



Escola Superior do
Ministério Público da União

OS TRABALHOS DE IMPLANTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES NO ÂMBITO DO MPU

DAVI LUCAS BOIS

2022

SUMÁRIO

[1333](#)

[2333](#)

[2.1333](#)

[2.2444](#)

[2.3555](#)

[3555](#)

[3.1555](#)

[3.2666](#)

[3.2.1666](#)

[3.2.2666](#)

[3.3777](#)

[3.3.1888](#)

[3.3.2999](#)

[3.3.3999](#)

[3.3.4111111](#)

[3.3.5111111](#)

[3.3.6111111](#)

[4121212](#)

1 Introdução

Apresentaremos a seguir os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Ministério Público da União (MPU), com vistas à implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), a Lei nº 14.133/2021.

Com esse intuito, relataremos as ações, estratégias e metodologias adotadas, bem como os desdobramentos destas ações para a efetiva implementação do novel regramento.

Buscaremos ressaltar aspectos práticos e não apenas teóricos das ações empreendidas, a fim de, não somente dar transparência às ações realizadas, mas também nortear minimamente as ações daqueles que ainda não adotaram ações necessárias à implantação da NLLC em seu âmbito de atuação.

Importante mencionar que os trabalhos desenvolvidos estão sujeitos à constantes revisões e aprimoramentos, dado o caráter inovador do regramento jurídico a ser implementado e as consequências daí advindas.

Você sabia? Quase 5 bilhões foram geridos nos últimos 5 (cinco) anos pelos órgãos abrangidos pelo Grupo de Trabalho da Nova Lei

Informação extraída, em 23 de fevereiro de 2022, do Sistema Tesouro Gerencial (excluídas as despesas e indenização de pessoal, como diárias, passagens e ressarcimentos), conforme dados mencionados na NOTA TÉCNICA SA/SG - PGR-00150518/2022.

2 Constituição de Grupo de Trabalho

2.1 Objetivo

Apesar de o Grupo de Trabalho (GT) ter iniciado suas ações ainda com escopo reduzido, vinculado somente ao MPF, a condução das discussões, inclusive quanto aos meios para sua execução acabaram por conduzir à estratégia de ampliação do escopo para todo o MPU, tendo ainda como convidados a integrar os trabalhos o CNMP e a ESMPU.

Neste sentido, em 24/09/2021, foi expedida a [Portaria SG/MPU Nº 28/2021](#), que instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de **desenvolver um Plano de Transição relativo aos efeitos da aplicação** da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Ministério Público da União.

Sobre isso, inclusive, durante o desenvolvimento dos trabalhos, que serão mais detalhados à frente, observou-se a necessidade de, aproveitando a expertise dos integrantes do GT, incluir na sua atuação não apenas a produção de Notas Técnicas e/ou relatórios, mas ampliar a concepção de Plano de Transição para abranger também insumos como minutas de normativos, principais artefatos das contratações, mapeamento de processos, entre outros, a fim de subsidiar as unidades representadas no GT de elementos concretos que permitissem a efetiva aplicação dos preceitos da da NLLC.

2.2 Composição

A fim de garantir a multidisciplinaridade necessária à execução das tarefas afetas à Lei nº 14.1333/2021, bem como a representatividade de todos os órgãos envolvidos, buscou-se compor o Grupo de Trabalho com integrantes da Alta Administração¹ nos quatro ramos do MPU, inclusive a Auditoria Interna (AUDIN), bem como da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Tanto quanto possível, os órgãos envolvidos indicaram representantes das áreas de administração, governança, controle interno, auditoria e assessoria jurídica, todas essas envolvidas, de alguma maneira, na consecução da NLLC.

¹ Utilização conforme acepção utilizada pela AUDIN/MPU. Disponível no endereço: <https://auditoria.mpu.mp.br/manuais-e-cartilhas/cartilha-da-audin-mpu/cartilha-da-audin-mpu-2/cartilha-da-audin-mpu-1>. /

2.3 Prazo para realização dos trabalhos

A [Portaria SG/MPU N° 28/2021](#) estabeleceu o prazo inicial de 120 (cento e vinte) dias para realização dos trabalhos, porém, considerando a complexidade da matéria e a amplitude das medidas que visam a atender o objeto da Portaria e, ainda, fatores externos como a contínua profusão de normas e/ou adaptação de sistemas por parte do Ministério da Economia, os trabalhos do GT vem sendo mantidos.

3 Desenvolvimento dos trabalhos

3.1 Providências preliminares

Previamente ao aprofundamento dos trabalhos por parte do GT, houve a deliberação pelo encaminhamento às unidades de orientação para que abstivessem de operar e aplicar a NLLC até a edição de orientações ulteriores.

Não obstante a orientação permitisse a utilização em caráter excepcional, devidamente justificada pelo Ordenador de Despesas da Unidade, a justificativa para se aguardar foi lastreada nos seguintes pontos:

- a) Elevado número de normas a serem regulamentadas para se tornar possível a operacionalização da lei;
- b) Elevado índice de divergência na interpretação da lei, inclusive entre advocacia da União, Tribunal de Contas da União e doutrinadores diversos.
- c) Disposições previstas no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que indica uma série de providências a serem adotadas pela alta administração com o objetivo de promover a eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações;
- d) A necessidade de desenvolvimento das competências necessárias à aplicação da NLLC;

- e) A própria instituição do GT, que buscaria, no que for possível, a uniformização de procedimentos e entendimentos no âmbito das unidades envolvidas.

1.1 Criação de eixos temáticos de atuação

1.1.1 Composição

Após adoção das providências preliminares mencionadas, o GT deliberou pela criação de eixos temáticos de atuação, sendo cada um deles composto de um coordenador e membros, que, sempre que possível, atuassem em área pertinente à temática a ser tratada.

A fim de garantir uma atuação que atendesse, ao máximo, a transversalidade da Lei nº 14.133/2021, adotou-se seis eixos temáticos de atuação, quais sejam (i) estrutura, (ii) normativo, (iii) disseminação do conhecimento, (iv) processos de trabalho, (v) adequações jurídicas dos processos e (vi) revisor.

1.1.2 Criação de Plano de Trabalho

Uma vez definidos os eixos de atuação, buscou-se criar um Plano de Trabalho específico para cada eixo temático, primando-se, para cada caso em estabelecer os responsáveis, objeto, produtos a serem entregues, inclusive em uma primeira etapa, quando não se mostrasse viável a entrega de todo conteúdo, bem como os prazos consignados. A tabela abaixo ilustra bem o que mencionamos.

PLANO DE TRABALHO GT/MPU		
Eixo Temático	Objeto	Produtos

Estrutura	Alteração na estrutura orgânica das Unidades	Nota Técnica
Normativo	Normativos que versam sobre contratações	Nota Técnica que avalia e encaminha Minuta de normativo visando a regulamentação das contratações diretas no âmbito do MPU
Adequações Jurídicas dos processos	Análise da legalidade das propostas de artefatos de contratações	Parecer Referencial validando as minutas dos artefatos apresentados no eixo temático "Processos de Trabalho".
Disseminação do Conhecimento	Trilhas de aprendizagem e capacitação	Proposta de Programa de Capacitação Continuada em Contratações Públicas.
Processos de trabalho	Atualização de manuais de normas e procedimentos e redesenho dos processos de trabalho	Modelos de artefatos de contratações para servir de referência no âmbito do MPU (minutas de DOD, ETP, contratos e Editais).
Revisor	Atuação revisional	Análise e sugestões de melhoria nos documentos apresentados.

1.2 Exemplos de ações promovidas pelos eixos temáticos e implementadas no âmbito do GT

Definido o objetivo a ser perseguido em cada eixo temático do GT, por meio do Plano de Trabalho, os respectivos coordenadores vem empreendendo os esforços necessários para entregar à instituição produtos de qualidade que subsidiem da melhor maneira possível a transição da administração para a Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, veremos

resumidamente algumas ações empreendidas pelos eixos temáticos, bem como a relevância das ações na implementação da NLLC.

1.2.1 Eixo Temático Estrutura

No âmbito desse eixo temático foi produzida a [NOTA TÉCNICA SA/SG - PGR-00150518/2022](#), com proposições relacionadas à estrutura orgânica e de pessoal das unidades do MPU, ESMPU e CNMP em razão da edição da Lei nº 14.133/2021.

O documento traz informações relacionadas a quantidade de servidores diretamente atingida pelas alterações normativas no âmbito do MPU, CNMP e ESMPU, bem como sobre o volume de recursos financeiros geridos por estes servidores nos últimos 5 (cinco) anos.

O documento ressalta que a matéria objeto de estudo pelos servidores responsáveis pelos processos de contratações públicas é extensa e possui uma longa curva de aprendizado, sendo aconselhável a especialização e a continuidade dos servidores na área, sendo essencial, portanto, ações que visem a retenção de talentos, a profissionalização do setor, a valorização de funções, entre outros.

Nessa linha, traz em sua conclusão onze sugestões relacionadas ao tema, dentre às quais inserem-se o aprimoramento do modelo de gestão por competências dos agentes públicos atuantes na área de contratações, como implementação de incentivos ao exercício de funções nas áreas de contratação ou afins (como controle interno e assessoria jurídica), inclusive com a implantação de uma gratificação para atividades de apoio à contratação (GAC), a criação de Criação de Central de Contratações do MPU, a definição de funções-chave na área de contratações, tendo subsídio as novas descrições de funções e/ou atividades na Lei nº14.133/2021, conforme também exposto no item 20, da referida Nota Técnica, assim como a necessidade de serem revistos os regimentos internos dos órgãos

integrantes do GT, a fim de assegurar a conformidade dos seus processos de trabalho atinentes às contratações ao que dispõe a NLLC.

1.2.2 Eixo Temático Normativo

No âmbito do eixo temático Normativo foi mapeada e identificada a necessidade de se editar 12 (doze) normas no âmbito do MPU. Algumas entregas já foram realizadas, em especial as relacionadas às minutas de normativos acerca da dispensa de licitação, bens de consumo nas categorias de qualidade comum e de luxo e pesquisa de preços, além de outras que ainda estão em andamento.

Os referidos normativos recepcionam, no todo ou em grande parte aqueles produzidos no âmbito do poder executivo, tendo em vista não somente a expertise daquele na produção das normas, como também a opção feita pelos integrantes do GT em utilizar o sistema compras.gov.br, que por sua vez operacionalizará as licitações e dispensas eletrônicas.

1.2.3 Eixo temático Disseminação do Conhecimento

Nesse eixo temático, por meio da [NOTA TÉCNICA SA/SG - PGR-00459786/2021](#), foi desenvolvido o Programa de Capacitação Continuada em Contratações Públicas do Ministério Público da União (PROCAP/MPU), já aprovado no âmbito da Secretaria Geral do MPU e em análise na ESMPU o qual, uma vez implementado, tende a se tornar valiosa ferramenta de desenvolvimento das competências específicas dos servidores que atuarão com licitações e contratos.

O referido programa propõe a capacitação de agentes públicos por meio de conteúdos organizados em módulos e níveis, com aprofundamento gradual, dimensionado de acordo com o grau de responsabilidade e de profissionalização exigido do agentes envolvidos.

As ações intentadas no programa visam a atender a gestores ordenadores de despesa, gestores de áreas vinculadas ao ordenador de despesas, agentes de contratação, servidores responsáveis pela elaboração de artefatos das contratações, servidores integrantes de equipe de apoio, fiscais e gestores de contratos, pregoeiros, integrantes de comissão de contratação, assessores jurídicos e servidores que atuam na governança e controle interno.

A referida ação pode ainda fornecer lastro para implementação da certificação por escola de governo mencionada no art. 7º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. Aliás, até nessa toada, propôs-se que a execução e acompanhamento das ações propostas pelo programa ocorressem no âmbito da Escola Superior do Ministério Público, pelas seguintes razões:

- a) Propósito da instituição, que é uma escola de governo e já atende a todo MPU;
- b) Economicidade, haja vista a possibilidade de redução de custos com ações de capacitação pontuais;
- c) Alinhamento conceitual e metodológico dos conhecimentos produzidos junto aos servidores o que pode favorecer ações conjuntas entre os ramos;
- d) Categorização dos níveis de conhecimento (com habilitações diversas), podendo servir de base a futuras certificações, nos termos da NLLC;
- e) Ampliação do público-alvo atendido, em razão da combinação dos modos de transmissão do conhecimento: online e presencial.

Você sabia? Há cerca de 1700 servidores direta ou indiretamente envolvidos nas áreas de contratação dos órgãos abrangidos pelo Grupo de Trabalho da NLLC constituído pela Portaria SG/MPU Nº 28/2021.

2 Informação extraída do item III.1. Público-alvo, da [NOTA TÉCNICA SA/SG - PGR-00459786/2021](#).

1.1.1 Eixo Temático Processos de Trabalho

No âmbito desse eixo temático foram produzidos os artefatos de contratação iniciais, necessários à implementação da Dispensa de Licitação em sua forma eletrônica.

Nesse sentido, foram produzidos modelos de minutas de Documento de Oficialização (ou Formalização) da Demanda (DOD/DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Aviso de Dispensa de Licitação e Termo de Referência (TR).

1.1.2 Eixo Temático Adequação Jurídica dos Processos

No âmbito desse eixo temático já foi produzido parecer jurídico acerca dos artefatos produzidos no âmbito do eixo temático “Processos de Trabalho”.

O referido parecer agrega inegável valor aos artefatos produzidos, pois além de propor as adaptações tecnicamente indispensáveis à utilização efetiva da NLLC, antecipa, de certa maneira, os entendimentos e vieses a serem focados nos procedimentos ordinários de contratação a serem futuramente analisados.

1.1.3 Eixo temático Revisor

Por fim, a atuação do eixo temático revisor tem sido de imprescindível relevância, tendo em vista que, além de contar com a participação da Secretaria de Administração, que possui expertise na práxis da matéria, conta com a contribuição da Auditoria Interna do MPU, que pode avaliar, do ponto de vista do controle, os conteúdos produzidos.

Tal análise tem redundado em ganhos, ao promover ajustes de competências, de atribuições e acréscimos que agregam valor aos artefatos finais produzidos.

2 Próximos desafios

Alinhado ao que dissemos, lembramos que a contínua produção de normas e/ou adaptação de sistemas, sejam eles de uso interno dos órgãos participantes do GT ou mesmo os sistemas de uso comum, como os de dispensa e licitações do [compras.gov](https://www.compras.gov.br), somado à necessidade de adequado alcance e implementação de ações de capacitação, entre outros diversos fatores, faz com que os desafios ainda a enfrentar na implantação da NLLC não cessem.

Sem prejuízo da identificação e tratamento de outros desafios durante a jornada de transição para a NLLC, abaixo exemplificamos alguns iminentes que deverão ser enfrentados no âmbito dos órgãos abrangidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela [Portaria SG/MPU Nº 28/2021](#):

- a) A recepção e/ou adaptação de normativos expedidos ou ainda a criação de regulamentos ainda sem precedentes, inclusive no âmbito do poder executivo;
- b) A implementação e ampliação de ações de capacitação;
- c) A padronização dos processos de trabalho relacionados às demais modalidades de licitação, com prioridade para o Pregão Eletrônico;
- d) Adaptação dos sistemas aos requisitos da nova lei: publicação no PNCP, nos portais de transparência (atendimento ao [manual de transparência do CNMP](#)).

Tudo o que foi tratado até aqui pode ser visualizado na linha do tempo a seguir, onde estão demonstrados, de forma resumida, os principais marcos dos trabalhos de implantação da NLLC no MPU já realizados e as etapas que ainda serão desenvolvidas ao longo do tempo, até a data da vigência plena no novo diploma legal.

<inserir o linha do tempo>

Esperamos ter contextualizado o leitor quanto ao andamento dos trabalhos relacionados à implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) no âmbito do MPU, CNMP e ESMPU.

Acompanhe as novas ações e informações atualizadas por meio do site <http://www.mpu.mp.br/nllc>.

Questões objetivas

- 1) Marque a opção que NÃO representa uma ação adotada com vistas à implantação da nova lei de licitações e contratos já percorrida no âmbito do Grupo de Trabalho ou do MPU;
 - a. Criação de um grupo de trabalho para tratar da matéria
 - b. Elaboração de programa de capacitação continuada para servidores com base na Lei nº 14.133/2021.
 - c. Elaboração de Nota Técnica com sugestões relacionadas à modificação da estrutura orgânica e valorização da estrutura de pessoal das unidades do MPU.
 - d. Sugestão de criação de sistema próprio para operacionalização das compras diretas e das licitações.

- 2) É um desafio que ainda precisa ser vencido no âmbito do MPU, a fim de adequadamente implantar a nova lei de licitações:
 - a. Padronização dos processos de trabalho relacionados às demais modalidades de licitação, com prioridade para o Pregão Eletrônico;

b. Dimensionar a estimativa de servidores que serão impactados pela implantação da nova lei de licitações e contratos;

c. Elaborar proposta de normativo que permita a implantação da contratação direta, via dispensa eletrônica, no âmbito do MPU.

d. Criação de modelos de artefatos de contratação, com base na nova lei de licitações, como DOD, ETP, Aviso de Dispensa, Termo de Referência.

3) O Plano de Trabalho criado para contemplar os trabalhos desenvolvidos pelos eixos temáticos criados no âmbito do GT contempla, EXCETO:

a. Definição de responsável pela coordenação dos trabalhos;

b. Definição de prazo dos trabalhos a serem executados;

c. Definição do produto a ser entregue;

d. **Definição das sanções para o descumprimento do Plano de Trabalho.**