

**Ronny Charles
Lopes de Torres**



Leis de
LICITAÇÕES
PÚBLICAS
comentadas

16^a
EDIÇÃO

REVISTA
AMPLIADA
ATUALIZADA

2025

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

As disposições acrescentadas ao Código Penal constam no próprio texto legal, acima transcrito.

179 ALTERAÇÃO NA LEI DE CONCESSÕES (LEI Nº 8.987/1995)

A Lei nº 14.133/2021 fez pequena alteração nos incisos II e III do *caput* do art. 2º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Não comentaremos essas alterações, por terem repercussões em diplomas outros, que não a legislação propriamente licitatória.

180 ALTERAÇÃO NA LEI DE CONCESSÕES (LEI Nº 11.079/2004)

A Lei nº 14.133/2021 fez pequena alteração na Lei nº 11.079/2004, acrescentando o diálogo competitivo como uma modalidade licitatória passível de utilização na contratação de parceria público-privada.

Não comentaremos essas alterações, por terem repercussões em diplomas outros, que não a legislação propriamente licitatória.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

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.

Art. 182. O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

- I – os prazos expressos em dias corridos serão computados de modo contínuo;
 - II – os prazos expressos em meses ou anos serão computados de data a data;
 - III – nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.
- § 1º Salvo disposição em contrário, considera-se dia do começo do prazo:
- I – o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet;
 - II – a data de juntada aos autos do aviso de recebimento, quando a notificação for pelos correios.

§ 2º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente, se o expediente for encerrado antes da hora normal ou se houver indisponibilidade da comunicação eletrônica.

§ 3º Na hipótese do inciso II do *caput* deste artigo, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I – utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II – aportados novos recursos pelo concedente; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III – reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I – isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II – seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III – quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I – o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II – a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

IV – a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 1º O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado pela verificação dos boletins de medição e fotos georreferenciadas registradas pela empresa executora e pelo conveniente do Transferegov e por vistorias in loco, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º O regime simplificado de que trata este artigo aplica-se aos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres celebrados após a publicação desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

Art. 185. Aplicam-se às licitações e aos contratos regidos pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, as disposições do Capítulo II-B do Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).

Art. 186. Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Art. 188. (VETADO).

Art. 189. Aplica-se esta Lei às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e aos arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do *caput* do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Art. 192. O contrato relativo a imóvel do patrimônio da União ou de suas autarquias e fundações continuará regido pela legislação pertinente, aplicada esta Lei subsidiariamente.

Art. 193. Revogam-se:

I – os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei;

II – em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

181 CENTRAIS DE COMPRAS E COMPRAS COMPARTILHADAS

Conforme estabelecido no 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, atingindo as finalidades da Lei nº 14.133/21.

Trata-se de regra materialmente específica. Os entes federativos, no gozo de sua autonomia administrativa, decidirão pela conveniência de instituir centrais de compras, embora seja importante registrar que essa modelagem já vinha sendo instituída de forma exitosa em diversas unidades federativas.

Os benefícios das compras compartilhadas são vários, dentre eles: economia de esforços através da redução de processos repetitivos e desnecessários; redução de custos, em virtude da ampliação da demanda posta e potencial ganho de economia de escala, entre outros.

O regime de compras compartilhada não é mais uma novidade na atividade administrativa contratual. O Governo federal vem estimulando a adoção de compras compartilhadas, divulgando, inclusive, cartilhas sobre sua adoção¹¹⁴⁷.

Alguns estados e municípios brasileiros já vinham adotando centrais de compras, em suas licitações. Mais recentemente, o Governo Federal criou sua própria Central de Compras e Contratações¹¹⁴⁸, com competências inicialmente tímidas, objetivando as licitações de áreas que executavam atividades-meio comuns, mas que certamente estão em franca expansão.

As Centrais de Compras funcionam como um “filtro qualificado” da demanda de toda Administração para o mercado. Por meio delas, é possível gerar ganho de escala nas ações de compras públicas, além de otimizar seu planejamento, reduzir seu custo burocrático e facilitar o controle da corrupção. Do mesmo modo, a padronização dos itens demandados viabiliza uma atuação estratégica das compras públicas e imprime ganhos de qualidade.

181.1 CENTRAIS DE COMPRAS E COMPRAS COMPARTILHADAS

Segundo o parágrafo único do artigo 181 da Lei nº 14.133/2021, para Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das compras compartilhadas atividades previstas no *caput* do artigo 181, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Aqui também, trata-se de regra materialmente específica. Os Municípios possuem autonomia administrativa para definir sobre a conveniência da formação de Consórcios.

De qualquer forma, embora não diretamente obrigados pela regra legal, o princípio da eficiência induz a cooperação entre entes para o aperfeiçoamento das contratações públicas. A constituição dos consórcios de Municípios para atuar nesta área tem sido uma opção não apenas válida, mas exitosa.

1147. <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/artigos/compras-compartilhadas-sustentaveis>

1148. Vide o Decreto federal nº 8.818, de 21 de julho de 2016.

181.2 CONSÓRCIO PÚBLICO

O consórcio público poderá adquirir personalidade jurídica de direito público ou privado e será constituído por “contrato” cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções; seus objetivos, respeitados os limites constitucionais, serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem.

Nos termos do Decreto nº 6.017/2007, consórcio público é a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

181.3 COMPRAS COMPARTILHADAS SEM UTILIZAÇÃO DO SRP

Em princípio, ressalvada alguma expressa vedação normativa, nada obsta que uma licitação seja realizada por um órgão, resultando em contratações diversas, para mais de um órgão.

No Brasil, o procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços é comumente utilizado nas aquisições compartilhadas. Há uma larga expansão da utilização desta sistemática, justamente com tal finalidade. Embora não exista uma expressa vedação legal à utilização das contratações compartilhadas, fora do Sistema de Registro de Preços, verifica-se certa omissão da praxe administrativa neste sentido.

A expressão “órgão participante”, por exemplo, como significativa de um órgão ou ente que adiciona sua pretensão contratual à pretensão contratual do órgão gerenciador, é algo característico da sistemática para registro de preços, sem construção similar nos formatos estranhos a este procedimento auxiliar.

Firme-se: não há vedação legal que prejudique que regulamentação federal ou mesmo regulamentações estaduais e municipais estabeleçam hipóteses de licitações compartilhadas, no âmbito de suas competências, mesmo fora do SRP.

Não nos parece absurda a hipótese de reunião de pretensões contratuais em um único certame, mesmo sem a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP). Caso contrário, restringir-se-ia a importante técnica de contratação compartilhada, nas pretensões tidas como incompatíveis com o SRP.

181.4 COOPERAÇÃO E COMPRAS COMPARTILHADAS ENTRE ÓRGÃOS CONTRATANTES NA UNIÃO EUROPEIA

Uma forma importante para identificar pontos de aperfeiçoamento na normatização é a comparação com os modelos adotados por outros países, diagnosticando aquilo que pode ser utilizado como referência de aprimoramento, sempre respeitando as nuances envolvidas.

Embora não exista menção de maior relevância ao princípio da licitação para as contratações governamentais nos tratados da União Europeia, este deriva de princípios basilares dos tratados que instituíram aquela Comunidade, como a proteção a uma

política comercial comum e a proibição das restrições à entrada e saída de mercadorias dentro do bloco¹¹⁴⁹. Para assegurar às empresas interessadas em participar de contratações governamentais as devidas informações sobre as normas e procedimentos adotados, garantindo transparência e segurança, foi necessária a adoção de legislação específica, que tomou a forma de Diretivas, determinando a aplicação daqueles princípios gerais aos mercados de compras governamentais.¹¹⁵⁰

Assim, a legislação no âmbito da União Europeia sobre compras públicas é regida por meio de Diretivas, ordenamentos que estabelecem a coordenação de normas e procedimentos para as aquisições de bens e contratações de serviços e obras públicas, a partir de determinados elementos, como valor mínimo ou espécie de contratação¹¹⁵¹. Os países da União Europeia vinculam-se a estas diretivas, adaptando as legislações nacionais às suas regras, aplicando os princípios de livre circulação de bens, tratamento nacional e não discriminação, além de garantir oportunidades iguais de participação aos proponentes do próprio país e dos demais países comunitários nas compras governamentais.¹¹⁵²

Até 2014, o regramento licitatório dentro da União Europeia estava materializado nas Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE. A primeira versava sobre contratação feita por determinados setores (água, energia, transportes e serviços postais), conquanto a segunda versava sobre contratos de obras, bens e serviços, denominados como contratos instrumentais da Administração¹¹⁵³. Após uma década, tornou-se necessária a revisão dessas diretivas, modernizando-as, aperfeiçoando-as, fazendo a devida adaptação à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e facilitando a participação das pequenas e médias empresas (PME)¹¹⁵⁴.

Neste movimento de atualização foram geradas três novas diretivas: a Diretiva 2014/23/EU, relacionada à adjudicação de contratos de concessão (o que se apresentou como uma novidade, já que antes não havia uma diretiva específica para esses contratos); a Diretiva 2014/25/EU, relacionada aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água¹¹⁵⁵, da energia, dos transportes e dos servi-

1149. ALMEIDA, Aline Paola Correa Braga Câmara de. Aspectos comparativos do regime licitatório no Brasil e na Comunidade Europeia. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*. Volume 61. p. 80-104.

1150. MOREIRA, Helóiza Camargos; MORAIS, José Mauro. *Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Europeia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Setembro de 2002, p. 27.

1151. NASCIMENTO, André Jansen do. A LICITAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. In TORRES, Ronny Charles L. de. *Licitações Públicas: homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*. Curitiba: Negócios Públicos, 2016. Fls. 93-122.

1152. TORRES, Nilson Trevisan. *Compras Governamentais: Proposta de um Modelo Multicritério para Licitações Públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE (tese de doutoramento), 2012, p. 24.

1153. MARRARA, Thiago. *Licitações na União Europeia (I): panorama das reformas e aplicabilidade do direito comunitário*. *Revista Direito do Estado*. Num 74. Ano 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/thiago-marrara/licitacoes-na-uniao-europeia-i-panorama-das-reformas-e-aplicabilidade-do-direito-comunitario>. Acesso em 16set2016.

1154. Idem. *Ibidem*.

1155. Os contratos públicos que adjudicados pelas autoridades adjudicantes nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, e que se inscrevam no âmbito destas atividades, são abrangidos pela Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, contudo, os contratos adjudicados pelas autoridades adjudicantes no âmbito das suas atividades de exploração de serviços de transportes marítimos, costeiros ou fluviais, enquadram-se no âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/EU.

ços postais (revogando, portanto, a Diretiva 2004/17/CE); e a Diretiva 2014/24/EU, relativa aos contratos públicos denominados instrumentais (revogando, portanto, a Diretiva 2004/18/CE).

Pois bem, embora possam ser identificadas diversas diretivas que disciplinam o direito comunitário europeu, em relação ao regime contratual, vale se concentrar na Diretiva 2014/24, que substituiu a Diretiva 2004/18, assumindo a disciplina jurídica dos contratos públicos celebrados por “organismos públicos” com um ou mais agentes econômicos e que tenham por objeto a execução de obras, a prestação de serviços ou o fornecimento de produtos, uma vez que ela abrange a maioria dos contratos públicos, podendo melhor servir como parâmetro para a comparação com o nosso regime geral de licitações (Lei nº 8.666/93).

Diferentemente da lógica binária entre o órgão licitante e o fornecedor, a diretiva 2014/24, já adaptada à comunicação em rede, prevê instrumentos de seleção compartilhada e delegação de competências, para ganho de eficiência no processo de contratação.

Seguindo esse trilho, pode-se apontar a técnica de “compras centralizadas” (art. 37), medida muito utilizada pelos Estados-Membros da UE. As “centrais de compras” são encarregadas das aquisições, da gestão dos sistemas de aquisição dinâmicos ou da adjudicação de contratos/celebração de acordos-quadro por conta de outras autoridades adjudicantes, a título oneroso ou não. Segundo a Diretiva, os Estados-Membros podem admitir a licitação até de obras, através das centrais de compras. No Brasil, ainda se avançou muito pouco em relação às licitações compartilhadas, notadamente por unidades federativas diferentes.

Outra regra interessante da Diretiva é o chamado “Acordo-quadro”. Ele é um acordo entre uma ou mais autoridades adjudicantes e um ou mais operadores econômicos que tem por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, das quantidades previstas. A contratação se dá diretamente, de acordo com as regras firmadas no acordo-quadro, ou através de concurso (licitação) entre os operadores econômicos partes no acordo-quadro.

Além disso, a Diretiva admite “contratações conjuntas” (art. 38), em que duas ou mais autoridades adjudicantes podem acordar em executar conjuntamente determinadas aquisições, bem como disciplina a possibilidade de que autoridades adjudicantes de Estados-Membros diferentes possam juntar-se para adjudicar um contrato público (art. 39).

Nesse ponto, as regras identificadas na Diretiva 2014/24 também podem ser apresentadas como um paralelo de aperfeiçoamento à legislação brasileira, pela percepção de que ela transpôs a ideia de uma relação binária entre o órgão licitante e o fornecedor, permitindo maior flexibilidade na delegação de competências e cooperação entre os órgãos/entes licitantes. Esta mudança pode permitir ganhos de escala, maior eficiência e melhor aproveitamento de expertise na realização das seleções públicas.

182 ATUALIZAÇÃO DOS VALORES FIXADOS PELA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/21 estabeleceu que o Poder Executivo federal deverá atualizar, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E)

Por fim, caso se trate de prazos expressos em meses ou anos, se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, considera-se como termo o último dia do mês.

184 APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021 AOS CONVÊNIOS, ACORDOS, AJUSTES E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES

Embora a expressão contrato administrativo, no sentido amplo de acordo de vontades, abranja os convênios, inescusável que estes instrumentos possuem configuração jurídica particular, justificando que a Lei nº 14.133/2021 indicasse tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres.

Nessa linha, o artigo 184 regrou que as disposições dessa Lei se aplicam, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

Quando expressamente utiliza a expressão “no que couber”, a Lei reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que estes se submetam a critérios diversos.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹¹⁵⁷ explica que o convênio é o ato administrativo complexo em que uma entidade pública acorda com outra ou com outras entidades, públicas ou privadas, o desempenho conjunto, por cooperação ou por colaboração, de uma atividade de competência da primeira.

O convênio, em sentido amplo, é um acordo ajustado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, despídos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim de interesse público. Diferentemente dos contratos, onde as partes possuem propósitos econômicos e lucrativos contrapostos, nos convênios o fundamental é a cooperação, a ação conjunta ou comum para o atendimento de um interesse público.

Esse sentido de cooperação tem justificado o entendimento de que não é necessário realizar licitação para a celebração de convênios. Contudo, em algumas situações de cooperação (como se dá em alguns convênios com entidades privadas), faz-se necessária a realização de algum processo seletivo, por respeito ao princípio da impessoalidade¹¹⁵⁸.

184.1 ALTERAÇÕES PRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.770/2023 NO ARTIGO 184

O artigo 184 sofreu alterações pela Lei 14.770/2023, que incluiu diversas disposições sobre a matéria.

Caso ocorra algum fato gerador de reequilíbrio econômico (alínea d do inciso II do caput do art. 124 da Lei nº 14.133/2021) e o valor global inicialmente pactuado no convênio demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, o legislador admitiu as seguintes soluções:

- utilizar saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira;

1157. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 185.

1158. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Terceiro Setor: entre a liberdade e o controle. São Paulo: Editora Juspodivm, 2013.

- o concedente aportar novos recursos;
- redução das metas e das etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado.

São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que:

- isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;
- seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e
- quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características.

A ideia do legislador é de promover maior flexibilidade da relação convencional entre concedente e conveniente, em relação às contingências que podem ocorrer durante o processo de seleção do fornecedor pelo conveniente e posterior execução do respectivo contrato.

184.2 REGIME SIMPLIFICADO PARA INSTRUMENTOS CONVENIAIS DE VALOR REDUZIDO (ART. 184-A)

A Lei nº 14.770/2023 também incluiu o artigo 184-A, prevendo um regime simplificado para instrumentos convencionais com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicável aos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres celebrados após a publicação da Lei nº 14.770/2023.

Segundo esse dispositivo, na celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), será aplicado o seguinte regime simplificado:

- o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;
- a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada;
- a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho.

O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado pela verificação dos boletins de medição e fotos georreferenciadas registradas pela empresa executora e pelo conveniente do Transferegov e por vistorias *in loco*, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias.

184.3 DISPOSITIVOS VETADOS DA LEI Nº 14.770/2023 QUE ALTERARIAM OS ARTIGOS 184 E 184-A

O Projeto de Lei aprovado pelo Congresso, do qual resultou a Lei nº 14.770/2023, alteraria o caput do artigo 184 e incluiria um §1º ao dispositivo. Contudo, tais alterações foram vetadas pelo Presidente da República.

Segundo a Mensagem de Veto nº 721, de 22/12/2023, ouvidos o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Ministério de Portos e Aeroportos, estes se manifestaram pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 1º do Projeto de Lei, na parte em que insere o caput e os inciso I e II do caput do art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

“Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.”

Art. 1º do Projeto de Lei, na parte em que insere o § 1º do art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

“§ 1º Os saldos dos instrumentos referidos no caput deste artigo, enquanto não utilizados, serão aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a 1 (um) mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, se a previsão de sua utilização for inferior a 1 (um) mês.”

Foram indicadas as seguintes razões para o veto:

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contrária o interesse público, pois afasta a aplicação das disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021- Lei de Licitações e Contratos Administrativos, aos convênios, aos acordos, aos ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que não participem de forma complementar do sistema único de saúde.”

Outrossim, o mesmo Projeto incluiria um §4º ao art. 184, porém este dispositivo também foi vetado pelo Presidente da República (Mensagem de Veto nº 721, de 22/12/2023), por sugestão do Ministério da Fazenda e do Ministério de Portos e Aeroportos. Vale a leitura do texto vetado e das razões do veto:

Art. 1º do Projeto de Lei, na parte em que insere o § 4º do art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

“§ 4º Os saldos remanescentes e os rendimentos financeiros auferidos na forma do § 1º deste artigo serão obrigatoriamente computados a crédito do convênio e aplicados no objeto de sua finalidade e na ampliação de meta, quando possível, sem prejuízo da funcionalidade do objeto pactuado, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.”

Razões do veto

“O veto por arrastamento à proposição legislativa é medida que se impõe, tendo em vista que o dispositivo faz remissão direta ao § 1º do art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021- Lei de Licitações e Contratos Administrativos, objeto de veto.

Ademais, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contrária o interesse público, pois, diante das razões que poderiam dar causa aos saldos remanescentes (denúncia, rescisão, conclusão da execução do

objeto, término da vigência ou inexecução física ou financeira), não haveria sentido em continuar a alocar os recursos remanescentes.”

O Projeto de Lei do qual resultou a Lei nº 14.770/2023 também acrescentou o artigo 184-A. Contudo, diversas disposições deste novo artigo foram vetadas pelo Chefe do Executivo. Vale a transcrição dos trechos vetados e das razões do veto:

O inciso III do artigo 184-A seria incluído por Projeto de Lei aprovado pelo Congresso, mas foi vetado pelo Presidente da República (Mensagem de Veto nº 721, de 22/12/2023).

Ouvidos, o Ministério da Fazenda, o Ministério de Portos e Aeroportos, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e a Controladoria-Geral da União manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos do Projeto de Lei:

Art. 1º do Projeto de Lei, na parte em que altera o inciso III do caput do art. 184-A da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

“III - a liberação dos recursos dar-se-á em parcela única;”

Razões do veto

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, além de não resolver os gargalos na execução de convênios e contratos de repasse, importaria no empoçamento de recursos públicos, o que não seria conveniente diante da necessidade de eficiência na alocação dos recursos públicos e do cenário de restrição fiscal vigente no Brasil.

Os §2º e 3º do artigo 184-A seriam incluídos por Projeto de Lei aprovado pelo Congresso, mas foi vetado pelo Presidente da República (Mensagem de Veto nº 721, de 22/12/2023).

Art. 1º do Projeto de Lei, na parte em que altera o § 3º do art. 184-A da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

“§ 3º Quando exigidos, os registros dos projetos de engenharia, dos documentos de titularidade de área, do licenciamento ambiental e do processo licitatório pelo conveniente no Transferegov constituirão condição para a liberação da parcela única dos recursos de que trata o inciso III do caput deste artigo.”

Razões do veto

“Em que pese a boa vontade do legislador, há de ser concretizado o veto por arrastamento ao §3º no art. 184-A, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, tendo em vista que faz remissão direta ao inciso III do caput do art. 184-A”.

Art. 1º do Projeto de Lei, na parte em que altera o § 2º do art. 184-A da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

“§ 2º Não haverá análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, e caberá à concedente ou mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento.”

Razões do veto

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois desprestigia o planejamento ao prever que não haveria análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário ao início da execução do objeto.”

184.4 A DIVERSIDADE DE INSTRUMENTOS CONVENIAIS EXISTENTES

No passado, era tradicional a utilização indiscriminada do vocábulo “convênio” para designar relações de cooperação entre órgãos/entes públicos, com vistas a alcançar determinado objetivo de interesse público.

Tal utilização indiscriminada, no decorrer dos anos, ensejou dúvidas e problemas burocráticos, tendo em vista que, mesmo caracterizada a existência de interesse público comum e falta de finalidade lucrativa, são possíveis diversas espécies de relações de cooperação, as quais, pelas suas especificidades, merecem diferentes tratamentos. Isso porque, enquanto algumas relações de parcerias envolvem transferência de recursos entre esferas diferentes, outras tantas ocorrem dentro da mesma pessoa jurídica, do mesmo ente federativo ou envolvem apenas ações administrativas conjuntas, sem repasse de valores.

A classificação diferenciada permite corrigir o equívoco técnico de exigir formalidades desnecessárias e incompatíveis com pactos de menor complexidade ou que não envolvam transferência de recursos públicos.

Para tentar delinear melhor tais diferenciações, no plano federal, passaram a ser adotadas figuras como convênio, termo de execução descentralizada, contrato de repasse e acordos de cooperação. O Decreto federal nº 11.531/2023, repetindo o que foi feito por regulamentos anteriores, como o Decreto federal nº 6.170/2007, normatizou alguns desses conceitos.

Convênio seria o instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

Contrato de repasse seria um instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União.

Acordo de cooperação técnica seria um instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes.

Acordo de adesão seria um instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou por entidade da administração pública federal.

Já o termo de execução descentralizada nada mais é do que um instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de créditos entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora, nos termos estabelecidos no plano de trabalho.

Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar convênios ou contratos de repasse para transferências de recursos com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e serviços sociais autônomos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

Quando não dispuserem de capacidade técnica e operacional para a celebração e o acompanhamento dos convênios, os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão contratar instituições financeiras oficiais federais, para atuarem como mandatárias, em nome da União, na operacionalização dos contratos de repasse; ou prestadores de serviços específicos para realização de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, considerados atividades operacionais para apoio à decisão dos gestores responsáveis pelos convênios.

Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar convênios de receita, em regime de mútua cooperação, para a execução de programas estaduais, distritais, municipais ou a cargo de entidade da administração pública federal integrante do Orçamento de Investimento da União.

184.5 TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

Os trechos do Decreto nº 6.170/2007 que tratavam sobre o Termo de Execução Descentralizada (TED) foram revogados, para que o disciplinamento fosse realizado em separado, através do Decreto Federal nº 10.426/2020. Este, dispôs especificamente sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas à execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade descentralizadora.

Nos termos do referido Decreto, a descentralização de créditos configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, projetos ou atividades previstas no orçamento da unidade descentralizadora.

O Termo de Execução Descentralizada – TED, de acordo com o Decreto Federal nº 10.426/2020, é o instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática.

A descentralização de créditos orçamentários de que trata o Decreto Federal nº 10.426/2020 será motivada e terá as seguintes finalidades:

- I – execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;
- II – execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; ou

III – ressarcimento de despesas.

De acordo com o Decreto federal nº 10426/2020, as descentralizações de crédito indicadas nos incisos I e II, acima, serão realizadas por meio da celebração de TED, sendo este dispensável nas seguintes hipóteses:

- a) descentralização de créditos de até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
- b) a) descentralização de créditos de quaisquer valores, com a finalidade de ressarcimento de despesas (inciso III)
- c) para a aquisição e contratação de bens e de serviços ou o desenvolvimento e manutenção de plataformas tecnológicas em que a execução contratual seja centralizada por meio da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia; ou
- d) entre as unidades gestoras cujos órgãos sejam integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom.

Por fim, é vedada a descentralização de créditos para pagamentos decorrentes de sentenças judiciais, nos termos do disposto no art. 100 da Constituição.

Para detalhes do processamento e formalização do TED, sugerimos a leitura do Decreto federal nº 10.426/2020.

184.6 DECRETO FEDERAL Nº 11.531/2023 E VEDAÇÕES

De acordo com o Decreto federal nº 11.531/2023, fica vedada a celebração de convênios e de contratos de repasse com as seguintes características:

- I - com valores de repasse inferiores a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) para execução de obras ou R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para demais objetos. De acordo com a Orientação Normativa 77/2023, esta vedação vale também para emendas parlamentares.
- II - com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal cadastrados como filiais no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;
- III - entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União;
- IV - cuja vigência se encerre no último trimestre do mandato do Chefe do Poder Executivo do ente federativo conveniente ou no primeiro trimestre do mandato seguinte;
- V - com entidades privadas sem fins lucrativos, exceto:
 - a) os serviços sociais autônomos; e
 - b) nas transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde, segundo critérios observados pelo Ministério da Saúde;
- VI - com entidades privadas sem fins lucrativos que:
 - a) tenham como dirigente:
 1. agente político do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário ou do Ministério Público;