

Regulamentação da NLCC no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte: as diretrizes e instrumentos de governança adotados.

João Marcos Firmino Filgueira

RESUMO

O artigo em estudo tem como objetivo principal conhecer e demonstrar as diretrizes e instrumentos de governança empregados na regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte. Para tanto foi definido como objetivo analisar a contribuição do Decreto nº 32.449, de 7 de março de 2023, para Administração Pública na perspectiva de fortalecimento da governança. A pesquisa tem natureza exploratória com delineamento bibliográfico e de levantamento para verificação da teoria, normativos e publicações, com abordagem qualitativa e enfoque descritivo. Como resultado observou-se que a legislação sob estudo traz inúmeros instrumentos que possibilitam uma grande evolução do campo da governança das contratações públicas. Ademais, ficou evidenciado que a mencionada legislação possibilitará uma nova sistemática para as compras públicas estaduais ao trazer e incorporar aspectos da segregação de funções, política de integridade, incorporação de matriz de responsabilidade, planejamento das contratações, enfoque no resultado, dentre outros aspectos. Assim, há inovações para o contexto das compras públicas estaduais, uma vez que esses variados mecanismos possibilitam o melhor controle e planejamento dos gastos públicos.

Palavras-chave (Licitação; Regulamentação, Estado do RN)

INTRODUÇÃO

A pesquisa acerca dos mecanismos e diretrizes de governança adotados pelo Estado do Rio Grande do Norte na regulamentação da Lei nº 14.133, de 2021, emerge como resultado da crescente inovação e dinâmica observada no campo da governança pública e das contratações governamentais.

A promulgação da referida lei, que estabeleceu um novo marco regulatório para as contratações públicas no Brasil, apresentou desafios significativos para os estados e municípios na adaptação de suas políticas e práticas para se adequar às novas normas e exigências.

Nesse contexto, o Estado do Rio Grande do Norte se destacou pela adoção de abordagens inovadoras em suas estratégias de governança, visando aprimorar a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão de recursos públicos. Este estudo se propõe a investigar em detalhes os mecanismos e diretrizes de governança implementados pelo Estado do Rio Grande do Norte no contexto da Lei nº 14.133/2021, fornecendo insights valiosos para o entendimento das melhores práticas e desafios enfrentados pelas administrações públicas estaduais na busca pela conformidade legal e pela excelência na gestão de contratações públicas.

REFERENCIAL TEÓRICO E A DISCUSSÃO DOS RESULTADO

Os primeiros registros oficiais governamentais a respeito da governança corporativa pública no Brasil são oriundos do Tribunal de Contas da União, o qual conceitua a governança “compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis” (Acórdão 2.622/2015-TCU-Plenário).

Importante referencial para o debate da governança é realizada pelos materiais produzidos pelo Tribunal de Contas da União acerca da temática acima citada, colmatado no Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, que já está em sua terceira edição.

No âmbito do Poder Executivo Federal há o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Relativa a tal ato normativo, cabe transcrever a sua definição de governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para

avaliar, direcionar e monitorar a gestão com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Constatou-se a similaridade de conceitos entre o regulamento da administração pública federal e Tribunal de Contas da União.

A Lei nº 14.133, de 2021, em seu artigo 11, contempla os objetivos do processo licitatório, os quais são, em síntese, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

O parágrafo único do supracitado artigo vincula a alta administração do órgão ou entidade como responsável pela governança das contratações, com dever de 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, de forma a 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.

Um primeiro ponto a ser analisado diz respeito ao papel da alta administração como responsável pela governança, conforme destacado no parágrafo em pauta. Ao delinear tal atribuição, o texto legal visa a conferir o devido enforcement à dinâmica, tal como a jurisprudência. Inexiste equívoco nesse ponto, avalia-se. (Ache, et al, 2022)

Na esfera das licitações e contratos administrativos, o primeiro normativo federal nessa direção foi a Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, dispoendo sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Tal normativo estabeleceu como diretrizes da governança nas contratações públicas: promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Promoção do tratamento negocial íntegro e confiável; alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias; fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial; aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectar soluções que maximizem a efetividade da contratação; desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021; transparência processual e padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente.

Os instrumentos para alcance de tais diretrizes são o plano diretor de logística

sustentável; plano de contratações anual; política de gestão de estoques; políticas de compras compartilhadas; gestão por competências; política de interação com o mercado; gestão de riscos e controle preventivo; diretrizes de estrutura da área de contratações públicas.

No Estado do Rio Grande do Norte não foi localizada regulamentação de diretrizes e mecanismos de governança na área de compras públicas antes da emissão do Decreto Estadual nº 32.449, de 7 de março de 2023.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa constitui-se em analisar a regulamentação da nova lei de licitações realizada pelo Estado do Rio Grande do Norte (Decreto n. 32.449, de 7 de março de 2023) nos aspectos relativos à governança. Para tanto, foi utilizado o levantamento bibliográfico para verificação da teoria, bem como normativa institucionalizada pelo governo brasileiro e nas publicações existentes a respeito do tema.

Adotou-se a natureza exploratória tendo sido adotados os delineamentos bibliográfico e de levantamento, pois foram verificadas informações sobre o tema em materiais publicados e realizada investigação de dados junto ao portal de compras do Estado do RN, tendo como enfoque a aquisição de conhecimentos e sua aplicação nos aspectos relacionados à inovação legislativa de licitações e contratos no Brasil, assim como os vieses relacionados à efetividade da lei no contexto teórico da governança, vislumbrando proporcionar maior conhecimento com a temática.

No âmbito da abordagem metodológica empregada neste estudo, a pesquisa direciona seu foco para uma análise qualitativa. Tal abordagem se justifica em virtude de sua pertinência à análise da produção já existente, aliada à reflexão sobre os temas relevantes associados ao processo de governança. Essa escolha metodológica permite uma apreensão mais profunda e contextualizada das questões investigadas, contribuindo para uma compreensão abrangente e aprofundada do fenômeno em estudo.

Quanto aos objetivos delineados nesta pesquisa, estes são delineados sob uma perspectiva predominantemente descritiva. A definição deste enfoque resulta da necessidade de interpretar informações normativas e teorias previamente estabelecidas no meio científico, incorporando-as às reflexões e análises desenvolvidas ao longo do estudo. A abordagem descritiva proporciona uma estrutura metodológica que facilita a exposição detalhada das características e elementos essenciais pertinentes ao campo de estudo, promovendo, assim, uma compreensão mais precisa e sistemática dos aspectos investigados.

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No Estado do Rio Grande do Norte, ainda sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regime jurídico anterior das licitações e contratos administrativos; assim como a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, deram-se regulamentações dos referidos normativos.

Cabe destacar o decreto nº 21.008, de 12 de janeiro de 2009, que regulamentou, no âmbito da Administração Pública Estadual, o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Outra baliza importante foi o decreto nº 20.103, de 19 de outubro de 2007, que regulamentou a aplicação do pregão na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte.

Com a publicação da Lei nº 14.133, de 2021, o Poder Executivo do Estado do RN optou por constituir Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar a minuta de ato normativo destinado a regulamentá-la, composto por representantes da Controladoria-Geral do Estado (CONTROL); Gabinete Civil (GAC); Procuradoria Geral do Estado (PGE) e Secretaria de Estado da Administração (SEAD);

O primeiro desafio do colegiado foi realizar a triagem dos pontos que demandaram normas específicas, concentrando-se naquelas que sua ausência prejudicarem a aplicação da legislação, afetando o regular andamento das licitações e celebração dos contratos administrativos e instrumentos congêneres.

Realizada a triagem, iniciaram-se as pesquisas comparativas de outros entes federativos de esfera similar, na esperança de que os desafios semelhantes iluminassem o trabalho do grupo, haja vista o encargo estabelecido pela Chefe do Poder Executivo Estadual.

Do trabalho, gerou-se o Decreto n. 32.449, de 7 de março de 2023, que regulamentou a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do direito público do Estado do Rio Grande do Norte.

O primeiro título da legislação supracitada se dedica a gestão pública das compras governamentais, impondo ênfase aos instrumentos de governança nas contratações públicas com o estabelecimento de diretrizes e instrumentos.

Quanto a tal tema, o artigo 11 da Lei nº 14.133, de 2021 explicita os objetivos do processo licitatório, sendo eles: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo

de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

O parágrafo único do artigo acima dispõe que 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.

A partir da interpretação dos trechos citados, percebe-se a importância da utilização dos instrumentos de governança pelo legislador primário, visto que a responsabilidade foi transferida a alta administração, podendo a omissão causar a responsabilização do gestor

Segundo o referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União, a governança pública organizacional é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Conscientes da importância da governança nas contratações públicas, os redatores da regulamentação do Estado do RN estabeleceram as diretrizes apresentadas na tabela abaixo:

A promoção do desenvolvimento sustentável é uma política fundamental no contexto global do século XXI. Os níveis de desastres ambientais ocorridos nas décadas anteriores serviram de alerta às gerações atuais para prática de investimentos no caráter sustentável da atividade humana. Como as compras estão no cerne da questão, elevou-se a mencionada prática ao nível de diretriz nas contratações públicas.

Diretrizes de governança	<ul style="list-style-type: none"> ● Promoção do desenvolvimento sustentável
	<ul style="list-style-type: none"> ● Promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte e equiparados
	<ul style="list-style-type: none"> ● Promoção de ambiente negocial íntegro e confiável
	<ul style="list-style-type: none"> ● Alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias
	<ul style="list-style-type: none"> ● Fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial
	<ul style="list-style-type: none"> ● Aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectar soluções que maximizem a efetividade da contratação
	<ul style="list-style-type: none"> ● Desburocratização, incentivo à participação social, uso da linguagem simples e tecnológica
	<ul style="list-style-type: none"> ● Transparência processual
	<ul style="list-style-type: none"> ● Padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinentes.

Fonte: Elaborado pelo autor

A promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte e equiparados é oriundo da Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, que no Estado do Rio Grande do Norte tem regulamento próprio criado pelo Lei Complementar n. 675, de 06 de novembro de 2020.

A promoção de um ambiente negocial íntegro e confiável é um aspecto fundamental na regulamentação da nova lei de licitações no Estado do Rio Grande do Norte. Esse objetivo visa garantir a transparência, a igualdade de oportunidades e a lisura nos processos licitatórios, promovendo a concorrência justa e a seleção dos melhores fornecedores para atender às necessidades da administração pública.

O alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias, é um aspecto crucial na busca pela eficiência e efetividade das aquisições realizadas pelo poder público. Esse alinhamento visa assegurar que as contratações estejam em conformidade com as prioridades estabelecidas pelos órgãos e com os recursos disponíveis no orçamento.

O fomento à competitividade nos certames é um objetivo fundamental na regulamentação da nova lei de licitações no Estado do Rio Grande do Norte. Esse objetivo busca promover a participação de um maior número de fornecedores em potencial, diminuindo as barreiras de entrada e estimulando a concorrência nos processos licitatórios.

Ao incentivar a competitividade, é possível obter melhores propostas e condições para a administração pública, garantindo a qualidade dos bens, serviços ou obras contratados e o melhor aproveitamento dos recursos públicos. Além disso, a ampliação da participação de fornecedores contribui para a diversificação de opções, a inovação e o desenvolvimento econômico local.

O aprimoramento da interação com o mercado fornecedor é uma abordagem importante. Essa iniciativa visa promover a inovação, prospectar soluções e maximizar a efetividade das contratações públicas.

Ao estabelecer uma interação mais próxima e colaborativa com o mercado fornecedor, a administração pública pode se beneficiar de ideias criativas, conhecimentos especializados e tecnologias avançadas. Isso permite que as contratações públicas sejam mais eficientes, eficazes e alinhadas com as necessidades e demandas do setor público.

A desburocratização, o incentivo à participação social, o uso da linguagem simples e tecnológica são abordagens relevantes na regulamentação da nova lei de licitações no Estado do Rio Grande do Norte. Essas medidas visam tornar os processos licitatórios mais ágeis, acessíveis e transparentes, promovendo a eficiência, a participação cidadã e a utilização de ferramentas tecnológicas.

A transparência processual e padronização e centralização de procedimentos garantem a uniformidade e a eficiência dos processos licitatórios, promovendo a igualdade de oportunidades, a lisura e o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Por último, tem-se a padronização e centralização de procedimentos, sendo o primeiro pressuposto para alcance da centralização dos procedimentos, visto que a checagem dos processos oriundos da concentração abordarão a utilização dos modelos patrocinados.

Na sequência, o mencionado diploma legal aponta os instrumentos de governança nas contratações públicas, que são:

- Plano de Contratações Anual;
- Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais;
- Gestão de riscos e controle preventivo;
- Diretrizes para a gestão dos contratos;
- Definição de estrutura da área de contratações públicas.

O Plano de Contratações Anual (PCA) remonta a Instrução Normativa SEGES/ME n. 01/2019, representando incorporação de ferramenta de planejamento utilizado no âmbito federal, agora previsto na legislação de licitações e contratos administrativos.

Acerca de tal instrumento, importa registrar a ausência de obrigatoriedade na sua utilização na legislação geral, mas, em função de sua importância para o planejamento e transparência pública, o Estado do Rio Grande do Norte o tornou obrigatório, além de estar alinhado com o planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária.

Ainda a respeito do PCA, a regulamentação estadual criou ferramenta adicional denominada de Plano de Contratações Anual do Estado (PCA-E), que será elaborado pela Secretaria de Estado da Administração com a finalidade de consolidar os planos de contratações dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, de modo a garantir compatibilidade com o Planejamento estratégico, evitar o fracionamento de despesas, fomentar a competitividade e subsidiar a elaboração das leis orçamentárias.

A Política de Interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais é novidade no âmbito da contratação pública, visto que o regime jurídico anterior, que privilegiava o controle e combate à corrupção, afastava essa simbiose com o mercado, de forma a evitar relações promíscuas.

Ocorre que o legislador percebeu a importância dessa relação com o mercado, o qual, em regra, detém o maior conhecimento acerca dos produtos e serviços demandados pela Administração Pública, por isso estabeleceu mecanismos transparentes para a comunicação, a exemplo da audiência e consulta pública.

A gestão de riscos tomou assento na fase preliminar dos procedimentos de contratação, tornando-se obrigatória a elaboração de matriz de riscos como meio de antever possíveis fatores complicadores, bem como tratá-los.

O controle preventivo das contratações dispõe de capítulo próprio (III) na Lei nº 14.133, de 2021, prevendo-se que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante a adoção de recursos de tecnologia da informação, conceituando-se as linhas de defesa

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

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

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

Percebe-se que a Lei nº 14.133, de 2021 - dedica capítulo específico para o controle das contratações públicas, portanto indicar o controle como mecanismo de governança está alinhado com o texto da norma nacional.

As diretrizes para a gestão dos contratos foram listadas no art. 10 do Decreto Estadual nº 32.449, de 2023, além de tratar no capítulo específico dos agentes públicos para o exercício das funções essenciais, estabelecer as atribuições do gestor e fiscal do contrato administrativo.

A definição de estrutura da área de contratações públicas tem sua importância com a Lei nº 14.133, de 2021, visto que o diploma prevê a atuação dos agentes públicos em funções específicas, diferente da concepção anterior de colegiado. Dessa forma, nasce para a Administração Pública a necessidade de investir nas áreas de contratação pública, seja provendo meios físicos ou treinamento de pessoal para enfrentar os desafios postos pelas constantes atualizações legislativas e jurisprudenciais.

No Estado do Rio Grande do Norte, a estruturação ocorreu em momento anterior à regulamentação da Lei nº 14.133, de 2021, com a Lei Complementar nº 695, de 2022, cujo conteúdo criou indenização pelo exercício da função de Pregoeiro, Agente de Contratação, Equipe de Apoio e Membro de Comissão de Contratação.

Ainda na supracitada norma houve a criação de verbas indenizatórias várias, as quais são classificadas em produtividade e economia, sendo a primeira percebida como resultado do sucesso da licitação, perfazendo-se o percentual de 0,2% (zero vírgula dois por cento) para servidores atuando na Secretaria de Estado da Administração (SEAD), Secretaria de Infraestrutura (SIN), Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP) e Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC).

Nos demais órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional estabeleceu-se o percentual de 1% (um por cento) do valor resultante da compra, obra, serviços contratados ou registro de preços.

A verba indenizatória de economia incidirá sobre os valores negociados e revertidos em benefício da administração pública após a apresentação das propostas pelos licitantes e adjudicadas pelo agente público competente, sendo o percentual de 2% sobre o valor economizado, em benefício do agente de contratação ou pregoeiro.

Com esse contexto, conclui-se que o Estado do RN praticou avanços consideráveis na estruturação da área de compras, pois antes da regulamentação da Lei nº 14.133, de 2021, preocupou-se em criar mecanismos aptos a gerar o instrumento de governança abordado.

CONCLUSÕES

Ao realizar uma comparação entre as diretrizes de governança estabelecidas pelo Governo Federal, conforme disposto na Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, e aquelas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Norte, conforme estipulado no Decreto Estadual nº 32.449, de 2023, observa-se que praticamente todas as diretrizes federais foram incorporadas no âmbito local.

A discrepância notável entre as duas esferas reside nos instrumentos de governança, uma vez que o Estado do Rio Grande do Norte optou por estabelecer apenas cinco deles, em contraste com as nove diretrizes delineadas pela norma federal. Isso reflete um maior desenvolvimento e abrangência das diretrizes federais nesse aspecto específico.

Não obstante tal comparativo, os resultados desta pesquisa revelaram que o Estado do Rio Grande do Norte está em posição de liderança no que diz respeito à definição de diretrizes e à criação de instrumentos de governança no contexto das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

BRASIL. (2017). Decreto 9.203/2017: Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Casa Civil.

Ache, Andreia; Fenili, Renato. A lei de licitações e contratos: visão sistêmica; das licitações planejamento e seleção de fornecedor, 1.ed, Guarulhos: Format Comunicação Gráfica e Editora, 2022.

Estado do Rio Grande do Norte. Decreto n. 32.449, de 7 de março de 2023, que regulamentou a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do direito público do Estado do Rio Grande do Norte.