

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE ALTOS ESTUDOS DE OFICIAIS**

MAJ. QOBM/Compl. VINICIUS MEYRELLES MARQUES

**GESTÃO DE COMPRAS NO LABORATÓRIO DE ANÁLISES
CLÍNICAS DA POMED: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI N°
14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS)**



**BRASÍLIA
2023**

Maj. QOBM/Compl. VINICIUS MEYRELLES **MARQUES**

**GESTÃO DE COMPRAS NO LABORATÓRIO DE ANÁLISES
CLÍNICAS DA POMED: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI N°
14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS)**

Trabalho monográfico apresentado ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Altos Estudos de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Orientador: Ten-Cel. QOBM/Comb. **HELIO MAURICIO DE CARVALHO**

BRASÍLIA
2023

Maj. QOBM/Compl. VINICIUS MEYRELLES **MARQUES**

**GESTÃO DE COMPRAS NO LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS DA
POMED: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS)**

Trabalho monográfico apresentado ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Altos Estudos de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Paulo de Lima – Ten-Cel. QOBM/Compl.
Presidente

André Telles Campos – Ten-Cel. QOBM/Comb.
Membro

João de **Almeida** Neto – Maj. QOBM/Compl.
Membro

Hélio Maurício **de Carvalho** – Ten-Cel QOBM/Comb.
Orientador

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO

AUTOR: Maj. QOBM/Compl. Vinicius Meyrelles Marques

TÍTULO: Gestão de compras no laboratório de análises clínicas da POMED: uma análise sob a ótica da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos)

DATA DE DEFESA: 09/05/2023.

Acesso ao documento		
<input checked="" type="checkbox"/> Texto completo	<input type="checkbox"/> Texto parcial	<input type="checkbox"/> Apenas metadados
Em caso de autorização parcial, especificar a(s) parte(s) que deverá(ão) ser disponibilizadas:		

Licença
<p>DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO EXCLUSIVA</p> <p>O referido autor:</p> <p>a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.</p> <p>b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder ao CBMDF os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.</p> <p>Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não o CBMDF, declara que cumpriram quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.</p> <p>LICENÇA DE DIREITO AUTORAL</p> <p>Na qualidade de titular dos direitos de autor da publicação, autorizo a Biblioteca da Academia de Bombeiro Militar disponibilizar meu trabalho por meio da Biblioteca Digital do CBMDF, com as seguintes condições: disponível sob Licença Creative Commons 4.0 International, que permite copiar, distribuir e transmitir o trabalho, desde que seja citado o autor e licenciante. Não permite o uso para fins comerciais nem a adaptação desta.</p> <p>A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.</p>

Vinicius Meyrelles **Marques**

Maj. QOBM/Compl.

AGRADECIMENTOS

Sou grato, primeiramente, a Deus.

Agradeço ainda à minha esposa, Carolina, por suportar as minhas ausências durante esse período e compreender a importância deste trabalho.

Aos meus filhos Antonella e Lucas, pela felicidade que me têm proporcionado desde o nascimento.

Aos meus pais, por terem sempre incentivado meus estudos.

Ao Ten-Cel. De Carvalho, por ter acreditado desde o início na proposta desta pesquisa, pela paciência e brilhante orientação.

Aos colegas de turma e instrutores do CAEO, pela troca de opiniões e conhecimentos compartilhados.

Aos militares do Laboratório de Análises Clínicas do CBMDF, que contribuíram para a realização do presente estudo.

E, finalmente, ao CBMDF, razão principal desta pesquisa.

“Na Natureza há um eterno viver, um eterno devir, um eterno movimento, embora não avance um passo. Transforma-se eternamente, e não tem um momento de pausa. Não sabe deter-se, e cobre de maldições a pausa. No entanto está parada, o seu passo é comedido, as suas exceções raras, as suas leis imutáveis...”

Johann Wolfgang von Goethe

RESUMO

A sociedade anseia por bens e serviços públicos de qualidade e pelo uso racional de seus impostos. Sendo assim, é de extrema relevância pensar na celeridade e economicidade dos processos de aquisições e contratações no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF). Nesse sentido, a Lei nº 14.133, sancionada em 1º de abril de 2021, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa norma foi criada para regular as licitações e contratos no Brasil – incorporando grande parte dos dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei 12.462/2011 (RDC) e da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), bem como de diversas instruções normativas expedidas pelo governo federal. A publicação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) vem a calhar com algumas dificuldades encontradas na aquisição de testes reagentes para o Laboratório de Análises Clínicas (LABOR) da Policlínica Médica (POMED), mais especificamente no âmbito da fiscalização e gestão contratual, pois há no mercado empresas que representam multinacionais renomadas, com produtos de excelente qualidade, mas que falham ao não cumprir as regras estabelecidas nas contratações, causando diversos prejuízos ao CBMDF. Diante desse contexto, o objetivo proposto por esta pesquisa foi investigar se a NLLC trouxe soluções passíveis de serem adotadas ao longo da execução contratual que permitam minimizar os problemas frequentemente encontrados após a assinatura do contrato, como entregas de reagentes em atraso ou fora das especificações constantes no Termo de Referência/Edital, assim como interrupções na prestação dos serviços de manutenção dos equipamentos. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma análise da literatura disponível, aplicação de entrevistas e avaliação das contratações realizadas nos últimos anos pelo LABOR.

Palavras-chave: CBMDF. Contratos Públicos. Fiscalização de Contratos. Licitações. Nova Lei de Licitações e Contratos. Rescisão Contratual.

ABSTRACT

Society yearns for quality public goods and services and the rational use of taxes. Therefore, it is extremely important to think about speed and economy in the acquisition and contracting processes at the Military Fire Department of the Federal District (CBMDF). In this sense, Law No. 14,133, enacted on April 1, 2021, establishes general rules for bidding and contracting for direct, autonomous and foundational Public Administrations of the Union, States, Federal District and Municipalities. This rule was created to regulate bids and contracts in Brazil – incorporating most of the provisions of Law 8666/1993, Law 12462/2011 (RDC) and Law 10520/2002 (Trading Law), as well as various normative instructions issued by the federal government. The publication of Law nº 14.133/2021, known as the New Bidding and Contracts Law (NLLC) comes in handy with some difficulties encountered in the acquisition of reagent tests for the Clinical Analysis Laboratory (LABOR) of the Medical Polyclinic (POMED), more specifically within the scope of contractual supervision and management, as there are companies in the market that represent renowned multinationals, with excellent quality products, but which fail to comply with the rules established in hiring. Given this context, the objective proposed by this research was whether the NLLC can bring solutions that can be adopted throughout the contractual execution and that allow to minimize the problems frequently encountered after the signature of the contract, such as late delivery of reagents or deliveries of reagents that don't meet specifications set out in the Term of Reference and Edital, as well as interruptions in the provision of equipment maintenance services. The research was developed from an analysis of the available literature, application of interviews and evaluation of acquisitions carried out by LABOR in recent years.

Keywords: CBMDF. Public Contracts. Contract Inspection. Bids. New Bidding and Contracts Law. Contract Termination.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Abrangência da Lei nº14.133/2021	12
Figura 2 – Laboratório de Análises Clínicas da POMED	12
Figura 3 – Macroprocesso de compras	20
Figura 4 – Atribuições do fiscal de contrato.....	21
Figura 5 – Convocação dos licitantes remanescentes.....	30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAEO	Curso de Altos Estudos de Oficiais
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
DICOA	Diretoria de Contratações e Aquisições
DISAU	Diretoria de Saúde
LABOR	Laboratório de Análises Clínicas
LACEN-DF	Laboratório Central de Saúde Pública do Distrito Federal
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PGDF	Procuradoria-Geral do Distrito Federal
POMED	Policlínica Médica
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SES-DF	Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCMGO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
TJAM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Definição do problema	12
1.2 Justificativa	15
1.3 Objetivos.....	16
1.3.1 Objetivo geral.....	16
1.3.2 Objetivos específicos.....	16
1.4 Questões norteadoras	17
1.5 Definição de termos.....	18
2 REVISÃO DE LITERATURA	19
2.1 Importância da gestão e fiscalização de contratos para o LABOR	19
6.2 Inovações trazidas pela da Lei nº 14.133/2021	22
6.3 Diferenças entre prorrogação e manutenção contratual na NLLC.....	23
6.3.1 Prorrogação contratual.....	24
6.3.2 Manutenção contratual.....	25
6.4 Convocação de licitantes remanescentes em caso de rescisão contratual.....	26
6.5 Trâmites para rescisão contratual.....	28
3 METODOLOGIA	31
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	33
4.1 Resultados.....	33
4.2. Entrevistas.....	33
4.2.1 Entrevista com uma farmacêutica do LACEN-DF.....	33
4.2.2 Entrevista com um auditor do TCU.....	34
4.3 Discussão.....	36
4.3.1 Estudo dos Objetivos Específicos.....	36
4.3.2 Estudo das Questões Norteadoras.....	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
6. RECOMENDAÇÕES	49
REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Sancionada em 1º de abril de 2021, a Lei nº 14.133 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2021). Essa norma, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), foi criada para regular as licitações e contratos no Brasil – incorporando grande parte dos dispositivos da Lei 8.666/1993, da Lei 12.462/2011 (RDC) e da Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão), bem como de diversas instruções normativas expedidas pelo governo federal.

Foram várias mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021 – com foco em tornar as contratações públicas menos burocratizadas, mais ágeis, eficientes, econômicas e que promovam a justa competição. Desde a sua sanção, a Administração pode optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com essa Lei ou de acordo com as leis que já existiam anteriormente, situação que mudaria a partir de abril de 2023, quando diversas leis seriam revogadas. No entanto, com a publicação a Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023, esse prazo foi prorrogado até 29 de dezembro de 2023.

Vale dizer que há dispositivos da nova Lei que para serem aplicados dependem da edição de outros atos regulamentares, eventualmente, até da edição de um decreto regulamentar. No âmbito do Distrito Federal, a NLLC já foi regulamentada pelo Decreto nº 44.330, de 16 de março de 2023.

Com isso, as mudanças trazidas pela NLLC passam a valer em todos os processos de contratação pública do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), fazendo com que seja imprescindível conhecer as inovações trazidas por seus dispositivos, além das respectivas repercussões para a gestão e fiscalização dos contratos do Laboratório de Análises Clínicas (LABOR) da Policlínica Médica (POMED).

Figura 1 – Abrangência da Lei nº14.133/2021



Fonte: De Freitas et al. (2021)

1.1 Definição do problema

O LABOR foi criado no ano de 1979 e somente em 1998 pôde contar com a responsabilidade técnica de um farmacêutico do Quadro de Oficiais Complementares. No Regimento Interno do CBMDF, aprovado pela Portaria nº 24, de 25 de novembro de 2020, a POMED está subordinada à Diretoria de Saúde e possui o LABOR em sua estrutura organizacional. Atualmente, o LABOR possui uma área de 400 m², conta com 29 militares (07 oficiais e 22 praças) e realiza uma média de 20.000 exames mensais, nas áreas de bioquímica, hematologia, imunologia, parasitologia, urinálise e turbidimetria.

Figura 2 – Laboratório de Análises Clínicas da POMED



Fonte: o autor

O LABOR realiza os exames laboratoriais de todos os usuários do sistema de saúde do CBMDF e depende da aquisição de testes reagentes para o cumprimento de sua missão, tornando fundamental que as contratações sejam feitas oportunamente e que as empresas contratadas, no mínimo, cumpram com suas obrigações.

O modelo de aquisição desses testes que tem se mostrado mais vantajoso para o LABOR nos últimos anos tem sido a cessão de equipamentos em regime de comodato, conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar da última contratação de testes para o LABOR (Processo SEI: 00053-00043959/2022-92). Esse modelo exige, além de bons testes reagentes, um bom atendimento por parte das empresas fornecedoras quanto à logística de entrega de insumos (controles, calibradores, soluções de limpeza, etc.), manutenção dos equipamentos e assistência técnica.

Infelizmente, há no mercado empresas que representam multinacionais renomadas, com produtos de excelente qualidade, mas que falham por não cumprir as regras estabelecidas nas contratações. Isso acarreta problemas que são frequentemente encontrados após a assinatura do contrato, como entregas de reagentes em atraso ou fora das especificações constantes no Termo de Referência/Edital, assim como interrupções na prestação dos serviços de manutenção dos equipamentos.

Por exemplo, é pertinente citar a Apuração Técnica nº 72, contida em processo de apuração de irregularidade contratual (Processo SEI: 00053-00017973/2022-31), que aponta as infrações cometidas por empresa fornecedora de kits reagentes para o LABOR, onde é possível destacar algumas irregularidades:

- **Recorrência:**

Quanto aos antecedentes, verifica-se que a empresa é contumaz na prática de infrações contra a Administração Pública, como é possível verificar na pesquisa ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (CBMDF, 2022c).

- **Descumprimento contratual:**

No caso em análise verifica-se que a conduta da empresa licitante apresenta média gravidade, uma vez que deixou de cumprir um requisito

contratual que assegurava à Corporação obter exatamente a quantidade de reagentes contratados, já que os testes utilizados para calibrar o equipamento são descartados, diminuindo consideravelmente a quantidade de testes. Essa situação é facilmente confirmada pela simples leitura da Tabela 80474965, que apresenta para alguns itens a pendência de uma quantidade superior a mil testes bonificados (CBMDF, 2022c).

- Prejuízo causado ao CBMDF:

Quanto ao prejuízo, não resta dúvidas que a conduta da contratada acarretou um ônus de médio potencial lesivo à Administração, uma vez que os testes bonificados embora não afetassem o serviço do laboratório, impediu que a Administração Militar obtivesse exatamente a quantidade de reagentes contratados (CBMDF, 2022c).

Além disso, a elaboração de documentos e trâmites internos para novas aquisições, alterações e renovações contratuais envolve a realização de uma série de procedimentos, os quais acabam por demandar tempo razoável. Essa combinação de fatores faz com que exista o risco de perda de todo o trabalho e tempo empreendidos no âmbito da corporação, uma vez que a contratação de uma empresa que não cumpre adequadamente as regras editalícias não pode ser revertida em tempo hábil. Esse é um contexto propício para a ocorrência de desabastecimento e interrupção das atividades laboratoriais, com consequente prejuízo aos usuários do sistema de saúde do CBMDF.

Por outro lado, a aplicação da Lei nº 8.666/1993 começou a demonstrar suas falhas no decorrer do tempo. Desde o excesso de formalismo, que demandava elevado tempo, preferência pelo preço, ao invés da técnica, falta de previsão pela realização por meios eletrônicos, entre outros. É patente que o mundo atual vive em um ritmo de mudanças aceleradas e esse novo ambiente público e empresarial exige respostas cada vez mais ágeis.

Enfim, o problema de pesquisa que este trabalho se propõe a resolver é o que se segue:

"A Lei nº 14.133/2021 prevê mecanismos que permitem aprimorar a gestão contratual de testes reagentes para o LABOR?"

1.2 Justificativa

A missão do LABOR é prover aos usuários (militares, dependentes e pensionistas) do serviço de saúde do CBMDF a prestação de serviço de laboratório de análises clínicas. Além de prestar um serviço em nível de excelência, atestada por entidade externa de controle de qualidade, a unidade também deve observar a economicidade e efetividade de suas atividades. No Regimento Interno do CBMDF, Portaria nº 24, de 25 de novembro de 2020, em seu artigo 326, encontram-se as atribuições do LABOR:

Art. 326. Ao Laboratório de Análises Clínicas, além das atribuições previstas no art. 284, compete:

I - planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades técnicas relacionadas aos diagnósticos dos usuários do sistema de saúde da Corporação por meio de exames laboratoriais;

II - planejar e coordenar os procedimentos relacionados à aquisição de equipamentos e materiais de consumo do Laboratório;

III - promover ações necessárias ao perfeito funcionamento dos equipamentos;

IV - instruir processos de aquisição de materiais e de prestação de serviços necessários ao funcionamento do Laboratório (CBMDF, 2021);

Nesse sentido, vale destacar que no Plano de Aplicação de Recursos Financeiros para o exercício de 2022 (PARF/2022), publicado no BG nº 173 de 14/09/2021, os recursos destinados a material laboratorial totalizaram R\$ 3.500.326,00, enquanto no PARF/2023, publicado no Suplemento ao BG nº 179 de 26/09/2022, esses recursos atingiram o valor de R\$ 3.600.000,00. Portanto, dado o montante elevado, é ainda mais importante garantir que esses recursos sejam aplicados de forma efetiva, gerando a melhor prestação de serviços possível aos usuários do sistema de saúde do CBMDF.

Uma vez que o planejamento e coordenação dos procedimentos relacionados à aquisição de equipamentos e materiais de consumo faz parte das atribuições do LABOR, torna-se importante saber quais e como serão aplicados os dispositivos apresentados e atualizados pela Lei nº 14.133/2021, assim como apontar e investigar alguns benefícios eventualmente trazidos, procurando avaliar se esse novo regramento torna mais rápido e eficiente a gestão dos contratos de aquisições de testes reagentes para o LABOR.

O tema proposto também está alinhado com os objetivos estratégicos da corporação, uma vez que foi abrangido no Plano Estratégico do CBMDF para o período de 2017-2024 (PLANES CBMDF 2017-2024) dentro dos seguintes Temas:

- Governança e Gestão, no Objetivo de nº 5: "Simplificar, agilizar e racionalizar os processos, por meio do aprimoramento e da inovação, bem como da supressão de práticas desnecessárias, proporcionando melhor desempenho à corporação."
- Recursos Humanos, no Objetivo de nº 9: "A Estratégia consiste em priorizar a saúde, condições favoráveis de trabalho e qualidade de vida dos profissionais da corporação".

1.3 Objetivos

Consideram-se como objetivos intrínsecos da pesquisa os resultados vinculados ao desenvolvimento do raciocínio e que precisam ser obtidos no interesse de que seja constituída a comprovação final do trabalho monográfico (SEVERINO, 2007).

Nesta pesquisa, os objetivos estão apresentados e subdivididos em geral e específicos.

1.3.1 Objetivo geral

Investigar os impactos da Lei nº 14.133/2021 na gestão das contratações de testes reagentes com a cessão de equipamentos em regime de comodato para o LABOR.

1.3.2 Objetivos específicos

- Contextualizar a importância da gestão e fiscalização de contratos para o LABOR;
- Identificar inovações relevantes trazidas pela Lei nº 14.133/2021;

- Avaliar as diferenças entre prorrogação e manutenção contratual na NLLC;
- Comparar a Lei 8.666/1993 com a Lei nº 14.133/2021 quanto à convocação de licitantes remanescentes em caso de rescisão contratual, ressaltando as consequências práticas para as contratações do LABOR;
- Estabelecer os trâmites necessários para a rescisão contratual no âmbito das aquisições de testes reagentes para o LABOR após a edição da Lei nº 14.133/2021.

1.4 Questões norteadoras

Dependendo do tipo de pesquisa não se elabora hipóteses a priori. As hipóteses podem ser substituídas por questões norteadoras (ALVES, 2007b). Com isso, em atenção ao que preceitua o Manual para Normatização de Trabalhos Acadêmicos (CBMDF, 2020b), esta pesquisa se valerá de questões norteadoras em substituição às hipóteses.

As questões norteadoras desta pesquisa derivam da questão-problema e baseiam-se no cenário em que existem dificuldades nas contratações do LABOR que podem causar interrupção dos serviços executados nesse setor, com consequente prejuízo financeiro à corporação (pois os testes acabam sendo encaminhados à rede credenciada) e aos usuários do sistema de saúde do CBMDF, que têm que realizar coletas em locais diferentes e arcar com os custos dos exames para futuros ressarcimentos. Por outro lado, foi publicada uma Nova Lei de Licitações e Contratos cujos dispositivos podem minimizar alguns problemas recorrentes encontrados nas contratações laboratoriais. Diante desse pressuposto, estas são as questões norteadoras da pesquisa:

- A normatização sobre a convocação de licitantes remanescentes na NLLC pode melhorar a gestão contratual do LABOR, prevenindo uma eventual falta de reagentes por descumprimento contratual?
- Do ponto de vista processual, é mais vantajoso para o LABOR prorrogar suas contratações ou demonstrar anualmente a vantajosidade de se manter contratações mais longas?

1.5 Definição de termos

Administração pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas (BRASIL, 2021).

Administração: órgão ou entidade por meio do qual a Administração Pública atua (BRASIL, 2021).

Contrato administrativo: é o ajuste que a Administração celebra com empresa ou outra entidade para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração (CBMDF, 2022a).

Fiscal de contrato: é o servidor ou comissão designados pela autoridade competente para promover a fiscalização do contrato ou o instrumento que o substitua (CBMDF, 2022a).

Licitação: é o procedimento administrativo disciplinado por lei, e por um ato administrativo prévio vinculante, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, com observância do princípio da isonomia e outros que regem a Administração Pública (CBMDF, 2022a).

Prazo de vigência: é o prazo de duração do contrato, o qual pode ou não coincidir com o prazo de execução (CBMDF, 2022a).

Serviços ou fornecimentos contínuos: são os serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas (BRASIL, 2021).

2 REVISÃO DE LITERATURA

A Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC ainda é um desafio. Veio para consolidar, padronizar, centralizar e modernizar os ritos relativos aos certames licitatórios, procedimentos auxiliares e gestão dos contratos, com foco no tripé da Administração Pública, a governança das contratações, a segregação de funções, resultado de uma adequada gestão por competências (CAMARGO; ROSSI; COMPARONI, 2022).

Mondini et al. (2015) definem o planejamento estratégico de compras como um processo de avaliação, implementação e controle de importantes decisões de abastecimento usadas para cumprir os planos e metas de longo prazo.

Araujo e Lemos (2020) destacam que as compras públicas devem garantir à Administração Pública o suprimento de bens ou a prestação de serviços necessários ao seu funcionamento, e o uso estratégico da demanda governamental pode aperfeiçoar o desempenho do governo nas ações sob sua responsabilidade e garantir mais rapidez na consecução de determinados projetos, com melhoria da qualidade do serviço público.

2.1 Importância da fiscalização e gestão de contratos para o LABOR

Para De Lima (2021), o acompanhamento da execução contratual, através da gestão e da fiscalização dos contratos, é responsável por aferir a qualidade da prestação dos serviços ao público usuário, possibilitando uma prestação de serviços de excelência. Assim sendo, se a contratação for acompanhada a contento, há um reflexo imediato no atendimento aos anseios da sociedade, que é resultado do aprimoramento das rotinas internas, e o pleno alinhamento das contratações com os interesses públicos, motivo que justifica o estudo do tema em questão.

A gestão e a fiscalização contratual são, portanto, ações que visam observar o cumprimento de todas as disposições contratuais para se assegurar a realização do objeto do contrato conforme as especificações constantes do projeto básico e do termo de referência (SILVA, 2014).

O macroprocesso foi concebido no entendimento de três grandes fases sendo elas: o planejamento, a seleção e contratação e o gerenciamento e fiscalização do contrato. A gestão de riscos permeia todas as fases.

Figura 3 – Macroprocesso de compras



Fonte: SEF/MG (2022)

O gerenciamento e fiscalização do contrato têm um papel muito importante no que se refere a aplicação de controles, monitoramento, aferição dos resultados acordados, verificação das regularidades obrigatórias, tais como: fiscais, previdenciárias, trabalhistas, encargos sociais, FGTS, dentre outras, observando a análise de riscos em todas as fases do macroprocesso de contratações públicas SEF/MG (2022).

A Nova Lei de Licitações e Contratos, no seu artigo 104, inciso III, atribui à Administração o direito e o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados, pois eles são pagos com recursos públicos, os quais devem ser gastos visando à racionalização. Nesse sentido, o artigo 117 da mesma lei estabelece a forma como ela deverá ocorrer:

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas

e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, a fiscalização contratual faz-se necessária para garantir o emprego adequado do dinheiro público, pois a falta de acompanhamento dos contratos é uma das causas da utilização ineficiente do dinheiro público (FURTADO; VIEIRA, 2019).

O TJAM (2021) ressalta que tão importante quanto realizar a efetiva fiscalização é registrar as ocorrências e documentar todo tipo de contato com o contratado. O servidor deve, após cada acontecimento apto a gerar qualquer documentação comprobatória, encaminhar imediatamente todos os registros para integrar o processo de contratação.

Mota (2017) ainda diz que autores da literatura apontam alguns elementos que podem ter influência no desempenho da fiscalização dos contratos administrativos, tais como: a qualificação do fiscal de contratos; manual atualizado de fiscalização e gestão de contratos; adoção de instrumentos de controle; manutenção de histórico de qualidade e por último a definição do objeto de maneira clara e objetiva.

Figura 4 – Atribuições do fiscal de contrato



No entanto, é importante fazer uma distinção entre gestão e fiscalização de contratos. A gestão é o serviço geral de gerenciamento de todos os contratos, enquanto a fiscalização é pontual.

Segundo Alves (2004a), na gestão cuida-se, por exemplo, do reequilíbrio econômico-financeiro, de incidentes relativos a pagamentos, de questões ligadas à documentação, ao controle dos prazos de vencimento, de prorrogação, etc. É um serviço administrativo propriamente dito, que pode ser exercido por uma pessoa ou um setor. Já a fiscalização é exercida necessariamente por um representante da Administração, especialmente designado, como preceitua a lei, que cuidará pontualmente de cada contrato.

2.2 Inovações trazidas pela da Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República com o objetivo de modernizar e consolidar o regime jurídico brasileiro de contratações públicas, tornando-o mais compatível com as necessidades administrativas e da sociedade.

Trata-se de uma norma recente e relevante, que impacta profundamente a atividade da administração pública, a prestação de serviços públicos à sociedade e o exercício das funções de controle interno, externo e social, e que traz diversas regras transformadoras dos procedimentos de compras públicas, prezando pela inovação nesta atividade administrativa (SCHIEFLER, 2021).

Segundo De Melo (2021), foi designado um prazo de 2 anos após a publicação da NLLC para que se revoguem as leis atuais que envolvem regras sobre licitação, ou seja, ao longo desses 2 anos a nova lei será vigente junto à antiga, podendo a administração pública aplicar o regime de sua preferência.

Boechat (2022) relata que a nova regulamentação dos procedimentos licitatórios e dos contratos administrativos: (i) inovou no princípio de transparência, com o lançamento do Portal Nacional de Contratações Públicas prevendo a abertura dos dados, possibilitando o nível mais avançado de transparência; (ii) se manteve no nível intermediário nos princípios da participação cidadã; (iii) se consolidou no nível

avanzado em accountability e (iii) possui ainda o nível básico no princípio de inovação tecnológica.

Da leitura sistemática da nova Lei de Licitações percebe-se que o planejamento e a boa gestão dos recursos públicos foram trazidos para as contratações diretas, aspecto que talvez seja a principal e mais relevante alteração ocorrida no âmbito desse tipo de contratação (CAMARGO; ROSSI; COMPARONI, 2022).

Para De Freitas et al. (2021), a NLLC trouxe diversas outras alterações, dentre as quais se destacam: novos prazos de divulgação dos editais; novos prazos máximos de duração de contratos; elevação dos patamares para dispensa de licitação em razão do valor; inversão de fases da licitação; novos critérios de julgamento; 9 mudanças nas regras sobre margem de preferência; a positivação do credenciamento e da pré-qualificação como procedimentos auxiliares; inclusão da faculdade de adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias; novos tipos penais e novas penas para crimes relacionados a contratações públicas.

2.3 Diferenças entre prorrogação e manutenção contratual na nova NLLC

A NLLC trouxe novos prazos de duração dos contratos administrativos. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, inclusive para aluguel de equipamentos e para utilização de programas de informática.

De Freitas et al. (2021) ressaltam que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes, conforme o art. 107.

2.3.1 Prorrogação contratual

Para Pícolo (2022), um primeiro ponto digno de nota diz respeito ao silêncio da legislação sobre eventual obrigatoriedade de os contratos serem prorrogados caso preenchidos determinados requisitos pelo contratante. Em verdade, a legislação adota o termo “poderão”, e não “deverão”, quando tratam sobre a prorrogação contratual. Tanto a interpretação literal quanto a sistêmica dos artigos legais sobre o tema conduzem à conclusão de que a prorrogação é uma discricionariedade do administrador. Essa, inclusive, é a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal que estabelece que o contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual, mas somente a mera expectativa de direito.

De toda maneira, a prorrogação, além de discricionária é ato bilateral, que depende da vontade do contratado. À Administração não é permitido impor ao contratado a prorrogação de contrato (NIEBUHR, 2013).

Segundo Ferreira (2022), o artigo 107 da NLLC autoriza a prorrogação sucessiva dos contratos de serviço e fornecimento contínuos por até 05 anos, chegando, portanto, à duração de até 10 anos. Como se verifica, a nova lei incluiu na hipótese de prorrogação os contratos de fornecimento contínuo também. Na Lei 8.666/93 não há essa previsão, ela só se refere aos contratos de serviço contínuo.

Outro ponto fundamental é que a prorrogação, tal como prevista no art. 107, admite não somente a alteração do prazo original de vigência da contratação, mas também a modificação das condições do contrato, originalmente pactuadas, mediante negociação com o contratado:

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes (BRASIL, 2021).

Por outro lado, o art. 57, inciso II, da Lei nº 8666/1993 não trazia a possibilidade de negociação com o contratado e estabelecia a prorrogação por prazos “iguais e sucessivos”, isto é, sem possibilidade de prorrogação por prazo diferente do originalmente pactuado:

II - a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses (BRASIL, 1993);

Um outro ponto importante a ser discutido em matéria de prorrogação de contratos administrativos está relacionado com a demonstração da vantajosidade da medida em comparação a uma nova contratação, seja por intermédio de processo licitatório seja por contratação direta. Como a extinção do contrato após o término do termo contratual é a regra, impõe-se que a exceção (prorrogação) seja motivada com argumentos técnicos e econômicos.

Piccolo (2022) ressalta que para além da vantajosidade econômico-financeira, a Administração Pública deve demonstrar a vantajosidade técnica da prorrogação contratual. Isso significa que não basta a comprovação de preços de mercado compatíveis ou inferiores aos praticados no momento da renovação, mas também que as condições técnicas sejam favoráveis ao contratante. Em outras palavras, se as condições contratuais se mostrarem ultrapassadas ou desvantajosas ao órgão público, a mera comprovação dos benefícios econômicos não será suficiente.

2.3.2 Manutenção contratual

A NLLC reservou um capítulo para tratar sobre a duração dos contratos, qual seja, o capítulo V, artigo 105 até o artigo 114. Inicialmente, o artigo 105 estabelece que a duração do contrato será aquela que vier estabelecida no edital, observando-se, quando da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. Isso já é previsão da Lei 8.666/93 (FERREIRA, 2022).

A grande novidade fica para o estabelecido no artigo 106, pois autoriza, no caso de serviço ou fornecimento contínuo que o contrato seja celebrado por até 05 (cinco) anos. Para tanto, deve observar algumas regras como a demonstração da disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro; deverá atestar a cada exercício que tem créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em mantê-la e

poderá extinguir o contrato sem ônus quando não houver crédito orçamentário suficiente ou quando ele não mais for vantajoso.

Caso a Administração perceba a ausência de vantagem econômica na contratação ou a indisponibilidade de créditos orçamentários, poderá extinguir unilateralmente o contrato sem qualquer ônus. A extinção contratual ocorrerá na data de aniversário do ajuste, devendo a Administração comunicar o fato ao contratado em prazo não inferior a dois meses, contados da referida data (CAMARGO; ROSSI; COMPARONI, 2022).

Na sistemática anterior, a regra era que a duração dos contratos ficaria adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, o que exigia da Administração Pública, nos contratos de prestação continuada, constantes renovações via celebrações de termos aditivos, limitando-se o prazo total a 60 meses (art. 57, II, da lei 8666/93) ou a 48 meses (art. 57, IV, da lei 8666/93).

Não obstante, a PGDF (2022) destaca que a Lei 14.133/21 permitiu a celebração de contratos administrativos com prazo de até cinco anos para os casos de fornecimentos e serviços contínuos, desde que a Administração Pública ateste a vantajosidade da contratação plurianual e, a cada exercício financeiro, ateste a existência de créditos orçamentários e a vantagem na manutenção do contrato. Invertendo-se a lógica anterior, não será necessário assinar novos termos aditivos a cada novo ano contratual ou inserir novamente no processo todas as certidões que comprovem que a contratada mantém as condições iniciais de habilitação, embora seja um dever da empresa manter estas condições durante todo o período da contratação.

Em outras palavras, a Administração Pública pode e deve, a qualquer momento, verificar se a empresa mantém as condições de habilitação, mas não é necessário que isso seja feito a cada início de exercício de financeiro, embora possa decidir que este seja o momento ideal para a fiscalização.

2.4 Convocação de licitantes remanescentes em caso de rescisão contratual

A Lei n^o 14.133/2021, do mesmo modo que a Lei n^o 8.666/1993, prevê

situações autorizadoras da extinção do contrato celebrado com o vencedor da licitação ou com a pessoa física ou jurídica contratada de forma direta, seja por dispensa ou inexigibilidade.

Segundo Fritoli (2022), a extinção de um contrato administrativo pode se dar de forma regular ou anômala. Ela ocorre de forma regular quando o seu objeto é exaurido, seja porque o termo final do contrato foi atingido ou porque as partes cumpriram com as suas obrigações de forma satisfatória, executando a bom termo o objeto contratual. Já a extinção de forma anômala ocorre quando o contrato é extinto em decorrência de situações que impedem ou dificultam o alcance de sua finalidade.

A rescisão ocorre naquelas hipóteses de extinção do contrato de forma anômala, ou seja, quando houver algum evento que impeça o atingimento de seu resultado, podendo ocorrer por diversos motivos, tais como inadimplemento, caso fortuito ou força maior, razões de interesse público (FRITOLI, 2022).

Para Pereira Junior e Dotti (2022), no novo regime jurídico de licitações as hipóteses apresentam-se definidas no art. 137, em capítulo intitulado de “Das hipóteses de extinção dos contratos”. A variação da nomenclatura utilizada parece indicar que a Lei n^o 14.133/2021 preocupou-se em adotar maior rigor técnico na distinção entre as várias hipóteses de extinção de contrato, como são a resilição, a rescisão, a renúncia, a revogação ou o distrato, segundo se percebe da redação de seu art. 90, § 7^o:

§ 7^o Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2^o e 4^o deste artigo (BRASIL, 2021).

Quanto à convocação dos licitantes remanescentes, a Lei 8666/1993 traz alguns dispositivos que tratam do assunto.

De acordo com o TCMGO (2017), na hipótese do art. 24, XI é dispensada a licitação “na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido”. Veja-se que o referido

artigo utiliza a expressão “remanescente de obra, serviço ou fornecimento”, o que conduz a interpretação de que um dos requisitos para aplicação desse dispositivo é haver remanescente do objeto que necessite ser executado. Implica dizer, algo já foi executado pelo contratado, e algo remanesceu em razão de rescisão contratual.

Por outro lado o art. 64, § 2º, da Lei 8.666/1993 dispõe que:

§ 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei (BRASIL, 1993).

Segundo Ferreira (2022), a NLLC não reproduziu a hipótese de dispensa prevista no inciso XI da Lei nº 8.666/93, que diz respeito à contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual. Essa supressão foi bem pensada, pois não tem nenhum sentido, no caso de uma rescisão contratual, a administração celebrar uma dispensa de licitação restrita aos participantes da licitação cujo contrato se rescindiu.

2.5 Trâmites para rescisão contratual

Fritoli (2022) ressalta que a extinção do contrato por ato unilateral da Administração e a extinção consensual exigem autorização prévia, de forma escrita e fundamentada, da autoridade competente, que, no caso, é a autoridade que tenha poder de decisão na entidade. Pode ser a autoridade que tenha firmado o contrato ou a autoridade superior da entidade contratante.

Podemos listar abaixo os artigos da NLLC que abordam os temas relacionados à rescisão contratual, desde os problemas na execução contratual até a convocação dos licitantes remanescentes:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: (...)
II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;
Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte

responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;

II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;

Art. 138. A extinção do contrato poderá ser: (...)

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;

§ 1º A extinção determinada por ato unilateral da Administração e a extinção consensual deverão ser precedidas de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo.

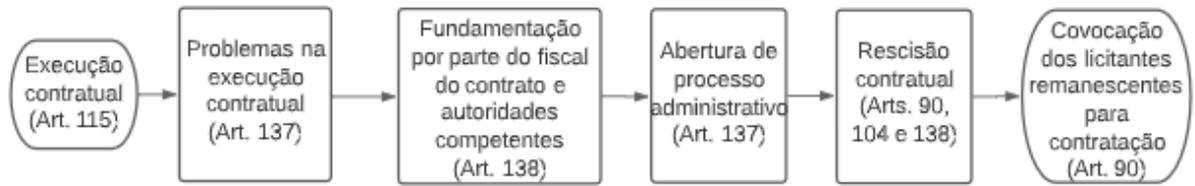
Art. 90. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei. (...)

§ 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo (BRASIL, 2021).

De acordo com o TCESP (2022), o artigo 115 inicia o Capítulo VI informando que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, conforme as cláusulas avençadas e as normas da NLLC. Na ocorrência de situações que causem a sua inexecução, total ou parcial, deve haver a apuração de responsabilidade de cada uma das partes objetivando a aplicação de eventuais sanções. Da leitura do artigo 115 e de seus parágrafos, o legislador evidencia seu interesse em assegurar o cumprimento fiel da execução contratual do objeto, buscando-se evitar ao máximo a ocorrência de eventos que ensejem o seu atraso ou inexecução.

Conforme abordado no Capítulo VII, a prerrogativa, ou melhor, o dever-poder da Administração para instabilizar o vínculo, mediante alteração ou extinção unilateral, alicerça a figura do contrato administrativo como instituto diferenciado dos contratos de direito privado. A supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade fundamentam a existência do contrato administrativo e do seu traço distintivo: a mutabilidade unilateral, a qual será tratada adiante na figura da extinção unilateral.

O art. 137 elenca uma série de situações que constituem motivos para extinção do contrato, que deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa (TCESP, 2022).

Figura 5 – Convocação dos licitantes remanescentes

Fonte: O autor

3 METODOLOGIA

Para que esta pesquisa tenha um caráter científico, faz-se necessário a opção de certos métodos e procedimentos apropriados ao problema que se propõe estudar.

Desse modo, e de acordo com a lógica utilizada nesta pesquisa, inicialmente optou-se pelo método de abordagem dedutivo. Assim, a partir de uma revisão da literatura relacionada ao tema da publicação da Lei 14.133/2021, bem como de uma avaliação de experiências já obtidas com as compras de testes reagentes laboratoriais, obtém-se uma conclusão aplicada ao LABOR.

Quanto à finalidade observa-se que a pesquisa pode ser classificada como aplicada, uma vez que produz informações que poderão ser empregadas na gestão dos contratos do LABOR. Como descreve Gil (2002), as pesquisas de ordem prática, também chamadas de aplicadas, decorrem do desejo de conhecer para se fazer algo de maneira mais eficiente ou eficaz.

No que diz respeito à natureza dos objetivos, a pesquisa pode ser considerada em predominantemente exploratória, por proporcionar maior familiaridade com o tema dos impactos da nova Lei de Licitações, com vistas a torná-lo explícito. Por isso, foi realizado um levantamento bibliográfico e a aplicação de entrevista à farmacêutica do Laboratório Central de Saúde Pública do Distrito Federal (LACEN-DF), Sra. Alessandra Pinheiro de Medeiros, e ao professor e auditor de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU), Sr. Sandro Henrique Maciel Bernardes. A entrevista com a farmacêutica teve como objetivo a identificação dos principais problemas relacionados à gestão/fiscalização dos contratos por parte do LACEN-DF. Enquanto a entrevista com o auditor de controle externo objetivou avaliar a interpretação de alguns artigos da NLLC por parte de alguém que possui profundo conhecimento do tema.

As pesquisas exploratórias usualmente satisfazem ao pesquisador social, preocupado com a atuação prática (GIL, 2002).

Quanto à natureza das variáveis o trabalho monográfico pode ser caracterizado como qualitativo. Segundo Gil (2008), a análise dos dados nas

pesquisas experimentais e nos levantamentos é essencialmente quantitativa. O mesmo não ocorre, no entanto, com as pesquisas definidas como estudos de campo, estudos de caso, pesquisa-ação ou pesquisa participante. Nestas, os procedimentos analíticos são principalmente de natureza qualitativa.

Quanto aos procedimentos técnicos, esta pesquisa sugere a aplicação de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, e de estudo de campo, conforme descrição a seguir, a partir de conceitos especificados por Severino (2007):

- **Pesquisa bibliográfica** - realizada a partir de material já elaborado. No caso específico desta pesquisa, algumas respostas relativas à aplicação da Lei 14.133/2021 foram retiradas de diversos autores e diferentes meios de publicação, tais como revistas, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, entre outros.
- **Pesquisa documental** - realizada a partir de material que ainda não recebeu tratamento analítico ou que ainda pode ser reelaborado conforme os objetivos da pesquisa. Neste trabalho a pesquisa documental desenvolvida correspondeu, em sua grande parte, à consulta de legislação oficial e dados obtidos no (SEI) com bases nas contratações realizadas anteriormente pelo LABOR.
- **Estudo de campo** - realizado no ambiente onde os fenômenos alvos do estudo ocorrem. No caso da presente pesquisa, o estudo de campo foi válido para avaliar as principais dificuldades que o LABOR encontra para dispor de testes reagentes, insumos e assistência técnica em quantidade suficiente para manter sua rotina atendendo aos usuários do sistema de saúde do CBMDF. Essa avaliação pôde ser feita a partir do levantamento do histórico e dificuldades dos contratos que estiveram sob gestão do LABOR nos últimos 3 anos, como atrasos, problemas nos prazos de validade e inexecução parcial das contratações.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Resultados

Os resultados descritos nesta seção correspondem ao que foi obtido pela realização de entrevistas, pelo estudo de campo e pela pesquisa bibliográfica elencada na revisão de literatura.

4.2 Entrevistas

Conforme descrição anterior, foi entrevistada uma farmacêutica do LACEN-DF, que foi Referência Técnica Distrital em Patologia Clínica, tem vasta experiência no setor de análises clínicas e também já colaborou na gestão de 16 laboratórios de análises clínicas na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES-DF). Além dela, foi entrevistado um professor e auditor do TCU que foi membro do Grupo de Trabalho do TCU criado para sugerir contribuições ao projeto de lei que deu origem à NLLC. O auditor também é coautor do livro Licitações e Contratos, publicado pela editora Campus, e é coordenador do Informativo de Licitações e Contratos do TCU. As entrevistas foram conduzidas e gravadas por meio da plataforma Zoom Meeting e, obviamente, foram obtidas desses profissionais outras informações que complementam o diagnóstico do objeto de pesquisa.

Desta forma, seguindo uma ordem preestabelecida, serão demonstrados os principais argumentos retirados das entrevistas. Ao final, serão apresentadas as principais conclusões alcançadas após cada uma das entrevistas.

4.2.1 Entrevista com uma farmacêutica do LACEN-DF

A entrevistada foi a farmacêutica do LACEN-DF, Sra. Alessandra Pinheiro de Medeiros, que colaborou com o trabalho ao responder a entrevista solicitada com sua visão a respeito dos principais problemas encontrados nas contratações de reagentes laboratoriais para a SES-DF. As principais informações obtidas na entrevista foram sintetizadas abaixo:

- a) Nos últimos anos o regime de comodato também tem se mostrado a melhor opção para a aquisição de testes reagentes para o LACEN-DF, conforme estudo técnicos realizados por este órgão nos últimos 3 (três) anos;
- b) Dentre os principais problemas encontrados ao longo da execução contratual, foram citados: inexecução parcial, inexecução total, atrasos, problemas com a validade dos reagentes entregues (mesmo com cartas de troca);
- c) Foi ressaltado que a participação efetiva e hábil do fiscal do contrato seria um fator importante para minimizar os problemas frequentemente encontrados, citados anteriormente. Infelizmente, devido ao grande número de contratos e à rotatividade entre os fiscais de contratos na SES-DF, torna-se mais difícil que a fiscalização contratual ocorra de forma efetiva e da maneira adequada.
- d) Um outro ponto colocado foi em relação a empresas que voltam a vencer as licitações mesmo já tendo apresentado problemas em contratações passadas. A entrevistada acredita que isso ocorre devido à incapacidade da SES-DF para apurar os problemas ocorridos durante a execução contratual de forma hábil, de modo que essas empresas sejam penalizadas antes de vencerem novos processos licitatórios.
- e) Em relação à NLLC, a entrevistada acredita que o enfoque no Estudo Técnico Preliminar é algo que pode aprimorar as contratações. Além disso, ressalta que a SES-DF, devido à complexidade de suas contratações, sempre tem priorizado prorrogar seus contratos por até 5 (cinco) anos, então, nesse sentido, a NLLC pode ser vantajosa ao permitir a celebração de contratos mais longos.

4.2.2 Entrevista com um auditor do TCU

O entrevistado foi o professor e auditor de controle externo do TCU, Sr. Sandro Henrique Maciel Bernardes, que colaborou com o trabalho ao responder a entrevista solicitada com sua visão a respeito das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 (ou NLLC), mais especificamente ao tratar de aspectos relativos à gestão e fiscalização contratual. As principais informações obtidas na entrevista foram sintetizadas abaixo:

- a) Considerando que a NLLC trouxe a possibilidade de celebração de contratos de serviços ou fornecimentos contínuos por até 5 (cinco) anos, o entrevistado argumenta que os prazos mais longos conseguem atrair empresas mais bem estruturadas, por conta do fluxo de receita gerado.
- b) Uma outra inovação relativamente aos prazos diz respeito à possibilidade de renovação contratual por período distinto daquele inicialmente contratado. Nesse aspecto, o entrevistado falou sobre a possibilidade de se celebrar um contrato por prazo não muito grande, 12 (doze) meses, por exemplo, para avaliação da empresa, e prorrogá-lo por 48 (quarenta e oito) meses, por exemplo. Assim, havendo previsão contratual para essa prorrogação, a performance da empresa poderia ser avaliada nesse período inicial e, posteriormente, tanto a empresa quanto o órgão público poderiam se beneficiar de uma contratação mais longa.
- c) Na opinião do auditor, a NLLC também inova positivamente em relação à convocação de remanescentes de obra, de serviço ou de fornecimento. Na legislação anterior, exigia-se a abertura de um processo de dispensa de licitação para a convocação dos remanescentes, o processo tornava-se mais rígido e longo. Além disso, a Administração só podia celebrar o contrato se o preço cobrado pelos outros colocados fosse igual ou menor do que o do primeiro colocado, o que era muito pouco atrativo para as empresas. Já na NLLC, a convocação dos remanescentes não exige a abertura de novo processo, pois é possível aproveitar o processo anterior para convocar o segundo colocado. Além disso, o segundo colocado pode oferecer o seu próprio preço caso nenhum outro remanescente honre o preço do primeiro colocado, o que cria um ambiente de negociação mais interessante. Em suma, a NLLC traz um procedimento muito mais flexível e célere do que a legislação anterior.
- d) Em relação aos procedimentos a serem adotados para uma rescisão unilateral motivada por culpa da empresa, deve ser aberto um procedimento que permita o contraditório, o que pode demandar algum tempo. No entanto, se essa rescisão for de comum acordo, a vantagem para a empresa seria ela não ter o registro em seus assentamentos de uma punição que poderia

prejudicá-la no futuro. No entanto, foi ressaltado que antes de a execução contratual chegar nesse ponto, é fundamental a participação constante do fiscal do contrato para entender que aquela contratação já não vale mais a pena.

- e) Por fim, foi relatado que as inovações trazidas pela NLLC são, em regra, práticas administrativas que já vinham sendo adotadas por alguns órgãos federais. Assim, argumenta que a principal delas relacionada à gestão e fiscalização contratual seria atrelar o pagamento das empresas aos resultados apresentados. Por exemplo, pensar em um bônus de performance para a empresa caso ela atinja níveis de resultados ótimos, como acontece na iniciativa privada.

4.3 Discussão

Visando a estabelecer um ordenamento metódico para a análise dos resultados alcançados por este trabalho monográfico, esta seção foi organizada a partir de duas abordagens: a primeira diz respeito à discussão dos objetivos específicos desta pesquisa, estruturados em uma disposição lógica que cumpre a premissa do método dedutivo, enquanto a segunda apresenta as respostas das questões norteadoras, como desdobramento das respostas propostas por este trabalho.

4.3.1 Estudo dos Objetivos Específicos

1º Objetivo Específico: Contextualizar a importância da gestão e fiscalização de contratos para o LABOR.

A partir das informações colhidas na pesquisa de campo, com análises das contratações do LABOR nos últimos 3 (três) anos, assim como na revisão de literatura e entrevista realizada com uma farmacêutica do LACEN-DF, verificou-se que uma boa gestão contratual tem sido fundamental para minimizar os problemas decorrentes de inexecução total/parcial, atrasos e manutenção dos equipamentos no LABOR.

A gestão e fiscalização contratual no LABOR é fundamental para:

1. Garantir o cumprimento das obrigações contratuais: ao permitir que o LABOR acompanhe o cumprimento de todas as obrigações contratuais, garantindo que todos os termos e condições acordados com os fornecedores sejam cumpridos.
2. Evitar prejuízos financeiros: uma gestão/fiscalização inadequada de contratos pode levar a atrasos na entrega de insumos e equipamentos, quebras de contrato e despesas adicionais decorrentes do encaminhamento dos pacientes à rede de laboratórios credenciada.
3. Assegurar a qualidade dos serviços prestados: a gestão/fiscalização contratual pode garantir que os fornecedores cumpram os requisitos de qualidade estabelecidos pelo laboratório e previstos nos instrumentos de contratação. Isso pode incluir a qualidade dos equipamentos, validade dos reagentes e serviços de manutenção necessários para o funcionamento e precisão dos resultados.
4. Gerenciar riscos: a gestão/fiscalização contratual permite identificar e gerenciar possíveis riscos relacionados a contratos, como o não cumprimento de prazos ou a não entrega de produtos. Ao antecipar esses riscos, o LABOR pode adotar medidas para minimizar os impactos negativos.
5. Obter transparência e responsabilidade: a gestão/fiscalização contratual eficiente também pode ajudar a garantir a transparência e responsabilidade nos processos de aquisição e contratação, permitindo que o laboratório preste contas à sociedade sobre os recursos utilizados.

Em resumo, a gestão contratual é fundamental para garantir o bom funcionamento de qualquer laboratório de análises clínicas público, e não seria diferente no CBMDF. Ela ajuda a garantir o cumprimento de obrigações contratuais, evita prejuízos financeiros, assegura a qualidade dos serviços prestados, gerencia riscos e garante transparência e responsabilidade nos processos de aquisição e contratação. Uma boa fiscalização contratual também é o ponto de partida para

várias ações que visam preservar o bom atendimento e a garantia de prestação de serviços aos usuários do sistema de saúde do CBMDF.

2º Objetivo Específico: Identificar algumas inovações relevantes trazidas pela Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021 é a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Brasil, que substitui a antiga Lei nº 8.666/1993 e outros normativos sobre o assunto. A nova lei traz diversas inovações importantes para a gestão pública e as contratações públicas no país. A seguir, destacamos os principais aspectos da NLLC:

1. Ampliação dos tipos de contratação: a NLLC amplia os tipos de contratação permitidos, incluindo, por exemplo, o diálogo competitivo, o pregão, o leilão e o sistema de registro de preços. Essa ampliação busca permitir maior flexibilidade na escolha dos tipos de contratação mais adequados para cada caso.
2. Maior valorização da qualidade na seleção de fornecedores: a NLLC estabelece que, na seleção de fornecedores, deve ser dada maior valorização à qualidade do produto ou serviço oferecido. Isso significa que, além do preço, serão levados em conta aspectos como inovação, sustentabilidade, experiência prévia e capacidade técnica dos fornecedores.
3. Incentivo à participação de micro e pequenas empresas: a NLLC estabelece que, nas licitações públicas, deve ser dado tratamento diferenciado e simplificado às micro e pequenas empresas. Isso inclui, por exemplo, a possibilidade de subcontratação e a simplificação de exigências de habilitação.
4. Maior controle e transparência: a NLLC prevê a adoção de medidas para garantir maior controle e transparência nas contratações públicas, como a criação de um cadastro nacional de empresas inidôneas e a obrigação de publicação de informações sobre as licitações e os contratos.

5. Fortalecimento da gestão contratual: a NLLC estabelece regras mais claras e detalhadas para a gestão contratual, visando a garantir a correta execução dos contratos e a prevenção de problemas como atrasos e falhas na execução.
6. Inovação e sustentabilidade: a NLLC incentiva a adoção de práticas mais sustentáveis e inovadoras nas contratações públicas, como a preferência por produtos e serviços com menor impacto ambiental e a inclusão de cláusulas de inovação nos contratos.

Em resumo, a NLLC busca modernizar e aprimorar as contratações públicas no país, valorizando a qualidade e a inovação, incentivando a participação de micro e pequenas empresas e garantindo maior transparência e controle sobre os recursos públicos. Além disso, ao incorporar boas práticas administrativas que já vinham sendo adotadas nos regramentos anteriores, a NLLC consolida ações importantes para a garantia da eficiência e celeridade das contratações públicas, inclusive aquelas relacionadas à gestão e fiscalização contratual.

3º Objetivo Específico: Avaliar as diferenças entre prorrogação e manutenção contratual na NLLC.

Na Lei nº 14.133/2021, que é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos do Brasil, existem diferenças entre as exigências para se provar que um contrato mantém sua vantajosidade e as exigências para se realizar uma prorrogação contratual. A seguir, apresentamos as principais diferenças:

1. Manutenção contratual: Para provar que um contrato de longa duração mantém sua vantajosidade, a Administração Pública deve observar algumas regras como a demonstração da disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro; deverá atestar a cada exercício que tem créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em mantê-la, além de poder extinguir o contrato sem ônus quando não houver crédito orçamentário suficiente ou quando ele não mais for vantajoso. A análise deve ser realizada de forma prévia, ou seja,

antes da celebração do contrato, e durante sua execução, para verificar se as condições iniciais se mantêm.

2. Prorrogação contratual: Para prorrogar um contrato, é necessário que a Administração Pública demonstre o interesse público na preservação do contrato, comprovando que a prorrogação é a melhor opção para a continuidade do objeto contratado

Os requisitos para a prorrogação de contrato até o prazo de 10 anos podem ser resumidos do seguinte modo:

- a licitação ter sido realizada sob o regime da Lei 14.133/2021;
- o objeto contratual se configurar como um serviço ou fornecimento contínuo;
- a existência de autorização expressa em edital para a prorrogação do contrato;
- a demonstração de que as condições e os preços contratados permanecem vantajosos para a Administração;
- o interesse de ambas as partes na prorrogação do contrato;
- a formalização da prorrogação por meio de aditivo contratual.

Em resumo, a instrução processual inicial que cabe ao fiscal do contrato é muito parecida nas duas situações, pois deverá ser realizada uma pesquisa de preços no mercado e elaborado um relatório técnico que detalhe todos os episódios relevantes da execução contratual realizada até então. Em ambos os casos, a gestão ativa do fiscal do contrato é de extrema importância para subsidiar uma melhor decisão por parte da Administração Pública, visto que a mera comprovação dos benefícios econômicos não será suficiente para se justificar uma prorrogação ou manutenção contratual.

As regras dos arts. 106 e 107 da Lei 14.133 abrem uma nova perspectiva para os contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, pois admitem que essas contratações sejam planejadas por períodos maiores e permitem inclusive a renovação do contrato, em comum acordo entre as partes, desde que observados as diretrizes e os requisitos nele previstos.

4º Objetivo Específico: Comparar a Lei 8.666/1993 com a Lei 14.133/2021 quanto à convocação de licitantes remanescentes em caso de rescisão contratual, ressaltando as consequências práticas para as contratações do LABOR.

A Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021 tratam de forma diferente a convocação de licitantes remanescentes em caso de rescisão contratual. Existem 2 (duas) diferenças importantes em relação à convocação de remanescentes de obras, serviços ou fornecimentos nas leis nº 8.666/1993 e 14.133/2021, que foram detectadas a partir da entrevista realizada com o auditor do TCU e da legislação/literatura disponível, discriminadas abaixo:

1. A primeira diferença diz respeito ao fato de que na Lei 8666/1993 essa possibilidade encontra-se elencada nas hipóteses de dispensa de licitação, isto é, para a convocação de remanescentes deve-se abrir um procedimento de dispensa de licitação para formalizar uma eventual convocação dos classificados subsequentes. Já a Lei 14.133 não traz essa exigência de abertura de procedimento licitatório de dispensa, permitindo o aproveitamento do procedimento licitatório já realizado;
2. A segunda diferença reside nos termos da Lei 8666/1993 que dispõem que os classificados subsequentes convocados devem aceitar as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço. Por outro lado, a Lei nº 140133 é bem mais flexível nesse sentido, ao permitir uma negociação entre o órgão públicos e empresa caso nenhum licitante aceite a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor.

As inovações trazidas pela NLLC viabilizam a convocação de licitantes remanescentes em caso de rescisão contratual por eliminar a necessidade de abertura de uma dispensa de licitação, agilizando o processo. Além disso, viabiliza o interesse das empresas classificadas ao permitir a negociação de valores diferentes do oferecido pela 1ª colocada.

Essa possibilidade de convocação de licitantes representa uma oportunidade para o LABOR naqueles casos em que a empresa vencedora demonstra que não

executará o contrato celebrado, pois permite que se faça a rescisão do contrato e convocação de uma outra empresa em tempo hábil e em condições atrativas para as demais classificadas. Caso essa rescisão seja consensual, o trâmite pode ser ainda mais rápido, já que não seria necessária a abertura de um procedimento apuratório para viabilizar uma extinção unilateral por interesse da Administração. Essa possibilidade evitaria o prosseguimento de contratos prejudiciais ao CBMDF, que geralmente só prosseguem para evitar um desabastecimento completo, uma vez que não haveria tempo suficiente para se realizar uma nova contratação.

5º Objetivo Específico: Estabelecer os trâmites necessários para a rescisão contratual no âmbito das aquisições de testes reagentes para o LABOR.

É possível listar abaixo os artigos da NLLC que abordam os temas relacionados à rescisão contratual, desde os problemas na execução contratual até a convocação dos licitantes remanescentes:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: (...)

II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

I - não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos;

II - desatendimento das determinações regulares emitidas pela autoridade designada para acompanhar e fiscalizar sua execução ou por autoridade superior;

Art. 138. A extinção do contrato poderá ser: (...)

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, exceto no caso de descumprimento decorrente de sua própria conduta;

§ 1º A extinção determinada por ato unilateral da Administração e a extinção consensual deverão ser precedidas de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo no respectivo processo.

Art. 90. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei. (...)

§ 7º Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo (BRASIL, 2021).

Os dispositivos elencados acima, juntamente com a ênfase dada pelo auditor do TCU em sua entrevista sobre o tema, nos remetem à conclusão do quão

importante é a participação ativa do fiscal do contrato durante todas as etapas da contratação, em especial quando a empresa apresenta indícios de que não executará o contrato a contento, conforme as normas editalícias, cláusulas contratuais, especificações e prazos. Como representante da Administração Pública, cabe ao fiscal do contrato, sem prejuízo das outras atribuições estabelecidas em regulamentações internas ou externas:

1. Registrar todos os fatos relevantes ao contrato em processo específico, inclusive relativos à comunicação com a empresa e outros setores do CBMDF;
2. Notificar a empresa para substituir bens, sanar vícios e corrigir quaisquer procedimentos que estejam em desconformidade com as especificações do Edital, Termo de Referência e/ou com a Proposta da Empresa (apresentada na licitação);
3. Informar à Diretoria de Contratações e Aquisições (DICOA) todas as eventuais irregularidades na fiscalização do contrato que extrapolem a competência do fiscal, ou seja, tudo aquilo que não seja a estrita fiscalização do que já está previsto Edital, Termo de Referência e/ou com a Proposta da Empresa (apresentada na licitação);
4. Verificar se há motivos para a rescisão unilateral do contrato e se todos os procedimentos legais estão sendo cumpridos, além de avaliar se o contratado está cumprindo as obrigações previstas no Edital, Termo de Referência e/ou com a Proposta da Empresa (apresentada na licitação);
5. Solicitar à DICOA a rescisão do contrato (unilateral ou consensual) e convocação dos licitantes remanescentes.

4.3.2 Estudo das Questões Norteadoras

Duas foram as questões norteadoras deste trabalho:

1ª Questão Norteadora: A normatização sobre a convocação de licitantes remanescentes na NLLC pode melhorar a gestão contratual do LABOR, prevenindo uma eventual falta de reagentes por descumprimento contratual?

Após revisão da literatura, análise das contratações realizadas pelo LABOR nos últimos 3 (três) anos e avaliação da entrevista concedida pelo auditor do TCU, a resposta para esta pergunta é sim. A possibilidade de rescisão contratual e convocação das empresas remanescentes pode ajudar o CBMDF a não “perder” a licitação realizada, resultando em uma saída para que o LABOR possa contratar rapidamente uma outra empresa em caso de inexecução parcial ou total do contrato. Isso evitaria o transtorno financeiro e psicológico causado aos pacientes quando eles têm que realizar parte de seus exames no LABOR e outra parte na rede credenciada por ressarcimento.

Também vale ressaltar que no Estudo Técnico Preliminar da última contratação de testes para o LABOR (Processo SEI: 00053-00043959/2022-92) foi realizado um comparativo entre os preços praticados pelos laboratórios credenciados no contrato vigente de credenciamento e os preços dos testes contratados pelo CBMDF em sua última licitação, em 2020. Esse comparativo foi feito a partir de uma relação de 35 testes que representam 28% dos pedidos médicos, porém 80% dos custos. Foi demonstrado que a realização desses exames na SULAC/POMED apresentou um custo anual de R\$ 2.560.355,15, ao passo que para se realizar os mesmos exames em laboratórios credenciados a despesa anual seria de R\$ 5.000.029,06. Assim, os dados apresentados no referido Estudo Técnico Preliminar indicam a vantajosidade econômica da utilização do LABOR para a realização de exames laboratoriais em comparação à rede credenciada de laboratórios, apontando que o prejuízo financeiro causado ao CBMDF por conta de desabastecimentos seja muito relevante.

2ª Questão Norteadora: Do ponto de vista processual, é mais vantajoso para o LABOR prorrogar suas contratações ou demonstrar anualmente a vantajosidade de se manter contratações mais longas?

A NLLC estabelece, no artigo 106, que o contrato pode ser celebrado por até 05 (cinco) anos no caso de serviço ou fornecimento contínuo. Para tanto, deve

observar algumas regras como a demonstração da disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro; deverá atestar a cada exercício que tem créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em mantê-la e poderá extinguir o contrato sem ônus quando não houver crédito orçamentário suficiente ou quando ele não mais for vantajoso.

Caso a Administração perceba a ausência de vantagem econômica na contratação ou a indisponibilidade de créditos orçamentários, poderá extinguir unilateralmente o contrato sem qualquer ônus. A extinção contratual ocorrerá na data de aniversário do ajuste, devendo a Administração comunicar o fato ao contratado em prazo não inferior a dois meses, contados da referida data (CAMARGO; ROSSI; COMPARONI, 2022).

Com base na legislação e literatura sobre o assunto, assim como a entrevista realizada com o auditor do TCU, chegamos à conclusão de que por mais que seja exigido trâmite burocrático (equiparado àquele da prorrogação) para demonstrar anualmente que um contrato de duração mais longa mantém a sua vantajosidade, esses contratos são mais interessantes por serem mais atrativo às empresas e por garantirem uma previsão de suprimento de reagentes ao LABOR em um horizonte mais longo.

No entanto, tendo em vista que a NLLC não exige a prorrogação de contratos pelo mesmo período inicial e, ainda, a possibilidade de avaliação de uma empresa antes de assumir um compromisso de longo prazo, chegamos à conclusão que é mais vantajoso para o LABOR celebrar uma contratação inicial de 12 (doze) meses e, havendo uma boa performance da empresa, prorrogá-lo por mais 48 (quarenta e oito) ou 60 (sessenta) meses. Havendo essa previsão editalícia, é possível ter a oportunidade de se avaliar a empresa vencedora por um período inicial sem abrir mão da possibilidade oferecida pela NLLC de se ter as garantias e comodidades de um contrato mais longo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho monográfico teve por objetivo investigar os impactos da Lei nº 14.133/2021 na gestão das contratações de testes reagentes com a cessão de equipamentos em regime de comodato para o LABOR, mais especificamente quanto a possíveis soluções que possam ser adotadas ao longo da gestão/fiscalização contratual e que permitam minimizar alguns problemas recorrentes encontrados nas fiscalizações contratuais desse setor, como entregas de reagentes em atraso ou fora das especificações constantes no Termo de Referência/Edital, assim como interrupções na prestação dos serviços de manutenção dos equipamentos.

Nesse contexto, a publicação da NLLC foi uma grata surpresa por ter incorporado em seus regramentos algumas soluções importantes que já vinham sendo adotadas por órgãos públicos, a fim de tornar os procedimentos licitatórios mais céleres e efetivos. Com ela, as regras para a contratação de serviços e aquisição de bens pelo setor público foram atualizadas e modernizadas, trazendo mais transparência, eficiência e segurança para as contratações públicas.

Assim, a partir das pesquisas bibliográficas, documentais e de estudo de campo foi possível identificar algumas inovações trazidas pela NLLC que, se adotadas, têm um grande potencial para diminuir as chances de desabastecimento no LABOR por problemas durante a execução contratual. No entanto, devido à abrangência do tema, foi necessário restringir o escopo do trabalho à área de gestão e fiscalização contratual, focando nas inovações que podem ter aplicação nas futuras contratações do LABOR.

Diante do exposto, foi verificado que a NLLC flexibilizou a convocação dos licitantes remanescentes por meio de rescisão contratual, de modo que agora essa possibilidade, já prevista na Lei nº 8666/1993, possa de fato ser colocada em prática para atingir o seu objetivo principal, que é a celebração de um novo contrato em tempo hábil, com o aproveitamento do procedimento licitatório já realizado, sem perder de vista a atratividade para as demais empresas selecionadas.

Desse modo, a NLLC permite que o LABOR possa contar com um maior

número de opções para a execução de seus projetos e serviços, garantindo maior eficiência e aproveitamento de seus pedidos de compras por possibilitar a celebração rápida de uma nova contratação, caso sejam identificados descumprimentos de normas editalícias, de cláusulas contratuais, de especificações ou de prazos que inviabilizem a continuidade de uma contratação em andamento.

Além disso, a NLLC trouxe a possibilidade de contratações mais longas e renovações contratuais mais flexíveis, que podem trazer benefícios tanto para o LABOR quanto para as empresas contratadas, permitindo a realização de projetos mais complexos e duradouros, com maior segurança jurídica, estabilidade financeira e possibilidade avaliação das empresas.

Vale ressaltar, porém, que este ainda se trata de um assunto novo, sujeito a novas regulamentações e estudos ao longo do tempo. Assim como ocorreu com a Lei nº 8.666/1993, certamente os fatos concretos decorrentes da aplicação da Lei nº 1.4133/2021 vão motivar a edição de regramentos complementares por parte do Poder Executivo, assim como irão surgir novas decisões dos tribunais de contas e dos órgãos judiciais. Caberá aos CBMDF estar atento a essas inovações para manter-se atualizado e poder a cada dia melhorar seus procedimentos de aquisições e contratações.

6 RECOMENDAÇÕES

É importante destacar que, apesar das inovações trazidas pela NLLC, a gestão e fiscalização contratual é um processo complexo que exige atenção e cuidado constantes. Assim, é recomendável que sejam estabelecidos procedimentos claros e objetivos para a fiscalização contratual, por exemplo, a elaboração de um checklist para ser seguido pelo fiscal dos contratos para os casos de renovação, demonstração de vantajosidade e rescisão contratual. Também é recomendável que os militares que exercem essa função sejam frequentemente capacitados para lidar com as inovações trazidas pela NLLC, a fim de garantir a efetividade dos procedimentos adotados.

Destaca-se, porém, que este estudo sobre possíveis impactos da NLLC sobre a gestão e fiscalização de contratos no LABOR não tem por objetivo esgotar o tema, muito pelo contrário, já que estamos diante de uma legislação nova, que provavelmente estará vigente por muitos anos no país. Por isso, é fundamental que haja um acompanhamento constante das regulamentações e dos estudos sobre a NLLC, de modo que a corporação sinta-se confiante para acolher suas inovações e aperfeiçoar os procedimentos adotados internamente.

A título de exemplo, a Lei nº 8.666/1993 esteve vigente por quase 30 anos, período no qual esteve sujeita a várias regulamentações, acórdãos e decisões judiciais, levando-nos a acreditar que algo parecido possa ocorrer com a Lei nº 14.133/2021. Portanto, o processo de aprendizagem deverá ser bastante dinâmico para acompanhar as novidades que surgirão nos próximos anos e para que as práticas de gestão e fiscalização de contratos no âmbito do CBMDF estejam alinhadas às melhores práticas e requisitos legais.

Por fim, recomenda-se que os estudos não se restrinjam aos dispositivos da NLLC e ao âmbito acadêmico. Também seria muito produtiva uma maior aproximação entre o setor demandante (LABOR) e o contratante (DICOA), a fim de aprofundar a padronização de alguns documentos, como o Pedido de Execução de Serviços (PES), o Pedido de Aquisição de Materiais (PAM) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP). Isso poderia facilitar a análise documental e a tramitação dos processos internamente, reduzindo, portanto, o tempo despendido entre a

elaboração dos pedidos pelos setores demandantes e a assinatura dos contratos pela DICOA.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Grice Barbosa Pinto; LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. **Teoria e Prática em Administração**, João Pessoa, ano 2020, v. 10, n. 2, 9 maio 2020. Artigo de pesquisa, p. 124-137.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos público. **Revista do TCU**, [s. l.], ed. 102, Out/Dez 2004a.

ALVES, Magda. **Como escrever teses e monografias: um roteiro passo a passo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 4 fev. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm Acesso em: 13 abr. 2023.

BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. **Revista da CGU**, v.14, n. 25, 2022.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Portaria nº 24, de 25 de novembro de 2020**. Aprova o regimento interno do corpo de bombeiros militar do distrito federal, revoga a Portaria nº 6, de 15 de abril de 2020 e dá outras providências: CBMDF, 2020a.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Manual para normalização de trabalhos acadêmicos.** Brasília: CBMDF, 2020b.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Portaria nº 26, de 2 de setembro de 2021.** Aprova a 2ª Versão do Plano de Aplicação de Recursos Financeiros para o exercício de 2022 e dá outras providências: CBMDF, 2021.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Portaria nº 12, de 25 de abril de 2022.** Dispõe sobre fiscalização de contratos no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: CBMDF, 2022a.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Portaria nº 37, de 23 de setembro de 2022.** Aprova a 2ª Versão do Plano de Aplicação de Recursos Financeiros para o exercício de 2023 e dá outras providências: CBMDF, 2022b.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Diretoria de Aquisições e Contratações. Seção de Contratos e Convênios. **Informação Técnica n.º 72/2022 - CBMDF/DICOA/SECON/SUTEC.** Brasília: CBMDF, 2022c. Processo eletrônico SEI: 00053-00017973/2022-31.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. Policlínica Médica. Subseção de Laboratório de Análises Clínicas. **Estudo Técnico Preliminar - CBMDF/POMED/SULAC.** Brasília: CBMDF, 2022d. Processo eletrônico SEI: 00053-00043959/2022-92

CAMARGO, B. H. F.; ROSSI, S. C.; COMPARONI, P. R. **Reflexões sobre a nova lei de licitações.** 1. ed. São Paulo: EPCP - Escola Paulista de Contas Públicas, 2022.

CUIABANO, M.N. **Processo de fiscalização de contratos administrativos em uma IES pública.** 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2020.

DE FREITAS, A. M.; PRADO, F. O; ALEXANDRE, P. L. T.; CARMONA, M. F. F. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:** Comentários à Lei nº 14.133/2021. 1. ed. Brasília: Ed. dos autores, 2021. E-book.

DE LIMA, L. V. A. **Contratos Administrativos:** um Estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

DE MELO, I. M. **Principais mudanças da nova lei de licitações**. 2021. Artigo Científico (Disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 44.330, de 16 de março de 2023**. Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-44330-de-16-de-mar%C3%A7o-de-2023>. Acesso em: 13 abr. 2023.

FERREIRA, G. G. **Questões sobre os principais aspectos da nova lei de licitações e contratos administrativos**: Lei nº 14.133/202. Periódico Científico do NESAP, São Paulo, ano 2022, v. 4, n. 4, p. 11-37, 13 dez. 2022.

FRITOLI, F. G. V. Entrevista com a Mestre. **Revista SLC – Solução em Licitações e Contratos**, [s. l.], ano 5, ed. 48, Março 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/3/230C37A1D8E915_EntrevistaSLCrevistamarco2022m.pdf. Acesso em: 4 mar. 2023.

FURTADO, M. R.; VIEIRA, A. P. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública**. 7ª edição. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MONDINI, L. C.; MACHADO, D. D. N.; SCARPIN, M. R. S.; MONDINI, V. E. D. Impacto do planejamento de compras no desempenho financeiro da indústria de transformação do Brasil. **Revista Eletrônica de Administração**, [s. l.], v. 21, ed. 1, p. 113-140, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/50270>>. Acesso em: 3 fev. 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 774.

PEREIRA JUNIOR, J. T.; DOTTI, M. R. **Extinção do Contrato na Lei nº 14.133/2021**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.ordemjuridica.com.br/opiniao/extincao-do-contrato-na-lei-no-14-133-2021>. Acesso em: 3 fev. 2023.

PICOLO, F. M. F. **O controle do Tribunal de Contas da União em prorrogações de contratos administrativos** Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 09 jun 2022, 04:26. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/58637/o-controle-do-tribunal-de-contas-da-unio-em-prorrogaes-de-contratos-administrativos>. Acesso em: 01 mar 2023.

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Procuradoria-Geral do Consultivo. Grupo de Trabalho - Adaptação de Procedimentos e Documentos da Administração Pública do DF (Lei n. 14.133/2021). **Parecer Referencial SEI-GDF n.º 24/2022/2022 - PGDF/PGCONS/GT-LEI-14133/2021**. Brasília: PGDF, 2022. Processo eletrônico SEI: 00020-00020615/2021-11.

SCHIEFLER, E. A. C. **Controle das compras públicas, inovação tecnológica e inteligência artificial**: o paradigma da administração pública digital e os sistemas inteligentes na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE MINAS GERAIS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. 1. ed. Belo Horizonte: SEF/MG, 2022.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, M. J. L. **Fiscalização de Contratos Administrativos na Universidade Federal do Ceará**. 2014. Dissertação (Mestrado na área de Gestão Estratégica para instituições de Ensino Superior). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Comentários à Lei nº 14.133/2021. São Paulo: TCESP, 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021>. Acesso em: 3 fev. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS. **Acórdão - Consulta nº 00032/2017** - Técnico Administrativa. Goiânia: TCMGO, 2017. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2018/02/AC-CON-00032-17.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Manaus: TJAM, 2021.

APÉNDICE

(APÊNDICE /1ª Parte/Entrevista dirigida à farmacêutica do LACEN)

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE ALTOS ESTUDOS PARA OFICIAIS COMBATENTES**

ENTREVISTA À FARMACÊUTICA DO LACEN-DF

Orientações

Ilmo. Sra. Alessandra Pinheiro de Medeiros – Farmacêutica do LACEN-DF, as perguntas que se seguem objetivam colher informações como subsídio para o trabalho monográfico deste Oficial-Aluno no Curso de Altos Estudos para Oficiais, com o tema: “GESTÃO DE COMPRAS NO LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS DA POMED: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES)”.

Antes de iniciar, é importante esclarecer que este estudo tem a finalidade de Investigar os impactos da Lei nº 14.133/2021 na gestão das contratações de testes reagentes com a cessão de equipamentos em regime de comodato para o LABOR.

Perguntas

Entrevistador: Você sabe qual a quantidade de pessoas atendidas diariamente pelo LACEN-DF?

Entrevistada: Então o LACEN-DF é um laboratório de apoio para a Secretaria de Saúde e também para hospitais para laboratórios privados da rede. O LACEN-DF atende todo o Distrito Federal com os agravos que vão colaborar no trabalho da Vigilância Epidemiológica, então sempre tem as hepatites, a confirmação de resistência bacteriana, tuberculose, enfim. Esse quantitativo eu não consigo te informar agora, né? Mas é um quantitativo relevante, significativo, já que é todo o Distrito Federal e a gente ainda dá suporte para Goiás, para o Tocantins, então é bem abrangente.

Entrevistador: Então imagino que é bem, é bem grande, bem maior do que o nosso lá. E olha só, em relação aos equipamentos e aos reagentes que vocês usam no LASSEN, vocês utilizam o comodato como forma de aquisição dos reagentes?

Entrevistada: Se você quiser estender a pergunta também para os laboratórios da rede, os laboratórios de diagnóstico. Você pode ficar à vontade também.

Entrevistador: Ok, tudo bem.

Entrevistada: Pode repetir sua pergunta.

Entrevistador: Sobre a forma como vocês adquirem os reagentes, é sob o regime de comodato, em que as empresas fornecem o equipamento e a manutenção desses equipamentos, os insumos e aí fornecem junto os testes reagentes.

Entrevistada: Hoje, quando a gente inicia um processo de aquisição, a gente faz um estudo técnico de viabilidade. Então, é esse estudo técnico que vai dar esse direcionamento, que vai informar para gente o que é mais vantajoso para aquela contratação que a gente está tentando adquirir. Se é comodato, se é aluguel ou se é a própria aquisição do equipamento. Nos últimos três anos, que foi quando eu entrei lá na gerência, todos, sem exceção, têm demonstrado que o comodato é a forma mais vantajosa de aquisição. Então, nossas últimas aquisições têm sido via comodato.

Entrevistador: Certo, A gente lá no bombeiro também. A gente também faz esse estudo e também tem sido mais vantajoso o comodato. Então, em relação às contratações passadas, falando do comodato. Quais os principais problemas que vocês encontraram e em relação à gestão do contrato em relação àquela parte depois que o contrato já foi celebrado? Em relação à fiscalização, etc. E se puder falar um pouco das principais dificuldades que vocês têm encontrado.

Entrevistada: São muitas. Não sei se eu vou conseguir citar tudo agora, mas voltando aqui um pouquinho, eu acho que cabe a gente citar. É em relação ao estudo de viabilidade, não sei se isso está acontecendo com vocês, mas a gente tem enfrentado dificuldade para conseguir fechar esse estudo. Algumas empresas a gente pede proposta, elas não mandam proposta ou porque não atende o que a gente está pedindo ou até mesmo porque tem medo de abrir ali o seu valor, mesmo não sendo processo sigiloso. Enfim, a gente está com essa dificuldade na Secretaria. Não sei se está acontecendo com vocês. Então, de repente é um ponto interessante para você abordar. A gente vem passando por essa dificuldade.

Entrevistador: Sim, mas eu digo assim, uma vez que a empresa já foi contratada, uma determinada empresa que venceu um setor. Por exemplo, lá nos Bombeiros é assim: as empresas são divididas em blocos e, então, uma ganha a Bioquímica, a outra ganha a Hematologia, etc. E uma vez que já foi celebrado contrato, já foi feita a contratação. Que problemas, mais especificamente já nessa parte, já depois da contratação, que é onde eu estou querendo mais focar. Porque, só abrindo um parêntese aqui, eu comecei a minha pesquisa falando de um assunto bem mais genérico sobre a NLLC, mas então eu vi que é muito assunto. Assim, fui tendo que afinar para não ficar muito abrangente. Então agora eu estou focando mais na parte que já é depois do contrato assinado.

Entrevistador: Com isso, depois que a empresa venceu, ela tem um prazo para começar, para entregar o equipamento, para começar a entregar os reagentes. Vocês têm tido algum tipo de problema ao longo da validade daquele contrato?

Entrevistada: Temos, sim. A gente tem os nossos contratos que são bem mais complexos. São contratos com valores altos, já que é para atender a toda rede. Mas a gente tem, em geral, problemas de inexecução parcial. A gente tem com bastante frequência, principalmente a depender do contrato.

Entrevistador: A empresa não entrega?

Entrevistada: Sim, além dos atrasos na entrega. Inexecução mesmo, parcial. Problemas com validade. A gente tem uma cláusula no nosso contrato que prevê a possibilidade de a empresa fazer a entrega com carta de comprometimento de troca. E aí vai depender do tipo de contrato, se ela pode entregar até 50% ou só 25% abaixo da validade. E mesmo com essa possibilidade da carta de troca, a gente tem problema. A gente tem que dialogar mais do que o necessário com a empresa para que ela honre aquele compromisso de fazer a troca.

Entrevistador: Mais trabalho para o fiscal do contrato.

Entrevistada: Isso.

Entrevistador: Dá mais trabalho quando a empresa não é boa. A gente tem que ficar atrás.

Entrevistada: Exatamente. Coitado do fiscal, ele é bem demandado mesmo. Então, temos inexecução total também. Por incrível que pareça, a empresa vai lá, ganha o pregão e não entrega o produto. Recentemente a gente teve uma inexecução total de um kit para detecção de carbapenemases, aquele teste imunocromatográfico. A empresa não entregou nada, nada da ata.

Entrevistador: Isso causa um prejuízo grande, não é?

Entrevistada: Causa desassistência, prejudica o diagnóstico. A Secretaria tem um número de processos assim altíssimo para apurar, e acaba que como número de processos é muito alto, às vezes a gente não consegue penalizar a empresa no tempo que a gente gostaria que isso acontecesse. E lá no próximo pregão está a empresa participando novamente.

Entrevistador: Vamos chegar aí nesse tema. Eu vou passar aqui para a próxima pergunta, que é relacionada a essa primeira. É uma situação difícil. A gente também passa por uma situação parecida. Tem alguma medida que vocês já pensaram em adotar para minimizar isso? Você tem alguma coisa em mente?

Entrevistador: Já vou até entrar nessa outra parte também, que é a questão de a empresa voltar a ganhar. Isso acontece também. A gente sabe quando uma

empresa que já deu o trabalho, que já teve uma inexecução e, mesmo assim, a gente não consegue ali no processo licitatório fazer com que aquela empresa não participe. E aí a empresa, ela volta a ganhar e volta a ter problema. E aí, assim, pelo menos a gente, quando a gente está tendo esse problema, a gente contava com aquele, com aqueles reagentes, não é? E às vezes demorou muito para sair aquela contratação. Lá nos Bombeiros a gente passa meses para fazer todo o trâmite, desde o pedido de compra até chegar à assinatura do contrato. Tem alguma medida que vocês adotam durante o problema da inexecução? O que vocês costumam fazer? Tem alguma coisa que vocês já pensaram em fazer para minimizar esse impacto?

Entrevistada: Pois é, o que pode ajudar a evitar e, principalmente, fazer com que essa empresa que deu problema não consiga participar do processo, é realmente a atuação do executor do contrato. Então, ele tem que fazer as devidas notificações em tempo para que a área de acompanhamento de contratos da Secretaria consiga fazer a devida punição à empresa. Acho que esse seria um dos pontos mais importantes, mas eu observo que isso não ocorre no prazo que é para ocorrer e acaba que a gente realmente tem problemas com desabastecimento e desassistência ao paciente. A gente não consegue, como vocês, fazer o encaminhamento do paciente. A gente não tem rede de apoio. Então, se faltou frasco de hemocultura, o paciente vai ficar sem fazer uma hemocultura. Se faltou glicose, o paciente não tem para onde recorrer. A gente não tem rede de apoio.

Entrevistador: Certo.

Entrevistada: Então, a gente cobra bastante agilidade nessas notificações dos nossos executores. A gente tem muitos, muitos contratos, então é algo bem complexo e delicado. A gente não consegue fazer esse gerenciamento e alinhamento com todos os executores, a gente não tem uma comissão fixa de execução de contratos, então é algo até que a gente gostaria que acontecesse: uma comissão exclusiva para execução dos nossos contratos. Mas hoje, infelizmente, não é a realidade da Secretaria, então a gente percebe que a gente é bem impactado também por conta do executor, porque é alguém que está lá na bancada, assumiu a execução do contrato e não tem o conhecimento necessário para fazer aquele trabalho adequadamente. Vai aprendendo com o tempo, enfim. É algo que a gente sente bastante falta e que impacta, que seria o executor conseguir fazer todo esse trabalho de acompanhamento da melhor forma.

Entrevistador: É, realmente, não é fácil. Quando o contrato corre bem, é mais fácil, não é? Mas quando dá problema realmente é difícil, é muita decisão. Precisa realmente ter um conhecimento, uma experiência.

Entrevistador: Uma outra pergunta que eu elaborei aqui, que a gente já até abordou. Ocorre de empresas que já descumpriram contrato anterior voltarem a vencer a licitação?

Entrevistada: Então, é uma prática isso, infelizmente.

Entrevistado: a minha próxima pergunta seria se vocês têm alguma solução em mente. Acho que você comentou que seria a parte da apuração da responsabilidade ser mais rápida para dar tempo, talvez de impedir.

Entrevistada: Se não me engano, pela legislação, não tem um prazo definido para o órgão fazer essa apuração, não é? Então acaba que você não tem essa penalização no tempo que a gente gostaria que ocorresse.

Entrevistador: Certo. Uma última pergunta. Em relação à nova Lei de Licitações e Contratos, 14.133/2021, que passa a valer com exclusividade agora, a partir de 1 de abril de 2023, vocês conseguiram identificar alguma, alguma inovação nessa lei que possa ajudar nisso que a gente conversou, na gestão dos contratos? Tem alguma coisa que vocês já viram que pode ser melhor do que a legislação anterior?

Entrevistada: Como é algo novo, a gente ainda não conseguiu sentir isso, mas algo que eu achei bem interessante, que eu acho que vai ajudar bastante a área técnica, é o novo elemento que agora a gente vai ter que fazer antes do termo de referência, do projeto básico, no caso dos processos emergenciais, que é o estudo técnico preliminar. Nele a gente vai ter a possibilidade de conseguir levantar muita coisa e subsidiar mais ainda a elaboração do elemento técnico, do TR. Então a gente já vem fazendo esse estudo técnico. Em alguns processos a gente já tem feito, mas eu não consegui sentir ainda.

Entrevistador: Sentir um resultado, não é? E geralmente os contratos de vocês tem 12 meses?

Entrevistada: O que a gente tem feito de 2020 para cá? A gente tem feito por SRP, desse SRP a gente gera uma ata. E como a maioria dos nossos contratos é para fornecimento contínuo, tem seu entendimento com o Tribunal de Contas de que por conta desse fornecimento, já que envolve equipamento, prestação de serviço, enfim, a gente consegue do contrato que foi gerado a partir dessa data, a gente consegue prorrogar esse contrato por até cinco anos, como se fosse uma contratação tradicional. Então é esse modelo que a gente vem aplicando na Secretaria.

Entrevistador: Agora, a NLLC permite que a contratação seja mais longa também no caso de fornecimento contínuo, como é o caso de vocês. Permite contratações por até cinco anos. Você acha que seria interessante fazer um contrato um pouco mais longo, por mais do que 12 meses? E eventualmente prorrogar depois?

Entrevistada: Nos nossos contratos que envolvem equipamento a gente faz para cinco anos.

Entrevistador: Sim, no caso vai prorrogando, não é?

Entrevistada: Vai prorrogando. Exatamente. Até porque é muito complicado você ficar trocando de equipamentos anualmente. Enfim, tem todo aquele processo de alteração de máscara, de laudo, treinamento de equipe, adequação de espaço para colocar a máquina para a empresa. Eu acho que isso também não é nada vantajoso. Então, se a gente faz um processo para um ano, com certeza a gente vai pagar mais caro por isso, certo? Sim, porque apesar de o valor do equipamento não estar teoricamente lá abrangendo o valor do insumo que ela entrega, na prática, a gente sabe que isso ocorre. Então, com essa possibilidade da prorrogação por até cinco anos a gente consegue valores de de insumos mais baixos.

Entrevistada: Cinco, três anos. A gente já teve processos com três anos, mas hoje a gente vem renovando por até cinco anos. Claro que se a gente tem um contrato que está problemático, a gente tem a prerrogativa de cancelar unilateralmente esse contrato. Tem até algumas situações que hoje a gente está avaliando isso.

Data de aplicação 28/02/2023.

Muito obrigado pela contribuição,

MAJ. QOBM/Compl. VINICIUS MEYRELLES **MARQUES**.

(APÊNDICE/2ª Parte/Entrevista dirigida ao auditor externo do TCU)

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE ALTOS ESTUDOS PARA OFICIAIS COMBATENTES**

ENTREVISTA AO AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO DO TCU

Orientações

Ilmo. Sr. Sandro Henrique Maciel Bernardes – auditor de controle externo do TCU, as perguntas que se seguem objetivam colher informações como subsídio para o trabalho monográfico deste Oficial-Aluno no Curso de Altos Estudos para Oficiais, com o tema: “GESTÃO DE COMPRAS NO LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS DA POMED: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI Nº 14.133/2021 (NOVA LEI DE LICITAÇÕES)”.

Antes de iniciar, é importante esclarecer que este estudo tem a finalidade de Investigar os impactos da Lei nº 14.133/2021 na gestão das contratações de testes reagentes com a cessão de equipamentos em regime de comodato para o LABOR.

Perguntas

Entrevistador: Eu tenho a primeira perguntinha aqui, eu vou fazê-la um pouquinho longa, mas vamos lá.

Entrevistado: Contrato mais longos conseguem atrair empresas mais bem estruturadas, por conta do fluxo de caixa que esses contratos mais longos podem gerar. Então quando eu tenho um contrato que tem um período, por exemplo, de 12 meses, a empresa que tem um fluxo de caixa estruturado não tem tanto interesse, porque ela tem que depreciar os equipamentos que vai utilizar, por exemplo, no comodato nesse período mais curto. Se ela tem um contrato mais longo, uma garantia de que aquele equipamento vai ser utilizado por mais tempo, além de ela investir mais nesse equipamento que podem ser mais de conta, ela pensa na garantia da entrada de recursos, de dinheiro mesmo. Ela pensa em manter um fluxo de receitas para que ela possa puxar, por exemplo, o custo fixo dela de um projeto, de um negócio, para poder liberar esforços para outras atividades. Ou seja, garantindo um contrato mais longo, ela consegue manter um fluxo e olhar para as outras atividades pensando em inovar e melhorar nessas outras atividades também. Em suma, contratos mais longos supostamente e teoricamente atraem empresas mais bem estruturadas por conta do fluxo de receitas.

Entrevistador: Entendi. Muito bem. E assim, ainda nesse assunto, o senhor acha que seria interessante uma contratação já mais longa? Claro que teria uma série de

coisas que a gente teria que avaliar, não? Mas o senhor acha que seria interessante fazer já uma contratação já de cinco anos ou fazer um pouco menor e prorrogar? O que o senhor acha nesse sentido? A lei inovou alguma coisa nesse sentido?

Entrevistado: Maravilha de pergunta, major. Inovou. Na realidade, no artigo 57, inciso II, havia a previsão de que as prorrogações tivessem que ocorrer por iguais e sucessivos períodos. Apesar de o Tribunal de Contas não ser muito, diria, intransigente com relação a essas prorrogações por períodos iguais, o Tribunal entende que poderia ser feito por períodos distintos as prorrogações, mas a lei anterior dizia isso. Na NLLC, não. A NLLC, nos artigos 106 e 107, fala que contratos de serviços contínuos podem ter a duração de até cinco anos. Como a gente está em um período de experimentação, major, e eu tenho a firme convicção de que a prorrogação é um momento de você reavaliar o contrato, nessa nova circunstância, nessa nova realidade, eu pensaria em fazer um contrato com prazo inicial não tão grande, por exemplo, de 12 meses, já colocando no contrato a possibilidade de prorrogação por 48 meses, de imediato após os primeiros 12 meses iniciais, para que a gente pudesse avaliar a performance da empresa nesses 12 meses iniciais, garantindo a ela como se fosse uma espécie de bônus, um prêmio, caso ela tenha essa performance muito bem avaliada, ou seja, dizendo para a empresa de forma bem direta, se ela for bem no primeiro período, ela ganha um segundo período enorme no qual ela vai garantir um fluxo de receitas interessante. Eu faria mais ou menos essa modelagem, aproveitando a oportunidade que a nova lei garante.

Entrevistador: Muito bem, professor. Eu mesmo nem tinha conhecimento dessa possibilidade. É uma novidade aí para a gente. Muito bom, então vamos para a segunda pergunta: A nova lei de licitações e contratos prevê a contratação de remanescentes de obra, de serviço ou fornecimento contínuo em consequência de rescisão contratual. A lei nº 8666 trazia essa previsão dentro do capítulo de dispensas. Que inovações práticas a nova lei traz nesse sentido? Facilitaria, na opinião do senhor, essa contratação do remanescente de obra ou de serviço de fornecimento contínuo?

Entrevistado: Com certeza, sim. Como a legislação anterior exigia a abertura de um processo de dispensa para contratar o que ficou faltando, o tal do remanescente, havia um procedimento mais rígido e mais longo, certo? Afinal você teria um outro processo a ser aberto com toda uma tramitação processual. Além disso, na legislação anterior, quando a gente teria que contratar o remanescente em função de uma rescisão, a administração só poderia chegar no máximo no preço do primeiro colocado, o que convenhamos não é muito inteligente, porque se fosse para o segundo chegar ao preço do primeiro, ele já teria chegado e teria vencido a licitação. Então, isso é muito pouco atrativo hoje. É pouco inteligente essa solução adotada pela legislação anterior. Quanto à nova lei, primeiro de tudo, na nova lei, o remanescente que está no artigo 90, não exige a abertura de novo processo. Você vai aproveitar a contratação anterior e tentar negociar com o segundo colocado para assumir o preço do primeiro, em função de uma rescisão. Já não é mais uma dispensa, é a mesma contratação. Além disso, a legislação permite que a gente contrate o segundo pelo preço dele mesmo, quando o segundo não aceitar o preço

do primeiro e nenhum dos demais remanescentes aceitar esse preço do primeiro, o que vai acontecer naturalmente, não é?

Entrevistado: E também cria um ambiente comercial mais interessante, porque quando eu tenho, por exemplo, quatro empresas participantes e eu convoco o segundo para tentar honrar o preço do primeiro e não aceita, eu passo a negociar com o terceiro dizendo para o segundo "Olha, se você não aceitar o preço do primeiro, o terceiro pode aceitar e aí você passa a vez. Então, por tudo, por todos os aspectos, a nova lei traz um procedimento muito mais flexível, muito mais, teoricamente, célere do que a legislação anterior proporciona. Essa é a minha opinião.

Entrevistador: Muito bem. E ainda falando na rescisão, só para a gente tentar ver aqui resumidamente, como seria essa rescisão? Se puder resumir, o que deveria ser feito pelo fiscal do contrato para que tenha um embasamento para essa rescisão? O que seria necessário para motivar essa rescisão do ponto de vista processual? Como que seria?

Entrevistado: Então, basicamente quando a gente está falando de rescindir por culpa, a gente fala da abertura de um procedimento de contraditório. Afinal, a gente está tirando do ex-primeiro colocado, aquele que vai perder o contrato, a oportunidade de gerar receita. Esse é um processo que talvez demande um pouco mais de tempo. Agora, quando você fala em rescisão de comum acordo, aí o procedimento é mais rápido, bem mais rápido. Por acordo, seria você propor para essa primeira colocada que ela simplesmente abre a mão do contrato, que ela deixe de ter o contrato. Seria antes de puni-la. Qual é a vantagem disso? Que ela não teria nos assentamentos dela como empresa uma punição registrada que pode prejudicá-la no futuro. Então, em tese, para a empresa seria também bom romper o contrato. Agora, qual é o problema disso, major, juridicamente falando? Antes de chegar a um nível de performance muito ruim, ou seja, antes de chegar a um nível de performance onde o contrato não dá mais para ser administrado por conta das infrações, o fiscal deve se fazer presente nas contratações para entender que aquele contrato já não vale mais a pena. Então isso demanda uma atenção, uma diligência muito grande por parte do fiscal do contrato, uma presença que talvez os contratantes de um modo geral não tenham, mas que os Bombeiros podem ter em função de seu histórico, por ser uma instituição que tem um corpo funcional bem-preparado. Mas, sendo bem claro e objetivo, isso vai demandar uma atenção quanto à fiscalização contratual muito maior do que o que existe normalmente, para compreender que a performance não está atendendo aquilo que se espera.

Entrevistador: Professor, uma última pergunta: Haveria alguma outra inovação relacionada à área de gestão e fiscalização de contratos que o sr. Avalia como impactantes, como uma novidade trazida pela NLLC?

Entrevistado: Na realidade, essa pergunta é muito boa, porque as inovações que temos hoje na nova lei já são práticas administrativas que vinham sendo adotadas por alguns órgãos federais. Acho que uma das principais, se não a principal, seria

atrelar os pagamentos aos resultados, pagar a empresa por aquilo que ela gera de resultados, ou seja, não pagar pela mera disponibilidade de postos de serviços ou mão-de-obra. Por exemplo, pensar num bônus de performance para a empresa caso ela atinja níveis de resultado ótimos, como é na iniciativa privada. Então atrelar o pagamento à performance, pensando-se até em bônus de performance, para mim é a principal novidade no que diz respeito ao acompanhamento contratual. Agora, isso vai demandar das instituições públicas muito mais diligência, muito mais presença, para que a gente não pague simplesmente pela mera disponibilidade, mas para que a gente pague por aquilo que elas entregam efetivamente para a sociedade. Então isso para mim é a principal novidade da NLLC.

Data de aplicação 28/02/2023.

Muito obrigado pela contribuição,

MAJ. QOBM/Compl. VINICIUS MEYRELLES **MARQUES.**