

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image shows a large, modern, white building with a prominent, abstract, curved facade. In the foreground, a large, white, seated female statue is visible. The background features a tall, modern skyscraper under a blue sky with scattered clouds. The overall scene is set in a well-maintained urban environment with greenery and a paved plaza.

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**O planejamento na nova lei de licitações e a aplicabilidade de seus instrumentos em pequenos municípios**

**Planning in the new bidding law and the applicability of its instruments in small municipalities**

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

Marcos André Alamy

VOLUME 13 • Nº 2 • AGO • 2023

# Sumário

<b>I. POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA E DESIGUALDADE .....</b>	<b>18</b>
<b>CHINA’S AID POLICY APPROACH TO POVERTY ALLEVIATION IN THE RECIPIENT COUNTRY: A CASE STUDY OF THE REPUBLIC OF GUINEA .....</b>	<b>20</b>
Ansoumane Douty Diakite	
<b>OS INDICADORES SOCIAIS NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DOS ÚLTIMOS CINCO ANOS .....</b>	<b>52</b>
Bruno Cazeiro Astolfi, Eduardo Matheus Figueira, José Antônio da Silveira Junior e Daniel Teotônio do Nascimento	
<b>DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL E A RENDA BÁSICA UNIVERSAL NO CONTEXTO DA (PÓS)PANDEMIA DA COVID-19 .....</b>	<b>74</b>
Amanda Karolini Burg, Nelson Nogueira Amorim Filho e Francisco Quintanilha Vêras Neto	
<b>A DIFERENCIAÇÃO FUNCIONAL DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E AS ESTRUTURAS DE DESIGUALDADE SOCIAL: CRÍTICA ÀS PRÁTICAS DE EXCLUSÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA JUSTIÇA CRIMINAL.....</b>	<b>92</b>
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e José Francisco Dias da Costa Lyra	
<b>II. POLÍTICAS PÚBLICAS, INDÚSTRIA E FINANÇAS .....</b>	<b>113</b>
<b>ACCOUNTING INFORMATION SYSTEMS AND FINANCIAL CRISES: INSIGHTS INTO LOCAL GOVERNMENTS.....</b>	<b>115</b>
Mahmoud Hany M. Dalloul, Zuraeda binti Ibrahim e Sharina Tajul Urus	
<b>LA REGULACIÓN CONTABLE SOBRE LOS ACTIVOS DE INFRAESTRUCTURA EN LATINOAMÉRICA....</b>	<b>152</b>
Michael Andrés Díaz Jiménez e Mauricio Gómez Villegas	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E DIREITO AO TRABALHO NA INDÚSTRIA 4.0: UM MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>172</b>
Olívia de Quintana Figueiredo Pasqualetto	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRA DE EXPORTAÇÃO VOLTADAS À INDÚSTRIA MOVELEIRA: O AGLOMERADO DE ARAPONGAS .....</b>	<b>201</b>
Marcelo Vargas e Walter Tadahiro Shima	
<b>III. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>219</b>
<b>EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SOSTENIBILIDAD DE LA AVIACIÓN .....</b>	<b>221</b>
Oscar Díaz Olariaga	

<b>LEGAL STATUS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES AND CLIMATE CHANGE RESPONSIBILITIES UNDER THE PARIS AGREEMENT</b> .....	<b>245</b>
Lupwana Jean Jacques Kandala	
<b>CONTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS BRASILEIRAS PARA O CUMPRIMENTO DA META 11 DO PLANO ESTRATÉGICO PARA A BIODIVERSIDADE 2011-2020</b> .....	<b>261</b>
Gabriela Barreto de Oliveira, Nicássia Feliciano Novôa e Geraldo Majela Moraes Salvio	
<b>A POLÍTICA PERMISSIVA BRASILEIRA AOS AGROTÓXICOS E SUAS REPERCUSSÕES PARA A SADI QUALIDADE DE VIDA: UMA ANÁLISE SOBRE O USO DE AGROVENENOS</b> .....	<b>299</b>
Andreza Aparecida Franco Câmara e Juliana Freitas Mendes	
<b>IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE</b> .....	<b>318</b>
<b>MAPEAMENTO DAS INICIATIVAS IMPLEMENTADAS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PARA ABORDAR A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: REVISÃO SISTEMÁTICA DE ESCOPO</b> .....	<b>320</b>
Sueli Miyuki Yamauti, Jorge Otavio Maia Barreto, Silvio Barberato Filho e Luciane Cruz Lopes	
<b>PROMOÇÃO DA SAÚDE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER: CONEXÕES E DIGRESSÕES</b> ..	<b>363</b>
Gildiney Penaves Alencar, Richard Nicolas Marques Caput, Elton Pereira de Melo, Vanderlei Porto Pinto e Junior Vagner Pereira da Silva	
<b>DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LA SALUD EN RÍO NEGRO COMO “NORMALIDAD” PRE PANDÉMICA</b> .....	<b>387</b>
Soledad A Pérez e Mónica Serena Perner	
<b>V. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO</b> .....	<b>401</b>
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO NO BRASIL E A PRESENÇA DA PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA À LUZ DAS MAISONS FAMILIALES RURALES</b> .....	<b>403</b>
Juliana Silva da Rocha Nickel e João Pedro Schmidt	
<b>INVESTIGACIÓN BASADA EN PROBLEMAS: UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DEL CASO DE LA FORMACIÓN JUDICIAL INICIAL</b> .....	<b>426</b>
Alexander Restrepo Ramírez, Jean Carlo Mejía Azuero e Nesly Edilma Rey Cruz	
<b>VI. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>442</b>
<b>COMPLIANCE 2030: AS TRÊS DIMENSÕES DE UM NOVO PARADIGMA DO COMPLIANCE E O SEU DESENHO TEÓRICO, NORMATIVO E OPERACIONAL PARA O SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>444</b>
Márcin Haeblerlin, Alexandre Pasqualini e Tarsila Rorato Crusiu	
<b>DESIGN DE SISTEMAS DE DIÁLOGOS E DE DISPUTAS: UMA FORMA DE PREVENÇÃO, GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA O NOVO MUNDO</b> .....	<b>467</b>
Ísis Boll de Araujo Bastos e Maíra Lopes de Castro	

<b>O PLANEJAMENTO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A APLICABILIDADE DE SEUS INSTRUMENTOS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>486</b>
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Marcos André Alamy	
<b>VII. POLÍTICAS PÚBLICAS, JUSTIÇA E FORMAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS.....</b>	<b>500</b>
<b>ADVOCACY: ORGANIZAR E IRRITAR- ESTUDO DE CASO DA ORGANIZAÇÃO CONECTAS .....</b>	<b>502</b>
Caio Augusto Guimarães de Oliveira, Fernanda Busanello Ferreira e Ulisses Pereira Terto Neto	
<b>RESOLVING DISPUTES WITH HEALING EFFECT: THE PRACTICE OF MEDIATION IN INDIA .....</b>	<b>532</b>
Anirban Chakraborty e Shuvro Prosun Sarker	
<b>HÁ ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS DE INCENTIVO À CONCILIAÇÃO PROMOVIDAS PELO CNJ? A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA DO TRABALHO .....</b>	<b>552</b>
Mariana Cesto e Lourival Barão Marques Filho	
<b>VIII. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA PENAL .....</b>	<b>573</b>
<b>O ENFRENTAMENTO DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS NO BRASIL: ENTRE A CRIMINALIZAÇÃO E O ENFOQUE EM DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>575</b>
Verônica Maria Teresi e Gilberto Marcos Antonio Rodrigues	
<b>DROGAS E VIOLÊNCIA: DA CRIMINALIZAÇÃO DE COMPORTAMENTOS SEM VÍTIMAS ÀS VÍTIMAS DO PROCESSO DE CRIMINALIZAÇÃO .....</b>	<b>596</b>
Airto Chaves Junior e Thiago Aguiar de Pádua	
<b>ESTUPRO, CONJUGALIDADE E SUBALTERNIDADE DA MULHER NO BRASIL: UMA RELAÇÃO DE (TRÊS) PODER(ES) .....</b>	<b>620</b>
Jackeline Caixeta Santana e Rosa Maria Zaia Borges	
<b>ESTATUTO DO DESARMAMENTO TORNA-SE DE ARMAMENTO: ARMA DE FOGO NÃO GARANTE SEGURANÇA, A VIOLÊNCIA ESTÁ NO INDIVÍDUO.....</b>	<b>653</b>
Joice Cristina de Paula, Patrícia Peres de Oliveira, Selma Maria Fonseca Viegas e Edilene Aparecida Araújo da Silveira	
<b>IX. TEMAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL .....</b>	<b>666</b>
<b>O CONSTITUCIONALISMO FORTE DA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>668</b>
Anizio Pires Gavião Filho e Lucas Moreschi Paulo	
<b>O MODELO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO: IMPACTOS SOBRE A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA .....</b>	<b>689</b>
Matheus Vequi e Clovis Demarchi	



# O planejamento na nova lei de licitações e a aplicabilidade de seus instrumentos em pequenos municípios\*

## Planning in the new bidding law and the applicability of its instruments in small municipalities

Paulo Afonso Cavichioli Carmona\*\*

Marcos André Alamy\*\*\*

### Resumo

A Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, destacou, de maneira implacável, o instrumento do planejamento ao regime de compras e contratações do Poder Público. Para delimitar o tema, analisou-se a situação específica de municípios de pequeno porte, sendo o objetivo do artigo verificar a aplicabilidade dos mecanismos de planejamento previstos na nova Lei de Licitações. A maneira pela qual os municípios de pequeno porte se comportarão diante da nova regra legal consiste na hipótese do trabalho. O artigo, dividido em três partes, apresenta, primeiramente, a contextualização do planejamento das ações administrativas na esfera pública. Em seguida, foram apresentadas as inovações trazidas pela nova Lei no âmbito do planejamento de compras e contratações. E, na terceira e última parte, foram trazidos os entraves à adoção dos mecanismos de planejamento pelos pequenos municípios. Concluiu-se que as formalidades impostas pela nova Lei desconsideram as múltiplas realidades dos municípios brasileiros. Para se alcançar o proposto, utilizou-se da pesquisa exploratória de dados, legislação aplicável e da bibliografia sobre o tema, complementada com a doutrina administrativa, tributária e financeira do Direito que se entendeu conveniente para sustentar a hipótese apresentada. Foi dada prioridade à técnica da análise de conteúdo para interligar os três tópicos trabalhados. A relevância do estudo se relaciona, justamente, à baixa produção científica, voltada à aplicabilidade da nova Lei a municípios de pequeno porte.

**Palavras-chave:** planejamento; licitações; compras e contratações; administração pública; pequenos municípios.

### Abstract

Law No. 14,133 of April 1, 2021, which provides for bidding and administrative contracts, relentlessly highlighted the planning instrument to the government procurement and contracting regime. To delimit the theme, the specific situation of small municipalities was analyzed, with the aim of the

\* Recebido em 29/09/2021

Aprovado em 06/10/2022

\*\* Pós-doutor pela Universidade del Salento - Lecce - Itália; mestre e doutor em Direito Urbanístico pela PUCSP; Professor Titular do mestrado e doutorado em Direito e Políticas Públicas e do mestrado de Arquitetura e Urbanismo do UniCEUB; Juiz de Direito - TJDFI.  
E-mail: paulo.carmona@ceub.edu.br

\*\*\* Mestre em Direito Público pela Universidade Estadual de Minas Gerais, UEMG – MG; Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB; Advogado e Consultor Jurídico.  
E-mail: malamy@terra.com.br.

article to verify the applicability of the planning mechanisms provided for in the new bidding law. The way in which small municipalities will behave in the face of the new legal rule consists of the work hypothesis. The article, divided into three parts, presents, first, the contextualization of the planning of administrative actions in the public sphere. Then, the innovations brought by the new Law in the scope of purchasing and contracting planning were presented. And, in the third and last part, barriers to the adoption of planning mechanisms by small municipalities were brought up. It was concluded that the formalities imposed by the new Law disregard the multiple realities of Brazilian municipalities. In order to achieve the proposed, exploratory data research, applicable legislation and bibliography on the subject were used, complemented with the administrative, tax and financial doctrine of Law that was deemed convenient to support the hypothesis presented. Priority was given to the technique of content analysis to link the three topics worked. The relevance of the study is precisely related to the small scientific production aimed at the applicability of the new Law to small municipalities.

**Keywords:** planning; biddings; purchases and contracts; public administration; small municipalities

## 1 Introdução

A nova lei de licitações — Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos — destacou, de maneira implacável, o instrumento do planejamento ao regime de compras e contratações do Poder Público. O relevo dado ao instrumento do Planejamento pode ser constatado ao ponto de a Lei elevá-lo, expressamente, à categoria de princípio informador do processo licitatório<sup>1</sup>.

O presente artigo visa, justamente, destacar a importância do Planejamento das compras e contratações, abordando, ainda, questões atinentes à aplicabilidade da nova lei em pequenos municípios.

As diferentes realidades dos municípios brasileiros e suas possibilidades e limitações na gestão da coisa pública justificam a pesquisa. A lei nacional, ainda que disponha sobre normas gerais, deve ser elaborada em consonância com as diversas realidades e criar mecanismos distintos que as abarquem e promovam a eficácia almejada.

A sociedade moderna é extremamente dependente de ações governamentais, seja no âmbito regulatório, seja para prestação efetiva de políticas públicas diretamente voltadas à população.

Assim, é incumbida aos entes federados (Estado) a tarefa de propiciar à sociedade o atendimento de suas necessidades. No caso, deve se entender por necessidade pública tudo aquilo que, inserto em normas jurídicas, cabe ao Estado prestar, por decisão política.

Por sua vez, a Constituição Federal assegura, como princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana. Não se trata de mera norma programática, mas sim de obrigação do Estado de assegurar às pessoas condições dignas de vida, sendo-lhes garantido o mínimo existencial.

O Estado deve ser visto como grande prestador de políticas públicas, atuando como pessoa jurídica de direito público para cumprir suas — praticamente infundáveis — obrigações que garantam prestações de direitos aos cidadãos.

A problemática reside em torno da possibilidade de a Administração Pública alcançar os objetivos constitucionalmente previstos<sup>2</sup> a partir do necessário planejamento de compras e contratações. Como é possível

<sup>1</sup> Conforme art. 5º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

<sup>2</sup> Nos termos do art. 3º da Constituição Federal, constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

promover, de forma eficiente, políticas públicas ótimas, com observância dos princípios constitucionais da Administração pública, com adoção de padrões de sustentabilidade, não desprezando critérios de economicidade? Estão os municípios de pequeno porte<sup>3</sup>, principalmente aqueles com economia frágil, preparados para as novas formalidades instituídas pela nova Lei de Licitações?

Independentemente de períodos de bonança ou de receita reduzida, para cumprir com suas obrigações com eficiência, é exigido do Estado primoroso planejamento de sua atividade financeira. Somente com gestão eficiente e responsável, é possível conseguir o equilíbrio entre os recursos captados pelo Estado e o atendimento das necessidades públicas. Logo, a boa gestão da atividade financeira do Estado é fundamental.

A atividade financeira se desenvolve em três campos: 1) receita – obtenção de recursos; 2) gestão – administração e conservação do patrimônio público; e, 3) despesa – emprego de recursos para realização dos fins visados pelo Estado.

Regras insculpidas na legislação infraconstitucional traçam diretrizes do planejamento da atividade financeira do Estado, atuando como verdadeiro manual de procedimentos para a correta gestão da coisa pública. O fiel cumprimento dos caminhos e objetivos traçados na legislação atinente ao Direito Financeiro, especialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup>, é passo seguro para eficiência na gestão da atividade financeira dos entes federados.

Especificamente no campo da despesa pública, o planejamento de compras e contratações se torna imprescindível para execução de políticas públicas dotadas de efetividade. O planejamento bem delineado propicia otimização de gastos, aquisições com qualidade, redução de riscos, enfim: eficiência.

A partir de uma contratação planejada, o gestor terá de lidar menos com surpresas na execução da despesa. Quanto mais amplo o planejamento, maior previsibilidade da situação, possibilitando que soluções sejam implantadas antes mesmo de ocorrer o problema<sup>5</sup>.

O aumento das tarefas do Estado Social o torna quantitativamente débil, e isto se torna um problema porque, uma vez assumida a obrigação na prestação de direito, a força política para rejeitá-las é praticamente nula. Logo, a eficiência na execução das políticas públicas se faz imperativa.<sup>6</sup>

Santos<sup>7</sup> menciona que o planejamento deficiente pode ter sérias consequências na qualidade das aquisições. Constata que a causa do planejamento deficiente pode ser a urgência da contratação; a falta de estudos preliminares e a ausência de coordenação entre as áreas e que as consequências danosas podem ser o não atendimento das necessidades da Administração; a posterior correção com aditivos contratuais que podem incrementar custos; desperdício; má qualidade; preço incompatível ou mesmo inadequação da solução.

A organização administrativa deficiente e a ausência de cultura de planejamento enraizada em pequenos municípios podem se apresentar como entraves à efetivação de políticas públicas com uso racional dos recursos.

Como delimitação do tema, neste trabalho, analisaram-se os instrumentos de planejamento inseridos na nova Lei de Licitações e a aplicabilidade de tais instrumentos em municípios de pequeno porte. Para se alcançar o proposto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e teórica, priorizando a análise de conteúdo.

<sup>3</sup> Para efeito do presente estudo consideram-se municípios de pequeno porte aqueles com população até 10.000 habitantes.

<sup>4</sup> Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

<sup>5</sup> LEONEZ, Angelina. *A lei n. 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual*. 2021. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/>. Acesso em: 20 maio 2022.

<sup>6</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madri: Editorial Trotta S.A., 2000. p. 130.

<sup>7</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 164.

Ainda, utilizaram-se dados relativos à estrutura organizacional de municípios e dados relativos ao quadro de pessoal de municípios com menos de 10.000 habitantes na região do Triângulo Mineiro, mais especificamente daqueles filiados à Associação dos Municípios do Vale do Paranaíba – AMVAP.<sup>8</sup>

## 2 Planejamento e administração pública: expectativa e realidade

Na esfera privada, o planejamento foi tratado por Frederick Winslow Taylor<sup>9</sup> como princípio da administração científica, no início do século passado. De maneira resumida, propunha-se substituir a improvisação e o empirismo por métodos planejados e testados. A proposta, aplicável à produção industrial, implicava, em uma abordagem rasa, no aproveitamento das experiências individuais de cada operário para traçar um novo método de produção integrando todas as etapas.

Na Administração Pública, por sua vez, pelo menos desde 1967<sup>10</sup>, o planejamento também é tratado como um dos princípios fundamentais das atividades da administração federal. Curiosamente, o Brasil vivia sob regime autoritário e com administração centralizada, mas que reforçou a valorização do planejamento como instrumento do desenvolvimento e de resolução de problemas públicos.

Sem desprezar projetos desenvolvidos da década seguinte à vigência do Decreto-Lei 200/1967, a exemplo do Proálcool e do Polocentro<sup>11</sup>, o período de hiperinflação, vivenciado entre os anos 80 e início dos anos 90, representou um desafio ao planejamento das ações da Administração Pública no Brasil.

Consideraram-se os orçamentos, sobretudo os dos municípios, verdadeiras peças de ficção, servindo, apenas, para nortear ações pouco planejadas e, por conseguinte, executadas de forma desestruturada. A paralisação de obras e a falta de continuidade de projetos e atividades, a tônica da época, foram a consequência.

Auditoria operacional com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras paralisadas<sup>12</sup> no país, financiadas com recursos da União, aponta questões técnicas como as principais causas de paralisação de obras. A deficiência na fase de planejamento, com problema crônico de deficiência de projetos, redundava em enorme prejuízo para a Administração Pública.

Ainda na primeira metade dos anos 90, a promulgação de uma série de leis com caráter moralizador e disciplinador das atividades da administração pública — destaque para a Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e para a Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública) — e, principalmente com a estabilidade econômica promovida pelo Plano Real, novos horizontes começaram a surgir.

Nesse cenário de menos incertezas orçamentárias e ante a necessidade de se evitar retrocessos, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, como um dos pilares da gestão fiscal responsável, o Planejamento. A Lei deu nova roupagem e importância à legislação que visa ao estabelecimento das diretrizes orçamentárias e criou instrumentos que possibilitam o melhor controle da gestão, prestigiando o planejamento das atividades.

<sup>8</sup> Conforme IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros*: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. E na AMVAPMG, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.amvapmg.org.br/1/municipios/>

<sup>9</sup> TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990. p. 33. O autor desenvolveu o modelo de Administração Científica, conhecido como Taylorismo, sistema de organização do trabalho com o qual se pretende alcançar o máximo de produção e rendimento com o mínimo de tempo e de esforço. Apesar de bastante criticado atualmente, em função de psicologia ultrapassada, não é possível desprezar sua contribuição para a ciência da Administração.

<sup>10</sup> Art. 6º, inciso I, do *Decreto-Lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967.

<sup>11</sup> O objetivo principal do Polocentro foi o desenvolvimento regional, com a ocupação do cerrado. Apesar do atingimento de seu objetivo, o programa é alvo de críticas, fundadas, relativamente à ausência de preocupação com a questão ambiental.

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1079*. Plenário, Relatório de Auditoria (RA). Relator: Vital do Rêgo. Brasília, 15 maio 2019.



Com o período de estabilidade econômica, direitos sociais garantidos na Constituição Federal passaram a ser cobrados — exigidos — pela população, implicando, com isso, a necessidade de a Administração Pública melhor planejar suas políticas públicas.

Na esfera da administração pública federal e até mesmo em alguns estados e municípios de grande e médio porte, foi possível perceber avanços na estrutura de planejamento e gestão das atividades administrativas.

Entretanto, na maioria dos municípios pequenos e com baixa renda *per capita*, que já tinham recebido diversas novas obrigações atribuídas pela nova formatação de competências administrativas delineada pela Constituição de 1988, a gestão planejada ainda está longe da realidade almejada.

Não cabe, no presente trabalho, discutir o pacto federativo ou mesmo a extinção de municípios, conforme proposta<sup>13</sup> enviada pelo Governo Federal ao Congresso em 2019. Entretanto, faz-se necessário que, no delineamento das políticas públicas nacionais, os pequenos municípios passem a ser percebidos sob uma ótica própria.

Às vezes, textos legais, sobretudo aqueles que demandam especialização técnica para sua elaboração, criam mecanismos e traçam metas observando, apenas, a realidade da União ou de grandes municípios. Assim, os encargos transferidos aos pequenos municípios não são cumpridos e aos gestores e servidores públicos é aplicada a chancela da ineficiência e, às vezes, da improbidade e da ilegalidade.

A nova lei de licitações surgiu com a intenção clara de implantar, de maneira plena, a cultura do planejamento no regime de compras e contratações. Novos instrumentos de planejamento foram inseridos nos ritos e, com certeza, são dignos de elogios.

Por outro lado, a aplicabilidade e a real eficiência dos novos instrumentos podem não ser tão perceptíveis naqueles municípios que não possuem corpo técnico qualificado.

Há risco de que a real intenção — planejamento de compras e contratações — se perca e as novas regras impliquem, apenas, aumento de burocracia para dar aparência de cumprimento das disposições legais, sem, no entanto, ter qualquer ganho em eficiência.

É nesse quadro geral que a nova Lei institui mecanismos de planejamento de compras e contratações, obrigatórios a todos os municípios brasileiros, sem considerar as diferentes realidades do Brasil.

### 3 Planejamento e a nova lei de licitações

Apesar de passível de críticas quanto às minudências trazidas por uma lei que deveria tratar de normas gerais<sup>14</sup>, a nova Lei de Licitações propôs disciplinar, com bastante precisão, procedimentos específicos relativos ao planejamento de compras e contratações, o que é digno de elogios.

Cumpra lembrar que grande parte das alterações, sobretudo aquelas relacionadas ao planejamento, não são inovações jurídicas por completo. A nova lei trouxe à categoria de dispositivos legais ordinários, válidos para toda Federação, normas internas federais, estabelecidas, sem sua maioria, em instruções normativas ou extraídas de decisões emanadas do Tribunal de Contas da União. Portanto, parte do que propõe a Lei já era realidade na administração pública federal, conforme será adiante retratado.

<sup>13</sup> Tramita no Congresso Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 188/2019, chamada de PEC do Pacto Federativo que contém dispositivo prevendo a extinção de municípios de até cinco mil habitantes que não atingirem, em 2023, o limite de 10% dos impostos municipais sobre sua receita total. O dispositivo tem poucas chances de prosperar.

<sup>14</sup> DALLARI, Adilson de Abreu. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21. *Consultor Jurídico*, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 3 set. 2021. Segundo o autor, “o principal problema da nova lei é o vício de inconstitucionalidade, na medida em que não contém apenas normas gerais, descendo a incríveis detalhamentos e particularidades”.

Conforme já mencionado, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, logo em seu artigo 5º, aumenta o rol de princípios expressamente aplicáveis ao processo licitatório, incluindo, ao lado da igualdade, da probidade administrativa, do julgamento objetivo e de inúmeros outros, o planejamento.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).<sup>15</sup>

Não podia ser diferente, o planejamento correto, técnica e contextualmente adequado, é essencial, não somente para lisura do processo licitatório, mas para a boa contratação. No processo licitatório, o planejamento representa, a partir de diagnóstico prévio, a indicação, o objeto ideal para solução pretendida, com estimativa mais precisa possível de quantidade, de condições de recebimento e eventuais cuidados a serem adotados em todas as fases, inclusive após a contratação.

A fase de planejamento da licitação deve buscar minimizar riscos e propiciar condições para que o resultado atenda o interesse público. No caso de contratação de obras públicas, a importância do planejamento é, ainda, mais evidente, uma vez que falhas nessa fase preliminar pode criar problemas na execução contratual que podem repercutir por muitos anos<sup>16</sup>.

Uma vez elevado, expressamente, à categoria de Princípio do Processo Licitatório, o planejamento passou a contar, na nova Lei, com importantes mecanismos formais especialmente delineados para sua consecução.

Toda a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da nova Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias.

Nota-se que o inciso VII do caput do art. 12 da Lei 14.133/2021 traz a faculdade — “poderão... elaborar” — quanto à elaboração do plano de contratações anual. No entanto, é indubitável que é peça de suma importância não somente para o planejamento das contratações, mas para o bom desempenho orçamentário e financeiro do ente federativo. O planejamento das contratações, com certeza, ganhou destaque com novos mecanismos de aplicação.

A Lei 8.666/1993, ainda vigente, não havia conferido, mesmo após várias alterações, a devida importância ao planejamento. Em termos concretos de mecanismos, prévios à instauração do certame licitatório, a “antiga” Lei de Licitações destaca, apenas, a figura do projeto básico, destinado à caracterização de obras e serviços.

Na prática, sobretudo em se tratando de pequenos municípios, por muitos anos, somente elaboraram-se projetos básicos, ainda que de forma precária, para licitações destinadas à contratação de obras e serviços de engenharia. Aquisições de bens e contratação de serviços comuns eram tratados, na fase preliminar, apenas em requisições de compras ou de contratações, com pouca clareza nas especificações.

Assim, logicamente, nem sempre se realizava uma compra adequada. Se o pedido de compras não é bem formulado, a compra não é bem executada — sujeita-se a interpretações e, por conseguinte, a aceitação de produtos de má qualidade ou até mesmo inservíveis para os objetivos iniciais.

<sup>15</sup> BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>16</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; MARQUES, Bruno Ribeiro; CAVALLARI, Odilon. Integrated contract in Law 14.133/2021: new law, same problems? a study of comparative law. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 20-46, dez. 2021.

Apenas com a regulamentação da modalidade de licitação denominada Pregão, conforme art. 8º, II, do Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000, é que surgiu a figura do “termo de referência”, como:

[...] documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.<sup>17</sup>

A partir da nova proposição do decreto regulamentador da legislação do pregão, o instrumento termo de referência passou a orientar as compras e contratações governamentais e teve especial atenção da doutrina e dos tribunais de contas. Aos poucos, os pedidos de compras “simplificados” passaram a ser substituídos pelos termos de referência que, em tese, continham informações detalhadas, não somente do objeto, mas da justificativa da compra, dos critérios definidores dos quantitativos, da forma de entrega, dos objetivos a serem alcançados com a compra e de outros aspectos necessários para aquisição adequada ao interesse público.

Tatiana Camarão<sup>18</sup> alerta que:

[...] ainda que os normativos exijam o termo de referência apenas para instruir a modalidade Pregão, o que vem ocorrendo, inclusive por meio de recomendação de alguns tribunais de contas, é que esse documento instrua todas as modalidades licitatórias, até mesmo a contratação por dispensa ou inexigibilidade, quando por objeto se elenque bens e serviços comuns.

Dessa maneira, a utilização do termo de referência passou a fazer parte do cotidiano da Administração Pública em todas as suas esferas.

Obviamente, por questões já aventadas e que serão novamente entabuladas no próximo tópico, nem sempre a administração pública dos pequenos municípios consegue elaborar termos de referência apropriados. Às vezes são elaborados termos de referência com informações básicas, insuficientes, apenas para dar aparência de cumprimento da norma e, outras vezes, sequer são elaborados.

Mesmo com a sensível melhora na qualidade das contratações públicas com a utilização do termo de referência, a própria dinâmica de licitações, a partir de questionamentos de licitantes e de constatações feitas por auditorias dos tribunais de contas, levou à necessidade de se dar ainda maior importância à fase prévia à licitação — ao planejamento.

Por mais que o termo de referência contenha elementos necessários e suficientes — identificação correta da demanda, adequação da demanda ao mercado e às novas tecnologias, verificação de disponibilidade orçamentária e de adequação ao Planejamento do órgão — para orientar a formulação de um edital que conduza a uma boa contratação, pode não representar, de forma isolada, garantia de tal resultado.

Apenas e tão somente o termo de referência, corretamente elaborado, pode não ser suficiente para o atingimento pleno do interesse público almejado ou para solução ideal de determinada situação-problema.

Exemplificando: i) é identificado pelo diretor de determinado departamento que o sistema de distribuição de malotes entre as diversas seções, localizadas em pontos variados, não tem se dado de maneira eficiente; ii) os atrasos constantes têm gerado entraves ao bom funcionamento do departamento; iii) o serviço de distribuição de malotes é feito por um servidor do departamento, com utilização de veículo do próprio do órgão; iv) no departamento estão lotados outros servidores aptos a realizar o serviço; v) há previsão orçamentária para aquisição de bens e materiais permanentes; vi) a conclusão primeira do diretor é no sentido de se requisitar a compra de mais um veículo, mantendo o atual sistema de distribuição; vii) elabora-se o termo de referência e se adquire o veículo, realizando uma compra considerada adequada; viii) com o novo veículo,

<sup>17</sup> BRASIL. *Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>18</sup> CAMARÃO, Tatiana. O Termo de referência e sua importância para alcance de uma licitação perfeita. *Blog da professora Tatiana Camarão*, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://www.tatianacamarao.com.br/o-termo-de-referencia-e-sua-importancia-para-alcance-de-uma-licitacao-perfeita/>. Acesso em: 26 jan. 2023.

verifica-se melhora insignificante na distribuição dos malotes; ix) o diretor, após nova e minuciosa análise da situação, identifica que os motivos dos atrasos não estavam relacionados ao transporte dos malotes, mas a questões operacionais em alguns setores com relação à preparação dos malotes.

No caso exemplificado, o termo de referência atendeu seu objetivo: a compra de um carro, conforme a necessidade identificada. No entanto, não atendeu o interesse público imediato, representado pela solução do problema identificado pelo requisitante. Realizou-se uma despesa totalmente desnecessária, com uma aquisição ineficaz.

Vale lembrar, ainda, que várias soluções poderiam ser utilizadas para solucionar o problema encontrado. Anteriormente à realização do termo de referência, faz-se necessário o estudo de forma alargada de toda situação, de todo contexto fático atual e das perspectivas de futuro. Desde análise da causa do problema até o estudo de outras soluções acaso cabíveis. A partir do levantamento de soluções viáveis, é possível identificar aquela que se apresente como ótima.

Ante a situação hipotética do exemplo, ainda que o problema fosse a entrega o transporte dos malotes, várias soluções poderiam ou deveriam ser avaliadas: i) terceirização dos serviços; ii) utilização de outros modos de transporte; iii) realocação dos setores para um mesmo local; iv) criação de canais digitais de trocas de documentos. Essas são apenas algumas das várias soluções que poderiam servir para solucionar o problema. Geralmente, adota-se aquela que já era usual, mais fácil, perpetuando-se a falha.

Conforme mencionado, os tribunais de contas, sobretudo o Tribunal de Contas da União, começaram a apontar a necessidade da realização de estudos técnicos preliminares<sup>19</sup> para balizamento de termos de referência e projetos básicos. Cita-se o acórdão do Tribunal de Contas da União<sup>20</sup> que trata do assunto:

TCU – Acórdão n.º 265/2010 – Plenário

Enunciado

A Administração deve elaborar o projeto básico dos processos licitatórios relativos a TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve considerar, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis no mercado e a justificativa pela solução escolhida, conforme art. 6º, inciso IX, e art. 46 da Lei 8.666/1993.

No âmbito da União, a Instrução Normativa n.º 5, de 26 de maio de 2017, passou a prever, em seu artigo 24, a necessidade de formalização de estudos preliminares, como procedimento prévio à contratação de serviços sob regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal. O dispositivo legal apresenta, de forma detalhada, o conteúdo que deverá estar contigo nos Estudos Preliminares:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.

§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

I – necessidade da contratação;

II – referência a outros instrumentos de planejamento do órgão ou entidade, se houver;

III – requisitos da contratação;

IV – estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

V – levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;

<sup>19</sup> Apesar da Lei 8.666/1993 já prever a necessidade de estudos técnicos preliminares como instrumento prévio aos projetos básicos, não havia exigência de formalização de documento. Assim, sobretudo em municípios, com a falta de cultura do planejamento, tais estudos eram inexistentes, pelo menos em termos formais.

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 265*. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, 24 fev. 2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2010-02-24;265>. Acesso em: 2 set. 2021.

- VI – estimativas de preços ou preços referenciais;
- VII – descrição da solução como um todo;
- VIII – justificativas para o parcelamento ou não da solução quando necessária para individualização do objeto;
- IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- X – providências para adequação do ambiente do órgão;
- XI – contratações correlatas e/ou interdependentes; e
- XII – declaração da viabilidade ou não da contratação.<sup>21</sup>

Em 2020, enquanto tramitava o projeto de lei originário da nova Lei de Licitações, sancionada em 2021, editou-se a Instrução Normativa n.º 40, dispondo “sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP — para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.”<sup>22</sup>

Logo, parte significativa da Lei n.º 14.133/2021 já estava institucionalizada para a Administração Pública Federal.

Tal qual previsto nas instruções normativas, a nova Lei de Licitações detalhou, no parágrafo primeiro do artigo 18º, o conteúdo mínimo que deve constar no documento chamado de estudo técnico preliminar e que passa a ser peça obrigatória nos processos licitatórios iniciados sob regência do novo ordenamento.

O novo diploma legal não deixa dúvidas quanto à essencialidade do planejamento das contratações públicas, o que é inquestionável. Entretanto, a previsão legal de estrutura de planejamento prévio à licitação não assegura o cumprimento de sua finalidade.

A efetivação das políticas públicas não ocorre de forma linear. Peculiaridades regionais devem ser analisadas em todas as etapas de execução das políticas públicas, inclusive na fase de compras dos necessários insumos, por exemplo.

Suxberger<sup>23</sup>, tratando da compreensão do Direito a partir das abordagens das políticas públicas, assim aborda a questão:

o funcionamento das soluções alitradas pelas políticas públicas não observa uma conformação de linearidade, como na dogmática jurídica, mas um juízo de sistematicidade. [...] diversamente do mecanismo lógico dedutivo do pensamento dogmático, nas políticas públicas observa-se indução e dedução, numa interação dinâmica e, não raro, conflitiva. A relação das respostas dadas pelas políticas públicas não (não deve ser!) de isolacionismo, com muitas vezes acontece com a dogmática jurídica. Ao contrário: trata-se de uma relação de interação com o contexto em que delineadas as alternativas e possibilidades de abordagem e enfrentamento dos problemas públicos. Por fim, se as normas jurídicas são eminentemente deonticas, nas políticas públicas a orientação é essencialmente orientada pelo pragmatismo.

Por sua vez, destaca Dezan<sup>24</sup>:

<sup>21</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 5, de 26 de maio de 2017*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atuizada>. Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 40, de 22 de maio de 2020*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>. Acesso em: 26 jan. 2023.

<sup>23</sup> SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O direito nas políticas públicas: o déficit de efetividade dos direitos é um problema normativo ou institucional? *In: CALHAO, Antônio Ernani Pedroso; MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá (org). Direitos humanos e democracia: estudos em homenagem ao Professor Vital Moreira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 115.

<sup>24</sup> DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2019. p. 59.



o exame de valores axiomáticos e, assim, deônticos, ou seja, jurídico-axiomáticos, leva a algo mais: propicia encarar o Direito à luz dos fatos e não os fatos à luz do Direito; e quero com isso dizer que o mundo do “dever-ser” – por óbvio – deve respeitar as limitações impostas pelo mundo do “ser”.

A imensidão territorial do Brasil, aliada às especificidades do sistema federativo estabelecidas na Constituição Federal, torna difícil a tarefa de se elaborar boas leis nacionais. O Congresso Nacional, ao legislar sobre relevantes temas nacionais, às vezes, se vale de consultores técnicos, de juristas renomados, à procura de excelência.

Seria natural que as disciplinas legais, decorrentes de estudos técnicos, fossem precisas no atendimento dos objetivos a que se destinam. Muitas vezes, essa é a realidade. Textos legais bem elaborados, com raríssimas dubiedades.

Porém, não é rara a identificação de leis magníficas em termos de técnica legislativa, propositivas, que representam esperança e alento de melhoria para a sociedade, que, simplesmente, não se tornam plenamente efetivas.

## 4 Os pequenos municípios na nova lei de licitações

Em se tratando de leis nacionais, que trazem regras válidas para todos os entes da federação, o principal problema, talvez, seja desconsiderar as múltiplas realidades que sofrerão as imposições da norma.

No caso da nova Lei Nacional de Licitações, por exemplo, a realidade vivenciada pelo governo federal está sendo imposta a todos os entes da federação. Tem-se a impressão de que não foi feito abrangente estudo técnico preliminar indicando como os mecanismos burocráticos formais apresentados possam ser assimilados, a contento, por todas as administrações municipais.

Em 2019, segundo dados do IBGE, dentre os 5.570 municípios brasileiros, 5.246 tinham população de até 100.000 habitantes e 2.452 com até 10.000 habitantes. Em muitos desses municípios, a estrutura administrativa é extremamente reduzida. Em alguns não há sequer profissionais da área de contabilidade, do direito ou da engenharia integralmente dedicados à Administração. Em outros, há grande dificuldade de se encontrar fornecedores, aptos a contratar com a Administração Pública.

Levantamento feito juntamente aos portais de transparência dos municípios, com população inferior a 10.000 habitantes, que compõem a AMVAP – Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba<sup>25</sup>, identifica que apenas dois municípios, dentre doze analisados, têm em seu quadro de servidores efetivos profissional da área de contabilidade de nível superior. Nenhum dos doze municípios tem engenheiros ou advogados em seus quadros efetivos. A maioria conta com prestadores de serviços para atendimento das diversas demandas.

Tal quadro não demonstra, apenas, a realidade regional, se repete em todo Brasil. Conforme Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE no ano de 2019, a partir da tabela 49<sup>26</sup> relativa à estrutura organizacional da área de controle interno, é possível identificar deficiência de profissionais de nível superior ocupados com tão importante serviço em municípios de pequeno porte.

<sup>25</sup> A Microrregião do Vale do Paranaíba está localizada na Macrorregião do Triângulo Mineiro, em Minas Gerais, que tem como município mais populoso Uberlândia.

<sup>26</sup> IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 26 jan. 2023.

**Tabela 1** – Municípios, total e por algumas características do pessoal ocupado especificamente nas atividades de controle interno, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – 2019

Municípios (n.º de habitantes)	Quantidade	Formação do(a) responsável pela área de controle interno			
		Nível Superior (Administração, Ciências Contábeis, Economia, Direito, Engenharia)	Nível Superior (outras áreas)	Não possui nível superior	Não possui nível superior - %
Brasil	5570	3604	929	726	13,03%
Até 5 000	1253	682	246	245	19,55%
De 5 001 a 10 000	1199	694	233	185	15,43%
De 10 001 a 20 000	1345	865	214	181	13,46%
De 20 001 a 50 000	1100	787	168	99	9,00%
De 50 001 a 100 000	349	293	39	11	3,15%
De 100 001 a 500 000	276	237	27	5	1,81%
Mais de 500 000	48	46	2	0	0,00%

Quanto menor o município, em termos populacionais, menor a qualificação técnica dos servidores diretamente relacionados às atividades burocráticas.

Os municípios, por um lado, possuem status de entes federados e a responsabilidade de atuar de forma planejada na implementação de políticas públicas; por outro, são altamente heterogêneos e desiguais, com limitadas capacidades de execução das políticas públicas<sup>27</sup>.

Os dados da pesquisa do IBGE, acima retratados, se referem a informações prestadas pelo poder executivo de cada município. É importante que se tenha em mente que, além das prefeituras, existem diversas pequenas unidades administrativas, em nível municipal, com quadro de pessoal ainda mais reduzido e menos qualificado. É o caso das câmaras municipais, de institutos de previdência, de fundações e de autarquias. Essas unidades administrativas serão obrigadas a realizar todas as compras e contratações de acordo com os ditames da nova Lei de Licitações.

O parágrafo 1º, do artigo 51, da Lei 8.666/1993, trazia a faculdade para as “pequenas unidades administrativas”, com relação a licitações na modalidade convite, que o processo fosse conduzido por servidor especialmente designado, em substituição à comissão de licitação. No dispositivo há o reconhecimento expresso de que tal faculdade se dá “em face da exiguidade de pessoal disponível”

A nova Lei não traz qualquer exceção com relação a “pequenas unidades administrativas”.

Outrossim, é forçoso reconhecer que a nova Lei não se apresentou totalmente indiferente aos pequenos municípios.

<sup>27</sup> LIMA, Luciana Leite *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, p. 323-335, 2020. p. 326.

O artigo 76 da nova Lei confere prazo de 6 (seis) anos para que os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes se adequem a obrigações relativas à designação de agentes públicos para execução de tarefas relativas às licitações, previstas nos artigos 7º e 8º da Lei.

Com relação ao planejamento, apesar de não haver exceções ou tratamento diferenciado de acordo com população ou porte da unidade administrativa, a nova Lei indica um caminho: consórcios públicos.

Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.<sup>28</sup>

A constituição e o fortalecimento de consórcios públicos pode ser o caminho, não só para a instituição de centrais de compras, mas também para solução de diversas questões diretamente ligadas ao planejamento das licitações públicas realizadas por pequenos municípios.

O suporte técnico, eventualmente necessário em licitações que envolvam bens ou serviços de contratação não rotineira, pode ser dado de forma conjunta aos municípios, por meio de consórcio ou associação de municípios. Assim, a contratação de empresa ou profissional especializado para assessoramento, tal qual previsto no artigo 8º, §4º, da nova Lei, pode se dar a custo acessível.

Em termos concretos, a Lei 14.133/2021, que deveria traçar normas gerais e se prestou a definir detalhadamente procedimentos, não respeitou as realidades regionais e a capacidade operacional de cada ente da federação.

Há grande probabilidade de que pequenos municípios se adequem, formalmente, à nova Lei. Mas, a adequação poderá ser, apenas, para dar a falsa impressão de atendimento da norma. Estudos técnicos preliminares e termos de referência poderão ser banalizados a partir de modelos-padrão ou copiados de outros órgãos, sem refletir, de fato, a realidade local e, portanto, não atendendo os objetivos da lei que poderiam ser alcançados com o bom planejamento.

## 5 Considerações finais

A efetivação de políticas públicas exige planejamento das ações administrativas em todas as suas esferas. A situação de pandemia provocada pela COVID 19 apenas reforçou a imprescindibilidade da adoção de políticas públicas ótimas. Ainda que, às vezes, o não conhecimento, ou o negacionismo, tenham afetado a atuação eficiente de governos, o quadro atual somente confirmou que a atuação do Estado é fundamental para a retomada da normalidade.

O planejamento das contratações ainda é deficiente e sua não observância pode implicar enormes perdas para Administração Pública e para a sociedade. A Nova Lei de Licitações é dotada de tecnicidade ímpar e trouxe, com grande mérito, o planejamento como princípio do processo licitatório.

Foi além: disciplinou, com riqueza de detalhes, procedimentos preparatórios à licitação. Nesse aspecto, ocorreu a primeira incongruência. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz 195 (cento e noventa e cinco) artigos para estabelecer “normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas”. Uma Lei destinada a tratar de normas gerais não poderia se apegar a tantas minúcias.

<sup>28</sup> BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.

As múltiplas realidades regionais brasileiras, sobretudo a estrutura precária, desprovida de qualificação técnica, existente na maioria dos municípios de pequeno porte, podem dificultar, sobremaneira, a aplicação da Nova Lei em sua totalidade.

É previsível que prefeituras e câmaras municipais de pequenos municípios adotem modelos simplificados para dar aparência de cumprimento dos ditames legais atinentes ao planejamento do processo licitatório. Mas, de fato, a Lei não terá atendido seu objetivo.

É, também, previsível, que fornecedores potenciais disponibilizem instrumentos formais de planejamento, prontos e dotados de direcionamento, àqueles órgãos incapazes tecnicamente de produzir seus próprios documentos exigidos pela Lei.

Caberá aos gestores municipais, em face da falta de sensibilidade do legislador federal, encontrar mecanismos de capacitação de servidores e de congregação de esforços, por meio de consórcios públicos e associações, para minimizar as dificuldades técnicas impostas pela nova Lei, sob pena de serem estigmatizados como ineficientes ou, pior, punidos pela não observância dos preceitos legais.

A realidade vivenciada em órgãos públicos na esfera da União é totalmente distinta do quadro precário, em todos os seus aspectos, dos pequenos municípios. Aquilo que é extremamente simples e descomplicado para uns pode ser um passo intranponível para outros. A cultura do planejamento deve imperar na Administração Pública. Entretanto, a mera imposição legal pode não ser o melhor caminho para implantá-la.

Cabe, sim, à União traçar normas gerais de licitações e contratos administrativos. Mas, por óbvio, as normas gerais deveriam refletir as realidades e possibilidades de cada ente da federação.

## Referências

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- BRASIL. *Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 40, de 22 de maio de 2020*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-40-de-22-de-maio-de-2020>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Instrução normativa n. 5, de 26 de maio de 2017*. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 265*. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, 24 fev. 2010. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-02-24;265>. Acesso em: 2 set. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1079*. Plenário, Relatório de Auditoria (RA). Relator: Vital do Rêgo. Brasília, 15 maio 2019.
- BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madri: Editorial Trotta S.A., 2000.

- CAMARÃO, Tatiana. O Termo de referência e sua importância para alcance de uma licitação perfeita. *Blog da professora Tatiana Camarão*, 31 mar. 2017. Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/o-termo-de-referencia-e-sua-importancia-para-alcance-de-uma-licitacao-perfeita/>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- CARDOSO JUNIOR, José Celso. *Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil*. São Paulo: Editora Quanta, 2020.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; MARQUES, Bruno Ribeiro; CAVALLARI, Odilon. Integrated contract in Law 14.133/2021: new law, same problems? a study of comparative law. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 3, p. 20-46, dez. 2021.
- DALLARI, Adilson de Abreu. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/21. *Consultor Jurídico*, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 3 set. 2021.
- DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. *A administração pública concretista de direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes, 2019.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da administração pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio de (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- GUEDES, Jefferson Carlos Carús; PINTO, Henrique Alves. Decisões estruturais: vetores de implementação de políticas públicas. *Juris Plenum Direito Administrativo*, Caxias do Sul, v. 7, n. 26, p. 75-98, abr./jun. 2020.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. IBGE, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 26 jan. 2023.
- IPEA. *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, 2010. v.2.
- LEONEZ, Angelina. *A lei n. 14.133/21 e a implementação do planejamento das contratações anual*. 2021. Disponível em: <http://www.licitacaocontrato.com.br/>. Acesso em: 20 maio 2022.
- LIMA, Luciana Leite *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, p. 323-335, 2020.
- SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O direito nas políticas públicas: o déficit de efetividade dos direitos é um problema normativo ou institucional? In: CALHAO, Antônio Ernani Pedroso; MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá (org.). *Direitos humanos e democracia: estudos em homenagem ao professor Vital Moreira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios da administração científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011.



Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.