

Briefing: Gestão de Contratações Públicas e a Lei 14.133/2021

Sumário Executivo

Este documento sintetiza os principais temas e diretrizes abordados no treinamento sobre Compras Complexas e a aplicação da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). O foco central reside na transição do regime jurídico, na importância crítica da jurisprudência atualizada dos Tribunais de Contas (TCE-PR e TCU) e na necessidade de profissionalização dos agentes públicos.

Os pontos fundamentais incluem:

- **Dinamismo Jurisprudencial:** A necessidade de acompanhamento constante das decisões dos tribunais, dado que entendimentos podem mudar rapidamente (ex: critérios de inexequibilidade).
- **Profissionalização e Governança:** A exigência de servidores efetivos em funções-chave (Agentes de Contratação e Fiscais Técnicos) e a aplicação rigorosa da segregação de funções.
- **Qualidade no Planejamento:** O papel do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) na mitigação de riscos em objetos complexos, como manutenção de frota e terceirização de mão de obra.
- **Fiscalização e Controle:** O uso de Instrumentos de Medição de Resultado (IMR) para garantir a entrega qualitativa do objeto e evitar prejuízos ao erário.

1. O Novo Cenário das Licitações (Lei 14.133/2021)

A transição para a Lei 14.133/2021, embora o normativo já complete três anos, ainda representa um desafio de aprendizado para a administração pública brasileira. O cenário exige que o agente público não apenas conheça a lei, mas também a sua regulamentação local e a jurisprudência.

1.1. Fontes de Direito e Atualização

A atuação no processo de contratação (fases interna, seleção e gestão) deve basear-se em um conjunto de fontes:

1. **Constituição Federal:** Base para princípios como a manutenção das condições da proposta (reajuste) e livre iniciativa (lucro).
2. **Lei e Regulamentação:** Decretos e instruções normativas (ex: modelos da AGU ou regulamentação por temas em municípios como Curitiba).
3. **Jurisprudência:** Acompanhamento de boletins do TCU e notícias do TCE para verificar o "último entendimento" sobre temas sensíveis.

Exemplo de Mudança de Entendimento (TCU): | Tema | Entendimento Anterior | Entendimento Atual | | :--- | :--- | :--- | | **Inexequibilidade em Engenharia** | Presunção absoluta para valores abaixo de 75% do orçamento. | Presunção relativa; deve-se dar oportunidade para diligência e comprovação. |

2. Governança e Segregação de Funções

A Nova Lei de Licitações reforça a responsabilidade da alta administração (prefeitos, secretários e diretores) na implementação da governança.

2.1. Atribuições e Responsabilidades

- **Agente de Contratação:** Deve ser preferencialmente servidor efetivo. O uso de comissionados é visto com ressalva pelos órgãos de controle e deve ocorrer apenas em situações de transição.
- **Segregação de Funções:** Essencial para evitar conflitos de interesse e erros. Recomenda-se evitar que o mesmo servidor atue isoladamente no planejamento, gestão e pagamento.
- **Papel do Controle Interno:** Não deve ser apenas um repassador de recomendações, mas deve fornecer suporte, manuais e critérios objetivos para a fiscalização.

2.2. Capacitação

O Tribunal de Contas tem emitido recomendações (ex: Acórdão 722/24) exigindo que os municípios capacitem formalmente servidores para as funções de fiscais e gestores de contrato, garantindo que tenham conhecimento técnico compatível com o objeto.

3. Planejamento e Formação de Preços

O planejamento é a fase onde se definem as soluções para as necessidades públicas. O **Documento de Formalização de Demanda (DFD)** deve preceder o ETP e o TR, detalhando o problema a ser resolvido e os resultados esperados.

3.1. Pesquisa de Preços e Mapa de Preços

- A pesquisa deve ser ampla, utilizando preços públicos (PNCP) e, quando necessário, cotações com fornecedores.
- **Mapa de Preços:** Deve ser assinado por quem o elaborou, servindo como base para a data-base de reajustes contratuais.
- **Justificativa de Parâmetros:** Caso não se utilize algum dos parâmetros do Art. 23 da Lei 14.133, a ausência deve ser motivada.

4. Análise de Objetos Complexos: Desafios Práticos

O contexto analisado destaca objetos que frequentemente geram dificuldades na modelagem contratual e na fiscalização.

4.1. Manutenção de Frota e Gerenciamento de Combustível

- **Problemática da Taxa de Retorno:** A tentativa de utilizar "taxas de retorno" (onde a empresa devolve percentual ao município) tem causado impugnações e superfaturamentos ocultos por parte das empresas.
- **Modelagem:** Recomenda-se o uso de Benchmarking (PNCP) para verificar como outros órgãos estão resolvendo a questão e considerar a terceirização completa da frota para afastar problemas de manutenção pontual.

4.2. Terceirização de Mão de Obra (Dedicação Exclusiva)

- **Planilha de Custos:** Elemento central para a fiscalização. Deve-se observar a nulidade de cláusulas de convenções coletivas (ex: auxílio saúde ou fundos sindicais) que o TST e o TCE-PR vêm julgando ilegais.
- **Fiscalização Administrativa vs. Técnica:**
 - *Administrativa:* Foco em encargos trabalhistas (INSS, FGTS, salários).
 - *Técnica:* Foco na entrega do serviço e aplicação do **Instrumento de Medição de Resultado (IMR)**.

4.3. Obras e Serviços de Engenharia

- **Necessidade de Quadro Próprio:** A ausência de engenheiros estatutários fragiliza a elaboração de projetos e a fiscalização, deixando a administração "nas mãos do mercado".
- **Espessura de Asfalto:** Um erro comum de fiscalização. Recomenda-se a contratação de laudos laboratoriais externos para certificar a qualidade e espessura do material entregue.

4.4. Fornecimento de Refeições (Marmitas)

- **Controle de Qualidade:** Necessidade de fiscalizar gramagem e composição proteica (carne, peixe, frango).
- **Reequilíbrio Econômico:** Exige análise detalhada de faturas de insumos (arroz, feijão, óleo) e observação de fatores de cocção para evitar fraudes em planilhas.

5. Achados e Recomendações de Auditoria (TCE-PR)

Com base em auditorias recentes em diversos municípios paranaenses, destacam-se as seguintes recomendações:

Achado de Auditoria	Recomendação do Tribunal

Uso excessivo de comissionados	Designar servidores efetivos para elaboração de ETP, TR e fiscalização.
Falta de padronização	Criar checklists, modelos de relatórios e manuais de fiscalização.
Inexistência de IMR	Instituir métricas qualitativas para o aceite de serviços, permitindo glosas em caso de baixa qualidade.
Vistoria de Local Obscura	Não exigir declarações de pleno conhecimento sem fornecer o local exato da prestação do serviço (evitar risco excessivo ao licitante).

"A administração deve se especializar fortemente para encarar o mercado, que conta com advogados estudando a nova lei para impugnar editais em detalhes mínimos." - *Insights do instrutor no contexto analisado.*