



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL

ERICK GEORGE FERREIRA DE LIMA

**PRÁTICAS DE INTEGRIDADE PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA
NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO ESTADO DO PARÁ**

BELÉM-PA
2025

ERICK GEORGE FERREIRA DE LIMA

**PRÁTICAS DE INTEGRIDADE PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA
NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO ESTADO DO PARÁ**

Trabalho Final apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, da Universidade Federal do Pará, Área de Concentração Direito ao desenvolvimento, negócios públicos-privados e políticas públicas, na linha de pesquisa Regulação e Negócios Públicos Privados na Amazônia, como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Arianne Brito Cal Athias.

BELÉM-PA
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo (a) autor(a)

ERICK GEORGE FERREIRA DE LIMA

**PRÁTICAS DE INTEGRIDADE PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA
NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS DO ESTADO DO PARÁ**

Data de avaliação: 12/09/2025

Parecer:

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Arianne Brito Cal Athias

Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará
Docente Orientadora e Presidente da Banca Examinadora

Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva

Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará
Avaliadora Interna da Banca Examinadora

Profa. Dra. Luma Cavaleiro de Macedo Scaff

Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará
Avaliadora Interna da Banca Examinadora

Dedico aos meu pais, que construíram o alicerce e me ofereceram oportunidades, nesse vasto e complexo mundo, para que eu buscasse crescimento e felicidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Procuradoria-Geral do Estado (PGE/PA), na pessoa da Procuradora do Estado Gabriela Dinelly Rabelo Mareco, diretora da Escola Superior da Advocacia Pública (ESAP) da PGE/PA, por ter sido uma grande incentivadora do conhecimento dentro da Instituição. Sou imensamente grato pela confiança depositada no potencial desta pesquisa e pela oportunidade ímpar de desenvolvê-la.

À professora Arianne Athias, minha orientadora, deixo minha mais sincera gratidão pela orientação atenta, pelas lições generosas e pelas conversas que tanto me ensinaram. Sinto-me profundamente honrado por ter sido seu orientando.

À minha família e aos amigos que sempre celebraram cada conquista, cada pequeno passo adiante, meu eterno agradecimento.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, minha gratidão pelo acolhimento, pela formação crítica e pela oportunidade de enxergar com mais profundidade o mundo amazônico em que vivo. Esse espaço me permitiu expandir horizontes, construir novos caminhos e sonhar com um futuro mais justo.

Agradeço, também, a cada professora e professor do Programa, pelas ricas trocas de conhecimento, pelas experiências compartilhadas e pelo papel fundamental que desempenharam no meu amadurecimento pessoal e profissional.

E, por fim, ao universo — pelas sincronicidades, pelos encontros e pelos aprendizados que me trouxeram até aqui. Muito obrigado.

RESUMO

A governança tem ganhado destaque na Administração Pública brasileira, com foco em uma gestão eficiente, íntegra e voltada para a boa execução das políticas públicas. A Lei 14.133/2021 estabelece objetivos para o processo licitatório, como assegurar a seleção de propostas vantajosas para a Administração Pública, garantir isonomia entre os licitantes e evitar preços abusivos ou inexequíveis. Também visa incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável. Para alcançar esses objetivos, a alta administração dos órgãos públicos foi designada como responsável pela governança das contratações, implementando processos de gestão de riscos, controles internos e monitoramento. Desse modo, o presente estudo propõe uma análise da nova legislação de licitações e de como a governança está relacionada ao contexto das contratações públicas através dos desafios enfrentados pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER/PA), no que tange à problemas na fase preparatória das licitações, os quais envolvem má instrução documental, falta de clareza na definição do objeto a ser contratado, coordenação entre os setores, entre outros, resultando em morosidade, ineficiência ou refazimento dos processos. Na busca por soluções sugere-se a implementação de mecanismos de integridade, alinhadas à nova legislação e às normativas estaduais, visando mitigar riscos, fraudes e aumentar a eficiência e credibilidade na fase preparatória desses processos. A pesquisa adotou uma abordagem exploratória, de natureza qualitativa, na Procuradoria-Geral do Estado do Pará, por meio do Núcleo Consultivo Descentralizado da Administração Direta, no âmbito da SEASTER/PA (PGE/NUCAD/SEASTER), mormente com base nos procedimentos licitatórios mapeados no período de 2023 e 2024, por meio do método indutivo com efeito expansivo, com auxílio de suporte bibliográfico, trabalhos acadêmicos relacionados à temática e banco de dados de setores estratégicos da Secretaria.

Palavras-chave: Administração Pública; governança pública; integridade; licitação; lei 14.133/2021.

ABSTRACT

Governance has been gaining prominence in Brazilian public administration, with a focus on efficient management, integrity and the proper execution of public policies. Law 14.133/2021 establishes objectives for the bidding process, such as ensuring the selection of advantageous proposals for the Public Administration, guaranteeing equality between bidders and avoiding abusive or unfeasible prices. It also aims to encourage innovation and sustainable development. In order to achieve these objectives, the top management of public bodies has been designated as responsible for procurement governance, implementing risk management, internal controls and monitoring processes. In this way, this study proposes an analysis of the new procurement legislation and how governance is related to the context of public contracts through the challenges faced by the State Secretariat for Social Assistance, Labor, Employment and Income (SEASTER/PA), with regard to problems in the preparatory phase of tenders, which involve poor documentary instruction, lack of clarity in the definition of the object to be contracted, coordination between sectors, among others, resulting in delays, inefficiency or redoing of processes. In the search for solutions, it is suggested that integrity mechanisms be implemented, in line with the new legislation and state regulations, in order to mitigate risks and fraud and increase efficiency and credibility in the preparatory phase of these processes. The research adopted an exploratory approach, of a qualitative nature, in the Attorney General's Office of the State of Pará, through the Decentralized Consultative Nucleus of Direct Administration, within the scope of SEASTER/PA (PGE/NUCAD/SEASTER), mainly based on the bidding procedures mapped in the period 2023 and 2024, using the inductive method with an expansive effect, with the help of bibliographic support, academic works related to the theme and a database of strategic sectors of the Secretariat.

Keywords: Public Administration; public governance; integrity; bidding; law 14.133/2021.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|------------|---|
| CF | Constituição Federal de 1988 |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| DFD | Documento de Formalização de Demanda |
| ETP | Estudo Técnico Preliminar |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LGPD | Lei Geral de Proteção de Dados |
| NLLC | Nova Lei de Licitações e Contratos |
| NUCAD | Núcleo Consultivo da Administração Direta |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PCA | Plano de Contratações Anual |
| PGE/PA | Procuradoria-Geral do Estado do Pará |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPGDDA | Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia |
| SEASTER/PA | Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda do Pará |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TR | Termo de Referência |
| UFPA | Universidade Federal do Pará |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 1.1 Problema de Pesquisa | 12 |
| 1.2 Objetivos | 16 |
| 1.2.1 Objetivo Geral | 16 |
| 1.2.2 Objetivos Específicos | 16 |
| 1.3 Justificativa, relevância, aderência ao escopo do programa e contribuição da pesquisa | 17 |
| 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: | 21 |
| 2.1 Objeto do estudo | 21 |
| 2.2 Produto de intervenção | 21 |
| 2.3 Estruturação e caracterização da pesquisa | 23 |
| 3 PROJETO DE REGULAÇÃO | 27 |
| 4 JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO | 45 |
| 5 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 47 |
| 5.1 Governança Pública | 47 |
| 5.1.1 O valor público da governança..... | 49 |
| 5.1.2 A intrínseca relação entre governança pública, desenvolvimento, regulação e políticas públicas..... | 53 |
| 5.1.3 Utilização do poder de compra estatal como instrumento de regulação e promoção de políticas públicas..... | 55 |
| 5.2 Governança nas contratações | 57 |
| 5.2.1 Integridade na fase preparatória do procedimento licitatório..... | 59 |
| 5.2.2 Exigências da fase preparatória..... | 61 |
| 5.3 Governança na fase preparatória dos processos licitatórios da Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER/PA) | 65 |
| 5.3.1 Documento de Formalização de Demanda (DFD) | 67 |
| 5.3.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP) | 68 |
| 5.3.3 Termo de Referência (TR) | 69 |
| 5.3.4 Orçamento estimado | 70 |
| 5.3.5 Mapa de riscos | 71 |
| 5.3.6 Minuta do edital e do contrato | 71 |

| | |
|---|-----------|
| 5.3.7 Agentes públicos participantes dos procedimentos e Princípio da segregação de funções..... | 72 |
| 5.3.8 Outras recomendações propostas nos pareceres jurídicos | 72 |
| 5.4 O poder regulamentar da Administração Pública como meio de implementação e uniformização de processos e estruturas de governança nos processos licitatórios..... | 74 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 77 |
| 7 REFERÊNCIAS | 79 |

1 INTRODUÇÃO

A Lei 14.133/2021 estabelece como objetivos do processo licitatório, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública e o tratamento isonômico entre os licitantes, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Para atingir essa finalidade, estabeleceu que a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Observa-se, ao longo das últimas décadas, que a governança tem ganhado cada vez mais ressonância na administração pública brasileira, tendo como um de seus objetivos, uma gestão eficiente, que busque atender as necessidades da população com a maior vantajosidade possível, de forma íntegra, assegurando a boa execução das políticas públicas.

A partir disso, o presente estudo visa abordar a legislação sobre licitações e contratos, destacando a seara da governança nas licitações e contratações públicas disposta na nova legislação (Lei 14.133/2021), explorando os conceitos de integridade e compliance, analisando a evolução histórica das licitações no Brasil e a transformação do Estado e do serviço público nos últimos anos, junto à ideia de adaptação a uma sociedade mais digital e orientada pelo mercado.

Nesse contexto, a Procuradoria Geral do Estado do Pará regulamentou a matéria e emitiu orientações para o aprimoramento dos procedimentos licitatórios do Estado a fim de maior adequação aos ditames da nova lei.

No entanto, verifica-se na fase preparatória das licitações da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER/PA) problemas como má instrução documental, falta de clareza na solicitação e na solução para a demanda e ausência de coordenação entre os setores responsáveis por tomada de decisões, resultando em morosidade e ineficiência nesses procedimentos, que frequentemente são anulados ou refeitos.

Desse modo, o estudo propõe a implementação de mecanismos de governança para a fase preparatória das licitações do Estado do Pará, em cumprimento à nova legislação de licitações e contratos, sugerindo a adoção de medidas adicionais para promover uma governança pública mais eficaz.

Além disso, o aprimoramento da governança nesse contexto, alinhada às normativas estaduais, visa auxiliar na mitigação de riscos de condutas irregulares, fraudes e corrupção, melhorando a eficiência desses processos e a credibilidade do órgão em análise e da própria Administração Pública Paraense.

1.1 Problema de pesquisa

A pesquisa tem como enfoque a importância da boa governança em processos de licitação pública, corroborada pela recente Lei 14.133/2021, especialmente na mitigação de riscos de integridade, devido à urgência em elevar os padrões da gestão pública.

A Lei 14.133/2021 dispõe no parágrafo único do art. 11, que incumbe a alta administração do órgão ou entidade da responsabilidade pela governança das contratações e do dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar seus objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

De acordo com o artigo 2º, I, do Decreto 9.203/2017, governança é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Já a integridade, na forma do artigo 3º do Decreto 11.529/2023, é o “conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional”.

Sob a perspectiva do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.622/2015 – TCU/Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes), governança das aquisições compreende o conjunto de mecanismos de liderança, capacidades institucionais, estratégia e controle, tendo por escopo o alinhamento entre as políticas e estratégias das aquisições com as prioridades da organização em prol de resultados, a garantia da utilização eficiente de recursos, a otimização da disponibilidade e do desempenho dos insumos adquiridos, o cumprimento dos papéis e obrigações dos atores envolvidos, e a transparência do processo.

No âmbito do Núcleo Consultivo da Procuradoria Geral do Estado do Pará (NUCAD – PGE/PA), em sua atividade descentralizada na Secretaria de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda - SEASTER/PA, por meio do mapeamento de processos realizados no ano de 2023 e 2024, observa-se que a fase preparatória das licitações manejadas neste órgão carece de fortalecimento do princípio da governança.

A Procuradoria Geral do Estado – PGE/PA ficou encarregada do exercício da competência regulamentar em matéria licitatória, segundo o disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 2.939/2023, que dispõe sobre a estruturação dos processos de compra de bens e serviços, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021.

No exercício da competência regulamentar, a PGE/PA editou o Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública, contendo orientações e modelos de conferências de documentos que devem estar presentes nesses procedimentos, no sentido de auxiliar os agentes públicos na aplicação da nova sistemática de compras implantada pela Lei Federal nº 14.133/2021, além do Decreto Estadual nº 2.787/22 que dispõe sobre a dispensa de licitação na forma eletrônica, a Portaria 38/23 e o Parecer Referencial 000006/22.

Assim, as listas de conferência devem ser utilizadas por todos os setores e órgãos da Administração Pública Estadual que trabalham na instrução de processos licitatórios, de forma a padronizar as peças e oferecer maior fluidez nesses procedimentos.

Contudo, no contexto da SEASTER/PA, constatam-se deficiências na elaboração de documentos essenciais como o Documentos de Formalização de Demandas (DFD), o ETP (Estudo Técnico Preliminar) e o TR (Termo de Referência), ausência de planejamento pela alta administração e que pode haver falta de expertise pelos agentes públicos atuantes nesses processos, trazendo insegurança para as contratações públicas a serem realizadas.

Observa-se ainda dificuldade por parte das unidades participantes dos procedimentos licitatórios em atenderem às exigências legais, principalmente os checklists criados para aprimoramento dessa atividade, a serem utilizados justamente no intuito de oferecer os caminhos mais seguros e eficientes para maior integridade dos procedimentos licitatórios.

Outra dificuldade identificada está relacionada as atribuições a serem exercidas por cada setor ou por cada servidor público responsável na demanda, o que se traduz em aparente descompasso com o princípio da segregação de funções, que também ganha destaque na nova legislação.

Nesse contexto, a fim de fornecer aportes teóricos para respaldar os objetivos da pesquisa, adotamos um recorte temporal que se inicia a partir da década de 1990, com o movimento conhecido como Nova Administração Pública, apresentando seus trajetos e contextos políticos, até à Administração Pública do século XXI, a mais digital.

Em seguida, perpassamos para análise de algumas remodelações institucionais que foram surgindo na administração pública brasileira, com a emergência de novas doutrinas administrativas a medida em que o termo “governança” foi adquirindo maior evidência no cenário de políticas públicas nacionais.

Posteriormente, procedemos à análise dessa nova “diretriz” e seus desafios no contexto das instituições estatais, correlacionando essas novas transfigurações que foram intensificadas, sobretudo com a pandemia do Covid-19, impactando no aspecto da modernização e inovação observados na Administração Pública contemporânea.

Essas reflexões visam subsidiar o entendimento de como esses eventos passados impactaram na visão que as instituições públicas têm atualmente, o que se percebe na própria evolução legislativa na seara das licitações e da governança no Brasil e, a partir daí, contribuímos com ferramentas capazes de atenuar possíveis falhas na gestão pública.

Mazzucato (2014), em seu livro “O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, propõe que o Estado tem sido profundamente atacado por meio de imagens de seu caráter burocrático e inerte, e que, embora a inovação não seja o principal papel do Estado, desempenhar um papel empreendedor na sociedade, talvez seja a maneira mais eficiente de defender sua existência, e tamanho, de maneira proativa.

Ademais, as mudanças acerca do conceito de serviço público também merecem destaque na pesquisa proposta, uma vez que a redefinição do papel do Estado Brasileiro na prestação de serviços públicos, que aconteceu sobretudo no final do século XX, traria uma faceta econômica para atividades que sempre foram consideradas serviços públicos, tendo como fundamento a eficiência e com base da ideologia do mercado.

Por meio dessas ideias, observamos que os conceitos tratados acima destacam a busca da Administração Pública Brasileira por uma atuação mais interventora, primando por transparência, inovação, segurança nos atos administrativos e por modelos ou ferramentas que possam ser usadas a fim de aprimorar a gestão pública, posicionando princípios como o da governança em patamares de maior relevância.

Portanto, para a aplicação da nova lei, reivindica-se a criação e o fortalecimento das estruturas de governança, de forma a contribuir para uma Administração Pública mais íntegra e que seja capaz de assegurar a boa execução das políticas públicas.

Diante deste cenário e visando contribuir para a melhoria do ambiente regulatório sobre o assunto, busca-se identificar quais fundamentos doutrinários e normativos devem orientar a elaboração de um regulamento que disponha sobre implementação de processos e estruturas

para a fase preparatória relativa aos processos licitatórios no âmbito da Administração Pública do Estado do Pará, com vistas à consolidação de práticas de governança nas contratações públicas.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral:

Esta pesquisa tem como propósito legitimar os preceitos da nova legislação de licitações e contratos, no que tange à governança, cuja proposta central é a elaboração de um regulamento que estabeleça a integridade como princípio norteador das licitações em toda a Administração Pública Paraense, visando orientar as condutas das unidades administrativas e dos agentes públicos, assegurando maior higidez, efetividade e eficácia nas contratações futuras.

1.2.2 Objetivos Específicos:

- a) Apresentar a relevância da temática da governança e da integridade nas licitações públicas, inclusive na fase preparatória, auxiliando a alta administração dos órgãos e entidades do Estado do Pará na condução dos processos, conforme propõem a legislação e os estudos sobre o tema;
- b) Proporcionar maior segurança para os envolvidos nas licitações públicas nos momentos de tomada de decisão;
- c) Demonstrar a importância do comprometimento da Administração Pública Paraense com a governança pública;
- d) Reforçar a credibilidade nas licitações públicas, cooperando na melhoria do clima organizacional dos entes públicos do Estado do Pará;
- e) Estruturar os elementos encontrados, extrair as melhores práticas e conceitos, averiguar os itens controversos e propor uma regulamentação que legitime os preceitos da nova legislação de licitações e contratos relacionados à governança e à integridade pública.

1.3 Justificativa, relevância, aderência ao escopo do programa e contribuição da pesquisa

A Constituição Federal de 1988 e a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021) trazem a licitação como regra para a realização das contratações públicas e os princípios a serem observados no procedimento. Há um olhar zeloso do legislador para a regularidade das contratações públicas, dada sua magnitude, que justificam tal encargo.

Nos últimos anos, as ideias de eficiência, aumento de produtividade e qualidade, redução de gastos que oneram as finanças públicas e alcance de resultados mais significativos, têm permeado a construção de modelos de gestão no setor público que adotem a alta competência na direção da máquina administrativa. Assim, adotar modelos de governança se tornou imprescindível em diversas áreas do Estado.

Na nova legislação, consta no parágrafo único do art. 11, que incumbe a alta administração do órgão ou entidade da responsabilidade pela governança das contratações e do dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar seus objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Portanto, a aplicação da nova lei exigirá a criação e o fortalecimento das estruturas de governança em todas as áreas da administração pública, contribuindo para uma Administração Pública mais íntegra e que seja capaz de assegurar a boa execução das políticas públicas.

A governança se apresenta como uma temática relevante do novo marco legal nacional de licitações e contratos, fazendo com que todos os entes da Federação atentem para a exigência de mudança de cultura no processo de compras, elevando o processo de licitações e contratos para o patamar estratégico da gestão, com a adoção de mecanismos para seu aperfeiçoamento.

Para Marchessault (2013), quando se leva em conta tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, a contratação pública é reconhecida como a atividade governamental mais vulnerável ao desperdício de dinheiro público, à ineficiência, à má gestão e corrupção, de acordo com pesquisas realizadas pelo Banco Mundial e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Fortini e Motta (2016), fundamentados nos relatórios apresentados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e Transparência Internacional, afirmam que os custos com a corrupção no procedimento licitatório alcançam grandes quantias, afetando a economia e os direitos sociais dos cidadãos.

Para os autores supramencionados, a corrupção adiciona o custo de 25% (vinte e cinco por cento) aos contratos públicos em países em desenvolvimento, valores que afetam diretamente a economia e os serviços públicos.

De acordo com Marçal Justen Filho (2021), a nova legislação atribui uma margem maior de autonomia para a Administração modelar cada licitação. Maior autonomia implica maior responsabilidade. Por isso, planejamento, governança pública, transparência e capacitação são conceitos nucleares da Nova Lei de Licitações e Contratos para nortear a atividade administrativa.

Nesse contexto, na linha da relevância social do objeto da pesquisa, o Governo do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), desenvolve, de forma contínua, programas e políticas de assistência social e empregabilidade, prezando pela garantia de direitos e atendimentos, principalmente às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Conforme dispõe o artigo 47 da Lei 8.096/2015, que trata sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, a SEASTER/PA tem por missão institucional promover com qualidade e efetividade o desenvolvimento social, garantindo aos cidadãos, especialmente aos dos grupos da população em situação de vulnerabilidade social, direito e acesso à assistência social, à segurança alimentar e nutricional, à promoção do trabalho, geração de emprego e renda.

O órgão promove programas como o Abrigo para pessoas em situação de rua, o Primeiro Ofício, o Vale Gás, o Qualifica Pará, o Renda Pará e o Água Pará. Também presta serviços de combate ao sub-registro, de qualificação profissional, de acolhimento de crianças, mulheres e idosos em situação de vulnerabilidade, entre outros.

Desse modo, através do Núcleo Consultivo da Administração Pública Direta e Indireta, unidade descentralizada da Procuradoria Geral do Estado do Pará, em atividade na SEASTER/PA, constata-se, por meio do mapeamento dos procedimentos licitatórios, uma série de problemas que podem afetar as estruturas de integridade do órgão.

Frequentemente percebe-se que estes procedimentos não são instruídos com as informações necessárias, que o planejamento da contratação não ocorre de forma regular, que por

vezes não há clareza nos produtos e serviços a serem adquiridos e que, documentos essenciais para a higidez das licitações, como o Documentos de Formalização de Demandas (DFD), o ETP (Estudo Técnico Preliminar) e o TR (Termo de Referência), são costumeiramente mal instruídos.

Além disso, observa-se grande dificuldade por parte das unidades participantes dos procedimentos licitatórios em atenderem às exigências legais determinadas por normativos (checklists) elaborados pela PGE/PA, na sua missão de auxiliar juridicamente o Estado.

Desse modo, dado o exemplo prático da SEASTER/PA e a experiência profissional com a análise processual das licitações do órgão em destaque, observamos que, por serem um dos principais meios pelos quais a população recebe as políticas públicas, estruturas de governança nas licitações e contratos são essenciais para resultados mais eficientes para a máquina estatal.

Além disso, a Procuradoria Geral do Estado – PGE/PA ficou encarregada do exercício da competência regulamentar em matéria licitatória, segundo o disposto no art. 3º, §1º, do Decreto nº 2.939/2023, que dispõe sobre a estruturação dos processos de compra de bens e serviços, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021.

Diante disso, torna-se relevante para a PGE/PA, que tem como missão exercer a representação judicial e extrajudicial do Estado, e sendo instrumento de promoção da justiça e do desenvolvimento da sociedade, aprofundar as ideias e conceitos do princípio da governança e disseminar o conhecimento jurídico do tema objeto deste estudo aos órgãos e entidades que assessoram, estimulando e cobrando a adoção de boas práticas de governança e de gestão, inclusive por meio da regulamentação do assunto.

Nesse sentido, esta pesquisa pode ser decisiva e impactar significativamente o rito procedimental das licitações operadas na SEASTER/PA, com efeito expansivo para outros órgãos da Administração Pública Paraense, bem como, na geração de políticas estatais que poderão ser concluídas de forma cada vez mais idônea.

O produto se encaixa, portanto, na Linha de Pesquisa 02 “Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia”, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA/UFGA), já que intervir na realidade dos procedimentos licitatórios realizados pela Administração Pública Paraense torna-se importante para a compreensão dos desafios na consecução de políticas públicas e consequente desenvolvimento da região amazônica.

Os resultados do trabalho e seus desdobramentos, portanto, poderão contribuir, sobremaneira, para a compreensão, por parte da comunidade acadêmica, de que esse tipo de iniciativa

pode impactar na transformação da realidade da região amazônica através da implementação e reconhecimento da governança pública e da integridade nos procedimentos licitatórios.

Por outro lado, a pesquisa pode estimular positivamente outros órgãos públicos a adotarem as ideias da integridade na fase preparatória das licitações públicas promovidas, fomentando uma melhoria do ambiente regulatório, trazendo maior segurança jurídica nas futuras contratações.

Por fim, as conclusões obtidas a partir do contexto prático da SEASTER/PA, poderão ser utilizadas por toda a Administração Pública Paraense, estimulando os gestores a adotarem as orientações e parâmetros propostos, internalizando a regulamentação no âmbito de suas instituições, assim como pelos licitantes ou fornecedores que contratam com o setor público, para que possam exigir o cumprimento da função regulatória dos procedimentos licitatórios, sobretudo na fase preparatória.

O resultado da pesquisa também tem relevância para os órgãos de controle externo e atua como parâmetro para o controle social, uma vez que oferece substrato informativo para subsidiar fiscalizações voltadas à regularidade e higidez das licitações públicas e as contratações governamentais.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:

2.1 Objeto do estudo

O desenvolvimento do estudo ocorreu de forma predominantemente jurídica, considerando a formação profissional do pesquisador e em aderência à linha de pesquisa desenvolvida pelo Programa de Pós-graduação (PPGDDA/UFPA), envolvendo também uma pesquisa interdisciplinar, já que a temática envolve conceitos de direito, Administração Pública, gestão pública e políticas públicas.

O objeto de pesquisa tem como enfoque a boa governança em processos de licitação pública, corroborada pela recente Lei 14.133/2021, especialmente na mitigação de riscos de integridade, devido à urgência em elevar os padrões da gestão pública.

O art. 11 da Lei 14.133/2021 dispõe que incumbe a alta administração do órgão ou entidade da responsabilidade pela governança das contratações e do dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar seus objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Portanto, para a aplicação da nova lei, reivindica-se a criação e o fortalecimento das estruturas de governança, de forma a contribuir para uma Administração Pública Paraense mais íntegra e que seja capaz de assegurar a boa execução das políticas públicas.

Feita esta delimitação, cumpre explicar a seguir a escolha metodológica e como a pesquisa foi desenvolvida.

2.2 Produto de intervenção

O PPPGDA, onde a presente pesquisa está inserida, propõe quatro opções como produto do Mestrado (FISCHER et. al., 2021), quais sejam: i) dissertação; ii) estudo de caso; iii) projeto regulatório; e iv) processos e técnicas.

Considerando os objetivos do estudo, o modelo de pesquisa mais aderente com a finalidade pretendida se amoldou ao projeto regulatório, já que envolveu a elaboração de uma proposta de regulamentação sobre a governança na fase preparatória das licitações públicas.

O Projeto Regulatório visa ser um instrumento de governança para a Administração Pública, conferindo caráter cogente para condutas que deverão ser observadas pelos agentes

que atuam no fluxo procedimental das licitações públicas, ajudando a fomentar a conscientização, mudança cultural, visão, atitude, direção e controle.

A partir da delimitação do problema, entendeu-se adequado a formatação deste produto, sob a forma de um Decreto, ato normativo do Poder Executivo, o qual encontra-se abaixo da lei na hierarquia das normas jurídicas, ou seja, não podem contrariar a lei que regulamentam, nem podem criar ou alterar direitos e deveres.

A utilização desse instrumento legislativo se justifica por ser um ato normativo do Poder Executivo apto a regulamentar e detalhar leis e dispor sobre a organização da administração pública e por ser mais amplo, podendo afetar a esfera de diversos órgãos ou setores, portanto, tendo a especificidade, o alcance, a aplicabilidade e o caráter vinculante como características que o tornam adequado para lidar com a complexidade e a dimensão das questões relacionadas à governança nas licitações públicas.

A Procuradoria-Geral do Estado teve um papel de liderança na construção da legislação em matéria licitatória, de modo que o objeto a ser fomentado, com colaboração intelectual de Procuradores do Estado, se mostra de extrema relevância não só jurídica, mas para todos os atores envolvidos nos procedimentos previstos na Lei Federal nº 14.133/2021.

O produto de intervenção, além da fundamentação baseada em pesquisa doutrinária e jurídica, também se amparou em normativas estaduais que disciplinam a política de governança e gestão nas contratações públicas. Entre elas, destacam-se a Portaria nº 043/2024/FCG, publicada no DOE nº 35.762, de 28 de março de 2024, no âmbito da Fundação Carlos Chagas, e a Portaria nº 097/2024-IASEP, de 09 de abril de 2024, veiculada no DOE nº 35.776, no âmbito do Instituto de Assistência aos Servidores do Estado do Pará (IASEP).

Observa-se, nesse ponto, um movimento normativo, ainda que incipiente, do Estado do Pará na construção de diretrizes voltadas à macrogestão das licitações e contratos. Tal movimento evidencia a busca por alinhar-se aos princípios da governança e da integridade, em consonância com os ditames estabelecidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).

Assim, essa formatação oferece um meio eficaz para promover a padronização, a transparência, a eficiência e a segurança jurídica, impactando no planejamento e organização dos entes estaduais, assim como trazendo a moralidade, a unicidade e a integração para o ambiente interno dos setores responsáveis por onde perpassam o fluxo procedimental licitatório.

2.3 Estruturação e caracterização da pesquisa

A organização do raciocínio da pesquisa foi a dedutiva, partindo das teorias e normas gerais para argumentos particulares. Inicialmente, a partir uma pesquisa bibliográfica, com base em fontes secundárias, foi explorado o conceito de governança pública como instrumento estratégico da Administração contemporânea, estruturando-se em três subeixos: os fundamentos teóricos e legais da governança pública; sua relação com desenvolvimento, regulação e políticas públicas; e o papel do poder de compra estatal como indutor dessas políticas.

Nesse momento, foram apresentados os principais conceitos de governança, a partir do Decreto Federal nº 9.203/2017, do Decreto Distrital nº 39.736/2018 e do entendimento do TCU (2018), demonstrando sua distinção em relação à gestão e evidenciando sua função de avaliação, direcionamento e monitoramento da ação estatal.

Na seção 5.1.1, foram incorporadas as ideias de Moore (1995), Barreto e Vieira (2009) e da CGU (2017) sobre a geração de valor público, integridade e accountability. A governança é apresentada como meio para o fortalecimento das instituições, por meio de práticas que assegurem o alinhamento entre planejamento, liderança, ética e resultados.

Na sequência (seção 5.1.2), discute-se a interdependência entre governança pública, regulação e políticas públicas, relacionando autores como Dallari Bucci (2006), Fonte (2015), Saravia (2006), Justen Filho (2002) e Coelho e Neves (2017). A partir desse referencial, o texto evidencia o papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento, com destaque para as peculiaridades da região amazônica.

A análise converge para a necessidade de um Estado estrategista, conforme defendido por Mazzucato (2014) e Salomon (2022), que atue de forma descentralizada e em rede, superando modelos burocráticos tradicionais, como também alertado por Bitencourt Neto (2017) e Athias (2024).

A seção 5.1.3 aprofunda o uso do poder de compra estatal como ferramenta regulatória e de promoção de políticas públicas, conectando os conceitos da Lei nº 14.133/2021 aos valores constitucionais do art. 174 da CF/88. Autores como Niebuhr (2023), Estorninho (2012), Ferraz (2009), Câmara e Frossard (2010) e Grau (2012) fundamentam a discussão sobre o uso estratégico das licitações públicas não apenas como mecanismo de eficiência, mas como vetor de inovação, sustentabilidade, inclusão e desenvolvimento produtivo.

A contratação pública é apresentada como mecanismo estruturante da governança e da integridade, em consonância com as diretrizes da NLLC.

Conclui-se que a governança pública, quando integrada à gestão de riscos, à integridade institucional e ao poder regulamentar, constitui pilar essencial para a construção de uma Administração pública responsiva, ética e estratégica.

O tema se articula com os demais capítulos do trabalho ao evidenciar que a efetivação da governança depende de normas bem estruturadas, liderança comprometida e instrumentos como regulamentos, códigos de conduta, planos de contratação, checklists, etc., aplicáveis também à realidade da SEASTER/PA.

Em segundo momento, a abordagem foi estruturada em três partes fundamentais: a contextualização da evolução histórica e normativa das licitações públicas no Brasil; a incorporação da governança como eixo estruturante na Nova Lei de Licitações; e a ênfase na integridade e no planejamento como elementos centrais da fase preparatória dos certames. A seção se apoia em autores como Alves (2020), Justen Filho (2021), Marchessault (2013) e Fortini & Motta (2016), bem como em jurisprudência do TCU (Acórdão nº 2.622/2015) e diretrizes da OCDE e CGU.

A análise inicia destacando a importância da governança nas contratações públicas como meio de assegurar eficiência, economicidade e integridade. Aponta que a Lei 14.133/2021 inova ao atribuir à alta administração a responsabilidade direta pela governança dos processos licitatórios (art. 11, parágrafo único), integrando práticas de gestão de riscos, planejamento e controle interno. O conceito de governança aplicado às aquisições é reforçado pela jurisprudência do TCU, destacando liderança, estratégia e mecanismos de transparência.

No subtópico 5.2.1, a pesquisa trata da integridade como princípio estruturante da governança pública, com base em Barreto e Vieira (2009), OCDE (2018) e documentos da CGU (2015). A integridade é apresentada como vetor que orienta o comportamento ético dos agentes públicos e como pilar para a prevenção da corrupção.

Nesse momento, diferencia-se os mecanismos éticos e de compliance, que atuam conjuntamente na construção de uma cultura institucional íntegra, gerando impactos positivos na confiança pública e na eficiência dos contratos.

Já em “5.2.2 Exigências da fase preparatória”, desenvolve-se um estudo aprofundado sobre o papel do planejamento na nova legislação. A Lei nº 14.133/2021 conferiu protagonismo à fase preparatória (art. 18), exigindo compatibilidade com o Plano de Contratações Anual (PCA), elaboração de estudo técnico preliminar, termo de referência ou projeto básico, definição de objeto, estimativa de custos e análise de riscos.

Autores como Marçal Justen Filho, Rafael Oliveira e Joel Niebuhr são utilizados para reforçar a importância dessa etapa como garantia da eficiência e prevenção de falhas ou ilegalidades.

A conclusão do tópico reforça que a governança, aliada à integridade e ao planejamento qualificado, é condição necessária para licitações mais eficazes, transparentes e alinhadas ao interesse público. Ao tratar o poder de compra estatal como instrumento estratégico de regulação, o texto evidencia que a boa governança nas contratações é essencial para garantir não apenas legalidade, mas também resultados efetivos nas políticas públicas.

No tópico 5.3, estruturou-se uma análise aplicada e empírica com base no contexto da SEASTER/PA. Inicialmente, foram contextualizadas as competências institucionais da SEASTER à luz da Lei Estadual nº 8.096/2015, ressaltando-se sua atuação em políticas públicas voltadas à população em vulnerabilidade. A partir desse enquadramento institucional, introduziu-se a relevância da governança nas contratações públicas como condição para assegurar eficiência, legalidade e integridade.

Nessa etapa da pesquisa, a análise voltou-se para o mapeamento técnico-jurídico da fase preparatória das licitações no órgão, a partir da atuação do NUCAD/PGE. Foram utilizadas como base legal a Nova Lei de Licitações, especialmente os artigos 11, 18, 53 e 169, além de decretos estaduais correlatos (nº 2.227/2022 e nº 2.939/2023).

A investigação apoiou-se na análise de pareceres emitidos entre 2023 e 2024, permitindo identificar pontos críticos como a ausência de planejamento, falhas técnicas nos documentos preparatórios, imprecisões na definição do objeto, e ausência de aprovação formal.

O desenvolvimento deste tópico foi estruturado com base na análise doutrinária, normativa e institucional da NLLC, abordando suas inovações quanto à governança pública, à integridade nas contratações e à fase preparatória do processo licitatório.

As principais fragilidades identificadas foram organizadas por eixos: deficiência na elaboração de Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e Termos de Referência (TR); falhas no planejamento e orçamentação; inexistência de atos formais de aprovação; ausência de compatibilidade entre pesquisa de preços e especificações; e omissão na regulamentação da política de governança e do Plano de Contratações Anual (PCA).

Estes achados indicam uma lacuna na institucionalização de práticas compatíveis com os padrões exigidos pela legislação vigente.

Por fim, tópico 5.4 foi estruturado com base em uma abordagem doutrinária e normativa. Inicialmente, o tema foi introduzido pela análise da Lei nº 14.133/2021, que confere protagonismo à alta administração para regulamentar internamente aspectos técnicos e procedimentais das contratações, com o objetivo de garantir integridade, eficiência e alinhamento com o planejamento estratégico.

A fundamentação teórica teve como base a obra de José dos Santos Carvalho Filho (2023), que conceitua o poder regulamentar como uma prerrogativa administrativa para complementar a lei, sem alterá-la. Também se discutiu a tendência contemporânea da “deslegalização”, que permite maior flexibilidade normativa à Administração, a fim de adequar regras às realidades locais. Esse raciocínio sustenta a delegação de competências normativas aos gestores públicos, prevista implicitamente na Lei nº 14.133/2021.

Em seguida, a análise incorporou o papel do Estado como regulador da atividade econômica (art. 170 da CF/88) e a relevância dos atos normativos infralegais na construção de políticas públicas. Foram citados o Decreto Federal nº 9.203/2017, o Decreto do DF nº 39.736/2018 e o Código de Conduta da Alta Administração como exemplos de marcos normativos já consolidados sobre governança e integridade no setor público.

Como conclusão propositiva, o trabalho apresenta uma minuta de decreto estadual voltada à regulamentação da fase preparatória das licitações no Estado do Pará, inspirada na realidade observada na SEASTER.

A iniciativa visa mitigar riscos, uniformizar procedimentos e fomentar um ambiente institucional íntegro, reforçando práticas éticas e responsáveis no uso do poder discricionário. Referências como Barreto e Vieira (2009) e Demmke e Moilanen (2003) fundamentam a importância de uma liderança pública ética e transparente como pilar da governança e da confiança social.

3 PROJETO DE REGULAÇÃO

DECRETO Nº XXXX, DE XX DE XXXX DE 202X

Dispõe sobre diretrizes para implementação de processos e estruturas para a fase preparatória relativa aos processos licitatórios de serviços, compras e fornecimentos, de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Pará, com vistas à consolidação de práticas de governança, integridade e planejamento nas contratações públicas, e reforça a obrigatoriedade de observância dos documentos padronizados e das listas de verificação.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso V, da Constituição Estadual, e

Considerando o disposto no parágrafo único do art. 11 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e nos arts. 2º e 4º do Decreto nº 2.939, de 10 de março de 2023, que tratam da governança nas contratações e implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos;

Considerando o decreto nº 2.939, de 10 de março de 2023, que dispõe sobre a estruturação de processos de aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional, e revoga o Decreto Estadual nº 1.504, de 26 de abril de 2021.

Considerando a Portaria nº 38/2023-PGE.G, de 19 de janeiro de 2023, que aprova o “Manual de Fase Preparatória e Dispensa Eletrônica”; e Portaria nº 184/2023-PGE.G, de 21 de março de 2023 que aprova o “Manual de Fase Preparatória de Contratação Pública” como um dos requisitos para que o parecer jurídico possa ser dispensado, conforme previsto no inciso I do § 5º do art. 4º do Decreto Estadual nº 2.787, de 29 de novembro de 2022;

Considerando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a Administração Pública, conforme dispõe o caput do art. 37 da Constituição da República;

Considerando que a adoção de práticas irregulares em processos licitatórios e na formalização de contratos administrativos podem causar danos ao erário e gerar eventual responsabilização administrativa e judicial dos envolvidos, nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940) e Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013);

Considerando a necessidade de aperfeiçoar mecanismos internos relacionados à integridade nos processos licitatórios da Administração Pública Estadual, prevenindo práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, sobretudo na fase preparatória, bem como a necessidade de sistematizar esforços para estimular e fortalecer os mecanismos de governança nas licitações e contratações públicas;

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre diretrizes para implementação de processos e estruturas para a fase preparatória relativa aos processos licitatórios de serviços, compras e fornecimentos, de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Pará, com vistas à consolidação de práticas de governança, integridade e planejamento nas contratações públicas, e reforça a obrigatoriedade de observância dos documentos padronizados e das listas de verificação.

CAPÍTULO I

OBJETO E DEFINIÇÕES

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - governança das contratações públicas: conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle capazes de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis;

II - agente administrativo: pessoa física que possui vínculo profissional com o estado, ao exercer, mediante retribuição financeira, cargo, emprego ou função pública.

III - alta administração: o responsável pela governança das contratações, dotada de poder de decisão para aprovar a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das

contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações;

IV - documento de formalização da demanda (DFD): documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a unidade demandante evidencia e detalha a necessidade de contratação;

IV – documento de oficialização da demanda (DOD): documento que dá início à fase de planejamento e contém o detalhamento da demanda;

V - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

VI - termo de referência: documento que deverá conter os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o bem ou serviço a ser contratado e orientar a execução e a fiscalização contratual;

VII - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução;

VIII - projeto executivo: conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

IX - análise de riscos: levantamento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação, dispendo medidas para eliminar ou reduzir a probabilidade dos riscos se efetivarem, além de ações de contingenciamento para caso seja necessário lidar com os efeitos da ocorrência daqueles cuja probabilidade não foi possível eliminar totalmente;

X – mapa de riscos: instrumento que materializa a análise de riscos e mantém o seu registro e comunicação ao longo de todas as fases da contratação, dispendo medidas para eliminar ou reduzir a probabilidade dos riscos se efetivarem, além de ações de contingenciamento

para caso seja necessário lidar com os efeitos da ocorrência daqueles cuja probabilidade não foi possível eliminar totalmente;

XI - pesquisa de preços: procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública;

XII - fase preparatória da contratação: instrução processual compreendida entre a oficialização da demanda e a publicação do edital de licitação ou a seleção do fornecedor nas contratações diretas, conduzida e coordenada pelo integrante requisitante;

XIII- Plano de Contratações Anual de Bens e Serviços Comuns da Administração Pública Estadual: instrumento de governança, que consolida as demandas de bens e serviços comuns que os órgãos e entidades da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional planejam contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração, na forma do Decreto Estadual nº 2.227, de 16 de março de 2022;

XIV - Plano de Contratações Anual Interno: elaborado pelo órgão com finalidade de orientar e racionalizar suas contratações, bem como subsidiar as informações a serem apresentadas à Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD), quanto aos bens e serviços comuns;

XV - Plano Anual de Capacitação: conjunto de ações de capacitação desenvolvido para as funções-chave da gestão de contratações e que devem permitir não apenas o desenvolvimento de conhecimentos técnicos, como também habilidades e atitudes desejáveis ao bom desempenho dessas atribuições, inclusive quanto à aplicação de ferramentas de planejamento;

XVI - risco: evento futuro e identificado, ao qual é possível associar uma probabilidade de ocorrência e um grau de impacto, que afetará, positiva ou negativamente, os objetivos a serem atingidos, caso ocorra.

CAPÍTULO II FUNDAMENTOS

Art. 3º Os objetivos das contratações públicas são:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Art. 4º A governança nas contratações públicas tem por função assegurar o alcance dos objetivos de que trata o art. 2º.

Art. 5º As contratações no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional devem observar as seguintes fases:

I - preparatória ou de planejamento;

II - seleção do fornecedor; e

III - gestão do contrato.

CAPÍTULO III DAS DIRETRIZES

Art. 6º A governança na fase preparatória das licitações públicas da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional devem observar as seguintes diretrizes:

I- promoção do desenvolvimento sustentável, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;

II- transparência dos procedimentos e resultados;

III- integridade e conformidade legal dos atos praticados;

IV- garantia, aos licitantes, de tratamento isonômico e justa competição;

V - fomento à competitividade nos certames, diminuindo a barreira de entrada a fornecedores em potencial;

VI- aprimoramento da cultura de planejamento das contratações, com alinhamento ao Plano de Contratações Anual de Bens e Serviços Comuns da Administração Pública Estadual, ao Plano de Contratações Anual Interno, ao planejamento estratégico do órgão, às leis e normas orçamentárias e financeiras previstas para cada exercício;

VII- gestão colaborativa entre as unidades administrativas, com vistas à maior agilidade, qualidade e produtividade nos processos de contratações;

VIII- capacitação e profissionalização permanente das unidades organizacionais responsáveis pela governança e pela gestão das contratações públicas; e

IX - aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação;

X - promoção do tratamento diferenciado e simplificado à microempresa e à empresa de pequeno porte

XI - desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021;

XII - padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente;

XIII- eficiência nos processos.

CAPÍTULO VI

DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA

Art. 7º São considerados instrumentos de governança para a fase preparatória das licitações públicas da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional:

I - Plano Anual de Contratações;

II - Plano de Contratações Anual Interno;

III - Plano Anual de Capacitação;

III - Política de Gestão de Estoque;

V - Gestão por competências.

§ 1º Os instrumentos de governança previstos no caput deste artigo deverão estar sistematizados e alinhados com o planejamento estratégico e as dotações orçamentárias do órgão.

Plano Anual de Contratações

Art. 8º - O Plano Anual de Contratações, com amparo na Lei nº 14.133/2021, no Decreto nº 2.227/2022 e na Portaria nº 212/2023, materializa os princípios da transparência e eficiência por contribuir com o mercado para aumentar as chances de êxito das contratações de obras, materiais e serviços.

Parágrafo único. O Plano de Contratações Anual tem como objetivo mapear e disponibilizar à sociedade o resumo das compras e contratações planejadas para determinado ano, e deverá ser elaborado a partir das diretrizes do planejamento estratégico do órgão, dando subsídio à elaboração da proposta orçamentária.

Plano de Contratações Anual Interno

Art. 9º - O Plano de Contratações Anual Interno deverá ser elaborado pelo órgão com finalidade de orientar e racionalizar suas contratações, bem como subsidiar as informações a serem apresentadas à Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD), quanto aos bens e serviços comuns.

Política de gestão de estoques

Art. 10. Compete ao Órgão, quanto à gestão de estoques do processo de contratações públicas:

I - assegurar a minimização de perdas, deterioração e obsolescência, realizando, sempre que possível, a alienação, a cessão, a transferência e a destinação final ambientalmente adequada dos bens móveis classificados como inservíveis;

II - garantir os níveis de estoque mínimos para que não haja ruptura no suprimento, adotando-se, sempre que possível, soluções de suprimento just-in-time, ou seja, no momento exato da necessidade, eliminando o excesso de estoques e o desperdício;

III - considerar, quando da elaboração dos estudos técnicos preliminares, os custos de gestão de estoques como informação gerencial na definição do modelo de fornecimento mais efetivo.

Gestão por competências

Art. 11. Compete ao Órgão, quanto à gestão por competências na fase preparatória dos processos licitatórios:

I - assegurar a aderência às normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão e Pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE) quanto às competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização da fase preparatória das licitações;

II - garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de licitações e contratos, observe as competências necessárias para o exercício de suas atribuições, os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como os requisitos definidos no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021;

III – elencar ações de desenvolvimento dos agentes administrativos que atuam no fluxo procedimental da fase preparatória das licitações públicas, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

CAPÍTULO V

DA FASE PREPARATÓRIA

Seção I

Área demandante

Art. 12. A Área Demandante é a unidade solicitante, usuária ou responsável pelos serviços ou bens objeto da contratação.

Art. 13. Compete à Área Demandante:

I - Identificar a necessidade da aquisição de bens, contratação de serviços ou obras e serviços de engenharia;

II - Descrever a necessidade da contratação fundamentada em Estudo Técnico Preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

III - Definir a melhor solução para o atendimento da necessidade, por meio de Termo de Referência, Anteprojeto, Projeto Básico ou Projeto Executivo, conforme o caso;

IV - Definir os critérios de execução e pagamento, das garantias exigidas e das condições de recebimento do objeto;

V - Elaborar o orçamento preliminar estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

VI - Elaborar a Análise dos Riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

§1º. A unidade que solicita a aquisição de bem ou serviço será responsável preferencialmente pela elaboração do documento de oficialização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso.

§2º. A unidade demandante deve ser responsável por assegurar o correto dimensionamento do objeto da contratação, a definição precisa de suas especificações técnicas e a compatibilidade entre essas especificações e os preços pesquisados, a fim de prevenir distorções, direcionamentos indevidos, práticas de sobrepreço e compromissos orçamentários desequilibrados.

§2º. De acordo com a natureza e a especificidade do objeto, as competências citadas neste artigo poderão ser assumidas pela área técnica ou por equipe intersetorial.

Seção II

Documento de Oficialização da Demanda

Art. 14. O Documento de Oficialização da Demanda – DOD será elaborado pela área demandante, com base no Documento de Formalização de demanda – DFD que compõe o Plano de Contratações Anual – PCA, e deverá conter:

I - identificação da unidade demandante e, quando for o caso, da equipe intersetorial;

II - descrição da demanda a ser atendida, sem indicar a solução;

III - justificativa da necessidade;

IV - estimativa da quantidade demandada;

V - estimativa preliminar do valor;

VI - alinhamento com o Planejamento Estratégico e outros instrumentos de planejamento da administração;

VII - atestado de previsão no Plano de Contratações Anual;

VIII - justificativa da dispensa da elaboração do ETP e da análise de riscos, quando cabível.

§ 1º. Quando a demanda não estiver prevista no Plano de Contratações em curso, o DOD deverá conter, adicionalmente:

I - o grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto;

II – a indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas;

III – a indicação de cronograma com as datas previstas para entrega dos estudos técnico preliminares, termo de referência e da previsão de conclusão da contratação.

Seção III

Estudo Técnico Preliminar

Art. 15. Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, e dá base ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

§ 1º. O Estudo Técnico Preliminar deverá conter:

I – descrição da necessidade, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - informações sobre contratos anteriores similares, incluindo período de vigência, valores contratados, quantitativos adquiridos, execução contratual, dificuldades enfrentadas, bem como a justificativa técnica da contratação em alinhamento ao Plano de Contratações Anual (PCA);

V - levantamento de mercado, que consiste na descrição das consultas e estudos realizados e na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, baseada na análise de riscos;

VI - estimativa preliminar do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

VII - descrição da solução escolhida, inclusive as exigências relacionadas à garantia do bem, à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, devendo ser considerada a necessidade de diversas contratações;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes, bem como as possíveis interferências da contratação requerida com outros projetos, instalações e com a rotina diária do órgão ou entidade;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluindo requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para o desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º. O estudo técnico preliminar deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII, XIII e XIV do § 1º e, quando não contemplar os demais elementos previstos no citado parágrafo, deverão ser apresentadas as devidas justificativas.

§ 3º. A área demandante considerará, quando possível, contratações similares feitas por outros órgãos, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, normativos aplicáveis, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração.

§ 4º. A elaboração do ETP:

I - é facultada para a contratação que envolva valores inferiores aos limites dos incisos I e II do art. 75, bem como nas adesões a atas de registro de preços e nas hipóteses dos incisos VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133 de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Art. 16. O Termo de Referência deverá ser aprovado formalmente pela autoridade competente, sob pena de nulidade do processo.

Seção IV

Termo de Referência

Art. 16. O Termo de Referência, a partir dos estudos técnicos preliminares, quando elaborados, definirá o objeto para atendimento da necessidade e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços

a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, além de orientar a execução e fiscalização contratual e modelar a estratégia de seleção do fornecedor.

1º. O Termo de Referência deverá conter:

I - definição e natureza do objeto;

II - indicação das quantidades;

III - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

IV - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

V - requisitos da contratação;

VI - matriz de risco, quando for o caso;

VII - especificação do produto e/ou serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização estadual, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

VIII - indicação dos locais de entrega dos produtos e/ou da execução dos serviços, e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

IX - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

X - critérios de sustentabilidade, quando aplicável;

XI - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

XII - prazo de execução e vigência do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

XIII - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada;

XIV - critérios de medição;

XV - forma de pagamento;

XVI - critérios de seleção do fornecedor;

XVII - critério de reajuste contratual, independentemente do prazo de duração do contrato;

XVIII - estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos;

XIX - adequação orçamentária;

XX - sanções aplicáveis, nos termos dos artigos 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

XXI - medidas de conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei Federal nº 13.709/2018).

Art. 17. Ocorrendo alteração no termo de referência após aprovação pela autoridade competente do setor demandante, deverão ser informados os termos alterados, suprimidos e/ou acrescidos, submetendo à nova aprovação.

Art. 18. O Termo de Referência deverá ser aprovado formalmente pela autoridade competente, sob pena de nulidade do processo.

Seção V

Projeto Básico

Art. 17. O Projeto Básico é conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço de engenharia, ou o complexo de obras ou de serviços de engenharia objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

I - levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

II- soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

III - identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

IV - informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

V - subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 da Lei nº 14.133/2021.

Seção VI

Análise de Riscos

Art. 18. A análise de riscos consiste na compreensão das causas e consequências imediatas, envolvendo a consideração detalhada de incertezas, fontes de risco, cenários, controles e sua eficácia numa contratação e deve ser instrumentalizada em um mapa de riscos.

§ 1º. O mapa de riscos, quando necessário, poderá ser formalizado após a elaboração do Termo de Referência, sem prejuízo da identificação, registro e tratamento de riscos encontrados quando da realização dos estudos técnicos preliminares.

§ 2º. Como medida de agilidade e racionalidade, as unidades demandantes poderão adotar modelos padronizados de análises de riscos para as contratações diretas, observando as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021.

Art. 19. O mapa de riscos deve ser elaborado pelo setor demandante e, quando elaborado, deve conter:

I - a identificação dos componentes de riscos, seus eventos, consequências e causa;

II - avaliação do risco quanto à probabilidade de ocorrência (baixo, médio, alto) e o grau de impacto (baixo, médio, alto);

III - tratativa do risco dando resposta adequada (aceitar, compartilhar, mitigar, transferir ou evitar);

IV - definição das ações preventivas;

V - definição das ações de contingência, caso o risco se realize;

VI - identificação do responsável pelo risco.

Seção VII

Orçamento Estimado - Pesquisa de Preços

Art. 20. Os critérios e procedimentos aplicados para a realização de pesquisa de preços observarão o disposto no art. 23 da Lei n.º 14.133/2021, regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 2.734/2022, bem como em suas eventuais alterações.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, tratando-se de bens ou serviços para os quais, de forma justificada no processo, não foi possível estimar os preços, poderá a unidade simplificar sua estimativa inicial por outros meios idôneos, entre eles:

I - último valor contratado pelo órgão, atualizado até a data da estimativa pelo critério previsto no contrato; não havendo, pelo índice setorial específico aplicável e, na falta deste, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

II - consulta direta aos fornecedores potenciais, por meios não previstos no Decreto Estadual n.º 2.734/2022, como: redes sociais, programas de mensagens instantâneas ou por telefone, neste caso certificadas no processo, no mínimo, as seguintes informações:

a) nome do servidor que realizou a pesquisa;

b) nome, número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, praça da sede e o número do telefone da empresa pesquisada;

c) nome do atendente e o valor obtido na pesquisa.

Art. 21. A compatibilidade entre a pesquisa de preços e o Termo de Referência deverá ser atestada pela área demandante, mediante declaração técnica fundamentada, de modo a assegurar a aderência aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da vantajosidade.

CAPÍTULO VI

DAS ATRIBUIÇÕES DOS AGENTES ADMINISTRATIVOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO LICITATÓRIO

Seção I

Do agente de contratação e da equipe de apoio

Art. 21. O agente de contratação é o agente público formalmente designado para exercer as atribuições relativas às licitações e contratos.

Parágrafo único. O pregoeiro é o agente de contratação formalmente designado para conduzir as licitações realizadas na modalidade pregão.

Art. 22. A equipe de apoio é formada pelos agentes públicos formalmente designados para auxiliar o agente de contratação e/ou o Pregoeiro no exercício de suas atribuições.

Parágrafo único. A equipe de apoio poderá contar com o auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno do órgão.

Art. 23. Compete à equipe de apoio:

- I - Auxiliar o agente de contratação ou o pregoeiro no exercício de suas atribuições;
- II - Responder, quando for o caso, aos pedidos de esclarecimentos e impugnações ao Edital com anuência do agente condutor da licitação ou da comissão.
- III - Desempenhar as demais atribuições que lhe sejam indicadas no âmbito de sua competência.

Seção II

Comissão Permanente de Contratação

Art. 24. A Comissão Permanente de Contratação é formada pelo conjunto de agentes públicos, formalmente designados pela alta administração do órgão, para exercer as atribuições relativas às licitações e contratos.

Art. 25. São atribuições da Comissão Permanente de Contratação:

- I - Conduzir licitação, por meio de seus agentes de contratação e pregoeiros e das comissões especiais, conforme o caso;
- II - Elaborar as minutas de editais e de contratos;
- III - Formalizar os instrumentos definitivos de editais e contratos, após aprovação das referidas minutas;
- V - Providenciar a publicação dos avisos resumos dos editais de licitações;
- VI - Inserir no sistema eletrônico as informações referentes ao objeto da licitação;
- VII - Responder aos pedidos de esclarecimento ou impugnações, quando for o caso;
- VIII - Acompanhar, controlar e supervisionar os procedimentos de licitações;
- IX - Executar as atividades relativas aos procedimentos auxiliares de credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral;
- X - Auxiliar os agentes de contratação e pregoeiros na análise dos documentos de habilitação, de modo a sanear eventuais erros ou falhas;
- XI - Formalizar os contratos a serem firmados pelo órgão;
- XII - Formalizar as Atas de Registro de Preços;
- XIII - Elaborar os Termos de Dispensa e Inexigibilidades de Licitação;

XIV - Examinar e julgar documentos relativos às licitações a aos procedimentos auxiliares;

XV - Providenciar a publicação dos extratos relativos aos contratos, termos aditivos, atas de registro de preços, termos de dispensa e inexigibilidade, termos de rescisão contratual, obedecidos os prazos legais;

XVII - Manter atualizado o registro de todas as licitações realizadas pelo órgão no Portal da Transparência;

XVIII - Propor normatizações afetas à sua área de atuação especializada;

XIX - Desempenhar as demais atribuições correlatas no âmbito de sua competência.

Seção III

Das contratações sustentáveis

Art. 26. Nas licitações, poderá ser estabelecida margem de preferência para aquisição de bens constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, reciclável ou biodegradável.

§ 1º O edital deverá estabelecer, conforme cada caso, os requisitos para aplicação da margem de preferência referida neste artigo.

§ 2º Para aplicação da margem de preferência, o licitante deverá declarar, sob as penas da lei, o atendimento aos requisitos estabelecidos pelo edital.

Seção IV

Das linhas de defesa das contratações públicas

Art. 27. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estarem subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

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

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

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

Art. 28. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório deverá ser encaminhado à unidade de assessoramento jurídico do órgão, como segunda linha de defesa, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação e emissão de parecer, de acordo com os artigos 53 e 169, II da Lei 14.133/2023.

Parágrafo único. É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pela unidade de assessoramento jurídico do órgão.

CAPÍTULO V

Do acompanhamento e atuação da alta administração

Art. 29. A alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança na fase preparatória das licitações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência:

I - formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão da fase preparatória das licitações;

II - iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo;

III - instrumentos de promoção do processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IV - com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal;

V - adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia;

VI - implantação de programas de integridade pelo contratado, de acordo com a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, na hipótese de objetos de grande vulto, e para os demais casos, quando aplicável; e

VII - base de dados de lições aprendidas durante a fase preparatória, como forma de aprimoramento das atividades da Administração.

Parágrafo único. Esses instrumentos permitirão maior padronização e uniformidade aos processos de aquisição, sobretudo na fase preparatória, evitando focos de dirigismo e corrupção, além de contribuir para a integridade e a transparência das contratações.

Art. 30. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.

Art. 31. Os documentos que fazem parte do processo licitatório deverão observar as minutas aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado do Pará - PGE, disponibilizadas no sítio eletrônico oficial do órgão, conforme Portaria nº 38/2023-PGE.G, de 19 de janeiro de 2023, que aprova o “Manual de Fase Preparatória e Dispensa Eletrônica”; e Portaria nº 184/2023-PGE.G, de 21 de março de 2023 que aprova o “Manual de Fase Preparatória de Contratação Pública”.

§ 1º Se, em virtude das peculiaridades do processo, não for possível utilizar integralmente as minutas a que se refere o caput deste artigo, as adaptações e alterações deverão ser claramente identificadas, para análise exauriente no parecer jurídico.

Art. 32. A alta administração dos órgãos e entidades deverá editar ato normativo interno instituindo Política de Governança nas Contratações, conforme os parâmetros da Lei Federal nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 2.939/2023, com vistas à promoção de contratações públicas eficientes, íntegras e alinhadas ao interesse público;

Art. 33. A elaboração e a atualização anual do Plano de Contratações Anual (PCA) são obrigatórias e deverão observar o disposto no Decreto Estadual nº 2.227/2022, constituindo-se em instrumento essencial para o planejamento estratégico e para a gestão eficiente das compras públicas.

Art. 32. O descumprimento das normas estabelecidas neste Decreto autoriza a unidade que detectar o fato a devolver os autos ao responsável para fins de regularização.

Art.33. Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual poderão editar atos complementares necessárias à execução do disposto neste Decreto.

Art. 34. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, XX de XXXX de 202X.

XXXX XXXXXX

Governador do Estado

4 JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO

A presente proposição regulatória visa introduzir a boa governança em processos de licitação pública, corroborada pela recente Lei 14.133/2021, especialmente na mitigação de riscos de integridade, devido à urgência em elevar os padrões da gestão pública.

O art. 11 da Lei 14.133/2021 dispõe que incumbe a alta administração do órgão ou entidade da responsabilidade pela governança das contratações e do dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar seus objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Portanto, para a aplicação da nova lei, reivindica-se a criação e o fortalecimento das estruturas de governança, de forma a contribuir para uma Administração Pública Paraense mais íntegra e que seja capaz de assegurar a boa execução das políticas públicas.

A adoção de diretrizes sobre governança nos processos de aquisição governamental não apenas se alinha com as legislações em âmbito federal já existentes sobre a temática, mas também promove uma gestão pública mais eficiente e responsável, capaz de contribuir significativamente para o desenvolvimento do Estado do Pará, em seu aspecto estrutural-governamental.

Destaca-se que o poder de compra do estado representa uma ferramenta estratégica para fomentar o mercado de bens e serviços, assim, promover a integridade no setor público é essencial não só para preservar a credibilidade das instituições públicas em suas decisões, mas também para assegurar um campo propício para os negócios público-privados.

No entanto, a falta de normas específicas e uniformes sobre o tema pode auxiliar na implementação de processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos na Lei 14.133/21, na promoção de um ambiente íntegro e confiável, assegurando os ditames da referida Lei.

A proposição de um marco regulatório sobre integridade na fase preparatória das licitações no estado do Pará pode atenuar situações de anulação e refazimento de procedimentos licitatórios e de riscos de ocorrência de condutas irregulares, ilegais, corrupção, descredibilidade e insegurança pelos atores envolvidos, além de uniformizar diretrizes entre todos os órgãos da Administração Pública Paraense.

Desse modo, a proposição visa estabelecer diretrizes que não apenas descrevam conceitos e padronizem práticas na fase preparatória das licitações, mas também fortaleçam o instituto da governança, transparência, a competitividade e a eficiência dos processos licitatórios.

O Decreto, portanto, visa suprir uma lacuna regulatória existente, contribuindo para a construção de um ambiente jurídico seguro e propício ao estímulo de processos licitatórios mais íntegros.

5 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

5.1 Governança Pública

Governança tem sido tema transversal em todas as organizações que buscam estruturar suas atividades por meio do aprimoramento das tomadas de decisão e alcance dos resultados pretendidos.

Nos modelos atuais de gestão é impensável não haver mecanismos que proporcionem suporte à administração, na busca do atingimento dos seus objetivos com o uso responsável dos recursos pela gestão e comportamento ético dos envolvidos, principalmente das lideranças.

O conceito de governança vem ganhando destaque nos últimos anos, sobretudo por sua origem ligada ao mercado e ao chamado conflito de agência. Nesse contexto, o proprietário da empresa (principal) e o gestor delegado (agente) podem apresentar interesses divergentes, agravados pela assimetria de informações, o que pode levar a desvios nos objetivos institucionais. A governança surge, portanto, como instrumento de alinhamento estratégico entre ambos, garantindo maior integridade e eficiência (Altounian, Souza e Lapa, 2020).

Transportando essa lógica para a Administração Pública, observa-se que o conflito agente-principal se manifesta quando os interesses do servidor (agente) se afastam dos interesses do cidadão-contribuinte (principal).

Enquanto o cidadão financia o Estado, cabe ao gestor público alocar os recursos de forma eficiente, visando ao atendimento das demandas sociais. Desse modo, é fundamental que ambos os interesses caminhem em consonância, sob pena de comprometer a legitimidade da ação estatal (Rossetti e Andrade, 2006).

No Brasil, a governança pública passou a ter maior relevância no processo de transição da Administração burocrática para a gerencial, com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente e responsivo às necessidades sociais. Assim, a governança se consolidou como eixo central de modernização da máquina pública, associada à busca por resultados e à efetividade na entrega de políticas públicas (Matias-Pereira, 2018).

Dentre as definições possíveis, destaca-se a de Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 125), que concebem a governança pública como a capacidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços, de modo a atender efetivamente as demandas da população.

Essa noção encontra ainda respaldo normativo no Decreto Federal nº 9.203/2017. De acordo com este Decreto que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, governança pública, conforme art. 2º, I, é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e

monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017).

Já com base no Decreto nº 39.736/2018, que dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, a Governança Pública é compreendida como o resultado da atuação de mecanismos internos à organização, orientados pelos propósitos institucionais e pela participação de seus gestores. Esses mecanismos devem considerar as expectativas das partes interessadas, promovendo a gestão eficiente de recursos e pessoas, com o objetivo de alcançar os resultados propostos de forma mais eficaz.

Nos últimos anos, o debate em torno da governança foi ampliado, em especial a partir da pandemia da COVID-19, que evidenciou a urgência de novas práticas sociais e produtivas.

Esse cenário reforçou a incorporação de valores como sustentabilidade, ética, diversidade, inclusão e inovação, culminando na difusão da agenda ESG (environmental, social and governance). Tal abordagem amplia o alcance da governança, agregando dimensões sociais e ambientais à sua função estratégica (Cader e Villac, 2022).

Nesse contexto, pode haver alguma confusão entre Gestão e Governança, afinal há total interface entre essas atividades, e quando não se estabelece os limites entre esses sistemas, a Governança passa a ser exercida dentro do espectro da Gestão.

O Tribunal de Contas da União, no Guia de governança e gestão em saúde – TCU/2018, esclareceu que a Governança se ocupa de avaliar a situação, determinar a direção e monitorar os acontecimentos para acompanhar se a direção determinada está sendo seguida, enquanto a Gestão ocupar-se-á de elaborar os processos de trabalho para executar o ciclo planejar-executar-avaliar-agir (PDCA), com objetivo de ir na direção determinada pela governança.

Na perspectiva da Administração Pública gerencial, a governança assume papel direcionador, fornecendo as bases estratégicas que orientam a gestão para alcançar resultados eficientes, eficazes e transparentes. A gestão, por sua vez, exerce função executiva, planejando e operacionalizando as diretrizes estratégicas, além de monitorar riscos e indicadores de desempenho (Altounian, Souza e Lapa, 2020).

Assim, com a implantação e desenvolvimento da Governança, pretende-se oferecer suporte à gestão para alcance dos objetivos da organização, à tomada de decisões, à melhora na prestação de contas, proteção à gestão, ao ganho de credibilidade com reforço na percepção positiva sobre a imagem da instituição e à melhores condições para pleitear e receber subsídios externos para a organização.

5.1.1 O valor público da governança

De acordo com Mark Harrison Moore (1995), o propósito estratégico dos governos é a geração de valor público, ou seja, gestão e aplicação eficiente dos recursos, com foco na obtenção de bons resultados para o interesse coletivo.

Alinhada a essa perspectiva, a governança não se configura como um fim em si mesma, mas como um meio cuja atividade culmina na produção de valor público. Ela busca a satisfação das expectativas e reforço na confiança e na percepção de qualidade do serviço pelo usuário. O valor público é justamente o resultado das políticas públicas formuladas e efetivamente implementadas, sendo esta a recompensa. Apenas o esforço não é suficiente, a governança busca um resultado prático.

A legislação brasileira também destaca esse conceito, por meio do Decreto nº 9.203/2017, o qual define valor público como sendo “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

A governança pública está transformando o papel do governo, exigindo do setor público maior confiança e capacidade de coordenação social, baseada na colaboração entre os diversos setores do Estado, em favor do alcance de objetivos comuns de desenvolvimento (Vieira e Barreto, 2019).

Os governos e a Administração pública têm o dever de agir em conformidade com a legislação, de forma íntegra, gerando confiança. Um sistema eficaz de gestão de riscos e controles internos previne a Administração de irregularidades e ineficiência. Para isso se utilizam ou devem se utilizar da governança e seus institutos complementares.

A integridade como um dos princípios da governança pública, pelas diretrizes legislativas do Poder Executivo Federal, é a estrutura que coordena as ações que asseguram a conformidade dos agentes aos princípios éticos, aos procedimentos administrativos e as normas legais aplicáveis à organização.

É um processo contínuo que envolve a identificação das exigências (éticas, administrativas e legais), a análise e mitigação dos riscos de não conformidade e a adoção das medidas preventivas e corretivas necessárias.

Na forma do que dispõe o artigo 3º do Decreto 11.529/2023, integridade é o “conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional”.

Conforme explicitam Barreto e Vieira (2009), o primeiro tipo de mecanismo de integridade é o compromisso com a promoção da ética que visa assegurar o comportamento virtuoso do agente, público ou corporativo, privilegiando o seu progresso ético, baseado na consciência do próprio indivíduo, capaz de discernir e agir de forma correta, orientado por valores e princípios, dispostos em códigos, transmitidos em treinamentos, incentivados por meio do exemplo da liderança.

O segundo tipo de mecanismo de integridade é a promoção do compliance, *stricto sensu*, que visa garantir o cumprimento das leis que são observadas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, capazes de reconhecer as normas e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização. Segundo essa concepção, os mecanismos de ética e compliance são complementares, pois visam, por meio de incentivos de natureza distinta, internos ou externos ao indivíduo, promover a integridade pública.

Isto posto, a promoção de uma cultura de integridade pública é um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um elevado nível de integridade pública e corporativa e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado (CGU, 2017, p. 5).

Em resumo, a governança pública integra práticas de governança, gestão de riscos e integridade à Administração Pública, com o objetivo de aprimorar a efetividade das políticas públicas. Essas práticas fortalecem o desempenho dos agentes públicos e aumentam sua responsabilidade às demandas sociais, promovendo maior conformidade e contribuindo para a legitimação e o fortalecimento do governo democrático.

Nesse contexto, torna-se essencial repensar o papel do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente diante dos desafios contemporâneos que exigem respostas ágeis, inovadoras e eficazes.

A integração de práticas de governança pública com uma postura mais ativa e estratégica do Estado revela a necessidade de superação de visões reducionistas que o associam exclusivamente à burocracia e à ineficiência. É nesse cenário que ganha relevância a discussão sobre o potencial do Estado como agente dinâmico de transformação social e econômica.

Mazzucato (2014), em seu livro “O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, propõe que o Estado tem sido profundamente atacado por meio de imagens de seu caráter burocrático e inerte, e que, embora a inovação não seja o principal papel do Estado, desempenhar um papel empreendedor na sociedade, talvez seja a maneira mais eficiente de defender sua existência, e tamanho, de maneira proativa.

A redefinição do papel do Estado Brasileiro na prestação de serviços públicos, que aconteceu sobretudo no final do século XX, traria uma faceta econômica para atividades que sempre foram consideradas serviços públicos, tendo como fundamento a eficiência e com base da ideologia do mercado.

Desse modo, segundo Grotti (2003, pág.1):

As alterações efetuadas na quadra final do século passado, por conta da chamada Reforma do Estado, levaram a um desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protectionista, bem como a um redimensionamento de sua atuação como agente regulador da atividade econômica.

Via de conseqüência, diante das várias técnicas de reversão do estatismo, reaparece a discussão sobre o serviço público, na esteira de um amplo processo de privatização, por um lado, e liberalização, por outro, de alguns dos principais setores da economia, que até então se encontravam submetidos a um planejamento e gestão estatal, quase sempre monopólica.

Junto a esta alteração no modelo de Estado, o perfil do serviço público sofreu significativas inovações decorrentes de normas oriundas da Comunidade Européia, que buscaram dar um tratamento econômico a atividades que sempre foram consideradas serviços públicos, em especial mediante a inserção da concorrência nestas atividades como fundamento da eficiência, com base na ideologia do mercado.

De acordo com Salomon (2022), atualmente a governança atribuí ao setor público, governamental, um novo papel na gestão do Estado – substituindo as medidas de governo direto (a prestação direta do serviço público pela burocracia) por iniciativas de governo indireto, com base em inúmeras ferramentas de coordenação para a promoção do interesse público (regulação, subsídio, contratualização etc.).

Dessa forma, o modo de governança do Estado se torna menos hierárquico (governamental burocrático), passa a privilegiar a interação entre múltiplos atores (públicos, sociais e privados), em vários níveis de governo, que atuam em redes de políticas públicas. Nesse contexto, o poder e a autoridade do Estado é descentralizada e fragmentada entre múltiplos atores, relativamente autônomos, cuja coordenação se torna a principal atribuição do governo, traduzindo-se em governança.

Nesse ponto, conforme explorado por Bitencourt Neto (2017), o Estado moderno, que se apresenta, especialmente a partir de meados do século XX, em boa parte do mundo ocidental, como Estado de Direito democrático e social, tem passado, neste início de século XXI, por profundas transformações, não propriamente em seu substrato constitucional axiológico, mas nas bases estruturais sobre as quais se edificou, ao longo do tempo, desde o século XVII.

O Estado transformado implica, necessariamente, em transformações na Administração Pública, até porque em boa medida as razões das mudanças são encontradas no plano administrativo.

Sobre essa ideia, Athias (2024) reconhece que a Sociedade 4.0, que trouxe alterações nas concepções de Institutos de Direito Administrativo como a democratização da gestão pública, a inserção de novas tecnologias na gestão, a reorganização da gestão pública para a obtenção de resultados e a introdução de mecanismos de governança, se apresenta como o mais digital, e que impulsiona a Administração Pública neste caminho, a qual ainda se encontra organizada sob legislação de base ideológica antidemocrática (Decreto-Lei nº 200/1967).

Os traços gerais da Administração Pública do século XXI impõem a releitura e a reconstrução de boa parte do instrumental do Direito Administrativo, que prima por transparência, inovação, segurança nos atos administrativos e por modelos ou ferramentas que possam ser usadas a fim de aprimorar a gestão pública, posicionando princípios como o da governança em patamares de maior relevância.

É preciso reconhecer os desafios para que o instrumental jurídico possa oferecer meios de realização dos fins do Estado de Direito democrático e social que sejam compatíveis como as turbulências e a complexidade do tempo em que se vive.

Promover a integridade e a prevenção à corrupção no setor público é essencial não só para preservar a credibilidade das instituições públicas em suas decisões, mas também para assegurar um campo propício para os negócios privados.

5.1.2 A intrínseca relação entre desenvolvimento, governança pública, regulação e políticas públicas

O enfrentamento da pobreza e do subdesenvolvimento é tema recorrente em países em desenvolvimento. Na Amazônia, apesar de abrigar 54% do território brasileiro e ser rica em recursos, a região enfrenta sérios desafios, como baixa densidade populacional, infraestrutura precária, pobreza, marginalização e violência (Gonçalves, 2021). Diversas propostas já foram pensadas para promover seu desenvolvimento.

Historicamente, o modelo de desenvolvimento aplicado à Amazônia pautou-se na replicação de estratégias exitosas em outras regiões, sem considerar suas especificidades socioambientais.

Tal abordagem frequentemente confundiu modernização com industrialização, priorizando a exploração intensiva dos recursos naturais por meio de grandes projetos nos setores mineral, agropecuário e madeireiro. Essa lógica fomentou a ocupação de áreas antes desabitadas, sustentada pelo lema “integrar para não entregar” (Imbiriba, Oliveira e Mitschein, 2013).

O preâmbulo da CF/88 destaca o desenvolvimento como “valor supremo” da sociedade, tendo a Administração Pública importante papel no dever de fomentar ações que garantam a efetividade das políticas públicas para tal desiderato.

Portanto, ao Estado foi atribuída acentuada responsabilidade nessa direção, devendo assumir para si o dever de ser agente regulador de mercados e indutor dos objetivos constitucionalmente previstos (art. 3º da CF/88).

A concretização dos objetivos estatais exige atuação no campo econômico, conforme Maria Paula Dallari Bucci (2006). Segundo a autora, o Estado deve intervir diretamente ou por meio da regulação para desenvolver políticas públicas que efetivem os direitos humanos, especialmente os sociais.

Ela destaca que, com a Constituição de 1988, houve uma ampliação dos direitos, buscando garantir essas proteções na prática, embora sua implementação ainda seja desigual.

Apesar das diversas interpretações, Fonte (2015) define políticas públicas como o conjunto de atos e fatos jurídicos voltados à concretização de objetivos estatais. Para o autor, elas envolvem a coordenação de recursos e ações estatais e privadas em prol de fins socialmente relevantes. As decisões administrativas, portanto, devem refletir o interesse público, e não vontades pessoais.

Já Saravia (2006, pág. 28), conceitua políticas públicas como “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”.

Nessa perspectiva, a regulação ganha destaque ao reunir a pauta de políticas públicas que buscam a realização dos valores econômicos e não econômicos, com vistas ao incentivo de práticas privadas desejáveis (Justen Filho, 2002).

Essa pauta de ações características do Estado Social ganha relevância em nações que necessitam dar uma atenção diferenciada a parcelas de sua população, como é o caso do Brasil, em especial a região amazônica e o Estado do Pará, com ênfase na prestação positiva do Estado em diversos setores.

Entretanto, essa prestação positiva por parte do Estado não pode se limitar ao plano formal; é necessário que se traduza em ações concretas, capazes de gerar benefícios reais para a sociedade. Do contrário, corre-se o risco de alimentar o fenômeno denominado por Coelho e Neves (2017) como “espetacularização das políticas públicas”, que se refere a iniciativas governamentais excessivamente midiáticas, voltadas mais à aparência e à promoção institucional do que à efetiva resolução dos problemas sociais.

Assim, destaca-se a necessidade de uma política nacional verticalizada no sentido de direcionamento das ações estatais, o que aliás é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, orientar os programas e políticas públicas, arquitetada a longo prazo, abrangendo os setores da vida social, com ênfase no planejamento (Bercovici, 2006).

Por fim, importa também destacar o papel do Poder regulamentar do Estado e sua importância para a Administração. Segundo lição de Carvalho Filho (2023, pág. 50), Poder regulamentar se apresenta como “a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando.”

Vê-se, portanto, que políticas públicas, regulação, governança pública e desenvolvimento estão entrelaçados, cada vez mais fomentando o papel do Estado como regulador de mercado, alocador de recursos, parceiro e fomentador econômico, na busca pelo almejado desenvolvimento sustentável.

5.1.3 Utilização do poder de compra estatal como instrumento de regulação e promoção de políticas públicas

A presença do Estado é majoritariamente percebida pela sociedade por meio da oferta de serviços públicos e da execução de políticas públicas voltadas à sua função finalística. Para viabilizar tais ações, o Estado atua como consumidor, estabelecendo relações jurídicas com a iniciativa privada por meio de contratações. No entanto, essa dinâmica contratual ainda é amplamente desconhecida pela população, apesar de ser central para a concretização das políticas estatais.

A licitação é um procedimento administrativo que precede a contratação pública, estruturado de forma sequencial e racional. Seu objetivo é selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, com base na melhor solução para atender ao interesse público. Para tanto, o processo deve observar princípios como isonomia, moralidade, eficiência, planejamento, competitividade e economicidade, garantindo igualdade de condições entre os concorrentes e assegurando a eficiência na alocação dos recursos públicos.

Nesse sentido, Câmara e Frossard (2010) reforçam que, no âmbito de uma perspectiva tradicional, de cunho essencialmente econômico, a compra realizada pelo poder público é vista apenas como meio para fazer frente às necessidades dos bens e serviços indispensáveis à execução de uma finalidade específica, tendo como parâmetros primordiais o preço e a qualidade do que está sendo adquirido.

Ocorre que, para além dessa finalidade (obtenção de determinado bem ou serviço público mais vantajoso), a compra pública passou a servir de instrumento para trazer a lume pautas relacionadas à outras finalidades públicas, como: inovação, justiça social e fomentos econômicos, de forma que o legislador vem ampliando esse leque de atuação (Niebuhr, 2023).

Oliveira (2023) destaca que essa função “denominada atípica” está sendo encarada não só como uma das principais diretrizes da atual política de governo no Brasil, como também é tendência no Direito Comparado.

Sob a ótica do Direito europeu, Maria João Estorninho (2012, pág. 417) aduz que:

Às finalidades tradicionais da contratação pública foram-se somando novas preocupações. Aos poucos, foi-se tomando consciência de que a contratação pública, a par dos seus objetivos imediatos, pode servir como instrumento de realização das mais variadas políticas públicas, nomeadamente ambientais e sociais.

Grande parte dessas políticas são alcançadas através da influência que o governo exerce, enquanto consumidor, na economia. Nessa esteira, a aquisição governamental acaba funcionando como indutora de comportamentos mercadológicos em vista do grande potencial de compra do Estado, de modo a, em consonância com o art. 174 da CF/88, exercer uma espécie de “função regulatória da licitação”, induzindo políticas públicas (Ferraz, 2009).

Na visão de Niebuhr (2023), essa utilização do poder de compra estatal como mecanismo de regulação vai ao encontro das pautas assentadas na CF/88 e na NLLC, tanto que, planejamento, governança pública, transparência e capacitação são conceitos nucleares da Nova Lei para nortear a atividade administrativa.

Nessa perspectiva, ao adotar as compras governamentais como meio de se obter determinada política pública, o Estado se torna capaz de promover alterações sensíveis do ponto de vista mercadológico, direcionando o setor produtivo para fins de aperfeiçoamento, inovação e busca de práticas sustentáveis, além de criar oportunidades de intensificação da atividade produtiva, tudo com vistas a busca de uma agenda de desenvolvimento (Villarrol, 2015).

Nessa perspectiva, a atuação do Estado não está adstrita somente a normas condicionadoras, conformadoras e direcionadoras, mas também à criação de normas que trazem direitos e obrigações aos particulares, sendo, portanto, nesse sentido que a função regulatória das licitações atua, induzindo, por meio de comandos normativos, a consecução de determinadas obrigações aos agentes privados (Grau, 2012).

Dada sua expressiva capacidade de contratação, o Estado desempenha papel central na promoção de práticas que assegurem a governança e a integridade nas contratações públicas. Ao adotar critérios objetivos e transparentes na seleção de produtos e serviços, sinaliza aos agentes privados os parâmetros que serão utilizados para avaliação e comparação das propostas, contribuindo para um ambiente de confiança, previsibilidade e controle institucional.

Assim, além da busca por eficiência e economicidade, as aquisições públicas têm se consolidado como ferramentas estratégicas de fortalecimento da integridade e da governança nos processos licitatórios. A contratação pública ultrapassa o caráter meramente operacional, assumindo função estruturante na construção de uma cultura organizacional orientada pela ética, pela transparência e pelo interesse público.

5.2. Governança nas contratações

Segundo Alves (2020), no Brasil, os processos licitatórios têm uma evolução iniciada no período do Império, com o primeiro registro de normas para tal finalidade, passando pelo período republicano, regime militar, redemocratização e até os dias atuais, com a Lei nº 8.666/1993 e a Lei do Pregão nº 10.520/2002, estas últimas que recentemente sofreram mudanças significativas com a chegada da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), a qual implementou importantes ferramentas na gestão pública brasileira.

Nos últimos anos, as ideias de eficiência, aumento de produtividade e qualidade, redução de gastos que oneram as finanças públicas e alcance de resultados mais significativos, têm permeado a construção de modelos de gestão no setor público que adotem a alta competência na direção da máquina administrativa.

Para Marchessault (2013), quando se leva em conta tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, a contratação pública é reconhecida como a atividade governamental mais vulnerável ao desperdício de dinheiro público, à ineficiência, à má gestão e corrupção, de acordo com pesquisas realizadas pelo Banco Mundial e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Fortini e Motta (2016), fundamentados nos relatórios apresentados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e Transparência Internacional, afirmam que os custos com a corrupção no procedimento licitatório alcançam grandes quantias, afetando a economia e os direitos sociais dos cidadãos.

Para os autores supramencionados, a corrupção adiciona o custo de 25% (vinte e cinco por cento) aos contratos públicos em países em desenvolvimento, valores que afetam diretamente a economia e os serviços públicos.

De acordo com Marçal Justen Filho (2021), a nova legislação atribui uma margem maior de autonomia para a Administração modelar cada licitação. No entanto, maior autonomia implica maior responsabilidade. Por isso, planejamento, governança pública, transparência e capacitação são conceitos nucleares da Nova Lei de Licitações e Contratos para nortear a atividade administrativa.

Desse modo, as compras governamentais são vistas como um modelo para a gestão pública, sendo essencial um ambiente propício a reformas e a compreensão de que o processo de licitação não é um objetivo em si, mas um meio para assegurar a realização dos interesses da coletividade (Oliveira, 2023).

Por isso, adotar modelos de governança se tornou imprescindível em diversas áreas do Estado, fato que exigiu um olhar zeloso do legislador para a regularidade das contratações públicas, dada sua magnitude.

A Lei 14.133/2021 demonstra a importância da boa governança em processos de licitação pública, especialmente na mitigação de riscos de integridade, devido à urgência em elevar os padrões da gestão pública, em virtude da crise ética que permeia a Administração Pública.

Na nova legislação, consta no parágrafo único do art. 11, que incumbe a alta administração do órgão ou entidade da responsabilidade pela governança das contratações e do dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar seus objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Aos gestores, portanto, que integram o nível executivo do órgão, instância de governança, foi atribuída a responsabilidade de direcionar, avaliar e monitorar a efetiva execução de ações e políticas públicas por parte da instância de gestão (nível tático e operacional das instituições).

O dispositivo impõe a implementação de estruturas de governança pela alta administração, perseguindo o ideal de eficiência e demais obrigações constitucionais por meio das compras públicas. Destaca-se, portanto, a necessidade de que os órgãos e entidades de todos os entes federativos editem normas que fomentem o fortalecimento da governança institucional nesse sentido (Cader e Villac, 2022).

A NLLC, entretanto, foi silente quanto à definição do conceito de governança das contratações, o que acabou sendo realizado em outras espécies normativas, à exemplo da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que a definiu como “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos” (Brasil, 2021).

Para o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.622/2015 – TCU/Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes), governança das aquisições compreende o conjunto de mecanismos de liderança, capacidades institucionais, estratégia e controle, tendo por escopo o alinhamento entre as políticas e estratégias das aquisições com as prioridades da organização em prol de resulta-

dos, a garantia da utilização eficiente de recursos, a otimização da disponibilidade e do desempenho dos insumos adquiridos, o cumprimento dos papéis e obrigações dos atores envolvidos, e a transparência do processo.

Portanto, a aplicação da nova lei exige a criação e o fortalecimento das estruturas de governança nas contratações, contribuindo para uma Administração Pública mais íntegra e que seja capaz de assegurar a boa execução das políticas públicas.

5.2.1 Integridade na fase preparatória do procedimento licitatório

De acordo com Barreto e Vieira (2009), a integridade pública é o resultado do arranjo institucional que visa fazer com que a administração pública não se desvie de seu objetivo precípuo: promover o interesse público em conformidade com os princípios éticos e as normas legais. A corrupção impede que tais resultados sejam atingidos e compromete, em última instância, a própria confiança e legitimidade das instituições públicas (CGU, 2015, p. 5).

Segundo a OCDE (2018), promover a integridade e a prevenção à corrupção no setor público é requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições, além de assegurar um campo propício para os negócios privados. A prevenção e detecção de irregularidades deve ser parte integrante do dia a dia da instituição, indicador obrigatório para análise de implementação de políticas públicas e componente natural do processo de tomada de decisões dos agentes públicos (CGU, 2015, p. 7-8).

A integridade é um componente fundamental da boa governança pública, pois garante legitimidade as outras atividades de governo. Uma gestão da integridade pública bem estruturada, em que todos os sistemas (correição, controles internos, gestão da ética, dentre outros) estão adequadamente coordenados, favorece o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisões que passa a ser orientado em função de critérios técnicos, e não com base em interesses pessoais, corporativos ou político clientelistas, o que contribui para aumentar a qualidade na prestação dos serviços públicos. (Barreto e Vieira, 2009, p. 180).

Ainda conforme os autores supracitados, o primeiro tipo de mecanismo de integridade é o compromisso com a promoção da ética que visa assegurar o comportamento virtuoso do agente, público ou corporativo, privilegiando o seu progresso ético, baseado na consciência do próprio indivíduo, capaz de discernir e agir de forma correta, orientado por valores e princípios, dispostos em códigos, transmitidos em treinamentos, incentivados por meio do exemplo da liderança, situação observada no presente estudo

O segundo tipo de mecanismo de integridade é a promoção do compliance, *stricto sensu*, que visa garantir o cumprimento das leis que são observadas, privilegiando o comportamento legalmente orientado dos agentes, capazes de reconhecer as normas e procedimentos que devem ser observados, sob pena de responsabilização. Segundo essa concepção, os mecanismos de ética e compliance são complementares, pois visam, por meio de incentivos de natureza distinta, internos ou externos ao indivíduo, promover a integridade pública.

A forma como os agentes públicos e corporativos utilizam o poder discricionário e os recursos a eles confiados para atender as expectativas da comunidade tem grande impacto sobre a percepção de integridade dessa mesma comunidade. Por isso, a capacidade de liderança desses agentes e principalmente seu exemplo influenciam, inequivocamente, não só a promoção de um ambiente de integridade, mas o efetivo alcance dos resultados.

No que tange à seara das licitações e contratos, Conforme Barreto e Vieira (2009), a integridade impacta nas contratações públicas influenciando diversas áreas das organizações e da própria sociedade, no aumento da eficiência e no ganho de produtividade, na redução dos desvios de recursos, do custo operacional e das perdas financeiras, na vantagem competitiva e no aumento da credibilidade da organização (fidelização, confiança etc.), no aprimoramento do autoconhecimento (processos, pessoas e estrutura organizacional) e na diminuição dos riscos de ocorrência de irregularidade.

Assim, a promoção de uma cultura de integridade é um elemento essencial para garantir a confiança nas instituições, indispensáveis à cooperação e à efetiva resolução dos problemas públicos, sobretudo no aprimoramento das condutas praticadas no âmbito dos procedimentos licitatórios.

Tudo isso também pode proporcionar a atração de novos parceiros de negócios em virtude da segurança e confiança, na melhoria da qualidade das parcerias e contratações, o que acarreta em melhor distribuição dos recursos às populações e das atividades, promovendo uma articulação e sinergia entre os atores públicos e privados e desenvolvendo sociedades mais equânimes, prósperas, estáveis e perenes.

5.2.2 Exigências da fase preparatória

Com base no art. 18 da Lei nº. 14.133/2021, a primeira fase do processo de licitação é a preparatória, a qual obteve status legal, evidenciando a devida preocupação com o planejamento, sendo certo que as contratações públicas sempre foram objeto de críticas embasadas principalmente pela falta de planejamento.

Diante disso, a nova Lei procurou trazer as premissas do planejamento para um patamar de imprescindibilidade para a fase interna do processo licitatório. Logo, o planejamento constituiu-se uma das etapas mais importantes do processo de contratação pública, pois por meio dele é possível a obtenção de contratações mais eficientes.

Trata-se de uma etapa determinante para o sucesso de uma licitação. A realização prévia de estudos conduz ao conhecimento de novas modelagens/metodologias ofertadas pelo mercado e, com isso, buscar-se-á uma melhoria da qualidade do gasto e uma gestão eficiente dos recursos públicos.

Não podemos nos esquecer de que as contratações governamentais possuem impacto significativo na atividade econômica, em razão do volume de recursos envolvidos e, se elas forem feitas sem planejamento, isso terá resultados desastrosos.

Nas lições de Marçal Justen Filho:

Um dos pilares da Lei 14.133/21 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção.

Além disso, essa fase preparatória deverá demonstrar total compatibilidade com o Plano de Contratações Anual - PCA, caso tenha sido adotado, o qual deverá ser elaborado em conformidade com as diretrizes do art. 12, inc. VII da Lei, por meio de regulamento, com a utilização de documentos de formalização de demandas dos órgãos e entidades do ente federativo, com o objetivo de racionalizar as contratações, tendo em vista que este plano deverá ser observado na realização das licitações e na execução dos contratos, garantindo o alinhamento com o planejamento estratégico do órgão ou entidade.

O PCA é o documento que irá consolidar todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar, no ano seguinte, e contempla bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação. O referido plano é a base para que o setor de licitações do órgão ou

entidade possa analisar as demandas encaminhadas pelos setores requisitantes, com o objetivo de agregar, sempre que possível, aquelas que forem de objetos de mesma natureza, promovendo uma adequação e uma consolidação do plano, bem como para construir um calendário de licitações.

Este documento também se presta a subsidiar a elaboração das peças orçamentárias, quais sejam, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Lei Orçamentária Anual – LOA - e o Plano Plurianual – PPA (conforme o caso), extensíveis também para a fase preparatória.

A fase preparatória também deverá levar em consideração todas as questões técnicas, de mercado e também de gestão que possam de alguma forma ter inferência na contratação. Logo, caberá ao gestor buscar um conhecimento amplo do objeto, para poder trazê-lo a essa etapa da licitação, preparando os documentos que a compõem.

As definições da fase preparatória serão necessárias para a confecção do estudo técnico preliminar, do anteprojeto, do termo de referência, do projeto básico e do projeto executivo, conforme o caso, e, principalmente, para a elaboração do instrumento convocatório e seus anexos. Segundo Joel de Menezes Niebuhr:

A licitação pública inicia-se numa fase preparatória ou interna, em que a Administração Pública empreende planejamento e estudos prévios para definir o objeto da licitação pública e todas as condições para participar dela, elaborando o instrumento convocatório.

Nessa fase, o agente público, no momento de estabelecer essas definições, deverá se atentar que lhe é vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

Também é vedado ao agente público dispor condições que estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes, bem como estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras.

E, principalmente, o agente público não deverá definir nessa fase condições que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato. Diante disso, nessa etapa, é preciso que o agente público atue com razoabilidade e proporcionalidade com relação às exigências a serem feitas, as quais deverão estar devidamente motivadas, e deverão ser somente as essenciais para o atendimento das necessidades da Administração.

Conforme bem observado por Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

A fase preparatória, que não era detalhada na Lei 8.666/1993, recebe mais destaque na nova Lei de Licitações, o que revela preocupação salutar com os atos preparatórios da licitação, uma vez que a descrição do objeto, a definição das regras do edital, a pesquisa de preços e outros atos iniciais impactam diretamente a eficiência da licitação e do próprio contrato. De fato, inúmeros problemas podem ser evitados com a realização adequada dos atos preparatórios da licitação.

Desse modo, verificamos que a fase preparatória é uma etapa de definições, que serão fundamentais para a condução de todo o processo licitatório, com reflexos na execução do contrato.

Por isso, nesse momento, é importante que o agente público tenha conhecimento da legislação, para que todas essas definições sejam realizadas com base no ordenamento jurídico vigente, bem como para dar atendimento aos princípios que regem o procedimento licitatório, os quais estão insculpidos no art. 5º. da Lei.

Na fase preparatória, o gestor deve descrever a necessidade da contratação, a qual deverá estar fundamentada no estudo técnico preliminar, sendo que, em qualquer contratação, primeiramente, deverá haver interesse público envolvido.

Apenas para destacar, de acordo com o art. 6º., inc. XX, da nova Lei de Licitações o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Marçal Justen Filho (2021) alerta que o estudo técnico preliminar deverá conter a exposição quanto à necessidade a ser atendida e à indicação da solução mais adequada para isso, o que permitiria determinar a viabilidade técnica e econômica da contratação. No entanto, o autor reforça que o estudo técnico preliminar não fornece as respostas definitivas quanto à licitação e ao contrato, mas demonstra a necessidade e indica a possível solução.

Sabemos que promover a descrição da necessidade de contratação nem sempre é algo fácil para o agente público. Assim, é fundamental que o agente público concentre todos os seus esforços no momento da descrição da necessidade da contratação, por meio de estudos, a fim de que ele tenha uma dimensão exata da realidade e possa encontrar soluções efetivas junto ao mercado para resolver os problemas e atender às necessidades da Administração.

Após a descrição da necessidade, será preciso definir o objeto para atendê-la. Essa definição será realizada nos instrumentos da fase preparatória, que posteriormente constituirão anexos do edital.

O termo de referência é o documento indicado para a contratação de bens e serviços. Já o anteprojeto (peça técnica que dá subsídios para a elaboração do projeto básico), o projeto básico e o projeto executivo, utilizados conforme o caso, deverão ser destinados para as obras e serviços de engenharia.

A definição do objeto talvez seja a fase mais delicada de um processo licitatório, tendo em vista que, em algumas ocasiões, ele poderá se revestir de grande complexidade. Para tanto, será preciso que a Administração saiba o que ela quer, por meio da análise de tudo o que mercado tem a oferecer. Logo, a consulta ao mercado será um procedimento que irá auxiliar a confecção do objeto.

De acordo com a Súmula 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Na fase preparatória, será preciso que a Administração faça a definição das condições de execução do objeto, tendo em vista que estas são fundamentais para o dimensionamento do custo da licitação, bem como para nortear a oferta dos licitantes, juntamente com outros quesitos importantes para a elaboração da proposta.

Portanto, para a definição das condições de execução, a Administração necessitará ter conhecimento do mercado com relação ao objeto que está sendo licitado, pois não adianta estabelecer exigências que posteriormente não possam ser cumpridas pelos licitantes.

O estabelecimento de condições de execução que não representam a praxe de mercado poderá resultar em licitações desertas. Além disso, o art. 40 da Lei prescreve que o planejamento deverá observar condições de aquisição semelhantes às do setor privado.

A fase preparatória deverá contar com a estimativa do valor da contratação, decorrente da pesquisa de preços realizada com base em parâmetros previstos na própria Lei. O art. 23 da

nova Lei apresentou regras gerais para se buscar o valor estimado da contratação, com a premissa de que este deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O edital ou instrumento convocatório é o documento oficial que contém todas as condições para a realização de uma licitação (objeto, prazos, exigências de habilitação, critério de julgamento, forma de pagamento, etc.). Ele deverá ser elaborado com base no estudo técnico preliminar e termo de referência ou projeto básico, os quais devem ser produzidos pela unidade requisitante/demandante.

Conforme a Lei, recomenda-se que o edital seja elaborado por agentes públicos do setor de compras/licitações e que seja expedido por uma autoridade competente desse setor, observando-se o princípio da segregação de funções.

Na fase preparatória também deverá ser elaborada a minuta do instrumento de contrato, quando este for necessário. Caso seja elaborada, a minuta irá figurar como anexo obrigatório do edital de licitação.

A análise de riscos, que já era matéria presente na Lei das Estatais, na Lei das Parcerias Público-Privadas e na Lei do Regime Diferenciado de Contratações, passou a integrar a nova Lei de Licitações. Logo, há exigência acerca da análise de riscos tanto no momento do processo licitatório quanto durante a execução do contrato.

Com relação às etapas da licitação, a nova Lei não ofereceu muitos subsídios acerca de como deverá se desenvolver essa análise de riscos, cabendo ao agente público avaliar, na fase preparatória, todas as hipóteses de ocorrências que possam surgir durante o transcorrer de um processo licitatório, desde a expedição do edital até a fase de assinatura do contrato.

5.3 Governança na fase preparatória dos processos licitatórios da Secretaria Estadual de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER/PA)

O Poder Executivo do Estado do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), desenvolve, de forma contínua, programas e políticas públicas voltados à assistência social e à promoção da empregabilidade. Essas ações buscam assegurar direitos fundamentais, com especial atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

De acordo com o artigo 47 da Lei Estadual nº 8.096/2015, a missão institucional da SEASTER consiste em promover, com qualidade e efetividade, o desenvolvimento social, garantindo à população – especialmente aos grupos mais fragilizados – o acesso à assistência social, à segurança alimentar e nutricional, à promoção do trabalho e à geração de emprego e renda.

Essa atuação se concretiza por meio de iniciativas como o Abrigo para Pessoas em Situação de Rua, o Primeiro Ofício, o Vale Gás, o Qualifica Pará, o Renda Pará e o Água Pará, além de serviços voltados ao combate ao sub-registro civil, à qualificação profissional e ao acolhimento de crianças, mulheres e idosos em risco social.

No âmbito de sua estrutura administrativa, a SEASTER conta com o apoio do Núcleo Consultivo da Administração Direta (NUCAD), unidade descentralizada da Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE/PA). Essa unidade desempenha papel estratégico na análise e orientação jurídica dos procedimentos licitatórios, atuando como instância de controle e prevenção de falhas que podem comprometer a integridade e a legalidade dos certames.

Conforme dispõe o art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, ao final da fase preparatória o processo licitatório deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para a realização do controle prévio de legalidade.

Nessa perspectiva, a atividade do NUCAD/SEASTER assume relevância como parte da segunda linha de defesa da Administração Pública, nos termos do art. 169, II, da referida lei, ao assegurar que as contratações sejam conduzidas de forma regular e alinhadas às exigências normativas.

Com base no mapeamento dos processos licitatórios realizados entre 2023 e 2024 e na análise de pareceres emitidos por consultores jurídicos e procuradores do Estado vinculados ao NUCAD/SEASTER, identificaram-se fragilidades recorrentes na condução da fase preparatória.

Importa destacar que os pareceres específicos apresentados neste estudo representam apenas uma amostra selecionada, escolhida para ilustrar de forma concreta as falhas e inconsistências identificadas.

Observou-se que a maior parte dessas irregularidades está presente na maioria das manifestações jurídicas emitidas pelo NUCAD/SEASTER, o que confere a esses documentos um caráter de modelos representativos da realidade das fragilidades de governança nos processos licitatórios do órgão.

Essas falhas abrangem aspectos como a elaboração deficiente de documentos técnicos, a ausência de compatibilidade entre instrumentos, omissões na justificativa de demandas, inconsistências na pesquisa de preços, falhas na segregação de funções e ausência de instrumentos de governança interna, como o Plano de Contratações Anual.

A partir dessa sistematização, os dados observados passaram a constituir não apenas um retrato das deficiências operacionais, mas também um indicativo das melhorias necessárias para o fortalecimento da governança nas contratações públicas.

Assim, nas subseções seguintes, apresentam-se detalhadamente os achados extraídos dos pareceres jurídicos, organizados segundo a natureza das inconsistências e recomendações emitidas.

5.3.1 Documento de Formalização de Demanda (DFD)

O Parecer nº 28/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER examinou o processo administrativo para aquisição de suplementação alimentar destinada às Unidades de Acolhimento de Idosos — Lar da Providência e Socorro Gabriel. Constatou-se que o DFD não seguiu o modelo previsto no *Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública*, omitindo especificações, quantitativos, periodicidade, mapa de cálculos e prazo de entrega.

Essa falha registrada, gerou retrabalho e atrasos, ainda que parcialmente sanada pelos anexos 28 a 30. Permanecia, contudo, pendente a justificativa específica para a compra, já que o documento trazia motivação voltada à aquisição de hortifrutigranjeiros, incompatível com o objeto licitado.

O Parecer nº 37/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER também identificou inadequações no DFD. O documento não foi elaborado segundo o modelo oficial, apresentando apenas o quadro exemplificativo do manual da PGE/PA, sem o memorando padrão exigido.

Embora a necessidade administrativa e a motivação tenham sido registradas, constatou-se contradição entre a indicação de periodicidade “urgente” e o prazo de 60 dias para finalização da compra.

Diante da urgência informada e da suficiência de dados para elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), recomendou-se a continuidade do processo, com alerta à área responsável para que observe, nas próximas licitações, os modelos e diretrizes padronizados pela PGE/PA.

5.3.2 Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Parecer nº 08/2023/NUJUR/SEASTER examinou licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, sob o critério de menor preço por item, destinada à aquisição de solução corporativa de antivírus para a SEASTER. Na parte conclusiva, verificou-se a ausência de informações essenciais, como dados sobre contratos anteriores, períodos de vigência, valores, quantitativos adquiridos, relatórios de execução e alinhamento da contratação com o planejamento anual de compras da instituição.

Também se constatou que não havia análise crítica do histórico de contratações de itens similares, nem registro de dificuldades enfrentadas em ajustes passados. Essa omissão prejudicou a avaliação da pertinência e efetividade da nova contratação frente às experiências anteriores do órgão.

O Parecer nº 001/2024/NUJUR/SEASTER avaliou processo voltado à aquisição de maquinários agrícolas e veículos automotores (furgão e caminhão chassi-cabine com baú), destinados a associações e cooperativas agrícolas. Constatou-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi omissivo quanto aos requisitos específicos da contratação, tratando de modo genérico aspectos relacionados à sustentabilidade, voltados para execução de serviços e resíduos sólidos, sem abordar critérios específicos aplicáveis à compra de veículos automotores.

O documento recomendou que tais requisitos fossem construídos de forma aderente ao objeto licitado, contemplando parâmetros técnicos, ambientais e operacionais pertinentes à futura aquisição, garantindo maior precisão e segurança na fase preparatória.

O Parecer nº 37/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER apontou que o ETP não seguiu o modelo padronizado constante do *Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública* aprovado pela PGE/PA, suprimindo, sem justificativa, itens como padrão mínimo de qualidade, critérios de sustentabilidade, necessidade de treinamento, restrições de fornecedores, contratações correlatas, benefícios esperados e impactos ambientais.

Ressaltou-se, ainda, a ausência de pesquisa de preços e solução de mercado, sob a justificativa de que os recursos eram destinados à aquisição de bens específicos. Foram identificadas pendências relevantes, como a não definição de prazo de garantia, a ausência de justificativa para assistência técnica, indefinição quanto à manutenção e divergência de quantitativos entre o DFD e o ETP — como no caso do item “umidificador de ar”, que apresentou 43 unidades no ETP contra 3 no DFD.

O parecer também verificou que o ETP deixou de informar sobre a existência de atas de registro de preços passíveis de adesão, descumprindo o checklist padrão da PGE/PA e ignorando a possibilidade prevista na Portaria MC nº 580/2020. Ademais, registrou-se que a contratação não constava no Plano de Contratações Anual (PCA), contrariando o art. 5º do Decreto Estadual nº 2.227/2022 e o art. 18, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021, sem apresentar justificativa para tal omissão.

5.3.3 Termo de Referência (TR)

O Parecer nº 46/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER examinou licitação para aquisição de mobiliários destinados à reestruturação de Unidades de Acolhimento de Idosos, Abrigos de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) em diversos municípios. Embora o TR seguisse o modelo previsto no *Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública*, foram identificados pontos que demandavam aprimoramento.

Foram constatadas divergências de quantitativos em nove itens, ausência de espelho de programação para o CREAS de Capitão Poço e inconsistências entre os documentos, especialmente quanto a camas e colchões, que apresentavam variações de especificação ou omissões em diferentes fontes.

Além disso, identificou-se que parecer técnico posterior contemplava apenas parte dos itens, todos com diferenças de quantitativos, o que levou à recomendação de revisão integral das quantidades para evitar prejuízos ao interesse público e aos princípios da economicidade e eficiência.

O parecer ainda apontou ajustes específicos: inclusão de itens passíveis de licitação exclusiva para microempresas, revisão de critérios de sustentabilidade com citação ao Decreto Estadual nº 1.354/2015, exclusão de exigências incompatíveis com o objeto e correção de classificação de riscos.

Recomendou-se, por fim, que a área demandante avaliasse as especificações para evitar direcionamento de marca e assegurasse a compatibilidade entre o ETP e o TR, prevenindo contradições documentais.

Já o Parecer nº 08/2023/NUJUR/SEASTER, também explorado no tópico do Estudo Técnico Preliminar, apontou novamente a necessidade de saneamento de inconsistências antes do prosseguimento. Recomendou-se ao setor responsável a reavaliação do Termo de Referência

(TR), visando corrigir falhas e detalhar de forma mais precisa as especificações técnicas e as condições mínimas que deveriam orientar a contratação, incluindo parâmetros essenciais para assegurar a qualidade do objeto.

Determinou-se que, após os ajustes, o TR fosse submetido à aprovação do gestor do órgão, garantindo alinhamento com as exigências normativas e adequação ao interesse público.

5.3.4 Orçamento estimado

O Parecer nº 46/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER, que tratou da análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, cujo objeto era a aquisição de Mobiliários a serem utilizados para reestruturar as Unidades de Acolhimento vinculadas à SEASTER, no que tange ao orçamento estimado, constatou-se a observância dos parâmetros previstos no Decreto Estadual nº 2.734/2022.

O documento seguiu o modelo definido pelo *Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública* e incluiu os comprovantes da pesquisa de preços.

O levantamento realizado pelo setor competente utilizou como fontes o banco de preços da Administração Estadual (SIMAS), o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) e a plataforma terceirizada “Fonte de Preços”, que considerou licitações de outros entes e dados de domínio público referentes aos 12 meses anteriores.

Em planilha constante nos autos, o servidor responsável pela pesquisa registrou a inexistência de contratações similares no SIMAS. Entretanto, verificou-se a presença de registros, datados de março de 2024, para itens como estante de aço e gaveteiro, o que demandava justificativa para a não utilização dessa base de dados.

Além disso, observou-se que, na pesquisa realizada junto à plataforma “Fonte de Preços”, foram considerados modelos como cama tipo beliche e cama queensize, aparentemente incompatíveis com os itens solicitados, exigindo reavaliação por parte do setor competente.

Diante dessas inconsistências, recomendou-se que a pesquisa de preços fosse reanalisada de forma crítica, verificando a compatibilidade dos itens consultados com aqueles efetivamente demandados.

Também foi indicada a necessidade de reavaliar a metodologia utilizada para a estimativa de preços, aplicando-se a média quando os valores fossem semelhantes e a mediana nos casos de variação significativa, a fim de assegurar maior precisão no cálculo do orçamento estimado.

5.3.5 Mapa de riscos

Nos Pareceres n.º 37/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER, 28/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER e 46/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER, foram registradas recomendações semelhantes referentes ao Mapa de Riscos.

Observou-se que não competia à unidade jurídica adentrar em aspectos técnicos, cabendo apenas recomendar que o setor responsável pela elaboração do documento apresentasse esclarecimentos sobre a metodologia utilizada para definir riscos, probabilidade de ocorrência, impacto, nível de aceitação e possíveis danos à contratação.

Indicou-se, ainda, a necessidade de verificar se tais informações estavam amparadas por suporte documental coerente com o que é exigido pela legislação aplicável à fase interna da licitação. Ressaltou-se que a inclusão de uma avaliação crítica sobre o histórico de contratações anteriores poderia enriquecer a análise de riscos, trazendo observações sobre dificuldades enfrentadas em ajustes passados e sugerindo eventuais soluções para problemas recorrentes.

5.3.6 Minuta do edital e do contrato

O Parecer nº 37/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER constatou que a minuta de edital estava compatível com o modelo padrão da PGE/PA, em conformidade com o art. 3º, §§ 1º e 2º, do Decreto Estadual nº 2.939/2023. Contudo, foram identificadas divergências entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), como diferenças na previsão de garantia e no quantitativo de um item. Ressaltou-se a necessidade de compatibilização para evitar contradições e questionamentos por órgãos de controle.

Em relação à minuta contratual, foram também apontados ajustes formais, como a renumeração de itens, a inclusão no resumo do edital de informações pontuais e a retificação de cláusulas contratuais. Entre as alterações necessárias, destacaram-se: previsão expressa para a guarda de documentos relacionados à execução de recursos do FNAS por prazo mínimo de 10 anos; definição do quantitativo de dias para rescisão contratual; e identificação do fiscal do contrato.

O Parecer nº 28/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER verificou que a minuta de edital não atendia ao modelo padrão da PGE/PA, apresentando layout divergente, inserção de cláusulas

las não previstas e ausência de destaque nas adaptações realizadas. Recomendou-se a compatibilização com o Manual da Fase Preparatória da Contratação Pública e com o conteúdo do ETP e do TR.

Foram identificadas inconsistências específicas: valor estimado incorreto no edital, necessidade de exclusão de referências normativas inadequadas e exigência de destaque nas alterações da minuta.

No contrato anexo, recomendou-se corrigir o local de entrega para adequá-lo ao TR, identificar o fiscal do contrato, excluir cláusula aplicável apenas a contratos de repasse com a União e retificar o item que estabelece o prazo para rescisão contratual.

5.3.7 Agentes públicos participantes dos procedimentos e Princípio da segregação de funções

O Parecer nº 46/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER registrou que o mesmo servidor foi designado para elaborar o Orçamento Estimado e confeccionar a Análise de Riscos. Essa acumulação de funções configurou afronta ao princípio da segregação de funções, previsto no art. 7º, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, que proíbe a atuação simultânea do mesmo agente público em atividades mais suscetíveis a riscos.

Recomendou-se à alta administração maior rigor na aplicação dos princípios da nova sistemática de contratações, com a elaboração desses instrumentos por servidores distintos.

O Parecer nº 28/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER apontou que, no tocante à designação de agentes públicos, a portaria constante em determinado anexo sequencial indicava apenas o agente de contratação e a equipe de apoio.

Observou-se que permanecia pendente a publicação da portaria de designação do gestor e dos fiscais do futuro contrato, sendo recomendada a regularização dessa omissão antes da formalização contratual. A mesma conclusão é manifestada no Parecer n. 37/2024/NUCADIN/NUJUR/SEASTER

5.3.8 Outras recomendações propostas nos pareceres jurídicos

No que se refere à aprovação formal e autorização da licitação, verificou-se, na maioria dos pareceres analisados, a ausência de manifestação expressa do gestor do órgão quanto à

aprovação do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e da autorização para abertura do processo licitatório. Tais atos, previstos na legislação vigente, mostram-se essenciais para assegurar a regularidade da fase interna do procedimento licitatório.

Quanto à regulamentação da Política de Governança nas Contratações, foi frequentemente recomendada à alta administração a edição de ato normativo específico para disciplinar a matéria no âmbito da SEASTER, em conformidade com o parágrafo único do art. 11 da Lei Federal nº 14.133/2021 e com os arts. 2º e 4º do Decreto Estadual nº 2.939/2023. Destacou-se que a inexistência dessa regulamentação comprometia o alinhamento institucional às boas práticas de governança pública.

Em relação à elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), observou-se a recorrência, nas conclusões dos pareceres, da recomendação para que a alta administração adote esse instrumento, conforme determina o Decreto Estadual nº 2.227/2022. A ausência do PCA indicaria desalinhamento da instituição com as diretrizes e exigências da nova legislação de licitações e contratações públicas.

Com isso, tais constatações reforçam a importância de mecanismos de controle e de padronização documental na fase preparatória. Além disso, demonstram como falhas iniciais podem comprometer a celeridade e a segurança jurídica das contratações, legitimando a proposta normativa apresentada neste estudo.

Assim, de forma a contribuir com a implementação de mecanismos de integridade para direcionar as condutas a serem adotadas por unidades e agentes públicos atuantes nos processos licitatórios do Estado do Pará, a partir da experiência da Secretaria Estadual em análise, foi elaborada uma minuta de regulamentação para a fase preparatória das licitações públicas, na forma de um Decreto Estadual.

O regulamento proposto promove hígidez e segurança jurídica no fluxo procedimental das licitações, de forma a proporcionar melhor desempenho técnico para os envolvidos nas licitações públicas nos momentos de tomada de decisão, a fim de dar êxito aos preceitos mais recentes da lei de licitações e contratos, sobretudo no que diz respeito à implementação de mecanismos para fortalecimento da governança nesses procedimentos.

5.4 O poder regulamentar da Administração Pública como meio de implementação e uniformização de processos e estruturas de governança nos processos licitatórios

A nova legislação sobre licitações e contratações públicas, ao focar em diretrizes gerais, atribuiu à alta administração a possibilidade de regulamentação de aspectos relacionados à governança das contratações e do dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

Assim, com o intuito de alcançar seus objetivos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações, a Lei 14.133/2023 proporciona flexibilidade para que esses procedimentos sejam adaptados e aplicados nas diversas realidades encontradas em todo o território brasileiro.

Portanto, é necessário o fornecimento de parâmetros e diretrizes necessários para garantir maior segurança jurídica aos agentes e gestores envolvidos nos procedimentos licitatórios, sendo que o poder regulamentar desponta como instrumento eficiente para tal.

Importante, entretanto, destacar o papel do Poder regulamentar e sua importância para a Administração. Segundo lição de Carvalho Filho (2023, pág. 50), poder regulamentar se apresenta como “a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação. A prerrogativa, registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando.”

Segundo o autor, nos tempos atuais, devido à crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou-se a aceitar nos sistemas normativos, especialmente na França, o fenômeno conhecido como deslegalização. Esse fenômeno envolve a transferência da competência para regular certas matérias da lei (ou ato similar) para outras fontes normativas, mediante autorização do próprio legislador. Assim, a produção da norma primária deixa de ser exclusivamente atribuição da lei e passa a ser também competência de atos regulamentares.

Assim, então, pareceu caminhar a intenção do legislador da nova legislação sobre licitações e contratos, quando da delegação aos gestores públicos a competência de regulamentação dos mais variados aspectos técnicos, considerando que os administradores públicos de diversas localidades melhor podem dispor sobre a matéria, a depender de cada peculiaridade.

Para além disso, o Poder regulamentar se mostra em harmonia com o disposto no art. 170 da CF/884, no sentido de promover o papel normativo do Estado, regulador da atividade econômica na formulação de políticas públicas e de estímulo ao desenvolvimento, considerando que, por meio de suas licitações e contratações, intervém na ordem econômica.

No contexto do arcabouço normativo brasileiro, temos algumas normas que tratam a respeito da temática da governança pública, a exemplo do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional e do Decreto nº 39.736/2018, que dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal.

No Brasil, no ano 2000, o governo federal também aprovou o Código de Conduta da Alta Administração Federal que cumpre a função de orientar e disciplinar a conduta dos servidores públicos federais da alta administração.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, o legislador incentivou a alta administração a adotar mecanismos de governança, também através da utilização do poder normativo da administração, para a concretização dos objetivos do processo licitatório, os quais são: assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública e o tratamento isonômico entre os licitantes, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Em síntese, o poder regulamentar conferido à Administração Pública assume papel fundamental na promoção de licitações públicas mais íntegras, ao permitir que os entes federativos disciplinem aspectos específicos do processo licitatório conforme suas realidades institucionais.

A edição de regulamentos nesse âmbito revela-se igualmente essencial para a uniformização de práticas administrativas, especialmente diante de órgãos que ainda não instituíram, ou enfrentam dificuldades para implementar, mecanismos ou políticas de integridade.

Tal iniciativa contribui para a consolidação de um ambiente jurídico mais seguro e eficiente, sobretudo na fase preparatória das licitações, na Administração Pública Paraense, ao mesmo tempo em que assegura a conformidade com os preceitos constitucionais e legais aplicáveis à matéria.

Em contextos democráticos e responsivos, a confiança dos cidadãos nos agentes públicos repousa na expectativa de que estes atuem com responsabilidade, ética e transparência no uso do poder discricionário e dos recursos a eles confiados.

A promoção da integridade, nesse cenário, é fundamental para fortalecer a liderança pública orientada pelo interesse coletivo e pela ética, consolidando uma cultura institucional baseada na confiança. O exemplo e a conduta dos agentes influenciam diretamente a percepção de integridade da sociedade, sendo essenciais para a cooperação cidadã e a efetiva resolução dos problemas públicos.

Nesse contexto, um regulamento que vise disseminar uma cultura de integridade e incentivar uma liderança virtuosa torna-se relevante para especificar os princípios, conceitos, valores e regras de conduta esperados dos agentes (Demmke e Moilanen, 2003, p. 603-604 apud Barreto e Vieira, 2009).

O Decreto proposto para a fase preparatória dos procedimentos licitatórios do Estado do Pará foi desenvolvido para os servidores que atuam na área de compras de bens e serviços, sendo destinado aos responsáveis por tomar decisões e acompanhar o trâmite da licitação até a homologação. Assim, o regulamento busca mitigar os riscos específicos relacionados à complexidade e às características da fase preparatória.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu da constatação de fragilidades recorrentes na fase preparatória dos procedimentos licitatórios da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda do Pará (SEASTER/PA), especialmente quanto à instrução documental, à ausência de planejamento estratégico e à baixa padronização dos processos.

Tais falhas, identificadas empiricamente por meio do mapeamento de pareceres jurídicos no âmbito do NUCAD/PGE entre 2023 e 2024, têm comprometido a eficiência, a segurança jurídica e a integridade das contratações públicas, impactando negativamente na efetividade das políticas públicas executadas por esse importante órgão social do Estado.

Com fundamento na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), bem como em decretos e normativas estaduais aplicáveis, o trabalho demonstrou que a governança pública deixou de ser um ideal abstrato para se consolidar como exigência normativa e estratégica da Administração Pública contemporânea.

A responsabilidade conferida à alta administração na condução de processos licitatórios íntegros e eficazes impõe a institucionalização de estruturas de governança, com ênfase no planejamento, na gestão de riscos e na integridade como valor organizacional.

A análise teórica e normativa revelou que o aprimoramento da governança na fase preparatória das contratações públicas é condição indispensável para a obtenção de resultados efetivos.

Nesse sentido, a proposta de elaboração de um decreto estadual regulamentador, enquanto produto técnico do presente trabalho, apresenta-se como resposta concreta a esse desafio, alinhada ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como ao princípio da prevenção de riscos e de integridade, delineado no Decreto Federal nº 11.529/2023.

A proposta normativa visa não apenas uniformizar procedimentos relacionados à fase preparatória, mas também fomentar uma mudança cultural baseada em ética, planejamento e cooperação institucional.

Tais medidas, somadas à capacitação continuada dos agentes públicos, à institucionalização do Plano de Contratações Anual e à observância dos instrumentos de governança já regulamentados em âmbito estadual, tendem a fortalecer a atuação administrativa em conformidade com os preceitos da legalidade, impessoalidade e moralidade.

É necessário reconhecer que a atuação da consultoria jurídica, exercida no caso concreto pela Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE/PA), configura-se como elemento estratégico na estrutura de governança pública. Na qualidade de segunda linha de defesa, nos termos do art. 169, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, sua intervenção contribui para o fortalecimento da tomada de decisões, promovendo maior segurança jurídica, robustez técnica e transparência nos processos licitatórios.

Sob a perspectiva doutrinária, foi possível demonstrar como o conceito de governança pública evoluiu nas últimas décadas, aproximando-se de uma gestão mais responsiva, estratégica e voltada à geração de valor público.

A pesquisa também evidenciou o papel do Estado como indutor do desenvolvimento e da transformação social, especialmente em contextos regionais complexos como o da Amazônia.

A utilização do poder de compra estatal como instrumento de promoção de políticas públicas reafirma essa dimensão estratégica das contratações públicas, exigindo das instituições capacidade de planejamento e visão de longo prazo.

A partir das contribuições de autores como Moore (1995), Mazzucato (2014), Athias (2024) e Justen Filho (2021), e com base na atuação prática dentro da Procuradoria-Geral do Estado do Pará, foi possível propor soluções aplicáveis, realistas e juridicamente viáveis. A pesquisa, ao unir teoria e prática, pode tornar-se instrumento de transformação institucional, capaz de contribuir diretamente com o aperfeiçoamento das políticas públicas e da atuação governamental.

Assim sendo, espera-se que as proposições aqui sistematizadas possam ser replicadas em outros órgãos da Administração Pública estadual, contribuindo para a consolidação de uma cultura institucional baseada na legalidade, no interesse público e na integridade.

A governança, enquanto princípio estruturante da Nova Lei de Licitações e da moderna Administração Pública, deve ser compreendida como instrumento essencial à promoção de contratações eficientes, íntegras e juridicamente seguras.

REFERÊNCIAS

ABNT NBR ISO 37.00:2021: **Governança de organizações - Orientações**. Rio de Janeiro, 2022. Associação brasileira de normas técnicas.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. Governança na administração pública: conceitos, princípios e regras. In: ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e Governança Pública para Resultados: Uma Visão Prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. pág. 264 e 265. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1458/4188/26380>. Acesso em: 6 nov. 2022.

ATHIAS, Arianne Brito Cal. **Algumas mudanças trazidas pela sociedade 4.0 ao direito administrativo do século XXI**. Boletim Jurídico Cátedra Octávio Meira de Direito Administrativo. p. 11, 2024.

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

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

BRASIL. **Decreto 9.203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

BRASIL. **Decreto 11.529/2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm

BRASIL. **Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de programas de integridade**. Brasília: CGU, 2017a.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CADER, Renato ; VILLAC, Teresa . Governança no setor público. In: CADER, Renato ; VILLAC, Teresa . **Governança e Sustentabilidade: Um Elo Necessário No Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. página 21. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4411/4618/35223>. Acesso em: 17 out. 2024.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: **Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad**, 2010, Vitória, ES. Anais eletrônicos. Vitória, ES: ANPAD, 2010. Disponível em: Acesso em: 12 de novembro 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. ed. rev., ampl. e atual. – Barueri/SP:Atlas, 2023.

COELHO, Saulo Pinto; NEVES, Aline. Um Constitucionalismo do Espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 2017. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/535>

ESTORNINHO, Maria João. **Curso de direito dos contratos públicos**. Coimbra: Almedina, 2012. P. 417.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Função regulatória da licitação. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C**, ano 13, n. 37, pag. 133-134, jul./ set. 2009. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/75/531>. Acesso em: 7 out. 2022.

FISCHER, L. R. da C. et. al. **Guia de Orientação sobre Trabalhos Acadêmicos do Mestrado Profissional em Direito e Desenvolvimento da Amazônia**. Belém: Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia, 2021.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e direitos fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional**. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 16, n. 64, p. 93-113, 2016.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, amazônias**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 92 e 94-95.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Redefinição do papel do Estado na prestação de serviços públicos: realização e regulação diante do princípio da eficiência e da universalidade. **Fórum de direito público**, ano 8, n. 40, nov/dez. 2003.

IMBIRIBA, Nazaré. OLIVEIRA, Léa Lobato. MITSCHHEIN, Thomas. Parte I - O ponto de partida: o direito à diversidade sócio-ecológica Como utopia andino-amazônica no século XXI IN IMBIRIBA, Nazaré. OLIVEIRA, Léa Lobato. MITSCHHEIN, Thomas. **Relatos de uma história vivida: desenvolvimento sustentável de comunidades amazônicas e cooperação regional**. Belém: NUMA/UFPA, 2013. P. 19-66. Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/174>. Acesso em 21 jul. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 483.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo. Editora Schwarcz S.A. 2014.

MOORE, Mark Harrison. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Harvard University Press, 1995.

MOORE, Mark Harrison. **Creating Public Value Through Public/Private Partnerships**. In Keynote Address, CLAD IV Conference. SANTIAGO CHILE. 7/2005. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/markmoore/publications/creating-public-value-through-public-private-partnerships>. Acesso em: 25 fev. 2025.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitações e contratos administrativos como instrumentos de política pública**. In: NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo: Coleção Fórum Menezes Niebuhr**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Pág. 343 e 344. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1250/4760/38220>. Acesso em: 1 jul. 2023

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Governança corporativa e compliance**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. Opinião. Integridade na administração pública: entre a expectativa e a realidade. **Conjur**. 11 de março de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-11/integridade-na-administracao-publica-entre-a-expectativa-e-a-realidade/>

PARÁ (Estado). Decreto nº 2.227, de 16 de março de 2022. **Dispõe sobre o Plano de Contratações Anual de Bens e Serviços Comuns da Administração Pública Estadual. O Governador do Estado do Pará, no uso das atribuições que lhe confere o art. 135, inciso V, da Constituição Estadual; e considerando o disposto no inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/pages/2022/2022.03.17.DOE.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PARÁ (Estado). Decreto nº 2.939, de 10 de março de 2023. **Dispõe sobre a estruturação de processos de aquisição de bens e serviços de acordo com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional, e revoga o Decreto Estadual nº 1.504, de 26 de abril de 2021**. Disponível em: <

https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/legislacao/DE2939_2023.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PARÁ (Estado). Portaria nº 38/2023-PGE.G, de 19 de janeiro de 2023. **Aprova o “Manual de Fase Preparatória e Dispensa Eletrônica**. Disponível em: <<https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/alerta-legislativo/PO38-PGE.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

PARÁ (Estado). Portaria nº 043/2024/FCG. Doe nº 35.762, de 28 de março de 2024. **Dispõe sobre a política de governança e Gestão das contratações públicas no âmbito da Fundação Carlos Gomes (FCG), com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.**

PARÁ (Estado). Portaria nº 097/2024-IASEP, 09 de abril de 2024, DOE nº 35.776, de 10 abril de 2024. **Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão das Contratações Públicas no âmbito do Instituto de Assistência aos Servidores do Estado do Pará (IASEP).**

PARÁ (Estado). Portaria nº 184/2023-PGE.G, de 21 de março de 2023. **Aprova o “Manual de Fase Preparatória de Contratação Pública” como um dos requisitos para que o parecer jurídico possa ser dispensado, conforme previsto no inciso I do § 5º do art. 4º do Decreto Estadual no 2.787, de 29 de novembro de 2022.** Disponível em: <https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/legislacao/PO184-PGE_2023.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.

POLLMAN, Elizabeth. The Making and Meaning of ESG. **ECGI Working Paper Series in Law**. Working Paper N° 659/2022, October 2022. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=4219857>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SALOMON, Lester. The tools of government: a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1. p. 28-29

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **O papel da consultoria jurídica na nova lei de licitações**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/imagens/encontro-conselho-administrativo/arquivos/o-papel-da-consultoria-juridica-na-nllc-pgfn.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2025.

(https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/02/Material_Didatico-Governanca.p