TCLE - ENTREVISTA**

O(a) senhor(a) está convidado(a) a participar de uma pesquisa sobre “NOVA LEI DE LICITAÇÕES: PERFIL PROFISSIOGRÁFICO E MAPEAMENTO DAS COMPETÊNCIAS PARA AS FUNÇÕES ESSENCIAIS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS”, elaborado pelo mestrando em Administração Pública Daniel da Silva Almeida, com orientação da Professor Doutor Marcos Eduardo Zambanini, do Programa de Pós-graduação em Administração Pública – PROFIAP junto à Universidade Federal de Sergipe – UFS.

O estudo busca uma solução para o problema de como estruturar as compras governamentais com servidores efetivos e empregados pertencentes aos quadros permanentes públicos nos municípios sergipanos visando o atendimento às exigências propostas para a nova lei de licitações.

A pesquisa se endereça a servidores envolvidos nas compras públicas municipais, contando com a participação dos seus principais assessores técnicos. A sua participação ocorrerá por meio de uma entrevista, estimando-se como tempo de duração para sua realização um período entre 10 e 15 minutos. Informamos que o(a) Senhor(a) pode se recusar a respondê-la caso não se sinta à vontade, podendo desistir de participar da pesquisa em qualquer momento de sua ocorrência, sem nenhum prejuízo para o(a) senhor(a).

Sua participação é voluntária e não há gratificação por sua colaboração. Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Precisamos de sua sinceridade nas respostas. Lembre-se de que não há respostas certas ou erradas. Todas são corretas desde que correspondam ao que você pensa. Os dados desta pesquisa são confidenciais e serão utilizados para fins acadêmicos, de modo agrupado, não sendo possível identificar os participantes da pesquisa individualmente.

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, não hesite em contatar: [admdaniel@academico.ufs.br](mailto:admdaniel@academico.ufs.br) ou (79) 99979-8171. Este documento foi elaborado em duas vias: uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o participante da pesquisa.

Ao concordar com os termos descritos e aceitar participar do estudo, pedimos que assine o termo em sinal de que o TCLE foi lido, formalizando o consentimento voluntário de participante.

Nome completo (participante): \_\_\_\_\_

Tels: (\_\_\_\_) \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

São Cristóvão/SE, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_

Assinatura do(a) participante

## APÊNDICE C – RELATÓRIO TÉCNICO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROFIAP



### 1. TÍTULO

Nova Lei de Licitações e Contratos: Perfil Profissiográfico e Mapeamento das Competências para as funções essenciais de compras governamentais nos municípios sergipanos.

### 2. RESUMO

O presente estudo teve como objetivo esclarecer aos gestores municipais sergipanos acerca da necessidade de adotar a gestão por competência junto aos servidores públicos envolvidos direta e indiretamente no processo de compras governamentais, com o intuito de atender às exigências propostas pela Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse sentido, foi apresentado dispositivos constitucionais e legais, pertinentes à matéria, visando sua delimitação, agregada por entendimentos doutrinários. Devendo a gestão municipal observar a implementação de uma gestão por competência, faz imperioso conhecer seu capital humano, onde propusemos uma análise do perfil profissiográfico e conseqüente mapeamento de competências daqueles agentes públicos capazes de exercer as funções essenciais das compras governamentais, destacando ainda a exigência acerca destas virem a ser ocupadas apenas por servidores efetivos ou por empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública.

Analisando o cenário mundial e, posteriormente, o nacional, focando na governança pública até a importância da gestão por competência, demonstramos a necessidade de compreender as compras públicas para, tão somente, focar no perfil profissiográfico dos agentes públicos e no mapeamento dos servidores municipais para desempenho de suas atribuições, levantando a necessidade de capacitação continuada. Por vez, avaliando a normativa acerca do enquadramento de regramento como geral ou específico, deu-se início ao estudo, limitado geograficamente à luz do Decreto Estadual nº 24.338 de 20 de abril de 2007, comparando municípios dos 8 (oito) territórios sergipanos.



A metodologia possui objetivo exploratório, envolvendo pesquisa de campo lastreada pelo referencial teórico utilizado. A forma de abordagem do problema utilizou uma metodologia qualitativa, por considerar a relação entre o objetivo e o subjetivo, através de interpretação de dados levantados no trabalho de campo.

Esse estudo demonstrou não somente a necessidade dos gestores municipais se prepararem para as mudanças trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, mas também o seu corpo técnico, posto que, em sua maioria, demonstraram dificuldade em conhecer suas próprias atribuições, ainda sob a regência das leis a serem revogadas após a transição.

Assim, diante dos resultados obtidos com as pesquisas e entrevistas, dependentes de futuras novas regulamentações, tornou-se possível apresentar como produto final um Manual Técnico, voltado à gestão por competência no âmbito dos municípios sergipanos envolvidos, dada a peculiaridade dos agentes públicos atualmente existentes neles, o qual pode transbordar aos demais municípios, diante da uniformidade de dados obtidas em diferentes regiões, fornecendo subsídios para a otimização das futuras rotinas das compras governamentais.

### **3. INSTITUIÇÕES**

Prefeitura Municipal de Cristinápolis, Prefeitura Municipal de Simão Dias, Prefeitura Municipal de Laranjeiras, Prefeitura Municipal de Carmópolis, Prefeitura Municipal de Carira, Prefeitura Municipal de São Francisco, Prefeitura Municipal de Itabi e Prefeitura Municipal de Canindé do São Francisco

### **4. PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA**

Gestores públicos dos municípios sergipanos (podendo ser replicado nos demais municípios da Federação) e demais servidores envolvidos direta e indiretamente nas compras municipais.

### **5. DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA**

Ao resgatar os dispositivos trazidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, observou-se haver uma determinação para que os agentes envolvidos nas etapas de planejamento, seleção e contratação devem conter servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública, mediante a promoção de gestão de competências.

Entretanto, ocorre que, nos municípios sergipanos, a segregação de funções ainda não é representativa e, conseqüentemente, pouca atenção foi dada às etapas de planejamento, de gestão e de fiscalização de contratos. Outro ponto importante observado foi que as atribuições desempenhadas pelas Comissões de Licitação e pelos Pregoeiros tinham como liderança servidores comissionados não efetivos, observando-se a relevância do tema proposto.

Estando o novo ciclo de gestão pública municipal (2021-2024) iniciando e com a Nova Lei de Licitações e Contratos em vigência desde o 1º de abril de 2021, percebeu-se que esta gestão será responsável pela transição entre o antigo e o novo regime de licitação, ressaltando que alguns dos seus dispositivos possuem aplicação imediata, e já devem estar sendo cumpridos. Com o prazo de transição outrora iniciado, a gestão municipal deve se preparar para a aplicação célere da gestão por competências, com o intuito de atender às exigências trazidas para as licitações e aos contratos, o que, no presente momento, claramente não estariam (preparadas) e, sequer focadas, acreditando equivocadamente no período de *vacatio legis*.

Carbone (2009) ensinou que a gestão por competências surgiu para responder a questões particulares do cenário empresarial, buscando objetar sobre as exigências por agilidade, diferenciação e inovação contínua; além das demandas de aprendizagem e de criação do conhecimento para lidar com questões inéditas e surpreendentes do dia a dia (nada diferente da vivência no setor público).

Diante das peculiaridades das compras governamentais, observou-se a necessidade em haver essa orientação ao desenvolvimento de competências e de novos conhecimentos, proposto por diversos autores, que apresentam a gestão por competências como um modelo de orientação voltado para a geração de resultados sustentáveis e para o desenvolvimento das competências de pessoas, equipes de trabalho e unidades produtivas, indispensáveis ao sucesso empresarial, que poderiam auxiliar na execução de novas práticas em relação à aplicação da Lei pelos municípios sergipanos. Assim como se observou em uma gestão pública municipal, cujo produto são serviços públicos tendo como cliente final os munícipes administrados, outros tipos de gestões poderiam ter na gestão de competências um correto norteamento decisório.

Seguindo o contexto de um possível estudo de perfil profissiográfico trazido pela antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/1993), não se

observou a exigência com a efetividade do servidor público no desempenho das funções tidas como essenciais à correta aplicação dos recursos públicos, em nenhuma das etapas de contratação, salvo nas comissões permanentes ou especiais que se responsabilizariam pelo registro cadastral e pela licitação, as quais contariam com a composição mínima de 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos e instituições responsáveis pela licitação. Observou-se não haver uma determinação de que o presidente da comissão, uma função teoricamente decisória, fosse um dos servidores efetivos.

No mesmo sentido a Lei Federal nº 10.520/2002, que trata da modalidade pregão, trouxe que a autoridade competente designasse, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, onde a segunda seria integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente.

Atualmente, considerando a legislação mais antiga, observou-se a não exigência nas funções decisórias uma obrigação de que fossem ocupadas por servidores efetivos, sendo equivocadamente consideradas uma função colateral ocupada com um cargo administrativo por comissão, com indicações externas, o que, com a Nova Lei de Licitações e Contratos, pressupõe-se passar por mudanças, impactando na realidade da logística em toda a esfera pública do país, principalmente às gestões municipais, teoricamente menos preparadas.

Neste contexto, o estudo buscou solução para o problema de como estruturar as compras governamentais com servidores efetivos e empregados pertencentes aos quadros permanentes públicos nos municípios sergipanos, observando o perfil profissiográfico dos agentes públicos das funções essenciais, visando o atendimento às exigências propostas para a nova lei de licitações.

## **6. OBJETIVOS**

O objetivo geral da pesquisa está vinculado diretamente à própria significação do tema proposto e, com isso, visa elaborar uma proposta com perfil profissiográfico para os agentes públicos nas funções essenciais de compras governamentais para os municípios sergipanos à luz da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentando como objetivos específicos as seguintes ações:

a) Identificar os perfis profissiográficos dos agentes públicos das funções essenciais trazidas pela nova lei de licitações;

b) Mapear as competências necessárias para o desempenho das atribuições previstas pela nova lei de licitações, verificando se há necessidade de criação de cargos públicos específicos e de realização de concurso público para agentes públicos de contratações; e

c) Propor um Manual Técnico voltado à gestão por competências, a fim de dar suporte à implantação da Lei Federal nº 14.133/2021.

## **7. ANÁLISE / DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

Na linha de Prodanov e Freitas (2013, p. 64), quando este pesquisador desenvolveu sua investigação, considerou o conjunto de proposições teóricas na condução da coleta e da análise de dados, eventos ocorridos ao longo de toda o processo investigativo.

Segundo Gil (2002, p. 19), um projeto especifica objetivos da pesquisa, apresenta a justificativa para sua realização, define a modalidade de pesquisa e determina os procedimentos de coleta e análise de dados. Essa coleta de dados teve por objetivo identificar os procedimentos adotados pelo pesquisador para obter informações dos dados coletados. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 129-130)

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 130), os critérios adotados para a análise de dados referem-se à clareza na sua análise, ao encadeamento lógico de evidências, à utilização de teste empírico, à construção da explicação e à comparação com literaturas conflitantes e similares. Miles e Huberman (1994), em uma das mais conhecidas obras que tratam da pesquisa qualitativa, apresentaram três etapas que geralmente seriam seguidas na análise de dados: redução, exibição e conclusão/verificação (GIL, 2008, p. 175). O autor definiu cada etapa da seguinte maneira:

- A redução dos dados consiste no processo de seleção e posterior simplificação dos dados que aparecem nas notas redigidas no trabalho de campo.
- A apresentação consiste na organização dos dados selecionados de forma a possibilitar a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento.
- A conclusão/verificação. A elaboração da conclusão requer uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e

explicações. A verificação, intimamente relacionada à elaboração da conclusão, requer a revisão dos dados tantas vezes quantas forem necessárias para verificar as conclusões emergentes (GIL, 2008, p. 175-176).

Após a realização da pesquisa de campo, os dados coletados foram selecionados e tratados, com o intuito de obter o correto mapeamento dos agentes públicos e a necessidade de treinamentos e capacitações.

A metodologia de mapeamento de competências foi empregada junto a outra metodologia trazida pela gestão por competências: o perfil profissiográfico. No entanto, na busca pelo resultado, a gestão municipal deve estar disposta a aceitar as mudanças, inclusive sob a possibilidade de reinventar sua própria cultura organizacional.

Os dados tratados na pesquisa foram expostos em categorias que permitem o gestor identificar cada um dos procedimentos necessários à implantação da gestão por competência, trazendo-lhe uma descrição detalhada.

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa de campo mediante aplicação direta de um roteiro de entrevistas junto aos agentes públicos, por meio da plataforma *google* formulários e de entrevistas com escritórios especializados em consultoria e assessoria técnica das licitações e contratos nos municípios.

Conforme estudado no capítulo 4, esse estudo apresentou uma pesquisa científica com objetivo exploratório e com abordagem qualitativa. Seu caráter exploratório foi definido e consubstanciado em diversos autores, como Prodanov e Freitas (2013, p. 52), o qual afirmou que:

A pesquisa exploratória possui planejamento flexível, o que permite o estudo do tema sob diversos ângulos e aspectos. Em geral, envolve:

- levantamento bibliográfico;
- entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado;
- análise de exemplos que estimulem a compreensão. (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 52)

E Gil (2008, p. 27), defensor de que

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. (GIL, 2008, p. 27)

Já sua abordagem qualitativa, teve respaldo em autores como Gil (2008, p. 49), tendo em vista que

O delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados. Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados, bem como as formas de controle das variáveis envolvidas. (GIL, 2008, p. 49)

Assim sendo, a pesquisa envolveu 26 (vinte e seis) agentes públicos municipais que atuavam ou poderiam atuar, direta ou indiretamente, com licitações e contratos, e 02 (dois) assessores técnicos, alcançando todos os 8 (oito) municípios selecionados, dentro das 8 (oito) regiões sergipanas, distribuídos no Quadro 1 a seguir:

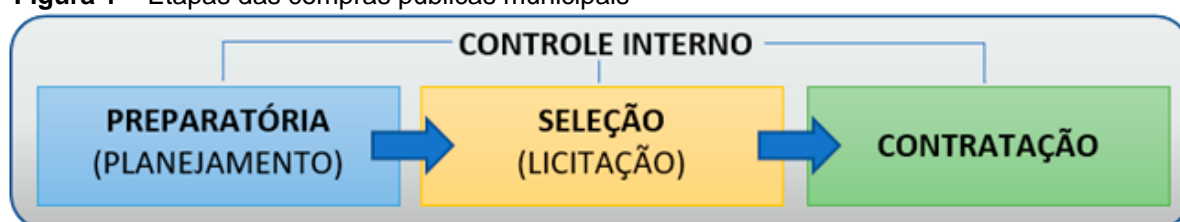
**Quadro 1** – Distribuição de entrevistados por local

LOCAIS ENTREVISTADOS	REGIÃO	QUANTIDADE DE RESPOSTAS
Cristinápolis	Sul Sergipano	05
Simão Dias	Centro Sul Sergipano	03
Laranjeiras	Grande Aracaju	04
Carmópolis	Leste Sergipano	06
Carira	Agreste Central Sergipano	02
São Francisco	Baixo São Francisco Sergipano	01
Itabi	Médio Sertão Sergipano	04
Canindé do São Francisco	Alto Sertão Sergipano	01
Escritórios de Consultoria e Assessoria Técnica Especializados em Licitações e Contratos	-	02

**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

As etapas específicas do processo de contratação são definidas pela NLLC como preparatória (planejamento), seleção (licitação) e contratação, sendo, nos municípios, monitoradas por seu controlador interno, representando-os na Figura 1:

**Figura 1** – Etapas das compras públicas municipais



**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Setorizando os agentes públicos interessados na participação da pesquisa nas respectivas etapas do processo de contratação, observou-se que a maioria destes se encontrava diretamente envolvido com as licitações propriamente ditas, o que corresponde ao processo de seleção do fornecedor (57,69% dos entrevistados municipais), acompanhado daqueles pertinentes à etapa de planejamento, com 34,62% de participação.

Dentre os entrevistados que correspondem à fase de seleção do fornecedor, composta por 15 (quinze) agentes públicos, quase a metade deles, ou seja, 7 (sete) servidores, corresponderiam aos agentes de contratação (pregoeiros e presidentes de CPL), enquanto outros 4 (quatro) servidores (aproximadamente 25% deste universo, seus auxiliares – equipe de apoio (membros da CPL e equipe de apoio).

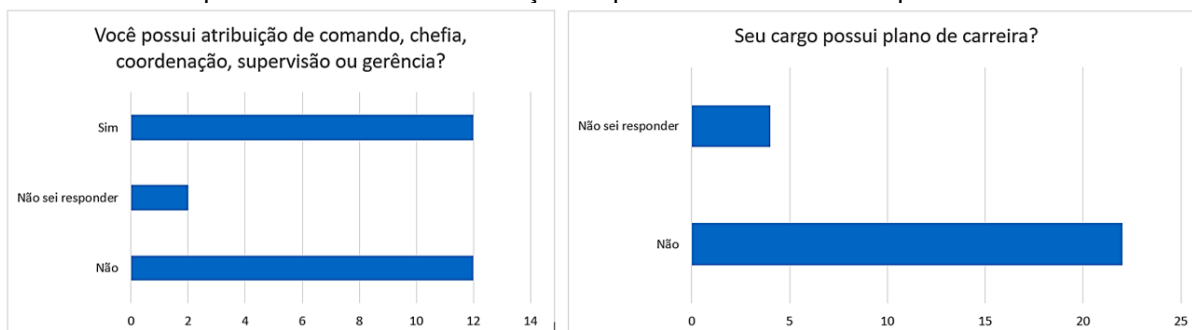
Na etapa de planejamento, a pesquisa contou com a participação de 3 (três) Secretários, representando um terço daquele universo amostral, e em muitos municípios tido como aquele agente público que autorizará a contratação, além de Procurador e Advogado Municipal, Agentes Administrativos, dentre outros servidores pertencentes a vários setores demandantes. Envolvido diretamente com planejamento, poderia indicar, numa realidade em que a governança se destacasse, o Chefe de Seção e o Assessor Especial também estariam representados, no entanto, não foi a realidade demonstrada na pesquisa, pois verificamos agentes executores de compras necessariamente não planejadas, mas essenciais para o andamento da gestão municipal.

Apesar de inúmeras recomendações dos Tribunais de Contas acerca da necessidade de um processo de capacitação continuada, decisões colegiadas muitas vezes vinculadas à etapa de contratação, por ausência ou irregularidades apresentadas por gestores e fiscais de contratos, observou-se uma única participação de agente público ligado à fase de contratação, representando apenas 3,85% do universo pesquisado. Fora das 3 (três) etapas definidas para compras governamentais, a pesquisa contou ainda com a participação de um agente público essencial para a conformidade processual e responsável pela fiscalização interna acerca da aplicação do erário: o controlador municipal, o qual, mesmo representando iguais 3,85% do universo pesquisado, conforme Gráfico 1, tornou a pesquisa mais enriquecida.

**Gráfico 1 – Atribuições dos Agentes x Fases das Compras Governamentais**

Fonte: elaborado pelo autor (2021)

O que se percebeu durante as entrevistas foi que a maioria dos servidores, inclusive os ocupantes de cargos decisórios, tais quais os de coordenação, direção e chefia, possuíam dúvidas não apenas de suas atribuições como da própria estrutura administrativa. Corroborando com o estudado no subtópico 2.4, onde verificou-se a inexistência de profissionalização das compras públicas, no cenário nacional. Os entrevistados foram quase unânimes quando a pergunta foi sobre a existência de um plano de carreira, como apresentado no Gráfico 2 (comparativo), sendo que apenas 4 (quatro) não souberam responder, enquanto os quase 85% restantes afirmaram não existir.

**Gráfico 2 – Compreensão entre suas atribuições e plano de carreira municipal**

Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Procurando entender melhor a estrutura administrativa municipal, analisada a lotação dos agentes públicos entrevistados. Em meio a dúvidas, foi possível



observar certa insegurança nas respostas por eles trazidas, vezes com apoio visível de colegas, mas que permitiu resumi-las no Quadro 5, elaborado pelos seus próprios entendimentos:

**Quadro 2** – Compreensão de lotação administrativa pelos entrevistados

NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL, QUAL A SUA LOTAÇÃO ATUAL?			
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA, CONFORME RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS		ESTRUTURA ADMINISTRATIVA RESUMIDA	
Não entendi	1	Não entendi	1
Assessoramento	1	Assessoramento	1
Licitações e Contratos	4	Licitações e Contratos	4
Procurador do município	1	Jurídico	2
Secretaria de Assuntos Jurídicos	1		
Secretaria de Administração	3	Planejamento, Administração e Finanças	16
Secretaria de Administração, Planejamento e Orçamento	2		
Secretaria de Finanças	4		
Secretaria de Finanças, Administração e Planejamento	5		
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	2		
Secretaria Municipal de Saúde	2	Secretaria Municipal de Saúde	2
TOTAL	26	TOTAL	26

**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Um fato relevante trazido pelos entrevistados e observado no Quadro 2 foi as diferenças na estrutura administrativa de um município para outro. Então, pode ser observado a existência de uma Secretaria de Administração isolada, ou fundida àquela que seria de Finanças ou que seria de Planejamento, ou ainda não existia uma Secretaria de Administração, mas uma de Planejamento, Orçamento e Gestão. Houve um Projeto de Lei elaborado por cada gestor municipal, não necessariamente atual, votado e aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, posteriormente sancionado pelo prefeito.

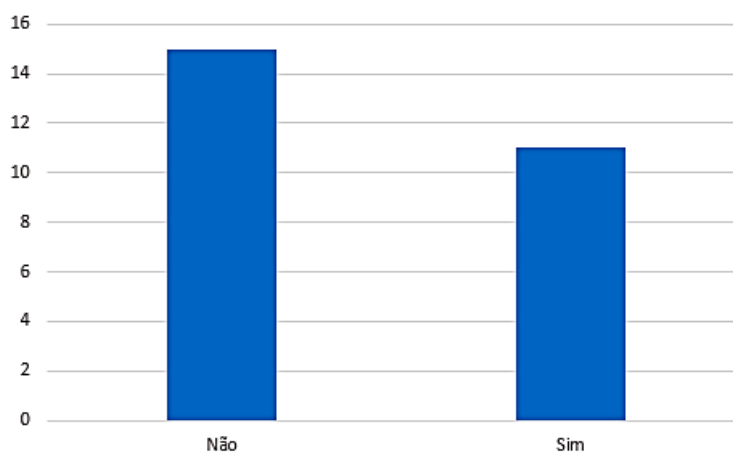
Isso foi possível devido a prerrogativa trazida pelas respectivas Leis Orgânicas Municipais - LOM, que seria equivalente à Constituição Municipal (artigo 29, da CF/88). Desta forma, assim como ocorre na Constituição Federal, de 1988, no parágrafo 1º do seu artigo 61, toda e qualquer LOM aponta como iniciativa privativa do prefeito: a criação de cargos, funções ou empregos públicos; a organização administrativa; a criação de Secretarias; e outros pontos que não contrariem a CF/88.

Conhecendo um pouco mais a estrutura administrativa e o perfil dos agentes públicos entrevistados, percebendo certa fragilidade de entendimento sobre suas

próprias atribuições, a pesquisa passou a próxima etapa, o que trouxe os questionamentos sobre normativos que especificassem as atribuições desenvolvidas pela área de compras públicas. Questionados sobre o conhecimento de regulamentação específica nos respectivos municípios, que tratasse sobre cargos e atividades inerentes, 57,69% informaram desconhecer, como visto no Gráfico 3. Dentre aqueles com resposta contrária, observou-se citações às Leis Federais nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e 10.520/2002 (Lei do Pregão), que serão revogadas expressamente em 1º de abril de 2023.

**Gráfico 3** – Conhecimento sobre regulamentação de cargos e atribuições

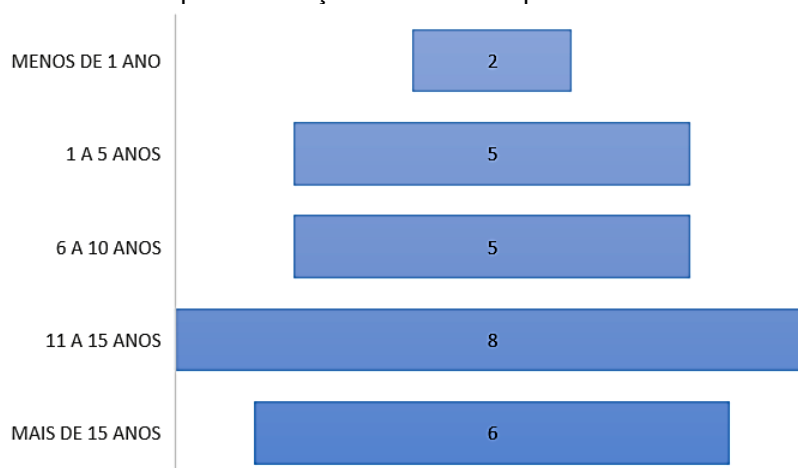
**CONHECE ALGUMA REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA QUE TRATE DO SEU CARGO?**



**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Para essa análise, as remissões às leis federais não foram respostas satisfatórias, por se tratar de respostas apresentadas sem a devida segurança pelos entrevistados. Outras respostas igualmente descartadas obtidas trouxeram menções à Constituição Federal, ao Tribunal de Contas de Estado e até a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras não elegíveis. Dentre as possíveis respostas coerentes, apenas 2 (dois) agentes públicos, dos 11 (onze) entrevistados que alegaram existir alguma legislação, apresentaram realmente leis municipais, ou seja, inferior a 10% do universo participativo, refletindo, mais uma vez, um possível despreparo profissional dos agentes públicos que atuam nas compras governamentais, direta ou indiretamente.

Os dados ficaram ainda mais preocupantes quando se observou o tempo de serviço público dos entrevistados, tendo a maioria mais de 10 anos de atuação (Gráfico 4), o que pode se tornar mais um desafio para o gestor municipal, cuja resposta será obtida por meio da correta aplicação da gestão por competências.

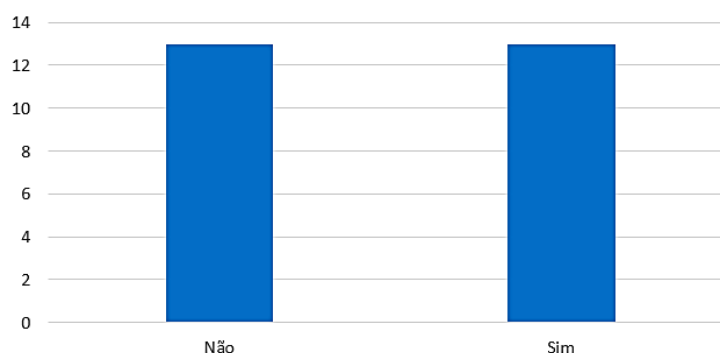
**Gráfico 4 – Tempo de Serviço Público Municipal**

**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Outro dado relevante trazido pelos entrevistados relacionou as atividades administrativas desempenhadas nas compras públicas com questões de saúde. Segundo demonstrado no Gráfico 5, metade dos entrevistados considerou que o desempenho de suas atribuições apresentava riscos à saúde. Trata-se de uma informação extremamente importante, pois permitiu entender que não apenas teria necessidade de definir claramente os limites de atuação de cada um dos agentes públicos, mas também avaliar o grau de risco de cada um deles, mediante trabalho pontual proposto por métricas trazidas em legislação específica da segurança do trabalho.

**Gráfico 5 – Atividade desempenhada com risco à saúde**

Você considera que sua atividade atual apresenta algum risco à saúde?

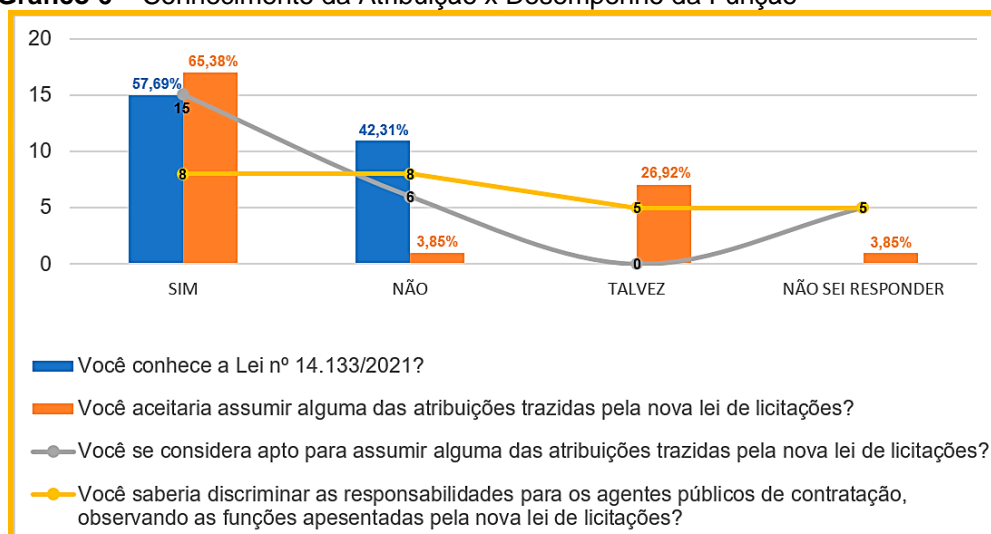


**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Ainda focando na legislação e normatizações, após análise acerca do grau de conhecimento das atividades desempenhadas pelos servidores públicos municipais voluntários, a entrevista passou ao mérito do novo regramento trazido pela NLLC

(Gráfico 6), esta que será a única norteadora das compras governamentais, a partir de 1º de abril de 2023, com a conclusão da fase de transição das leis.

**Gráfico 6** – Conhecimento da Atribuição x Desempenho da Função



**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

De acordo com o gráfico supra, dentre os 26 (vinte e seis) entrevistados, apenas 57,69% afirmaram já conhecer a nova lei de licitações e contratos, no entanto, somente 3,85% deles não aceitaria assumir quaisquer uma das atribuições nela contida. Em um universo otimista onde 25 (vinte e cinco) agentes públicos aceitem assumir quaisquer das atividades trazidas pela Lei nº 4.133/2021, apenas 15 (quinze) se consideraram conhecedores daquela.

Na análise comparativa que proporcionou o Gráfico 6, percebeu-se que, dentre os 15 (quinze) servidores que afirmaram conhecer a nova lei de licitações e contratos, 11 (onze) se consideraram aptos a desempenhar suas funções. Contudo, menos da metade (44,54%) alegaram conhecer as futuras atribuições dos agentes públicos de compras. Essa representatividade comparada ao universo amostral correspondeu a apenas 19,23% dos entrevistados.

Os dados foram preocupantes, pois, como foi observado, 5 (cinco) agentes públicos atenderiam às três premissas: 1. *conhecer a lei*; 2. *se considerar apto*; e 3. *conhecer as atribuições*. Ocorreu que, quando perguntado àqueles mesmos 11 (onze) servidores se aceitariam assumir alguma das atribuições trazidas pela nova lei de licitações, muitos que afirmaram sequer conhecer, cogitaram aceitar, representando 36,36% dos agentes que alegaram conhecer a lei e se considerar aptos, mesmo não conhecendo quais seriam as atribuições. Além destes, outros 3 (três) servidores que não conheciam a NLLC se consideraram aptos, enquanto

outros 2 (dois) não souberam responder. Em suma, 34,62% dos agentes públicos entrevistados aceitariam assumir as atribuições propostas pela Lei nº 14.133/2021, mesmo sem o conhecimento da legislação, sendo que alguns, as próprias atribuições.

Como observado, dos 11 (onze) servidores que destacaram seu desconhecimento legal no Gráfico 6, quase metade (cinco) também não se consideraram aptos a assumir uma das atribuições trazidas pela lei, enquanto 2 (dois) não souberam responder. Em contrassenso, 4 (quatro) se consideraram, mesmo assim, aptos a assumir tamanha responsabilidade.

Analizados os questionários das perguntas apresentadas no Gráfico 6, curiosamente foi possível observar que dentre os 8 (oito) entrevistados que afirmaram conhecer as atribuições dos agentes públicos propostos na Lei Federal nº 14.133/2021, 2 (dois) deles afirmaram não conhecer a lei, enquanto aquele universo amostral dispusera de 15 (quinze) deles afirmando o contrário, o que se faz presumir que o conhecimento de 9 (nove) pode se restringir apenas a saber que a Lei Federal nº 14.133/2021 se trataria da nova lei de licitações e contratos, enquanto que os demais devem conhecer a NLLC, inclusive as atribuições dos agentes públicos envolvidos nas compras governamentais.

O que pode ser percebido, durante esse período, foi um pseudoconhecimento por parte dos servidores municipais que atuam em cargos afetos àqueles elencados pela NLLC para a realização das compras públicas. Segundo escritórios que prestam assessoria técnica aos municípios sergipanos, tem-se percebido muito pouco interesse dos gestores municipais em investir numa capacitação para seus servidores, muitos do qual mal remunerados para as responsabilidades que lhes são confiadas, simplesmente por entenderem se tratar de custos para a Administração.

Para os escritórios participantes, inclusive, preparar os servidores para o uso da Nova Lei de Licitações e Contratos também não tem sido uma preocupação, quiçá regulamentá-la no momento. O que foi percebido em algumas entrevistas foi que alguns servidores buscaram conhecimento por meio das redes sociais, em *lives* gratuitas, contudo, insuficientes para o mínimo de conhecimento necessário, o que pode gerar ainda mais incertezas acerca da aplicação da gestão por competências junto aos municípios.

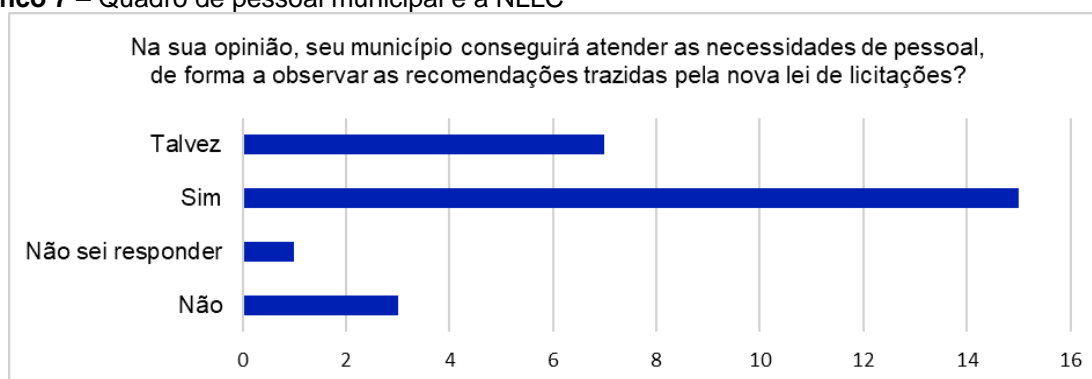
Um fato que ganhou destaque, por ocasião da sanção da Lei nº 14.133/2021, foi que os gestores municipais já queriam utilizar os novos limites de dispensa de

licitação em seu primeiro dia. Ao questionar os escritórios participantes sobre a aplicação imediata pelos municípios acerca das compras de valor referencial em até 50 mil reais, em substituição aos 17,6 mil reais da lei anterior, esquivando-se de licitações, aqueles corroboraram com esta afirmação, pois vieram a acontecer desde o primeiro dia da vigência da nova lei, mesmo sendo-lhes exigido cautela. Para isso, há uma dependência dos mesmos agentes públicos, ainda não regulamentados e, tão pouco, capacitados, presumindo-se não haver um despertar para a gestão por competências trazida pela NLLC, apesar do interesse em gastar o dinheiro público de forma mais célere e, aparentemente, menos burocrática.

A bem da verdade, pareceu que, para alguns municípios sergipanos, a nova lei sequer foi sancionada e que grande parte iria valer-se a lacuna de 6 (seis) anos para se preocupar com seu capital humano. Dentre os municípios pesquisados, esse período mais elástico de organização alcançaria Cristinápolis, Carmópolis, São Francisco e Itabi. Sendo uma constatação unânime de quem acompanha de perto os municípios, aparentemente todos pretendem aguardar o final dos seus respectivos prazos para cumprimento integral das novas regras legais, principalmente no que concerne à gestão por competência. Para os escritórios prestadores de serviço, embora não se trate de uma lei difícil, por possuir muita informação contida na lei anterior, a nova lei seria trabalhosa, motivo pelo qual gestores não pretendem cumpri-la de imediato, demonstrando, nos tempos atuais, total amorosismo da Administração Pública Municipal.

Apesar dessa afirmação, os servidores municipais demonstraram um quadro de otimismo, representado no Gráfico 7. Para a maioria deles, o município de sua lotação consegue atender as necessidades de pessoal, de forma a observar as recomendações legais.

**Gráfico 7** – Quadro de pessoal municipal e a NLLC



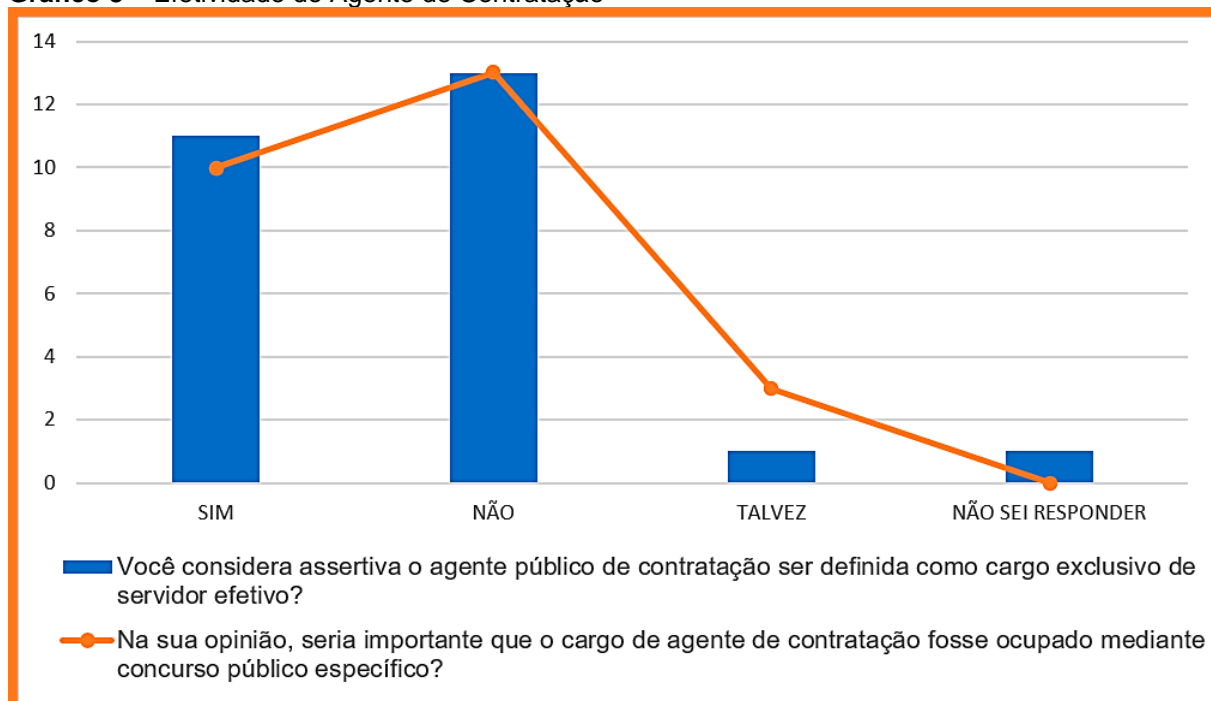
Fonte: elaborado pelo autor (2021)

Isso levou a pesquisa a outro ponto de elevada importância, já que a NLLC enfatizou que os agentes de contratação deveriam ter suas atribuições regulamentadas, além de observar a questão da efetividade. Posto isso, percebeu-se a inviabilidade de sequer cogitar a utilização dos 50 mil reais nas dispensas de licitação, o que ratificou a igual necessidade dos gestores públicos buscarem por capacitação.

Quando questionados, menos da metade dos agentes públicos entrevistados, representando 42,30% (11 servidores), entendeu como assertiva a designação do agente de contratação por meio de ocupação efetiva, assim demonstrada no Gráfico 8, no entanto, embora 38,46% (10 servidores) afirmassem que este deveria ser realizado mediante concurso público, apenas 30,77% (8 servidores) eram representados dentre os que entenderam ser necessários a ocupação efetiva.

Ressaltando que, para a realização de um concurso público, o gestor municipal necessitaria elaborar um PL alterando sua estrutura organizacional, o qual seria apreciado pela Câmara de Vereadores, criando o cargo específico, ainda assim, não marcaria a profissionalização do comprador público.

**Gráfico 8** – Efetividade do Agente de Contratação



**Fonte:** elaborado pelo autor (2021)

Como visto no subitem 2.5, autores como Torres (2021, p. 101) perceberam na exigência de a gestão pública utilizar servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente uma forma potencial de dificultar os compadrios e as

relações pouco profissionais comuns, principalmente, em municípios, no entanto, não necessariamente por meio de concurso público.

Sobre esse tema e revisitando o Gráfico 7, dentre as respostas negativas sobre a possibilidade de o município atender a legislação, uma se destacou, visto que se tratava de uma afirmação trazida por um dos agentes públicos entrevistados de que “a maioria dos servidores efetivos do município só pensam em gratificação”, realidade igualmente vivenciada por este pesquisador e ratificada pelos escritórios prestadores de serviço. Foi possível observar, em muitos municípios, uma procura por regulamentos que trouxessem gratificações para as funções de compras públicas.

Raros são os servidores efetivos que querem atuar na área de compras governamentais, sendo, então, puxadas pelos comissionados, sendo a prática dos municípios sergipanos. Apesar dos cargos em comissão serem de livre nomeação e exoneração, estes podem ser ocupados por estranhos à Administração Pública ou por servidores públicos efetivos, o que não representaria um cargo específico ocupado por um único servidor, mediante concurso público, que, fatalmente, se acomodaria na função e, conseqüentemente, engessaria as compras públicas.

É possível perceber que a prática do concurso público não seria a solução, posto que trazer a efetividade mediante concurso público poderia estragar o servidor, após a conclusão do estágio probatório. Outro ponto observado nos municípios foi que a prática de concurso público para provimento de cargos sempre esteve vinculada apenas à obrigação do seu gestor cumprir determinação do Ministério Público, não porque pensaram na gestão. Para os escritórios entrevistados, os atuais agentes públicos da área de compras possuem capacidade para continuar atuando como agentes de contratação, mas que aplicar o entendimento de ser efetivo seria dificultar os municípios.

Um dos escritórios, inclusive, apresentou um exemplo prático, ao citar a realidade das câmaras municipais. Supondo que aquele órgão possui apenas 2 servidores concursados e que uma comissão devia possuir, ao menos três, teria aquele que realizar concurso para novos servidores? E como ficaria a Lei de Responsabilidade Fiscal? Desta forma, entendeu que a cessão de servidores qualificados das prefeituras, por exemplo, poderia ser uma solução viável, posto que o resultado seria igualmente alcançado: o de realizar a licitação, cumprindo-se a lei.



Sendo assim, na visão do escritório, os municípios poderiam regulamentar a Nova Lei de Licitações e Contratos de maneira diferente.

Essa exemplificação prática coadunou com Carmona (2010, p. 81), quando o autor questionou se a união possuía competência para editar norma geral em matéria de organização administrativa, no tocante ao Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, que viria a substituir o Decreto-Lei nº 200/1967, concluindo que

(...) de duas, uma: ou considera-se que a União tem autorização constitucional para elaborar normas gerais em matéria de organização administrativa – o que aparentemente não tem – ou corre-se o risco do judiciário, especialmente o STF, declarar a inconstitucionalidade de diversos dispositivos do anteprojeto (Carmona, 2010, p. 84)

Enfim, o DL nº 200/1967 continua vigente, o que, para o autor, enfraquece o princípio federalista, mesmo porque os entes da federação assumiram aquelas regras de reforma administrativa voluntariamente, antes mesmo da CF/1988. (Carmona, 2010, p. 85).

O fato é que a gestão por competência foi enraizada na NLLC e os municípios sergipanos devem buscar soluções imediatas, seja no estudo do seu capital humano e, principalmente, na necessidade de regulamentação das atribuições apontadas pela Lei Federal nº 14.133/2021 e de capacitação dos servidores.

Os servidores municipais sergipanos, inclusive, opinaram sobre quais atributos entendem ser necessários para atuar como agentes públicos de contratação, observando as funções apresentadas pela Lei Federal nº 14.133/2021. Dentre as principais respostas:

- Ter conhecimento sobre a legislação pertinente;
- Ter conhecimento técnico comprovado
- Possuir idoneidade;
- Ter interesse, vontade de aprender e de se desempenhar;
- Ter conhecimento de mercado;
- Possuir boa índole;
- Possuir caráter ético;
- Dever de buscar sempre o conhecimento; e
- Respeitar o erário.

Esse rol trazido nas respostas foi tratado, excluindo-se algumas repetições e aquelas obtidas em transcrição da própria lei, o que permitiu dar início para se traçar um perfil aceitável para os agentes públicos, contudo não se esgotando neles.

Outro ponto importante observado foi que, em que pese a designação do agente público devesse observar uma certificação promovida por escolas de governo mantidas pelo poder público, conforme previsto no artigo 7º inciso II, daquela lei, ou determinação de os Tribunais de Contas, por meio de suas escolas, virem a promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para as funções essenciais à sua execução, preceituado no artigo 173 da mesma lei, destacou um dos entrevistados que escola de governo não seriam solução, que apesar de fazerem um excelente trabalho, não poderia deixar de observar que também seriam limitadas e isso poderia desestimular os servidores.

Com base nos dados obtidos, percebeu-se que os gestores municipais sergipanos não estariam se preparando devidamente para atuar sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021, principalmente na sua abordagem acerca da gestão por competência.

Destacou-se também uma euforia entre os agentes públicos, atualmente envolvidos nas compras municipais e futuros candidatos à ocupantes das 'novas atribuições', trazendo a preocupação de sua ocupação por servidor efetivo, já que não seria a realidade dentro do Estado de Sergipe. Sobre este tema, Corrêa (2021) afirmou que ainda há uma discussão em andamento acerca de quais dispositivos da NLLC deveriam ser tidos como normas gerais de licitação e quais seriam considerados como normas federais, se tratando de um tema que demanda muita análise, as quais fatalmente despertam para futuras decisões advindas do STF e/ou Tribunais de Contas. O autor recomendou, até que isso ocorra, prudência, sugerindo considerar toda a nova lei como norma geral de licitação, sendo assim vinculante para a Administração Pública como um todo.

Apesar das dificuldades em ampliar o universo da pesquisa, constatada pela participação desproporcional de servidores dentre os municípios pesquisados, decorrente do teletrabalho ou sob regime de escala, trazido pela pandemia da covid-19, foi possível alcançar os 8 (oito) territórios sergipanos definidos pelo Decreto Estadual nº 24.338/2007, tendo como municípios-chave: Cristinápolis, Simão Dias, Laranjeiras, Carmópolis, Carira, São Francisco, Itabi e Canindé do São Francisco, este último substituindo Gararu, devido a dificuldade de acesso. Em que pese a

substituição, foram mantidas as características políticas iniciais da escolha dos municípios-chave: uma mudança de gestão acompanhada de uma mudança de situação e, conseqüentemente, representação partidária, onde se pode constatar o início de novas equipes de trabalho nas áreas afetas às compras municipais.

Conforme previsto nos artigos 22, inciso XXVII, e 37, inciso XXI, ambos da CF/1988, seria competência privativa da União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, cabendo aos gestores municipais àquela se subordinar, sendo então a Lei Federal nº 14.133/2021 observada neste estudo, de modo a contribuir com a gestão municipal na aplicação correta da gestão por competências.

Sobre o tema, foi possível perceber uma abordagem generalista da NLLC, a qual pode ser compreendida, diante da análise de normas gerais e específicas, não havendo detalhamento que frustrasse uma observância de condições regionalizadas ou locais, ou seja, sendo cabível a normatização específica pelos entes. Assim, foram destacados, no manual sugestionado, 3 (três) pontos que devem estar previstos na reorganização municipal: a) Perfil profissiográfico dos agentes públicos; b) Regulamentação das atribuições a serem desempenhadas; e c) Necessidade de capacitação continuada.

## **8. RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO**

A Nova Lei de Licitações e Contratos trouxe um grande desafio para a gestão pública, principalmente a municipal, no que concerne a aplicação da gestão por competências, diante de quadros de pessoal que, em muitos municípios, serão visivelmente incoerentes com as exigências inicialmente propostas por ela.

Num primeiro impacto, dois pontos chamaram a atenção dos gestores e, principalmente, dos doutrinadores, quando a normativa determinou que:

1. as funções essenciais das compras governamentais fossem ocupadas por servidores efetivos ou empregados pertencentes aos quadros permanentes da Administração pública; e

2. se observasse a segregação, vedando a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos.

Como constatado durante a realização da pesquisa, a maioria dos cargos com atribuições de presidente de Comissão de Licitação e de Pregoeiro, prováveis agentes de contratação, são ocupados por servidores comissionados. Esta realidade está enraizada na maioria dos municípios brasileiros, não sendo diferente entre os 75 (setenta e cinco) municípios sergipanos, o que causa enorme preocupação aos gestores municipais.

Ocorre que, colacionados ao longo deste estudo, doutrinadores apresentaram seus entendimentos acerca de uma importante observação quanto a possível inconstitucionalidade da aplicação do artigo 8º da Lei Federal nº 14.133/2021, isso porque a competência privativa da União sobre a edição da Lei de Licitações e Contratos deve-se ater às normas gerais, diferentemente do que se observa não apenas nesta, mas também na Lei Federal nº 8.666/1993, que não deixa claro quais são cada um destes pontos, trazendo insegurança jurídica.

Um exemplo dessa subjetividade foi vivenciado em 2018, quando o Decreto Federal nº 9.412 atualizou os valores das modalidades de licitação, acionando diversos Tribunais de Contas para deliberarem, dentro de suas respectivas jurisdições, se estados e municípios deveriam seguir tais mudanças, ou seja, se aquela atualização deveria ser considerada uma regra geral ou específica.

No artigo em comento, percebeu-se estar envolvendo a estrutura administrativa dos estados e municípios, o que, por força das respectivas constituições (Federal, Estadual e Municipal (Lei Orgânica)), são de iniciativa privativa de seus respectivos gestores: Presidente, Governadores e Prefeitos, respectivamente, seguindo os procedimentos legislativos competentes.

Pelo exposto, entendo que o dispositivo que obriga os cargos dos Agentes de Contratação a serem ocupados por servidores efetivos ou empregados pertencentes aos quadros permanentes da Administração pública deve ser recepcionado como norma específica. A matéria em comento envolve gestão de pessoas. Para Dallari (2021), esse dispositivo não se trata de matéria afeta à licitação, mas a organização administrativa, sendo igualmente defendida por Torres (2021, p. 105), quando afirma que a condição de diretriz foi extrapolada e, por sua vez, não permite a vinculação de Estados e Municípios, entendimento seguido por este pesquisador.

Carmona (2010, p. 74-75), consubstanciado nos ensinamentos do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, propôs que os preceitos que podem ser aplicados em todo o país indiferentemente, ou seja, resguardada a neutralidade, deve ser

abordado como sendo norma geral, afastando-lhe daquelas as características que produzem resultados diferentes, por força de aspectos regionais e com características peculiares que lhes são peculiares.

Durante este estudo, podemos observar que a Lei nº 14.133/2021 trouxe a mesma generalidade que a Lei nº 8.666/1993, não distinguindo a norma geral da específica, ao contrário do que ocorre na Lei Federal das Parcerias Público-Privadas, onde, segundo Carmona (2010, p. 75), o legislador ao menos teve o cuidado de tentar separar as normas nacionais daquelas meramente federais. Para aquele autor, quando a lei de licitações anterior buscou disciplinar a comissão de licitação, entrou em detalhes que não compatíveis com normas gerais, isso porque tira dos demais entes federativos seu espaço legislativo para o tema, diante da definição de quem pode ou não participar desse colegiado, por exemplo.

Esgotada a discussão acerca da ocupação dos cargos por servidor efetivo ou não, o gestor público municipal tem outro desafio, que é o da segregação de função, de cuja jurisprudência é farta em determinar sua observância. Se em municípios extremamente pequenos já se percebeu ser complicado atender às exigências de servidores públicos efetivos devidamente qualificados e habilitados, imagine atender a segregação de função. Aqueles municípios que não possuem efetivo capacitado, devem se preocupar em preparar novos servidores, agora por força do artigo 7º, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Desta forma, entra em cena a gestão por competência, a qual possibilita a Administração Pública conhecer seu capital humano e prepará-lo, sendo este o foco do presente estudo, ao propor a definição do perfil profissiográfico e consequente mapeamento dos servidores municipais. A estratégia apresentada permite ao gestor municipal otimizar os trabalhos administrativos essenciais para o atendimento das políticas públicas.

Nesta mudança, não dispondo de equipe técnica setorial que possibilite iniciar a implementação da gestão por competências no município, é possível buscar parcerias, onde destaco o Conselho Regional de Administração de Sergipe, que dispõe de Centros de Excelência, sendo um deles voltado para a Gestão Pública, que poderia estar desenvolvendo atividades em conjunto ou indicando empresas com *know how* necessários para subsidiar o gestor a atingir suas metas, tornando-se um modelo perante os demais municípios brasileiros.

Ocorre que de nada adiantará tamanho esforço se o gestor municipal não entender que existe um grande paradigma a ser derrubado: o das indicações políticas. Os gestores precisam estar dispostos a quebrá-lo, pois a Administração Pública não pode mais ser refém do amadorismo, fato esse observado por este pesquisador e pelos agentes externos (consultores e assessores técnicos diretos de municípios sergipanos) que participaram da pesquisa.

Entrevistados 26 (vinte e seis) servidores municipais, pertencentes a 8 (oito) municípios, um de cada território sergipano, definido pelo Decreto Estadual nº 24.338/2007, percebi a insegurança na maioria das suas respostas, não apenas acerca da Nova Lei de Licitações e Contratos como também sobre seus atuais cargos e atribuições, o que demonstra, mais uma vez, o despreparo técnico daqueles agentes públicos que desempenham funções essenciais. Essa mesma percepção teve os demais entrevistados extramunicipais, pertencentes aos escritórios técnicos, puxando um novo desafio.

Este terceiro desafio, apresentado, inclusive, pelos próprios entrevistados, oculto ou não aos gestores municipais, volta a destacar a necessidade de capacitação dos agentes públicos, não apenas pelas Escolas de Governo, pelo que determina a NLLC, mas reforçado por outros agentes capacitadores, diante do detalhamento de execução de cada uma das atividades previstas nas compras governamentais.

A experiência nas atividades de capacitação que promovi e acompanhei nos últimos 7 anos, dentro do Estado de Sergipe, permite-me afirmar que, na maioria das vezes, são os próprios gestores que inviabilizam as qualificações dos seus servidores, por entenderem se tratar de custos para a Administração, o que, além de ser um pseudopensamento, afronta uma das premissas da gestão por competências, sem tecer comentários sobre os prováveis prejuízos que poderão trazer ao erário, decorrente de um planejamento errado, uma licitação mal realizada ou uma fiscalização descuidada.

Para um prefeito realmente comprometido com a melhoria da gestão municipal, até a insuficiência de recursos pode ser superada, posto que pode encontrar em instituições como o SEBRAE e os Conselhos de Classe (Administração, Contabilidade e outros) parcerias para algumas capacitações técnicas específicas e gratuitas.

Percebendo que, além do despreparo profissional dos servidores, a maioria dos gestores municipais pretende esperar normativas federais ou, se já existentes, apenas implementar o regramento à Nova Lei de Licitações e Contratos quando do término da vigência das Leis Federais nº 8.666/1993 e 10.520/2002, formatou-se um Manual Técnico, com o intuito de fornecer subsídios para a correta implantação da gestão por competências junto aos municípios sergipanos, propondo métricas para a averiguação do perfil profissiográfico e o mapeamento de competências do capital humano de sua Administração.

O produto gerado, em formato de Manual Técnico, possibilitará o início da implementação de gestão por competências, voltado para as compras governamentais dos municípios sergipanos, alcançando a identificação dos perfis profissiográficos e o correto mapeamento das competências, podendo ser replicado junto aos demais municípios das 8 (oito) regiões sergipanas, dada a similaridade existente entre todos eles e os pesquisados. Academicamente, tornou possível explorar outros desdobramentos, como aqueles elencados no subitem 8.2, igualmente voltados para a gestão municipal, não apenas para atendimento às compras governamentais, mas como um macroprocesso.

Por fim, a partir do estudo ora realizado, verifica-se a possibilidade de aproveitamento pelos demais municípios brasileiros ou mesmo aprofundamento do tema em futuras pesquisas, no sentido de aperfeiçoar ainda mais a gestão por competências de acordo com o preconizado na lei vigente.

## **9. PRODUTO TÉCNICO: MANUAL TÉCNICO**

Neste capítulo, considerando o arcabouço teórico apresentado, as previsões constitucionais e legais afetas às compras governamentais e a análise das respostas obtidas nas entrevistas realizadas, propôs-se um Manual Técnico a ser sugestionado aos gestores dos municípios sergipanos, contemplando ações iniciais para promoção da gestão por competências, atendendo às exigências da Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº14.133/2021 – no âmbito municipal, na forma que segue:

**MANUAL TÉCNICO DE IMPLEMENTAÇÃO DE GESTÃO POR COMPETÊNCIAS, VOLTADO PARA AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS – FASE 1**

## APRESENTAÇÃO

A definição adotada pela Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019a) enfoca o processo de capacitação, de desenvolvimento e entende o modelo de competências como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento de competências, identificando o conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função”.

Alinhado com essa política, a Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, trouxe para as compras governamentais inúmeros dispositivos ligados às atividades inerentes à gestão de pessoas, o que permite compreender que o capital humano é uma engrenagem relevante e essencial para o atendimento das suas atividades e, conseqüentemente, ao atendimento das políticas públicas a elas interrelacionadas.

No entendimento de Pires et al. (2005, p. 20), a gestão por competências propõe alinhar as competências humanas com as organizacionais, em um esforço para gerar e sustentar competências nas instituições necessárias à consecução de objetivos estratégicos. Em se tratando do serviço público, para que a gestão de competências possa alcançar resultados, é necessário que as atribuições dos agentes públicos estejam bem definidas, principalmente se estiver em cargos decisórios.

O gestor público municipal que, durante seu mandato, conseguir alinhar os objetivos organizacionais aos objetivos individuais dos seus servidores tende a ter um avanço no sentido de iniciar as mudanças necessárias para atender às exigências trazidas pela Lei Federal nº 14.133/2021. Neste sentido, a administração pública precisa determinar qual servidor será o mais indicado para determinado cargo ou atributo, identificando suas funções, tarefas, responsabilidades, sendo demonstrado durante o estudo que, traçar o perfil profissiográfico poderá auxiliar a determinar as características desejáveis em cada um deles e suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais.

Nessa primeira fase, conhecidos a cultura organizacional e definidos o perfil profissiográfico para atendimento não apenas às funções essenciais, mas de todos os cargos públicos envolvidos nas compras governamentais municipais, deve-se definir como estas serão ocupadas, remetendo ao mapeamento de competências, o que permitirá concluir a primeira fase do processo de implementação da gestão por competências.

Este manual foi elaborado para subsidiar os gestores municipais para a correta implantação da gestão por competências junto aos municípios sergipanos, propondo métricas para a averiguação do perfil profissiográfico e o mapeamento de competências do capital humano de sua Administração.

### 1. DEFINIÇÃO DO PERFIL PROFISSIOGRÁFICO<sup>11</sup>

Valendo-se de conhecimentos trazidos pelo SEBRAE, adaptado a este produto, a qualificação

---

<sup>11</sup> Perfil profissiográfico - Essa é uma ferramenta que auxilia o gestor a determinar as características desejáveis em um trabalhador, suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais. Disponível em: <<https://bit.ly/PPSebrae>>. Acesso em 21 Dez. 2021.



dos servidores públicos deve considerar o dimensionamento de responsabilidades, conhecimentos, experiências, habilidades, aptidões e atitudes nele presentes, o que somente poderá ser sabido mediante a definição da própria gestão municipal.

Por se tratar de um processo minucioso, essa definição não deve ser uma exclusiva do gestor público, o qual deverá contar com sua equipe técnica de Recursos Humanos, normalmente lotada na Secretaria Municipal de Administração ou na Secretaria Municipal de Planejamento. Caso não exista uma área específica ou não disponha de servidores com a expertise necessária, poderá o gestor optar em terceirizar estas atividades, essenciais para iniciar o processo de gestão por competência.

Primariamente, deve-se compreender quais atividades serão desempenhadas por cada setor envolvido, seus processos e os resultados esperados, dentro do planejamento estratégico do órgão. A definição dos perfis profissiográficos poderão variar em cada um dos setores.

Posteriormente, serão definidos o quantitativo de pessoal necessário para atuação em cada um dos setores, traçando-se o perfil desejável de cada um dos agentes públicos, observando características como: nível de conhecimento (gerais e específicos), habilidades essenciais, grau de experiência, nível de formação, características comportamentais e emocionais, capacidade de trabalhar em equipe.

Segundo Brasil (2018, p. 66), alinhado à Nova Lei de Licitações e Contratos, a definição dos perfis profissiográficos deve evitar análises lastreadas em cargos ou perfis existentes na organização, mas com foco nos resultados esperados pelo órgão, considerando a equipe envolvida no setor em definição.

Sendo importante destacar as características acima identificadas, consideradas gerais para a área por serem necessárias em todos os processos desenvolvidos pelo setor analisado, sugerimos o seguinte modelo de Tabela 1 auxiliar:

**Tabela 1** – Formulário para Elaboração do Perfil Profissiográfico

<b>SETOR ANALISADO:</b>						
<b>RESULTADOS</b>	<b>FORMAÇÃO</b>		<b>CONHECIMENTO</b>		<b>HABILIDADES</b>	<b>EXPERIÊNCIA</b>
			<b>GERAL</b>	<b>ESPECÍFICO</b>		
Resultado 1	Médio					
	Superior					
Resultado 2	Médio					
	Superior					
Resultado 3	Médio					
	Superior					
<b>CARACTERÍSTICAS COMPORTAMENTAIS:</b>						
<b>CARACTERÍSTICAS EMOCIONAIS:</b>						
<b>ANOTAÇÕES GERAIS:</b>						

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir de Brasil (2018)

Importante destacar ainda que o inciso II do artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/2021 define que o desempenho das funções essenciais nas compras governamentais deve ser realizado por agentes públicos com:

- a) atribuições relacionadas às licitações e contratos; ou
- b) possuir formação compatível; ou
- c) qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

## 2. MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS

Pires et al. (2005, p. 23) afirma que o mapeamento é a identificação do conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes dos servidores que possam capacitá-los às suas atribuições, de modo a agilizar a seleção e otimizar o processo de lotação ou movimentação (PIRES et al., 2005, p. 21).

Para tanto, o mapeamento de competências junto a Administração Pública deve observar a atribuições delegadas de acordo com a lei ou normas internas. Adaptando o modelo proposto por Gouveia (2015, p. 53-57), temos como:

- a) **Objetivo:** a identificação de competências técnicas e comportamentos requisitados pelo órgão para atingir metas estratégicas;
- b) **Adaptações necessárias:** servir como parâmetro na nomeação de agentes públicos, contribuindo na detecção de cargos segundo competências e áreas de conhecimento do servidor; e
- c) **Finalidades:** definir as atribuições necessárias que o agente público precisa possuir para ocupar o cargo, evitando arbitrariedade

Mapeando a competência dos seus servidores é possível que os gestores municipais possam viabilizar a lotação adequada do seu pessoal e promover ações paralelas de capacitação, com o intuito de otimizar sua força de trabalho. Para tanto, esta deve ser iniciada pelos servidores efetivos e empregados pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, tendo em vista serem a preferência legal para ocupação das funções essenciais das compras governamentais.

Leme (2015, p. 4-7) entende que o processo de mapeamento de competências deve ocorrer pautado nas atribuições que o servidor deve executar de acordo com sua lotação. O autor entende que é possível obter resultados utilizando o mapeamento e a descrição das funções, apesar de afirmar que o tema ainda gera muitas discussões, sendo, porém, muito incipiente no setor público.

Compete destacar ainda que essa ferramenta poderá destacar alguns fatores de riscos que deverão ser tratados pelo gestor municipal. Será possível identificar, por exemplo e não raramente:

- insuficiência de pessoal;
- servidores sem capacitação adequada;
- servidores sem devido conhecimento de rotina; e
- servidores desmotivados, dentre outros.

Posto isso, percebe-se que o desenvolvimento dessas atividades interrelaciona-se com a apresentação dos perfis profissiográficos, sendo sua responsabilidade de execução atribuída à

equipe técnica de Recursos Humanos do município, apresentada no item anterior. Os trabalhos podem ainda ser otimizados através de parcerias com instituições acadêmicas voltadas à pesquisa, a exemplo das Instituições de Ensino Superior (UFS, IFS, dentre outras), do SEBRAE e do Conselho Regional de Administração, através dos Grupos de Excelência.

Mantendo os trabalhos em poder da equipe técnica responsável, poderá ainda a Administração Municipal buscar ferramentas de mapeamento de competências disponibilizadas especificamente para este fim, junto ao mercado.

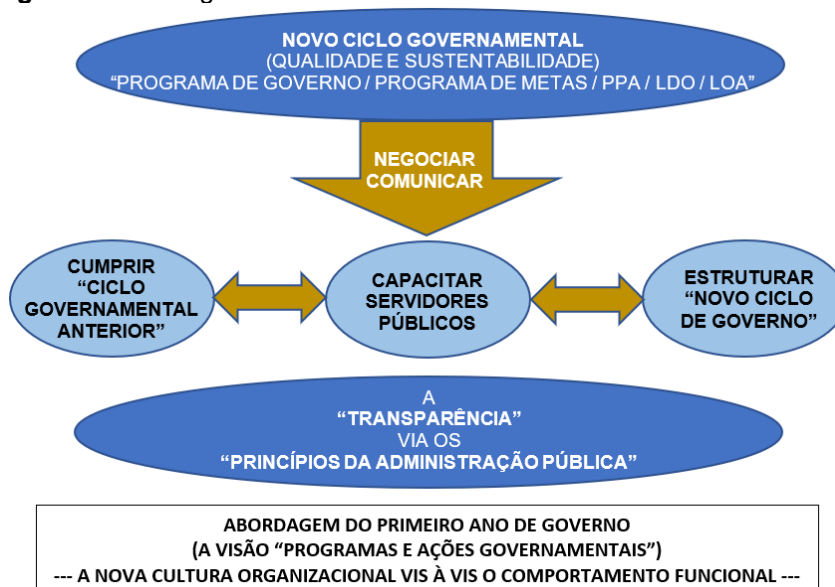
### 3. IMPLEMENTAÇÃO INICIAL DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

Todo processo de gestão por competências estará correlacionado com o objetivo estratégico da instituição. Em se tratando de mandatos municipais, corre-se o risco de, a cada quatro anos, aquele plano estabelecido inicialmente sofre interferência do novo gestor, principalmente se este vier acompanhado do patriarcalismo ou por barganhas políticas.

Atento a probidade administrativa, Matias-Pereira (2010, p. 178) aponta que não deve prevalecer tanto o desejo quanto à vontade pessoal na Administração Pública, quiçá a partidária.

Importante destacar que a gestão pública não pode sofrer descontinuidade, o que torna a gestão por competência o grande aliado do gestor público municipal. Na visão de Galvão et al. (2016, p. 91), o primeiro ano do novo governo deve seguir um protocolo de transição, justamente para que isso não ocorra, inclusive no que concerne a conhecer e capacitar os servidores públicos, como demonstra na Figura 1 a seguir:

**Figura 1:** Abordagem do Primeiro Ano de Governo



**Fonte:** Elaborado Galvão *et al* (2016, p. 91)

Para implementar a gestão por competência deve o gestor público estar realmente disposto, numa gestão de risco pessoal, pois nenhuma mudança é rápida e praticar os próximos atos pode fazê-lo esbarrar em pressões partidárias ou outros riscos como as mudanças de prioridades na política de governo.

Desta forma, apresentamos uma base (Tabela 2), por meio da ferramenta 5W2H, como forma de nortear o gestor público em seus próximos passos, ao descer a hierarquia administrativa:

**Tabela 2:** Implantação da Gestão por Competência na Administração Municipal

AÇÃO A REALIZAR	QUEM?	COMO?	ONDE?	PARA QUÊ	POR QUÊ?	QUANTO?	QUANDO?
Implementar a gestão por competências nas compras públicas	Gestor Público Municipal	Traçar o perfil profissiográfico das funções essenciais	Administração Municipal	Otimizar a utilização do capital humano	Tornar as compras governamentais cada vez mais efetivas	O custo irá depender das ações que forem escolhidas pela própria Administração e das parcerias por ela firmadas	Deverá ocorrer de forma imediata

**Fonte:** Elaborado pelo autor

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão por competências aplicada a Nova Lei de Licitações e Contratos é uma realidade a ser enfrentada por todos os gestores públicos, não apenas os municipais. No entanto, enquanto os municípios com mais de 20 mil habitantes estão obrigados a observar as exigências de pessoal para aplicação da legislação, de forma imediata, os demais terão 6 (seis) anos para se adaptarem, no entanto, não serão afastados dessa responsabilidade.

Até o presente momento, não se percebe a preocupação dos municípios sergipanos em preparar seu capital humano adequadamente, sendo esse um fator histórico. Muitos gestores entendem equivocadamente que a capacitação e atualização de pessoal se trata de mais um custo para a Administração Pública, estudar pessoal então, o que esperar.

A gestão por competência proposta neste manual abrange apenas o que apresentamos como primeira fase, visto que outras etapas serão necessárias, as quais concitamos, na leitura de PIRES et al. (2005, p. 21-41): Seleção, Remuneração, Desenvolvimento e Avaliação.

É essencial que os gestores municipais comecem a se mexer prontamente, visto que as metodologias de levantamento de perfil profissiográfico e mapeamento por competências, quando tratadas com a devida atenção, são extremamente confiáveis e contribuirá muito com as compras públicas municipais.

A gestão por competências é um processo cíclico, principalmente quando o capital humano é efetivo ou pertencentes aos quadros permanentes, que visam não apenas capacitar, mas realocar servidores em áreas que possam trazer melhores resultados para a gestão municipal, o que contribuirá com a redução de custos, além de elevar o nível de governança da gestão de pessoas.

Assim, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021, no que tange a seus princípios, ao desenvolvimento sustentável e fomento às soluções inovadoras, ao foco nos resultados, dentre outras abordagens dependentes da força humana, cabe ao gestor municipal organizar sua estrutura e trazer as compras públicas municipais a um novo patamar, com a eficiência, a eficácia e a efetividade em evidência.

### ANEXO – Modelo de Regulamentação de Gestão por Competência nas Governamentais da Administração Pública Municipal

**ANEXO****Modelo de Regulamentação de Gestão por Competência nas Governamentais da  
Administração Pública Municipal**

DECRETO Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 20\_\_\_\_

*Regulamenta a gestão por competência e a atuação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.*

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_, Estado de Sergipe, no exercício de sua competência legal e, em conformidade com a Constituição Federal e Lei Orgânica do Município, tendo em vista o disposto no art. 8º, §3º, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

D E C R E T A:

**CAPÍTULO I****DISPOSIÇÕES PRELIMINARES****Objeto e âmbito de aplicação**

Art. 1º. Este Decreto estabelece regras e diretrizes para a gestão por competência e atuação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais de que trata a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. O Poder Legislativo poderá aderir à regulamentação de que trata este Decreto.

**Definições**

Art. 2º. Além das definições contidas no art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para os fins deste Decreto, consideram-se:

I – Agente de Contratação Direta: agente público designado, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública;

II – Autoridade máxima:

a) Na Administração Direta, o Prefeito Municipal e os Secretários Municipais de Saúde, de Assistência Social e de Educação, além dos Secretários com autonomia orçamentária;

b) Nas entidades autárquicas e fundacionais: o Diretor-Geral ou equivalente;

III – Autoridade superior: autoridade hierarquicamente superior ao agente público que emitiu um ato administrativo;

IV – Comissão de Pré-qualificação: órgão colegiado composto por, pelo menos, 3 (três) membros, em quantidade ímpar, responsável pelo recebimento e exame de documentos necessários ao procedimento técnico administrativo de pré-qualificação destinado a processar e julgar

chamamentos públicos, assegurada a participação de servidor efetivo ou emprego público do quadro permanente da Administração Pública;

V – Comissão de Seleção: órgão colegiado composto por, pelo menos, 3 (três) membros, em quantidade ímpar, destinado a processar e julgar chamamentos públicos, assegurada a participação de servidor efetivo ou emprego público do quadro permanente da Administração Pública;

VI – Demandante: setor de órgão ou entidade, titular de dotação orçamentária, que será responsável pela formalização da demanda;

VII – Gestão por competência: modelo de orientação voltado para gerar resultados sustentáveis, através do alinhamento das competências humanas com as organizacionais, visando a consecução de objetivos estratégicos, mediante atribuições bem definidas dos agentes públicos, principalmente dos ocupantes de cargos decisórios;

VIII – Negociação: procedimento em que o agente público negocia com licitantes, interessados na contratação, contratados e/ou beneficiários de ata de registro de preços, as condições da proposta e/ou do contrato com um ou mais dentre eles;

IX – Órgão ou entidade titular de dotação orçamentária: órgão ou entidade detentora de crédito aprovado pela Lei Orçamentária Anual ou crédito adicional;

X – Responsável pelo planejamento: servidor ou equipe responsável pelo planejamento das contratações, confecção de calendário de licitações, elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do Projeto Básico, conforme o caso, designados, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública;

## **CAPÍTULO II DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS**

Art. 3º. Compete à autoridade máxima do órgão ou entidade promotora da licitação a designação de agentes de contratação, integrantes da equipe de apoio, comissões de contratação, agentes ou equipes de planejamento, comissões de seleção, comissões de pré-qualificação, bancas julgadoras, agentes ou comissões de recebimento de bens e serviços, gestores e fiscais de contrato, assessorias jurídicas, controles internos e comissão de apuração de responsabilização.

§1º. Somente poderá atuar como agente de contratação o servidor que tenha realizado capacitação específica atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público para exercer tal atribuição ou por empresas especializadas, devidamente registradas pelo conselho de classe competente.

§2º. Os agentes públicos para o exercício de funções essenciais deverão ser designados pela autoridade competente, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

### **Autoridade Máxima**

Art. 4º. Caberá à autoridade máxima do órgão ou entidade responsável pela licitação ou contratação, ou a quem delegar:

I – examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, encaminhados pelo Agente de Contratação, Pregoeiro, ou Comissão de Contratação, por extrapolar suas competências;

II – promover gestão por competências para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e deste Regulamento;

III – designar o Agente de Contratação, membros de Comissão de Contratação e Equipes de Apoio;

IV – indicar o provedor do sistema para realização das licitações, na forma eletrônica;

V – autorizar a abertura do processo licitatório;

VI – decidir os recursos contra os atos dos agentes ou das comissões responsáveis pela condução da licitação, quando estes mantiverem suas decisões;

VII – adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VIII – homologar o resultado da licitação;

IX – celebrar o contrato e assinar a ata de registro de preços; e

X – autorizar a abertura de processo administrativo de apuração de responsabilização e julgá-lo, na forma da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e deste regulamento.

§1º. A autorização para a abertura do processo licitatório deverá ocorrer como último ato, anterior à publicação do edital.

§2º. As atribuições previstas neste artigo são delegáveis à autoridade superior, seguindo o nível hierárquico do agente ou comissão responsável pela condução da licitação do órgão ou entidade, salvo as constantes dos incisos I, III, V, VI, VII, VIII e IX.

#### **Secretaria ou entidade promotora da licitação**

Art. 5º. Além da prefeitura, as secretarias ou entidades que possuem autonomia orçamentária serão responsáveis por suas licitações e respectivos contratos.

§1º. A licitação será coordenada pela *(Diretoria/Coordenação de Licitações / Secretaria de Planejamento)*, sendo conduzida pelo do agente de contratação ou equivalente e respectiva equipe de apoio.

§2º. Será de responsabilidade da coordenação prevista no parágrafo anterior:

I – elaborar as minutas dos editais e submetê-las ao órgão jurídico, quando não se tratar de minuta padronizada com objeto definido, elaborada pela assessoria jurídica;

II – encaminhar o processo, devidamente instruído, para autorização de abertura pela autoridade máxima.

#### **Autoridade Superior**

Art. 6º. Caberá à autoridade superior, além das atribuições que lhes forem delegadas, nos termos do art. 4º, §2º, deste regulamento:

I – assinar os editais de licitação;

II – acompanhar o desempenho dos agentes públicos subordinados, auxiliando a autoridade máxima na gestão por competências trazida pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

#### **Agentes de Contratação – Pregoeiro – Leiloeiro – Presidente da Comissão de Contratação**

Art. 7º. Os agentes de contratação serão designados pela autoridade competente, escolhidos preferencialmente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do

certame até a homologação, e possui as seguintes atribuições:

I – auxiliar, quando solicitado, na elaboração dos atos da fase interna que não são suas atribuições;

II – coordenar e conduzir os trabalhos da equipe de apoio;

III – examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos;

IV – iniciar e conduzir a sessão pública da licitação;

V – examinar as credenciais e a declaração dos licitantes dando ciência da regularidade quanto às condições de habilitação, procedendo ou não o credenciamento dos interessados;

VI – verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

VII – coordenar a sessão pública e o envio de lances e propostas;

VIII – verificar e julgar as condições de habilitação;

IX – conduzir a etapa competitiva dos lances e propostas;

X – sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica e, se necessário, afastar licitantes em razão de vícios insanáveis;

XI – receber recursos, apreciar sua admissibilidade e, se não reconsiderar a decisão, encaminhá-los à autoridade competente;

XII – proceder à classificação dos proponentes depois de encerrados os lances;

XIII – indicar a proposta ou o lance de menor preço e a sua aceitabilidade;

XIV – indicar o vencedor do certame;

XV – adjudicar o objeto, quando não houver recurso;

XVI – no caso de licitação presencial, receber os envelopes das propostas de preço e dos documentos de habilitação, proceder à abertura dos envelopes das propostas de preço, ao seu exame e à classificação dos proponentes, e, posteriormente, o envelope dos documentos de habilitação do melhor classificado, juntamente com a equipe de apoio;

XVII – negociar diretamente com o proponente classificado em primeiro lugar para que seja obtido preço melhor;

XVII – elaborar a ata da sessão da licitação em parceria com a equipe de apoio;

XVIII – encaminhar o processo licitatório, devidamente instruído, após a sua conclusão, à autoridade competente para a homologação e contratação;

XIX – propor à autoridade competente a revogação ou a anulação da licitação; e

XX – propor à autoridade competente a abertura de procedimento administrativo para apuração de responsabilidade;

§1º. Na modalidade leilão, quando for designado um servidor, o agente de contratação será denominado leiloeiro.

§2º. O agente de contratação, inclusive se pregoeiro ou leiloeiro, poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

#### **Equipe de Apoio – Demais Membros da Comissão de Contratação**

Art. 8º. Caberá à equipe de apoio auxiliar o pregoeiro nas etapas do processo licitatório, em especial:



I – inserir os dados referentes ao procedimento licitatório no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no sítio oficial da administração pública na internet, e providenciar as publicações previstas em lei;

II – receber e examinar as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

III – receber e examinar as credenciais e a declaração dos licitantes dando ciência da regularidade quanto às condições de habilitação, subsidiando o agente de contratação no credenciamento dos interessados;

IV – verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

V – verificar as condições de habilitação, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

VI – receber e examinar recursos, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

VII – no caso de licitação presencial, receber os envelopes das propostas de preço e dos documentos de habilitação, proceder à abertura dos envelopes, ao seu exame, subsidiando o agente de contratação em sua decisão;

VIII – subsidiar o agente de contratação na elaboração da ata da sessão da licitação; e

IX – organizar o processo licitatório, após a sua conclusão, para posterior remessa à autoridade competente

#### **Comissão de Contratação**

Art. 9º. A comissão de contratação permanente ou especial deverá ser formada por, no mínimo, 3 (três) membros, em número ímpar, devendo a maioria dos integrantes ser servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes ao quadro permanente do órgão da Administração responsável pela licitação.

§1º. Caso a licitação seja realizada na modalidade diálogo competitivo, a comissão de contratação deverá ser composta por, no mínimo, 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, em número ímpar, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão.

§2º. Os membros da comissão de contratação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§3º. A comissão de contratação poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

§4º. A comissão de contratação será presidida, preferencialmente, por um servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública, o qual terá, no que couber, as atribuições do agente de contratação, conforme estabelece o art. 7º deste Regulamento.

#### **Agentes de Contratação Direta**

Art. 10. O agente de contratação direta será o agente público designado pela autoridade competente, preferencialmente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, com as seguintes atribuições:

I – auxiliar, quando solicitado, na elaboração dos atos da fase interna que não são suas

atribuições;

II – verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos para a contratação direta, observando o documento de formalização de demanda e, se for o caso, o estudo técnico preliminar, a análise de riscos, o termo de referência, o projeto básico ou o projeto executivo;

III – coordenar a sessão pública e o envio de lances e propostas, quando for o caso, procedendo a classificação das propostas;

IV – verificar e julgar as condições de habilitação;

V – sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica e, se necessário, afastar licitantes em razão de vícios insanáveis;

VI – negociar diretamente com os proponentes para que seja obtido preço melhor;

VII – encaminhar o procedimento de contratação direta, devidamente instruído, após a sua conclusão, às autoridades competentes para a autorização da contratação;

VIII – propor à autoridade competente a aplicação de sanções; e

IX – inserir os dados referentes ao procedimento de contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no sítio oficial da administração pública na internet, e providenciar as publicações previstas em lei, conforme o caso.

Parágrafo único. O agente de contratação direta poderá solicitar manifestação técnica da assessoria jurídica ou de outros setores do órgão ou da entidade, a fim de subsidiar sua decisão.

#### **Comissão de pré-qualificação**

Art. 11. A comissão de contratação poderá instruir os procedimentos técnico administrativo de pré-qualificação, além das competências estabelecidas para o agente de contratação descritas no art. 7º deste Regulamento, no que couber, será denominada comissão de pré-qualificação;

#### **Comissão de Seleção**

Art. 12. A comissão de contratação destinada a processar e julgar chamamentos públicos, além das competências estabelecidas para o agente de contratação descritas no art. 7º deste Regulamento, no que couber, será denominada comissão de seleção;

#### **Responsável pelo planejamento**

Art. 13. Servidor ou equipe responsável pelo planejamento das contratações, designado pela autoridade competente, para:

I – confeccionar o calendário de licitações do órgão ou entidade titular de dotação orçamentária;

II – realizar o Estudo Técnico Preliminar com base no documento que formaliza a demanda;

III – responsabilizar-se pelo levantamento do Gerenciamento de Riscos, abrangendo as fases do procedimento da contratação: Planejamento da Contratação; Seleção do Fornecedor; e Gestão do Contrato;

IV – elaborar o Mapa de Riscos;

V – encaminhar os artefatos ao diretor/coordenador de licitações, juntamente com o documento que formaliza a demanda, que estabelecerá o prazo máximo para o envio do Projeto Básico ou Termo de Referência; e

VI – elaborar o Termo de Referência ou o Projeto Básico, quando pertinente.

**Controle Interno**

Art. 14. Agente público designado pela autoridade máxima, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, com atribuição de:

I – observar as diretrizes definidas no plano de contratações anual do órgão ou entidade e a ordem cronológica de pagamentos;

II – propor melhorias nos processos de gestão de riscos e de controle interno realizados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

III – monitorar as atividades realizadas pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

IV – prestar o assessoramento jurídico necessário à implementação das ações de competência dos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

V – avaliar a conformidade das condutas e procedimentos adotados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa com a Constituição Federal, com a Lei, e com normas infralegais;

VI – apoiar os agentes públicos no desempenho das funções essenciais à execução do disposto na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com enfoque na atuação preventiva e resolutive das questões controversas surgidas durante todo o procedimento licitatório;

VII – auxiliar na instrução dos modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, nos termos da legislação em vigor;

VIII – indicar expressamente vícios e irregularidades no macroprocesso da contratação, com a devida motivação; e

IX – remeter, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado, cópias dos documentos cabíveis para a apuração de ilícitos de suas competências, nos casos de irregularidade que venha a configurar dano à Administração, após a adoção das medidas necessárias para a apuração das infrações administrativas.

Art. 15. No exercício das atividades de controle interno deverão ser observados os critérios e regras de fiscalização definidos na Lei Federal nº 14.133, de 2021 e regulamentação específica, em especial, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação.

**Assessoria Jurídica**

Art. 16. Agente público designado pela autoridade máxima, preferencialmente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, com atribuição de:

I – auxiliar na instrução dos modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, nos termos da legislação em vigor;

II – apreciar as minutas dos editais quando não se tratar de minuta padronizada e com objeto definido;

III – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, visando o controle prévio de legalidade, após a fase preparatória;

IV – emitir parecer jurídico nas contratações diretas

V – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

VI – auxiliar os fiscais de contratos;

VII – auxiliar a autoridade competente na elaboração de suas decisões acerca de recurso e pedido de reconsideração;

VIII – proceder a análise jurídica prévia à aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar;

IX – realizar a análise jurídica prévia acerca da desconsideração da personalidade jurídica sempre que esta for utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei ou para provocar confusão patrimonial;

X – análise jurídica prévia para reabilitação do licitante ou contratado perante a própria autoridade que aplicou a penalidade;

XI – monitorar as atividades realizadas pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

XII – prestar o assessoramento jurídico necessário à implementação das ações de competência dos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa;

XIII – avaliar a conformidade das condutas e procedimentos adotados pelos agentes públicos integrantes da primeira linha de defesa com a Constituição Federal, com a Lei, e com normas infralegais;

XIV – apoiar os agentes públicos no desempenho das funções essenciais à execução do disposto na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com enfoque na atuação preventiva e resolutiva das questões controversas surgidas durante todo o procedimento licitatório; e

XV – indicar expressamente vícios e irregularidades no macroprocesso da contratação, com a devida motivação.

§1º. A emissão do parecer jurídico poderá ser precedida de orientação por despacho para que sejam sanadas irregularidades ou omissões.

§2º. A assessoria jurídica realizará o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação do processo licitatório e de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§3º. Poderá ser dispensada a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato do Procurador-Geral do Estado ou ainda, se utilizadas minutas padronizadas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes, nos termos deste regulamento e do regulamento específico que trata de minutas padronizadas.

#### **Comissão de Apuração de Responsabilização**

Art 17. A apuração de responsabilidade por infrações passíveis das sanções de advertência e multa se dará em processo administrativo simplificado, a ser conduzida por comissão composta de, pelo menos, 3 (três) membros, em número ímpar, devendo a maioria dos integrantes ser servidores

efetivos ou empregados públicos pertencentes ao quadro permanente do órgão da Administração, admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico e jurídico da comissão.

Art. 18. Caso evidenciada, no curso do processo administrativo simplificado, ou se o caso envolver a prática de conduta que possa caracterizar infração punível com as sanções de impedimento de licitar ou contratar ou de declaração de inidoneidade, será instaurado de processo de responsabilização, a ser conduzido por comissão composta de 2 (dois) ou mais servidores estáveis, que avaliará fatos e circunstâncias conhecidos e os processará na forma da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§1º. Em órgão ou entidade da Administração Pública cujo quadro funcional não seja formado de servidores estatutários, a comissão a que se refere o caput deste artigo será composta de 2 (dois) ou mais empregados públicos pertencentes aos seus quadros permanentes, preferencialmente com, no mínimo, 3 (três) anos de tempo de serviço no órgão ou entidade.

Art. 19. Serão motivos de instauração de processo de responsabilização, na forma da Lei:

I – quando indicado pelos integrantes da segunda linha de defesa o cometimento de infração, por meio do relatório circunstanciado de avaliação de conformidade de conduta dos integrantes da primeira linha de defesa, na forma da lei;

II – a inexecução total, a inexecução parcial ou o retardamento do cumprimento do encargo contratual, por determinação da autoridade máxima quando em desfavor ao adjudicatário ou o contratado que tenha sua justificativa rejeitada motivadamente pela Administração;

III – quando constatada irregularidade que configure dano à Administração;

IV – por ocasião da inobservância imotivada da ordem cronológica de pagamento, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização;

V – quando detectada qualquer espécie de superfaturamento; e

VI – decorrente de apresentação de declaração ou documento falso na fase licitatória ou de execução contratual.

Parágrafo único. Nos casos de despersonalização da pessoa jurídica, as infrações cometidas diretamente por sócio ou administrador na qualidade de licitante ou na execução de contrato poderão ser apuradas no mesmo processo destinado à apuração de responsabilidade da pessoa jurídica.

Art. 20. Sem modificação dos fatos narrados na autorização de abertura do processo de apuração de responsabilidade, o órgão julgador poderá atribuir definição jurídica diversa, ainda que, em consequência, sujeite o acusado à sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

#### **Comissão de Recebimento do Objeto**

Art. 21. O recebimento provisório ficará a cargo do fiscal técnico e o recebimento definitivo do gestor do contrato ou comissão designada pela autoridade competente.

#### **Gestor de Contrato**

Art. 22. O gestor do contrato é o gerente funcional, designado pela autoridade máxima, ou por quem ela delegar, com atribuições administrativas e a função de administrar o contrato, desde sua concepção até a finalização, especialmente:

I – analisar a documentação que antecede o pagamento;

II – analisar os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato;

- III – analisar eventuais alterações contratuais, após ouvido o fiscal do contrato;
- IV – analisar os documentos referentes ao recebimento do objeto contratado;
- V – acompanhar o desenvolvimento da execução através de relatórios e demais documentos relativos ao objeto contratado;
- VI – decidir provisoriamente a suspensão da entrega de bens ou a realização de serviços;
- VII – inserir os dados referentes aos contratos administrativos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); e
- VIII – outras atividades compatíveis com a função.

Parágrafo único. O gestor de contratos deverá ser, preferencialmente, servidor ou empregado público efetivo pertencente ao quadro permanente do órgão ou entidade contratante, e previamente designado pela autoridade administrativa signatária do contrato.

#### **Fiscal de Contrato**

Art. 23. O fiscal de contrato deverá ser, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública designado pela autoridade máxima, ou por quem ela delegar, para acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços.

§1º. O fiscal de contrato deve anotar, em registro, próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução e determinará o que for necessário à regularização de falhas ou defeitos observados.

§2º. A verificação da adequação do cumprimento do contrato deverá ser realizada com base nos critérios previstos neste Regulamento.

§3º. O fiscal de contrato de obras e serviços de engenharia deverá ter formação nas áreas de engenharia ou arquitetura.

Art. 24. A função de fiscal de contrato deve ser atribuída a servidor com experiência e conhecimento na área relativa ao objeto contratado, designado para auxiliar o gestor do contrato quanto à fiscalização dos aspectos administrativos e técnicos do contrato, e especialmente:

- I – esclarecer prontamente as dúvidas administrativas e técnicas e divergências surgidas na execução do objeto contratado;
- II – expedir, através de notificações e/ou relatório de vistoria, as ocorrências e fazer as determinações e comunicações necessárias à perfeita execução dos serviços;
- III – proceder, conforme cronograma físico-financeiro, as medições dos serviços executados e aprovar a planilha de medição emitida pela contratada ou conforme disposto em contrato;
- IV – adotar as medidas preventivas de controle dos contratos, inclusive manifestar-se a respeito da suspensão da entrega de bens, a realização de serviços ou a execução de obras;
- V – conferir e certificar as faturas relativas às aquisições, serviços ou obras;
- VI – proceder as avaliações dos serviços executados pela contratada;
- VII – determinar por todos os meios adequados a observância das normas técnicas e legais, especificações e métodos de execução dos serviços exigíveis para a perfeita execução do objeto;
- VIII – exigir o uso correto dos equipamentos de proteção individual e coletiva de segurança do trabalho;
- IX – determinar a retirada de qualquer empregado subordinado direta ou indiretamente à contratada, inclusive empregados de eventuais subcontratadas, ou as próprias subcontratadas, que, a

seu critério, comprometam o bom andamento dos serviços;

X – receber designação e manter contato com o preposto da contratada, e se for necessário, promover reuniões periódicas ou especiais para a resolução de problemas na entrega dos bens ou na execução dos serviços ou das obras;

XI – dar parecer técnico nos pedidos de alterações contratuais;

XII – verificar a correta aplicação dos materiais;

XIII – requerer das empresas testes, exames e ensaios quando necessários, no sentido de promoção de controle de qualidade da execução das obras e serviços ou dos bens a serem adquiridos;

XIV – realizar, na forma do art. 140 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021, o recebimento do objeto contratado, quando for o caso;

XV – propor, quando for o caso, a aplicação de penalidades à contratada, atendidas as formalidades legais;

XVI – no caso de obras e serviços de engenharia, além das atribuições constantes nos incisos I ao XV:

a) manter pasta atualizada, com projetos, alvarás, ART's do CREA e/ou RRT's do CAU referente aos projetos arquitetônico e complementares, orçamentos e fiscalização, edital da licitação e respectivo contrato, cronograma físico-financeiro e os demais elementos instrutores;

b) vistar o diário de obras, certificando-se de seu correto preenchimento;

c) verificar a correta construção do canteiro de obras, inclusive quanto aos aspectos ambientais;

XVII – outras atividades compatíveis com a função.

§1º. A fiscalização não exclui nem reduz a responsabilidade da contratada, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade, ainda que resultante de imperfeições técnicas ou vícios redibitórios, e, na ocorrência desta, não implica em corresponsabilidade da Administração ou de seus agentes e prepostos, de conformidade com o art. 119 e 120 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§2º. O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos funcionários eventualmente envolvidos, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis.

§3º. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, no que couber:

I – os resultados alcançados em relação à contratada, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

II – os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigidas;

III – a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

IV – a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

V – o cumprimento das demais obrigações decorrentes do contrato; e

VI – a satisfação do público usuário.

§4º. O fiscal do contrato deverá verificar se houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço e, em caso positivo, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no Capítulo VII da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§5º. A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada com o documento da contratada que contenha a relação detalhada deles, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso.

§6º. O descumprimento total ou parcial das responsabilidades assumidas pela contratada, sobretudo quanto às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, ensejará a aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em extinção do contrato, conforme disposto no Capítulo VIII do Título III e Capítulo I do Título IV, ambos da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

§7º. Na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, exigir-se-á, dentre outras, as seguintes comprovações:

I – no caso de empresas regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas:

a) recolhimento da contribuição previdenciária estabelecida para o empregador e de seus empregados, conforme dispõe o artigo 195, § 3º da Constituição Federal, sob pena de rescisão contratual;

b) recolhimento do FGTS, referente ao mês anterior;

c) pagamento de salários no prazo previsto em Lei, referente ao mês anterior;

d) fornecimento de vale-transporte e auxílio-alimentação, quando cabível;

e) pagamento do 13º salário;

f) concessão de férias e correspondente pagamento do adicional de férias, na forma da Lei;

g) realização de exames admissionais e demissionais e periódicos, quando for o caso;

h) eventuais cursos de treinamento e reciclagem;

i) encaminhamento das informações trabalhistas exigidas pela legislação, tais como a RAIS e o CAGED, se for o caso;

j) cumprimento das obrigações contidas em convenção coletiva, acordo coletivo ou sentença normativa em dissídio coletivo de trabalho; e

k) cumprimento das demais obrigações dispostas na CLT em relação aos empregados vinculados ao contrato.

II - No caso de cooperativas:

a) recolhimento da contribuição previdenciária do INSS em relação à parcela de responsabilidade do cooperado;

b) recolhimento da contribuição previdenciária em relação à parcela de responsabilidade da Cooperativa;



- c) comprovante de distribuição de sobras e produção;
- d) comprovante da aplicação do FATES – Fundo Assistência Técnica Educacional e Social;
- e) comprovante da aplicação em fundo de reserva;
- f) comprovação de criação do fundo para pagamento do 13º salário e férias; e
- g) eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as sociedades cooperativas.

III - No caso de sociedades diversas, tais como as Organizações Sociais Civas de Interesse Público – OSCIP's e as Organizações Sociais, será exigida a comprovação de atendimento a eventuais obrigações decorrentes da legislação que rege as respectivas organizações.

§8º. Além do cumprimento do parágrafo anterior, na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais nas contratações continuadas com dedicação exclusiva, serão realizadas entrevistas, a partir de seleção por amostragem, com os trabalhadores da contratada para verificar as anotações contidas em CTPS, devendo ser observadas, entre outras questões, a data de início do contrato de trabalho, função exercida, a remuneração, gozo de férias, horas extras, eventuais alterações dos contratos de trabalho e, se necessário, fiscalizar no local de trabalho do empregado.

Art. 25. A critério da administração, as atribuições de fiscalização poderão ser distribuídas para mais de um servidor, designando-os fiscal administrativo e fiscal técnico, sendo:

I – fiscal técnico: agente público responsável pelo acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação ou execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estipulados no edital, para efeito de pagamento conforme o resultado pretendido pela Administração, podendo ser auxiliado pelo fiscal administrativo;

II – fiscal administrativo: agente público responsável pelo acompanhamento dos aspectos administrativos exclusivamente dos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.

### **CAPÍTULO III**

#### **DO PERFIL PROFISSIOGRÁFICO E MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS**

##### **Perfil Profissiográfico**

Art. 26. Os agentes públicos designados para as funções essenciais das compras governamentais deverão possuir o seguinte perfil, sempre que possível:

I – possuir graduação compatível com a atribuição a ser desempenhada, sendo desejável especialização em planejamento, governança, licitações e contratos e áreas afins;

II – possuir qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público ou por empresas especializadas, devidamente registradas pelo conselho de classe competente;

III – ser ético;

IV – ser capaz de tomar decisões;

V – ser proativo;

VI – capacidade de relacionamentos interpessoais;

VII – saber liderar;

VIII – ser organizado e saber gerir tempo; e

IX – possuir inteligência emocional, de forma a lidar com pressões laborais.

Parágrafo único. As demais funções de apoio deverão ser preenchidas por agentes públicos dotados de formação compatível com a atribuição a ser desempenhada, sendo desejável conhecimento em licitações e contratos e áreas afins, além dos incisos III, V, VI, VIII e IX, do *caput* deste artigo.

### **Mapeamento de Competências**

Art. 27. A (Secretaria Municipal de Administração) deverá realizar o mapeamento dos servidores municipais, identificando aqueles capazes de assumir as funções essenciais, priorizando o preenchimento dos cargos com servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

§1º. A designação dos agentes públicos deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo servidor para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes nas contratações.

§2º. As funções de apoio poderão ser preenchidas por agentes públicos, resguardada aquelas que, na forma da lei, exija dispor de servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

Art. 28. Os agentes públicos serão lotados observando, sempre que possível, o resultado obtido pelo mapeamento das competências, visando o melhor aproveitamento técnico daqueles servidores e consequente otimização das atividades rotineiras das compras municipais.

§1º. A (Secretaria Municipal de Administração) poderá valer-se de ferramentas técnicas para obter melhor resultado no mapeamento dos servidores municipais.

§2º. Caso seja constatado a insuficiência técnica de servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, a (Secretaria Municipal de Administração) deverá providenciar capacitação específica, visando seu aproveitamento funcional.

## **CAPÍTULO IV**

### **DA CAPACITAÇÃO CONTINUADA**

#### **Gestor Público Municipal**

Art. 29. Os gestores municipais, eleitos ou nomeados, deverão participar, na posse e anualmente, de capacitação específica sobre matérias de gestão pública municipal.

#### **Agentes Públicos**

Art. 30. Os gestores municipais estabelecerão planos de capacitação continuada que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de agentes de contratação, equipes de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências.

Parágrafo único. Previamente à celebração de contratos, o gestor municipal deverá providenciar capacitação e atualização técnica para servidores ou empregados que serão responsáveis pela fiscalização e gestão contratual.

Art. 30. Os demais agentes públicos, integrantes das funções essenciais, como de

assessoramento jurídico e controle interno, deverão realizar capacitação específica, inclusive visando a atualização acerca das matérias sob seus respectivos controles.

## CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

### Vigência

Art. 31. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito do Município de \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

(nome do prefeito municipal)

Prefeito Municipal de \_\_\_\_\_

## 10. RESPONSÁVEIS

Daniel da Silva Almeida (autor)

Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe

Egresso do PROFIAP/UFS

E-mail: <daniel.almeida@catesolucoes.com.br>

Profa. Dr. Marcos Eduardo Zambanini (orientador)

Docente da Universidade Federal de Sergipe

E-mail: <marcos.zambanini@gmail.com>

## 11. DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

21 de dezembro de 2021.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em <<https://bit.ly/37i9G2k>>. Acesso em 12 Fev. 2021.

\_\_\_\_\_. (a) **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 167, p. 1-3, 29 Ago. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3rZ2O1D>> Acesso em 11 Fev. 2021.

\_\_\_\_\_. (b) **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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 184, p. 4-9, 23 Set. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3avYsJP>> Acesso em 12 Fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1-23, 1 Abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/Lei14133>> Acesso em: 1º Abr. 2021.

\_\_\_\_\_. (b) Ministério da Economia. **Minuta de Portaria SEGES/ME**. Portaria que estabelece regras e diretrizes para agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos. Brasília, 15 Jun. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3mn36PL>> Acesso em: 12 Dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. **Manual técnico de dimensionamento de força de trabalho em áreas administrativas (versão 2.0)**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3EsnbdK>> Acesso em: 21 dez. 2021.

DALLARI, A. A. **Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21**. Consultor Jurídico, abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3FeSqdc>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

FALCÓN, M. L O; SANDES, M. A. S. **Desenvolvimento, Territorialidade e Cultura: a experiência de Sergipe em planejamento regional nos anos 2007-2013**. RBPO, v. 8, n. 1, p. 45-56, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3kFO3QK>> Acesso em: 26 set. 2021.

GALVÃO, P. R. *et.al.* **Gestão Pública Municipal de Alto Desempenho**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2016, 154p.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200p.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002, 174p.

GOUVEIA, A. **Perfil do servidor público municipal: gestão da qualidade no atendimento**. Maringá: Ed. do autor, 2015, 102p.

LEME, R. (org), **Gestão por competências no Setor Público**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2011. 208p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 263p.

MOREIRA NETO, D. F. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 25, n.100,

p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3GZH5Oz>>. Acesso em: 11 dez. 2021

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências. Curitiba, 17 Jan. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/dec10086PR>> Acesso em: 27 Jan. 2022.

PIRES, A. K. *et. al.* **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005. 100 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3jVLFDM>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

SERGIPE. **Decreto Estadual nº 24.338, de 20 de abril de 2007**. Dispõe sobre a instituição dos Territórios de Planejamento do Estado de Sergipe. Diário Oficial de Sergipe, Aracaju, SE, 23 Abr. 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/2N48OYr>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Manual de Elaboração de Orçamento 2020**. v. 3. Aracaju: SEFAZ, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3ansMGd>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento. **Sergipe, Cultura e Diversidade**. Aracaju: SEPLAG, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/SECUDI>>. Acesso em: 26 set. 2021.

TORRES, R. C. L. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12 ed. São Paulo: Juspodivm, 2021. pp. 39-109

**PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO: CARACTERÍSTICAS RELEVANTES  
(CADASTRO PTT SUCUPIRA)**

<b>1 – Tipo de Produção</b>	
Administração Pública	
<b>2 – Subtipo de Produção</b>	
Serviços Técnicos	
<b>3 – Natureza</b>	
Produto Técnico	
<b>4 – Duração do desenvolvimento do produto técnico (em meses)</b>	
6 (seis) meses	
<b>5 – Número de páginas</b>	
23	
<b>6 – Disponibilidade do documento (PTT). (Marcar apenas uma opção)</b>	
	Restrita
<b>X</b>	Irrestrita
<b>7 – Instituição financiadora</b>	
Essa pesquisa foi autofinanciada pelo pesquisador, realizada fora do horário de trabalho e não envolveu custos.	
<b>8 – Cidade que realizou o produto técnico</b>	
São Cristóvão – SE	
<b>9 – País</b>	
Brasil	
<b>10 – Qual a forma de divulgação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b>	
<b>X</b>	Meio digital – disponibilização do texto em um repositório ou site de acesso público, via internet.
	Vários – disponibilização em uma combinação de, pelo menos, duas modalidades.
<b>11 – Idioma no qual foi redigido o texto original para divulgação</b>	
Português	

<b>12– Título do seu PTT em inglês (Todas as iniciais de palavras em maiúsculas, exceto as conjunções)</b>	
New Bidding and Contract Law: Professional Profile and Mapping of Skills to the Essential Functions of Governmental Purchasing in Sergipano Municipalities	
<b>13 – Número do DOI (se houver)</b>	
Não se aplica	
<b>14 – URL do DOI (se houver)</b>	
Não se aplica	
<b>15 – Subtipos – produtos técnicos/tecnológicos. (Marcar apenas uma opção)</b>	
	Relatório técnico conclusivo – Relatório técnico conclusivo per se
<b>X</b>	Relatório técnico conclusivo – Processo de gestão elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Pesquisa de mercado elaborada
	Relatório técnico conclusivo – Simulações, cenarização e jogos aplicados
	Relatório técnico conclusivo – Valoração de tecnologia elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Modelo de negócio inovador elaborado
	Relatório técnico conclusivo – Ferramenta gerencial elaborada
	Relatório técnico conclusivo – Pareceres e/ou notas técnicas sobre vigência, aplicação ou interpretação de normas elaboradas
	Manual/Protocolo – Protocolo tecnológico experimental/aplicação ou adequação tecnológica
	Manual/Protocolo – Manual de operação técnica elaborado
<b>16– Finalidade do seu PTT</b>	
Organizar em um documento uma proposta de regulamento com sugestões voltadas para o desenvolvimento de gestão por competências nas compras públicas dos municípios sergipanos, envolvendo levantamento de perfil profissiográfico e mapeamento de competências dos seus agentes públicos.	
<b>17 – Qual o nível de impacto do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b> Impacto consiste na <u>transformação causada</u> pelo produto técnico/tecnológico no ambiente (organização, comunidade, localidade, etc.) ao qual se destina.	
<b>X</b>	Alto
	Médio

	Baixo
<b>18 – Qual o tipo de demanda do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b>	
<input checked="" type="checkbox"/>	Espontânea (Identificou o problema e desenvolveu a pesquisa e o PTT)
<input type="checkbox"/>	Por concorrência (Venceu a concorrência)
<input type="checkbox"/>	Contratada (Solicitação da instituição, sendo ou não remunerado)
<b>19 – Qual o impacto do objetivo do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b>	
<input type="checkbox"/>	Experimental
<input checked="" type="checkbox"/>	Solução de um problema previamente identificado
<input type="checkbox"/>	Sem um foco de aplicação previamente definido
<b>20 – Qual a área impactada pelo seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b>	
<input type="checkbox"/>	Econômica
<input type="checkbox"/>	Saúde
<input type="checkbox"/>	Ensino
<input type="checkbox"/>	Social
<input type="checkbox"/>	Cultural
<input type="checkbox"/>	Ambiental
<input checked="" type="checkbox"/>	Científica
<input type="checkbox"/>	Aprendizagem
<b>21 – Qual o tipo de impacto do seu PTT neste momento?</b>	
<input checked="" type="checkbox"/>	Potencial (Quando ainda não foi implementado/adotado pela instituição)
<input type="checkbox"/>	Real (Quando já foi implementado/ adotado pela instituição)
<b>22 – Descreva o tipo de impacto do seu PTT (255 caracteres com espaço)</b>	
Ao ser implantado este produto poderá contribuir com a melhoria das compras governamentais, junto aos municípios sergipanos, possibilitando uma transição normativa eficiente, diante das respostas propostas acerca da utilização correta do capital humano.	
<b>23 – Seu PTT é passível de replicabilidade?</b>	
<input checked="" type="checkbox"/>	SIM (Quando o PTT apresenta características encontradas em outras instituições, podendo ser replicado e/ou a metodologia está descrita de forma clara, podendo ser utilizada facilmente por outro pesquisador).



	NÃO (Quando o PTT apresenta características tão específicas, que não permite ser realizado por outro pesquisador, em outra instituição e/ou a metodologia é complexa e sua descrição no texto não é suficiente para que outro pesquisador replique a pesquisa.
<b>24 – Qual a abrangência territorial do seu PTT? Marque a maior abrangência de acordo com a possibilidade de utilização do seu PTT. (Marcar apenas uma opção)</b>	
	Local (Só pode ser aplicado/utilizado na instituição estudada e em outras na mesma localidade).
	Regional (Pode ser aplicado/utilizado em instituições semelhantes em nível regional dentro do estado).
X	Nacional (Pode ser aplicado/utilizado em qualquer instituição semelhante, em todo o território nacional).
	Internacional (Pode ser aplicado/utilizado por qualquer instituição semelhante em outros países).
<b>25 – Qual o grau de complexidade do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b>	
<b>Complexidade é o grau de interação dos atores, relações e conhecimentos necessários à elaboração e ao desenvolvimento de produtos técnico-tecnológicos.</b>	
X	Alta (Quando o PTT contemplou a associação de diferentes novos conhecimentos e atores/empresas para a solução de problemas).
	Média (Quando o PTT contemplou a alteração/adaptação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes para a solução de problemas).
	Baixa (Quando o PTT utilizou a combinação de conhecimentos pré-estabelecidos por atores/empresas diferentes ou não).
<b>26 – Qual o grau de inovação do seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b>	
<b>Intensidade do conhecimento inédito na criação e desenvolvimento do produto.</b>	
X	Alto teor inovativo – Inovação radical, mudança de paradigma.
	Médio teor inovativo – Inovação incremental, com a modificação de conhecimentos pré-estabelecidos.
	Baixo teor inovativo – Inovação adaptativa, com a utilização de conhecimento pré-existente.
	Sem inovação aparente – Quando o PTT é uma replicação de outro trabalho já existente, desenvolvido para instituições diferentes, usando a mesma metodologia, tecnologia, autores.

<b>27 – Qual o setor da sociedade beneficiado por seu PTT? (Marcar apenas uma opção)</b>	
	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura
	Indústria da transformação
	Água, esgoto, atividade de gestão de resíduos e descontaminação
	Construção
	Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas
	Transporte, armazenagem e correio
	Alojamento e alimentação
	Informação e comunicação
	Atividades imobiliárias
	Atividades profissionais, científicas e técnicas
	Atividades administrativas e serviços complementares
<b>X</b>	Administração pública, Defesa e seguridade social
	Educação
	Saúde humana e serviços sociais
	Artes, cultura, esporte e recreação
	Outras atividades de serviços
	Serviços domésticos
	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais
	Indústrias extrativas
	Eletricidade e gás
<b>28 – Há declaração de vínculo do seu PTT com o PDI da instituição na qual foi desenvolvido?</b>	
	SIM
<b>X</b>	NÃO
<b>29 – Houve fomento para o desenvolvimento do seu PTT?</b>	
	Financiamento
<b>X</b>	Cooperação

	Não houve
<b>30 – Há registro de propriedade intelectual do seu PTT?</b>	
	SIM
<b>X</b>	NÃO
<b>31 – Qual o estágio atual da tecnologia do seu PTT?</b>	
	Piloto ou protótipo
<b>X</b>	Finalizado ou implantado (o PTT pode estar finalizado enquanto proposta, foi realizado diagnóstico de uma situação e apresenta sugestões para a solução de problemas).
	Em teste
<b>32– Há transferência de tecnologia ou conhecimento no seu PTT?</b>	
<b>X</b>	SIM (recomendações de melhorias de processos/políticas públicas que serão analisadas e acatadas total ou parcialmente por servidores da instituição pública).
	NÃO
<b>33 – URL do seu PTT (colocar o link que o PTT pode ser encontrado)</b>	
Não preencher.	
<b>34 – Observação – utilize até 255 caracteres para descrever algo que destaca o seu PTT e que não foi contemplado nos itens anteriores.</b>	
Foi essencial para a pesquisa a contribuição de 26 servidores, em municípios de 8 territórios sergipanos, apesar da covid-19. Permitiu propor um conteúdo inovador de alto impacto para a administração municipal, podendo ser replicado em outras localidades.	
<b>35– Seu PTT está alinhado com qual eixo temático?</b>	
	Atuação do Estado e sua Relação com Mercado e Sociedade
	Práticas de Gestão Sustentáveis
<b>X</b>	Políticas Públicas: Formulação e Gestão
	Transformação e Inovação Organizacional