

NEGÓCIOS PÚBLICOS



Inovações e Modernização nos Procedimentos de Licitações

Joel de Menezes Niebuhr
@joelniebuhr





Por que a Administração não inova e não se aproveita dos instrumentos da Nova Lei de Licitações e Contratos?

Tribunal de Contas da União

Responsabilidade pregoeiro – planilha
Acórdão 5651/2024, 2ª Câmara

**Responsabilidade – artefatos
planejamento – ETP – necessidade –
preço**
Acórdão 1064/2024, Plenário
Acórdão 1435/2024, Plenário

TCU, Acórdão 1.917/2024, Plenário

ÍNDICE DE MATURIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES (IMIL)

Os 5 níveis do IMIL foram classificados assim:

Inadimplente: nível crítico, referente à omissão na resposta aos questionários, somando 55 entes na fiscalização;

Insuficiente: nível insatisfatório, com lacunas significativas em procedimentos de contratações públicas, governança, transparência ou controle;

Básico: nível satisfatório, de desempenho mínimo aceitável, mas sem evolução estrutural, de governança, controle, transparência, ou procedimental relevante em licitações e contratos;

Intermediário: nível satisfatório, com melhorias em estrutura, governança, controle, transparência ou procedimentos;

Avançado: nível satisfatório de excelência, indicando contratações com inovações da Nova Lei de Licitações, ou de implementação mais complexa.

Resultado geral do IMIL.

Grau de Maturidade	Qtde.	%	IMIL	
			Mínimo (>)	Máximo (≤)
Inadimplente	55	3,1%		
Insuficiente	1.085	61,4%	0,00	0,60
Básico	534	30,2%	0,60	0,85
Intermediário	83	4,7%	0,85	0,95
Avançado	11	0,6%	0,95	1,00
Total	1.768	100,0%		

TCU, Acórdão 1.917/2024, Plenário

ÍNDICE DE MATURIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES (IMIL)

1.768 órgãos e entidades consultadas

139 federais

28 estaduais

1.546 municípios

Índice Médio por ente da federação

Federais – **0,82**

Estaduais – **0,69**

Municipais – **0,53**

Grau de não implementação do PCA

Federais – **16,55%**

Estaduais – **35,71%**

Municipais – **73,93%**

Não participaram Legislativo, Judiciário, estatais e municípios com até 20 mil habitantes.

Grau de não implantação: exercício das funções de agente de contratação e pregoeiros, em sua maioria ou exclusivamente por servidores não efetivos.

Estaduais – **64,3%**

Municipais – **40,80%**

TCU, Acórdão 1.867/2013

10. Com espeque nessas considerações, entendo que, em caráter excepcional, esta Corte pode deixar de aplicar a multa aos responsáveis. A meu ver, para exercitar sua **função pedagógica e de apoio ao aperfeiçoamento da gestão pública**, o TCU deve determinar à (...) que implemente, se ainda não o fez de forma integral, rotinas de trabalho que evitem a repetição das falhas detectadas neste processo.

TCU, Acórdão 3042/2008

25. Em que pese meu entendimento quanto à obrigatoriedade de licitar para o objeto da consulta, **a obtenção da proposta mais vantajosa, do mais eficiente resultado para a Administração, pode exigir soluções procedimentais que não se encontram devidamente positivadas na lei**, até porque **não é razoável supor a existência de normativo que contemple todas as situações fáticas possíveis no mundo real**, cabendo ao gestor se valer da analogia, como exemplifica o artigo 142 da Lei nº 11.101/2002, versando sobre a realização de ativo de empresa submetida a processo de falência, em que o legislador reconhece a possibilidade de alienação de ativo por pregão, inaugurando uma modalidade híbrida de licitação, qual seja, pregão do tipo maior valor ofertado.

Governança

Lei nº 14.133/2021
Art. 11. [...]

Parágrafo único. A **alta administração** do órgão ou entidade é responsável pela **governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos**, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, **promover um ambiente íntegro e confiável**, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações

Tribunal de Contas da União

A constatação de reiteradas irregularidades em transferências voluntárias, **decorrentes de falhas sistêmicas nos processos** de trabalho identificadas em autos de prestação de contas ordinárias, pode levar ao julgamento pela irregularidade das contas dos administradores da unidade jurisdicionada, uma vez que **a governança e a implementação de controles internos e gestão de riscos nas organizações é responsabilidade da alta administração.**

(TCU, Primeira Câmara. Acórdão nº 1299/2022. Rel. Min. Benjamin Zymler, j. 15.3.2022).



Diagnóstico

Prioridades

Meios

Meios

**Inteligência
Artificial**

**Capacitação
sistemática e contínua**

Segurança

**Estruturação de
processos**

Motivação

Credenciamento

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

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

TCU, Plenário. Acórdão nº 2.977/2021, Rel. Min. Weder Oliveira, j. 8.12.2021.

O credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, **e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e predefinidas**, é a única viável ou é mais vantajosa do que outras alternativas para atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital.

TCU, Plenário. Acórdão nº 3.567/2014. Rel. Min. José Múcio Monteiro, j. 9.12.2014

Nada obstante a instrução da Secex/RJ e mesmo do posicionamento final da Selog, resta evidente que **o modelo de contratação ora efetuado pelo Banco do Brasil não pode ser classificado como credenciamento, uma vez que não busca possibilitar a contratação de todos os que atenderem aos requisitos de habilitação.** O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. [...] **Na hipótese em exame, isso não ocorre. Existe, sim, a possibilidade de competição, mas não há interesse da administração de contratar número significativo de escritórios.** Tanto é assim que o Gerente de Área responsável pela Logística de São Paulo (peça 26, fl. 5) asseverou que: 'De outro turno, não se pode perder de vista a anterior auditoria realizada por essa Corte, nos autos do TC 011.312/2009-0, onde restou consignada a necessidade de melhor gerir o processo de terceirização do Banco que à época contava com um número muito expressivo de sociedades de advogados contratadas'. **Portanto, o modelo adotado pelo Banco do Brasil não pode ser classificado como credenciamento, pois desatende o requisito essencial, qual seja, maximizar o número de prestadores de serviços, atendidos os requisitos mínimos estipulados em edital"**

TCU, Acórdão 533/2022, Plenário. Rel. Min. Antonio Anastasia. Julg. 16/03/2022.

12. A possibilidade de contratação de escritórios de advocacia mediante credenciamento foi acolhida em outros precedentes, muitos posteriores à autuação do presente feito, a exemplo dos Acórdão 1320/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas), 2.941/2021-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), 2.977/2021-Plenário (relator: Ministro Substituto Weder de Oliveira). {...}

16. Embora tenhamos que reconhecer o desacordo com o dispositivo da Lei de Licitações, a meu ver, por todas as informações colhidas dos autos, há outras duas conclusões que estão claras: a urgência em se encontrar uma forma de contratar distinta da utilizada nos dias atuais; e a percepção de que o novo modelo poderia, de fato, trazer benefícios reais à eficiência da atuação dos escritórios de advocacia terceirizados na defesa dos interesses do banco. **Creio que a restrição da quantidade de ajustes, com a classificação por critérios objetivos, bem como a adoção de cadastro de reserva, tendem a atrair prestadores mais qualificados.** (Grifei).

TCESP, TC-003055/989/13-1, Plenário. Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho,, Julg. 11/12/2013.

A questão demonstra merecer o mesmo tratamento atribuído pela r. decisão mencionada, pois, tratando-se de credenciamento, o sorteio público instituído se revela como um instrumento idôneo para garantir o tratamento isonômico e objetivo no procedimento de distribuição da demanda, na hipótese de mais de uma empresa vier a ser habilitada. Desta feita, a disposição contida no subitem 13.2 do edital não requer retificações.

TCU, acórdão 459/2023, Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Julg. 15/03/2023. Na contratação de serviços de administração, intermediação e fornecimento de benefício alimentação e refeição aos seus colaboradores, é recomendável que as entidades do Sistema S, caso decidam pela técnica **do credenciamento, observem, por analogia, as disposições do art. 79, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos)**

TCU, Acórdão 1094/2021, Plenário. Rel. Min. Weder Oliveira. Julg. 12/05/2021.

É regular a aquisição, mediante *credenciamento*, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagem.

Lei nº 14.133/2021

Art. 74. É inexigível a licitação quando **inviável a competição**, em especial nos casos de: [...]

IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de **credenciamento**;

Lei nº 14.133/2021

Art. 6º [...]

XLIII – credenciamento: processo administrativo de **chamamento público** em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados; [...].

Lei nº 14.133/2021

Art. 79. O **credenciamento poderá ser usado** nas seguintes hipóteses de contratação:

- I – **paralela e não excludente**: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- II – com **seleção a critério de terceiros**: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- III – em **mercados fluidos**: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Lei nº 14.133/2021

Art. 79 [...] Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I – a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, **edital de chamamento de interessados**, de modo a permitir o **cadastramento permanente** de novos interessados;

II – na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, **deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda**;

III – o edital de chamamento de interessados deverá prever as **condições padronizadas de contratação** e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV – na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, **a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação**;

V – **não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado** sem autorização expressa da Administração;

VI – será admitida a **denúncia por qualquer das partes** nos prazos fixados no edital.

STJ, Primeira Turma. RMS nº 68.504/SC, Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 10.10.2023.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 1.022 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NA MODALIDADE LEILÃO. **DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA NA FORMA DE CONTRATAÇÃO DE LEILOEIRO OFICIAL PELO PODER PÚBLICO.** INTELIGÊNCIA DO ART. 31, CAPUT E §1º DA LEI N. 14.133/2021. **DIVULGAÇÃO PÚBLICA E PERMANENTE DE EDITAL DE CREDENCIAMENTO EM SÍTIO ELETRÔNICO.** OBRIGAÇÃO DECORRENTE DO ART. 79, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI N. 14.133/2021. INAPLICABILIDADE AOS CHAMAMENTOS PÚBLICOS REALIZADOS SOB A ÉGIDE DA LEI N. 8.666/1993. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO. [...]

IV – Embora o art. 79, parágrafo único, I, da Lei n. 14.133/2021 imponha a manutenção pública de edital de credenciamento em sítio eletrônico, de modo a permitir ao cadastramento permanente de novos interessados – obstando, por conseguinte, a fixação prévia de balizas temporais limitando o acesso de novos postulantes –, especificamente quanto à contratação de leiloeiros oficiais, tal normatividade somente incide quando presente prova cabal da opção administrativa por essa modalidade de seleção pública na vigência da Nova Lei de *Licitações* e Contratações Administrativas, porquanto ausente igual obrigação nas disposições constantes da Lei n. 8.666/1993

Lei nº 14.133/2021

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: [...]

III – em **mercados fluidos**: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

TCM-BA. Parecer nº 01473-21.

Já em mercados fluidos, o credenciamento é caracterizado por prestadores com dinamicidade de preços, isto é, a variação de valores de mercado da prestação de serviços, impediria a realização de um processo licitatório adequado ao objeto, tendo em vista que para licitar há de se valorar o objeto previamente, através de cotação de preços, a quantia que seria despendida, representando, dessa forma, uma inviabilidade de competição.

TCM/GO – Consulta 00002/2023.

2.2 É possível abastecer o veículo oficial dos entes públicas municipais em postos localizados fora do limite territorial do município e, por conseguinte, da sede da empresa contratada, mediante a realização de:

- a)** procedimento licitatório que possibilite a participação de empresas fornecedoras de combustível localizadas no trajeto que os veículos oficiais transitam corriqueiramente, caso em que, deve estar estabelecido no edital, de modo expresso, justificativa razoável para a contratação; ou
- b)** procedimento licitatório para contratação de empresa prestadora de serviços de gerenciamento de fornecimento de combustíveis, que apresente rede credenciada de postos de combustíveis no trajeto que os veículos oficiais transitam frequentemente; ou
- c) credenciamento, com fulcro no inciso III, do art. 79 da Lei n. 14.133/21, caso em que deve ser observado o disposto no parágrafo único deste dispositivo legal, bem como, que o procedimento alcance interessados que atendam às necessidades do ente e ao interesse público; ou**
- d)** contratação direta para aquisição de combustíveis, cujo valor não ultrapasse os limites estabelecidos no inciso II, do art. 24 c/c a alínea “a”, do inciso II do artigo 23, ambos da Lei n. 8.666/93 e no inciso II, do art. 75 da Lei 14.133/21. Para aferição desses limites deverão ser observados o somatório do que for gasto pelo ente contratante no exercício financeiro e da despesa efetuada com objetos da mesma natureza, de forma que os referidos custos não caracterizem o fracionamento de despesa, com o intuito de burlar a legislação.

TCMG, Processo 1120202

Ressalvadas as especificidades aplicáveis a cada espécie, ainda que pendente de regulamentação, **é possível a utilização do credenciamento fundado no inciso III do art. 79 da Lei n. 14.133/2021 para a contratação de bens comuns tais como medicamentos, material hospitalar, gêneros alimentícios, material de construção, peças e acessórios para veículos automotores e combustíveis**, desde que as circunstâncias de aquisição se amoldem às exigências legais e sejam devidamente justificadas, demonstrando-se a vantajosidade do credenciamento para a Administração. Ressalvo, porém, que a aquisição de medicamentos é regida por normas próprias, e que a manutenção de veículos automotores, incluído o fornecimento de peças, pode ser realizada por contratação direta por meio de dispensa em razão do valor, nos termos do art. 75, I c/c § 7º.

1.1. **A aquisição de combustíveis se enquadra no conceito de bem comum**, passível de ser licitado por pregão e de constituir objeto do procedimento auxiliar denominado sistema de registro de preços, ou, conforme o caso, de **credenciamento**; 1.2. Para a adoção do credenciamento, quer para contratação paralela e não excludente (art. 79, I, da Lei n. 14.133/2021), quer em virtude de mercado fluido (art. 79, III, da Lei n. 14.133/2021), o Estudo Técnico Preliminar — ETP — **deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, considerando as questões fáticas relacionadas a cada necessidade e à realidade local de suprimento (rede de abastecimento local), bem como, para mercados fluidos, a comprovação de que a oscilação dos preços ao longo do exercício inviabiliza o uso da modalidade do pregão, cabendo ao gestor avaliar o caso concreto e justificar o preenchimento dos requisitos estabelecidos na legislação de regência.** 2. Ao decidir pelo uso do credenciamento, **deverá o gestor considerar, além do reconhecimento expresso das hipóteses de cabimento, as regras gerais aplicáveis, consoante a sistemática da Lei n. 14.133/2021, especialmente o seu art. 79, parágrafo único, bem como o regramento local da matéria.** Destacam-se as seguintes exigências básicas: 2.1. **A necessidade de editar previamente a regulamentação local para tal uso, conforme previsto no parágrafo único do art. 79 da Lei n. 14.133/2021;** 2.2. **Fazer constar no ETP o detalhamento: I. de quantos e quais tipos de veículos poderão ser abastecidos pelo credenciado; II. como será feita a distribuição da demanda entre os credenciados, de modo a manter um equilíbrio da distribuição dos abastecimentos; III. como será feita a gestão e fiscalização da execução dos contratos e, em especial, como será feita a comprovação dos preços no momento dos abastecimentos, para fins de liquidação das despesas.** Destaca-se que **a regularidade fiscal deve ser verificada no credenciamento, no momento da contratação e a cada pagamento; assim como o comprovante dos fornecimentos será verificado a cada liquidação, que deve preceder ao ato autorizativo do pagamento.**

Projeto de Lei nº 2133/2023

Art. 1º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: [...]

IV – **comércio eletrônico**: caso em que a Administração visa contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no **Sistema de Compras Expressas – Sicx**.

§ 1º [...] Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

VII – na hipótese do inciso IV do caput deste artigo, regulamento do Poder Executivo Federal disporá sobre:

- a)** as condições de admissão e permanência dos fornecedores, observado o disposto no art. 87 desta Lei;
- b)** as regras para a inclusão de bens e serviços e para a formação e alteração dos preços;
- c)** os prazos e métodos para entrega e recebimento dos bens e dos serviços;
- d)** as regras de instrução processual e de uso da plataforma;
- e)** as condições de pagamento, cujo prazo não poderá ser superior a 30 (trinta) dias contados do recebimento do bem ou serviço;
- f)** as sanções aplicáveis ao responsável por infrações, observado o disposto nos arts. 155 a 163 desta Lei.

§ 2º O Sistema de Compras Expressas – Sicx – poderá ser disponibilizado para os órgãos e entidades de que trata o *caput* do art. 1º desta Lei, para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e para entidades privadas sem finalidade lucrativa.” (NR)

Almoxarifado Virtual – Quarteirização

IN SEGES/ME nº 51/2021 – Almoxarifado Virtual Nacional

AVN 3.0

- Intenção de Registro de Preços nº 2/2025
- Centro de Serviços Compartilhados
- Material de expediente, suprimentos de informática, materiais de limpeza e copa.

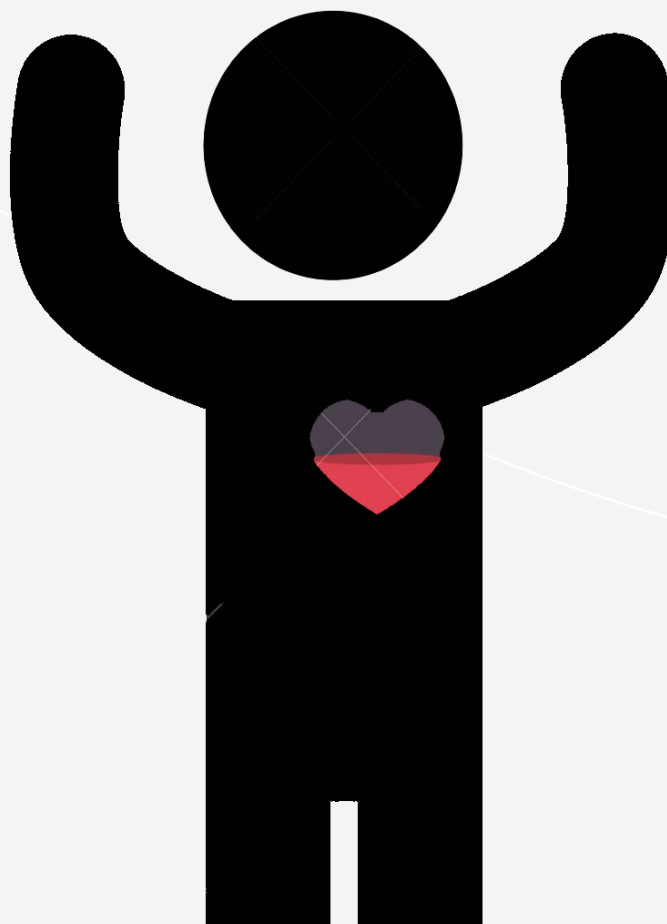
TCU, Plenário. Acórdão 120/2018, Rel. Min. Bruno Dantas. J. 24.4.2018.

13. De todo modo, **é certo que nenhum dos precedentes supracitados afastou a possibilidade de os órgãos da Administração Pública aplicarem o modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota**. Isso porque tal escolha insere-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotar determinado modelo, desde que, obviamente, reste demonstrado o respeito aos princípios norteadores. Não cabe ao TCU, no desempenho de sua missão constitucional de controle externo, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades das unidades jurisdicionadas.

14. Especificamente sobre o modelo de contratação em discussão, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) coligiu que é possível sua utilização em compatibilidade com o ordenamento jurídico, **notadamente com as cautelas necessárias à apuração da proposta mais vantajosa em sentido amplo**, isto é, em relação a todos os componentes do contrato. Além disso, a PGF também consignou que **a adoção do serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo**, tudo devidamente registrado no documento de planejamento da contratação. Tais conclusões foram consubstanciadas no parecer 2/2013-CPLC/PGF/AGU, cujo objetivo é o esclarecimento de controvérsias identificadas, de forma orientar atuação dos Procuradores Federais.

Vantagens

- Otimização da licitação
- Otimização da gestão contratual
- Otimização da gestão de estoques
- Mitigação dos riscos de transação para os fornecedores
- Mitigação do risco de descontinuidade



Obrigado

Joel de Menezes Niebuhr
@joelniebuhr

