

# Desafios da nova Lei de Licitações: unidade gestora e a compra direta em decorrência de valor diante da realidade dos órgãos públicos

**Viviane Fernandes de Araujo**

Advogada. Contabilista e consultora de diversas entidades públicas municipais. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce (FADIVALE). Pós-Graduada em Gestão Estratégica de Municípios pela Fundação Getulio Vargas e em Direito Público Municipal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Coautora de livros. *E-mail:* viviane@etac.com.br

**Resumo:** Um dos grandes desafios na implantação da Lei Federal nº 14.133, de 2021, é a correta interpretação do que é unidade gestora para fins de aplicação da dispensa em decorrência do valor de que tratam os incisos I e II do art. 75. A intenção dessa pesquisa é identificar como os órgãos públicos estão atuando em relação ao conceito de unidade gestora e se essa atuação está em consonância com os princípios da Lei Federal nº 14.133, de 2021. Esse estudo qualitativo utilizou o método exploratório, por meio de questionário aplicado a municípios do estado de Minas Gerais, revisou a bibliografia e analisou consultas e decisões de diversos Tribunais de Contas do país. Os principais resultados da pesquisa foram um diagnóstico de que a regra é considerar como unidade gestora as secretarias municipais, independente do porte e da realidade financeira dos órgãos públicos pesquisados, o que nos parece não aderir aos preceitos da Lei nº 14.133, de 2021, que incentiva a criação de órgãos centrais de compra e a elaboração de Plano Anual de Contratações gerando, assim, economia de escala.

**Palavras-chave:** Unidade gestora. Dispensa de licitação. Lei nº 14.133.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Desenvolvimento – 3 Conclusão – Referências

## 1 Introdução

O tema foi selecionado pela relevância para o aplicador da Lei nº 14.133, de 2021, e os impactos que podem advir de sua utilização incorreta, tendo em vista a rediscussão da matéria e a doutrina ser escassa.

A definição do que é unidade gestora para fins de aplicação de contratação direta em decorrência do valor impacta diretamente nas contratações públicas, pois adquirir compras e serviços sem realizar licitação até o valor de R\$59.906,02 por Secretaria Municipal é distinto de considerar esse valor para contratação direta para toda a Prefeitura.

Entretanto, é necessário investigar se nas Prefeituras sem uma estrutura autônoma e independente, considerar o valor de contratação direta por Secretarias Municipais não estaria ferindo os princípios constitucionais e as normas da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Se no município todos os empenhos são emitidos por órgão central de contabilidade, se os pagamentos das despesas são efetuados por órgão central de tesouraria, se as licitações são realizadas por órgão central de licitação, se as compras são realizadas por órgão central de compras, aplicar os limites de que tratam os incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133 por Secretaria Municipal não é uma forma de possibilitar a contratação direta ao arrepio da autorização legal, enquadrando-se assim no crime previsto no art. 337-E do Código Penal brasileiro?

A análise será pautada no referencial teórico apontado nos estudos sobre o tema à luz da bibliografia, o conceito em processo de rediscussão pela jurisprudência e no questionário aplicado em prefeituras do estado de Minas Gerais. Nos resultados e discussão serão apresentados os critérios para que o aplicador da Lei nº 14.133, de 2021, regulamente com segurança o que é unidade gestora no âmbito local, sem incorrer em crime e penalizações pelos órgãos de fiscalização.

E, por fim, como considerações finais, são sugeridas premissas para definição por cada entidade pública, do que deverá ser considerada unidade gestora tendo em vista a sua estrutura interna.

## **2 Desenvolvimento**

### **2.1 Fundamentação teórica**

A contratação direta de obras, serviços, compras e alienações é tratada como exceção pela Constituição Brasileira, que prevê expressamente que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública.

O Brasil é um país de território continental formado por 26 estados, 01 distrito federal e 5.570 municípios, portanto é imenso o desafio do Congresso Nacional para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, bem como para

que os diversos órgãos públicos regulamentem a lei geral em relação às questões específicas de forma adequada à sua estrutura e especificidades.

A Lei Federal nº 14.133, de 2021 ao dispor sobre as exceções à realização de licitações públicas, previu que para enquadramento na dispensa por valor deverá ser considerada a soma do que se pretende adquirir durante um exercício financeiro, de objetos da mesma natureza por unidade gestora:

Art. 75. É dispensável a licitação: [...]

§1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

*I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;*

*II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade (BRASIL, 2021; grifos nossos).*

A definição de unidade gestora ficou a cargo de cada ente público e sua correta regulamentação é que dará segurança jurídica ao gestor na aplicação da lei, sob pena da contratação direta por valor caracterizar crime nos termos do art. 337-E do Código Penal Brasileiro: “Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa” (BRASIL, 2021).

Dúvidas não restam de que considerar cada Secretaria Municipal ou Órgão/ Unidade Orçamentária como unidade gestora para fins de contratação direta em decorrência do valor, possibilita a aquisição por dispensa de licitação em determinados órgãos públicos, de quase a totalidade do que é necessário contratar para todo o exercício orçamentário.

Também há que se avaliar se o simples fato de uma secretaria constar na lei orçamentária anual como órgão ou unidade orçamentária a enquadra como unidade gestora para fins de aplicação da contratação direta em decorrência do valor.

Em estudo publicado em 2024, Geronasso, Lima e Bocchino destacaram que o questionamento que o agente público deve fazer é qual a definição de unidade gestora, uma vez que a Lei nº 14.133, de 2021, em seu artigo 6º, traz múltiplos conceitos, mas não cita a definição de unidade gestora.

Uma leitura atenta à jurisprudência dos tribunais de contas mostra que a definição de unidade gestora foi objeto de ampla discussão durante a aplicação da Lei Federal nº 8.666, de 1993, tendo reacendido com o advento da Lei nº 14.133, de 2021.

Em resposta à Consulta nº TC/1545, por meio da Deliberação PAC00 – 10/2017, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul concluiu que os limites de dispensa valem para a Prefeitura como um todo, caso tenha execução orçamentária centralizada, e em caso de execução orçamentária descentralizada, os limites valem para cada unidade gestora, o que corresponderia a cada secretaria, órgão ou fundo:

QUESITO 3. Por fim, os limites constantes nos incisos I e II do artigo 24 da Lei de Licitações valem para Prefeitura Municipal como um todo, ou podem ser aplicados por órgãos, secretarias ou fundo específico? RESPOSTA: Os limites constantes nos incisos I e II do art. 24, *valem para a Prefeitura Municipal como um todo, sem diferenciação entre órgãos e secretarias, caso a execução orçamentária for centralizada* e na hipótese dos créditos orçamentários serem descentralizados, os limites valem para cada uma das unidades gestoras, em razão da autonomia dos municípios prevista no artigo 34, inciso VII, alínea “c” da CF/99 (Processo TC/MS 1545/2014 – Deliberação PAC00 – 10/2017 – Consulta – Relator Cons. Jerson Domingos; grifos nossos)

Entretanto, há ainda que se definir o que vem a ser execução orçamentária descentralizada. Basta que na estrutura da lei orçamentária anual cada secretaria seja colocada como um órgão ou unidade orçamentária, ou exige-se que para que a secretaria seja unidade gestora, tenha que contar com estrutura interna e equipe técnica própria e específica, que execute o empenhamento das despesas, realize as compras diretas e os processos licitatórios da respectiva secretaria?

O Conselheiro Wanderley Ávila, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, referenciado pelo Conselheiro Jerson Domingos do TCE-MS na resposta à Consulta TC/1545/2014, destacou o desafio da regulamentação do que venha a ser unidade gestora, e a necessidade de se avaliar os custos organizacionais e operacionais da descentralização em pequenos municípios, à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e economicidade:

[...] Pode-se afirmar que a regulamentação da descentralização do crédito orçamentário por unidades gestoras não é tarefa fácil, da mesma forma que também não o é a execução dessa tarefa em nível gerencial, visto exigir uma reforma organizacional e operacional da administração, cujos custos têm que ser avaliados à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e da economicidade. [...] a adoção da descentralização, por unidades gestoras em municípios menores deve ser afastada, haja vista que as aquisições setorializadas em unidades gestoras, poderão representar o caminho da fragmentação da despesa pública, que, diferentemente do parcelamento, previsto no art. 23, §§1º

e 2º da lei nº 8.666/93, pode causar sério prejuízo aos princípios das licitações (Processo TC/MS 1545/2014 – Deliberação PAC00 – 10/2017 – Consulta – Relator Cons. Jerson Domingos).

Ao analisar a gestão dos processos de aquisições no que tange à sua efetividade temporal, em sua tese de mestrado, Anderson Luis Raldi Morrudo (2022) considera seu estudo a partir de cada unidade gestora executora, destacando que o processo de aquisição tem que ser compreendido para que se tenha êxito nas compras públicas, produzindo resultados que atendam às demandas de forma abrangente e eficiente, proporcionando o emprego dos recursos de forma eficaz.

Rogério Haucke Porta, José Raimundo Peixoto Pereira e Daniel Guimarães de Araújo em estudo publicado em 2022, avaliaram os desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do estado de São Paulo, que conta com 89 órgãos, sendo 27 secretarias de Estado, 20 empresas públicas, 26 autarquias e 16 fundações públicas, cuja operação das aquisições ocorre por meio de cerca de mil unidades compradoras, com estrutura própria para processamento de suas licitações e respectivas aquisições, tanto de objetos específicos de sua pasta (ex. medicamentos na Secretaria de Saúde), como também de bens e serviços comuns, tais como material de expediente e manutenção de veículos.

Entretanto, em que pese à robusta estrutura administrativa do estado de São Paulo, destacam que as unidades gestoras possuem diferentes perfis e graus de maturidade, como por exemplo a Secretaria de Estado da Educação, que declarou no seu Plano Estratégico 2019-2022 que o principal desafio é a baixa eficiência operacional, pois grande parte da energia e tempo de seus diretores, dirigentes, gestores e técnicos é despendida com atividades operacionais e administrativas em detrimento do foco pedagógico voltado à aprendizagem, destacando que nem sempre são especializados na área de contratações públicas.

Já em relação à Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, os principais motivos referem-se ao desinteresse dos fornecedores em participar das licitações, em razão de os itens a serem adquiridos demandarem um quantitativo muito baixo, bem como em razão do preço de referência do item, que muitas vezes não é aceito pelos licitantes por questões de frete e outros custos adicionais.

Constataram que 85% (oitenta e cinco por cento) dos estados do Brasil já implementaram uma estrutura administrativa (subsecretaria, secretaria executiva, superintendência, coordenadoria, central de compras etc.) dedicada exclusivamente ao tratamento gerencial das compras governamentais, sendo que grande

parte promoveu a integração dos seus bancos de dados e/ou adotou ferramenta eletrônica que consolida todas as contratações.

Concluíram no referido estudo que:

- a) a implantação da centralização das contratações deve contribuir para a melhoria da eficiência operacional, da gestão e da governança, reduzindo custos, otimizando as decisões e aumentando a transparência;
- b) na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo a excessiva descentralização parece ser a principal causa da baixa eficiência operacional reconhecida pelo próprio órgão;
- c) na Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo a centralização possibilitará a agregação de demanda, facilitando a negociação de melhores preços para os produtos.

Em 2015, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no parecer Consulta TC-12/2015 sobre criação de unidades gestoras nas comarcas do Poder Judiciário, concluiu que apenas as unidades administrativas ou financeiras que possam gerir créditos orçamentários serão consideradas unidades gestoras, para os fins dos limites de dispensa de licitação. Ressaltou que caso comarcas fossem transformadas em unidades gestoras, deveriam estar preparadas para a prestação de contas perante a corte de contas e o Tribunal de Justiça, devendo ser providenciada a preparação de servidores habilitados a gerenciar recursos orçamentários, além de um ordenador de despesas que se responsabilizaria pela realização dos gastos públicos.

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em resposta à Consulta 2066/2023 sobre a definição de unidade gestora para fins de aplicação da dispensa de licitação nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, destacou que é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

O Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, ao analisar a questão submetida à Consulta 2066/2023, emitiu o Parecer nº 122/2023-GPGMPC, concluindo em síntese que considera unidade gestora a criada por lei, com competência para gerência e utilização de recursos orçamentários e financeiros para realização de despesas, sendo seus titulares submetidos ao dever de prestar contas.

Em resposta à Consulta exarada no Processo nº 15433e21, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia firmou entendimento de que apenas os órgãos e entidades dotados, por lei, de autonomia financeira e orçamentária e

que contam com a figura do ordenador de despesas, poderão ser reconhecidos como unidades gestoras, e que em caso de a execução orçamentária ser centralizada, aplica-se o limite de dispensa à Prefeitura como um todo, ou seja, incluindo órgãos e secretarias.

O Parecer nº 01427/21, da Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, destacou que a Instrução Normativa nº 10/91 do Departamento do Tesouro Nacional conceitua unidade gestora como aquela investida de poder para gerir créditos orçamentários e recursos financeiros, e que em consequência contabiliza todos os seus atos e fatos administrativos.

Já no Parecer nº 02161-21 que subsidiou a resposta à Consulta nº 20237e21, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia destacou que somente as unidades administrativas com competência para gerir recursos orçamentários, de modo a empenhá-los para fazer frente à realização de despesas, é que podem ser reconhecidas como unidades gestoras, sendo obrigatória as respectivas inscrições no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ):

EMENTA: NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE PEQUENO VALOR. LIMITES PREVISTOS NA LEI. SECRETARIAS MUNICIPAIS. UNIDADES GESTORAS. RECONHECIMENTO POR ATO NORMATIVO. É possível que o Município realize dispensa de licitação, com base nos limites estabelecidos no art.75, incisos I e II, da Lei 14.133/21. Por sua vez, apenas os órgãos e entidades dotados, por lei, de autonomia financeira e orçamentária é que poderão ser reconhecidos como unidades gestoras para os fins de tais limites legais. *Em caso de a execução orçamentária ser centralizada, aplicam-se os referidos limites à Prefeitura como um todo, incluindo órgãos e secretarias.* Entende-se que a execução orçamentária e financeira da unidade gestora, definida por Ato Normativo, pressupõe a figura do ordenador de despesa. Nesta situação, em atendimento ao quanto determinado na Instrução Normativa RFB nº 1863/2018, torna-se necessário a inscrição dos órgãos Administrativos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (BRASIL, 2023; grifos nossos).

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, por meio do Acórdão TC nº 997/2020 proferido pelo pleno, destacou que a implantação de descentralização administrativa, orçamentária e financeira deve ser motivada e observar os princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, eficiência e economicidade:

1. Os tetos prescritos da Lei 8.666/93, artigo 24, I e II, caso a execução orçamentária seja centralizada, aplicam-se à Prefeitura como um todo, incluindo órgãos e secretarias. Caso os créditos orçamentários sejam descentralizados, os tetos se aplicam para cada uma das unidades gestoras do Município.



2. A implantação de descentralização administrativa, orçamentária e financeira deve ser objeto de ato normativo específico, que indique a motivação de sua necessidade, sendo certo que tal sistemática deve observar os princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade, eficiência e economicidade.
3. A adoção da referida descentralização, sem a observância desses preceitos, pode configurar, entre outras irregularidades, afronta à lei de licitações, levando à responsabilização de agentes públicos (BRASIL, 2020).

Para o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao responder às Consultas nº 1104833, 1102289 e 1148760, a unidade gestora corresponde ao órgão que promove a contratação, e é responsável pela gestão dos recursos que farão frente a despesa específica, devendo-se considerar as disposições locais acerca da organização político-administrativa:

Ainda no que se refere aos novos parâmetros estabelecidos no art. 75, convém abordar o sentido da locução “unidade gestora”, inserta no inciso I de seu §1º. Esclareço, por oportuno, que a expressão, segundo o Glossário da STN, é definida como a “nomenclatura usada para definir as unidades cadastradas no SIAFI investidas do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização”.

Vê-se, pois, que o critério traduz a autonomia financeira e orçamentária dos órgãos e entidades que compõem a Administração, conferindo efetividade às figuras da desconcentração e descentralização administrativas, na medida em que os limites de valor aplicam-se à unidade responsável pela gestão dos recursos que farão frente àquela despesa em específico – e cuja capacidade de fazê-lo, como cediço, decorre da normatização quanto à distribuição de competências do ente, impondo-se, portanto, a consideração das disposições locais acerca da organização político-administrativa. (gn) (Consulta nº 1104833) [...] 4. Para fins de aplicação dos limites de valor para dispensa de licitação, referenciados no art. 75, I, II e §1º, I, “unidade gestora” corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização, conforme a estrutura utilizada no ente federativo.

Por oportuno, creio ser relevante mencionar que este Tribunal de Contas possui prejulgamento de tese que esclarece os alcances dos conceitos destacados, Consultas de n. 110483310 e 110228911, ambas de Relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. [...] Quanto à “unidade gestora”, esclarece-se que corresponde ao órgão ou entidade que promove a contratação, assim entendida a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização (BRASIL, 2024).

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás também se debruçou sobre a definição de unidade gestora para fins de dispensa de licitação no



Processo nº 06445/21, tendo respondido à Consulta no sentido de que unidade gestora é aquela responsável pela administração de recursos destinados à realização das atividades de governo, destacando a importância da elaboração do Plano Anual de Contratações para que de forma integrada, ocorra a racionalização, centralização, padronização e economia de escala nas contratações:

A lei determinante explica que a aferição do limite para fins de dispensa de licitação será apurada por unidade gestora, somando-se a despesa realizada, com objetos de mesma natureza, no exercício financeiro.

Nesse sentido, o que se observa é que a legislação confere ao responsável pela Unidade Gestora a liberalidade de contratar diretamente fornecedores, desde que o valor da contratação para aquele objeto, adquirido perante o mesmo ramo de atividade, naquele exercício financeiro, não ultrapasse os limites do artigo 75, I e II da Lei n. 14.133/21.

Para ficar mais inteligível a manifestação, imprescindível é explicar o que é Unidade Gestora para fins de aplicação da trava limitadora contida no artigo retromencionado.

Em que pese a conceituação não tenha sido explicitada da Lei n. 14.133/21, consoante explica o Senado Federal, Unidade Gestora é a “Unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização”.

Na mesma linha assim conceitua o glossário do Portal de Transparência do Governo do Estado de Alagoas:

UG - Unidade Gestora

Entes (unidades) são responsáveis pela administração (gestão) dos recursos destinados à realização das atividades de governo. É a Unidade Orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização. São unidades que gerem recursos públicos. No âmbito estadual, é a unidade incumbida de gerir os recursos orçamentários e financeiros da entidade e fazer a contabilização de todos os seus atos e fatos administrativos. É a unidade autorizada a emitir documentos por meio de um sistema informatizado de administração financeira. Na Administração Direta, cada órgão tem sua UG (alguns possuem mais de uma) e na Administração Indireta, cada Autarquia, Fundação ou Empresa será uma ou mais UG, conforme sua peculiaridade. Unidade Gestora é o componente organizacional responsável pela execução do Orçamento autorizado.

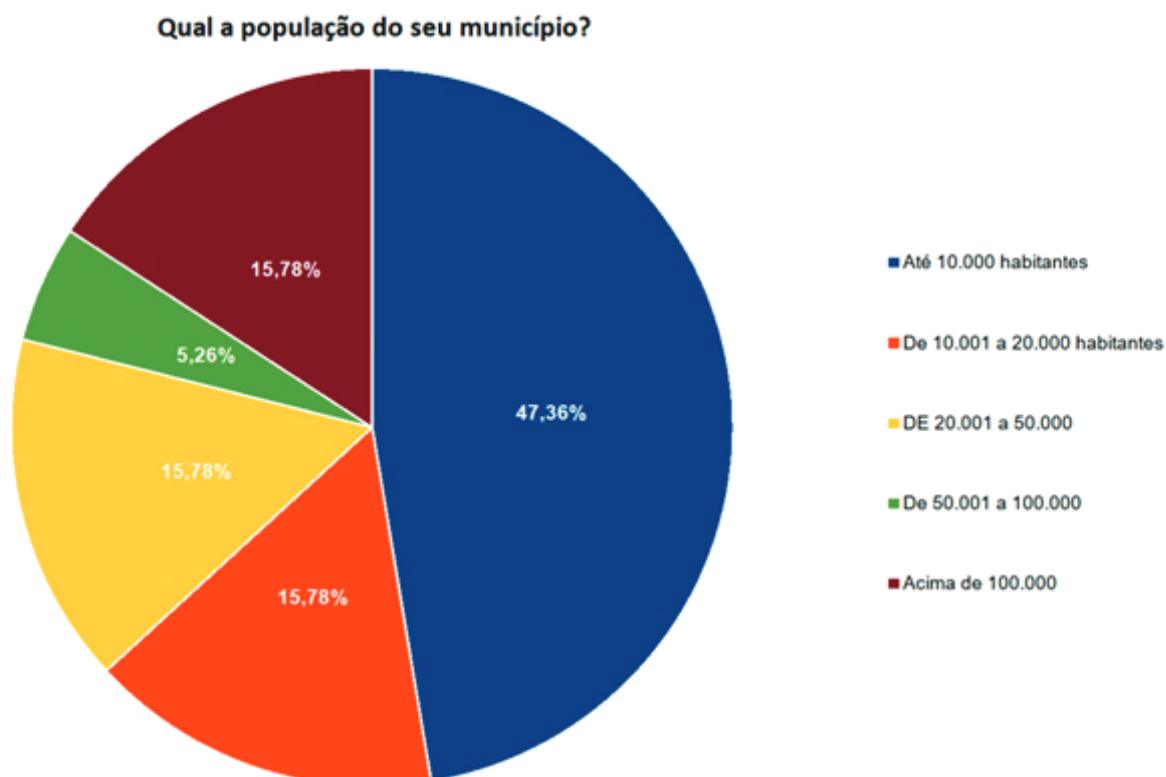
Todavia, há que se mencionar a importância de se estabelecer o Plano Anual de Contratações, para que o planejamento das contratações no âmbito do Poder Executivo ocorra de forma integrada, objetivando a racionalização das contratações, adequação das demandas, compatibilização orçamentária, centralização, padronização e economia de escala (BRASIL, 2021).

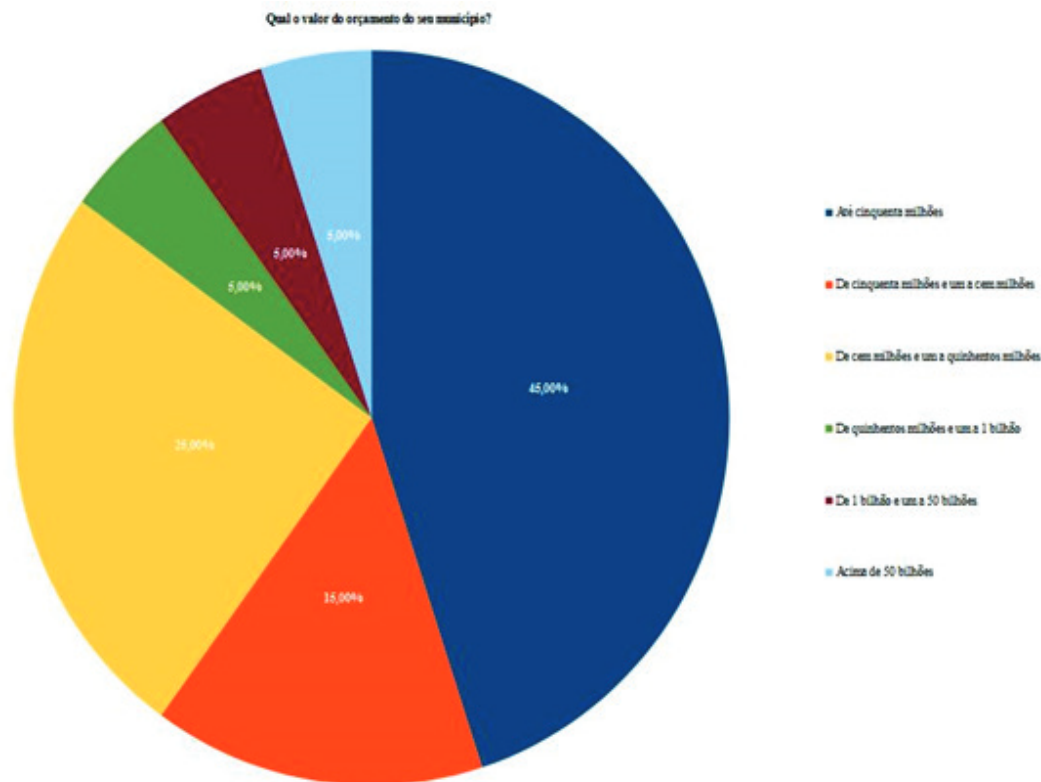
Cabe destacar que a própria Lei nº 14.133, de 2021, ao prever a instituição pelos entes federativos de centrais de compras e plano de contratação anual para que

seja atingida sua finalidade e a economia de escala, direciona em sentido contrário à descentralização das contratações.

Restou demonstrado que para que seja realizada a descentralização, vultosos recursos financeiros e orçamentários que seriam destinados para a atividade-fim da secretaria, por exemplo, aquisição de material didático escolar, medicamentos, material médico hospitalar, terão que ser redirecionados para treinamentos e contratação de profissionais para atuarem na parte administrativa e gerenciamento dos processos administrativos, sob pena dos servidores da pasta se distanciarem de suas atividades finalísticas para suprirem essa demanda, ferindo assim os princípios constitucionais da razoabilidade e economicidade.

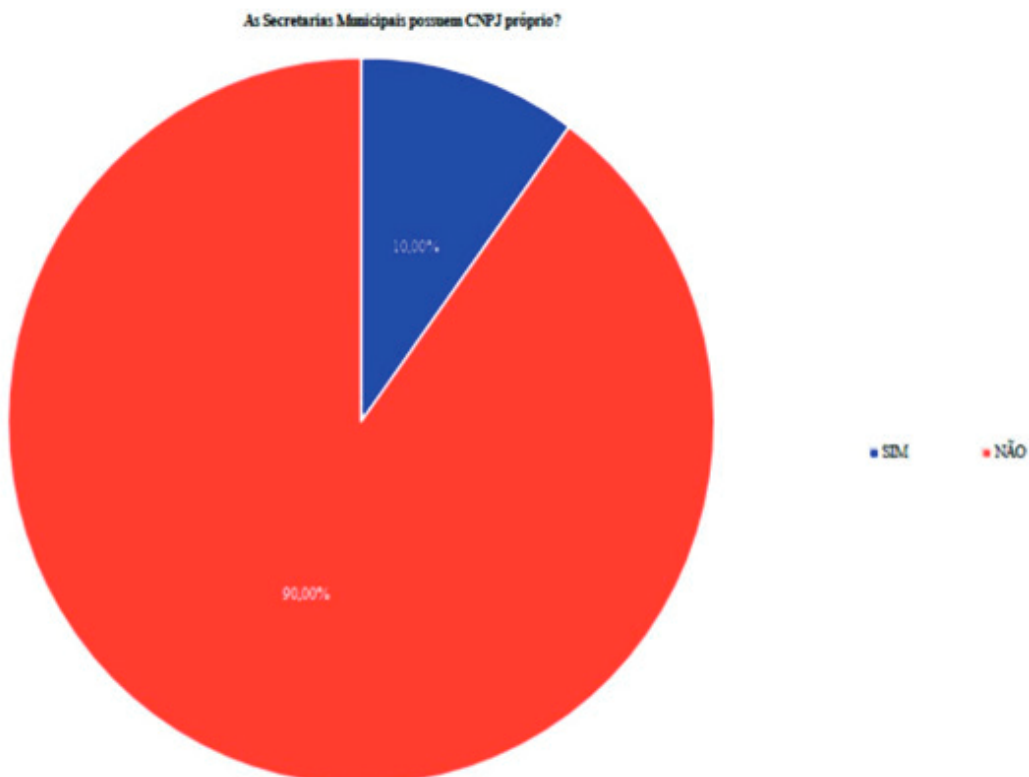
Foram enviados questionários estruturados aos setores de licitações e contabilidade de 31 prefeituras com população e orçamentos variados e regiões distintas do estado de Minas Gerais, com o objetivo de apurar de forma objetiva o que tem sido considerado unidade gestora na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, para fins de contratação direta:



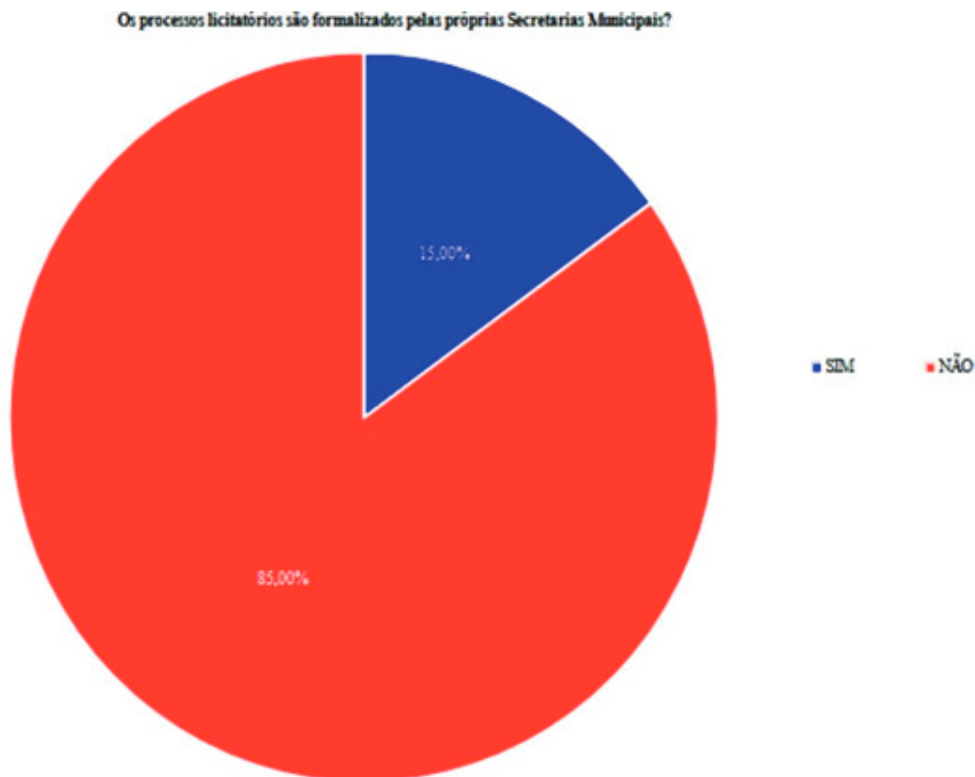


Foram recebidas respostas de 20 prefeituras, o que corresponde a 64,52% (sessenta e quatro vírgula cinquenta e dois por cento) de retorno.

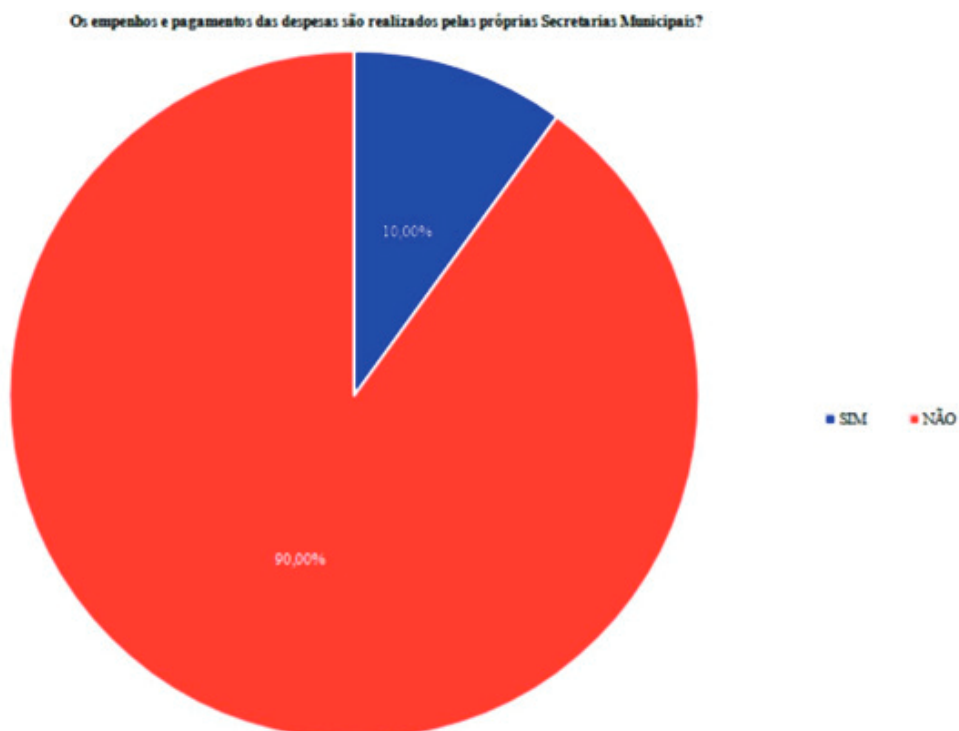
Dos municípios entrevistados, 10% (dez por cento) informaram que as Secretarias Municipais possuem CNPJ próprios:



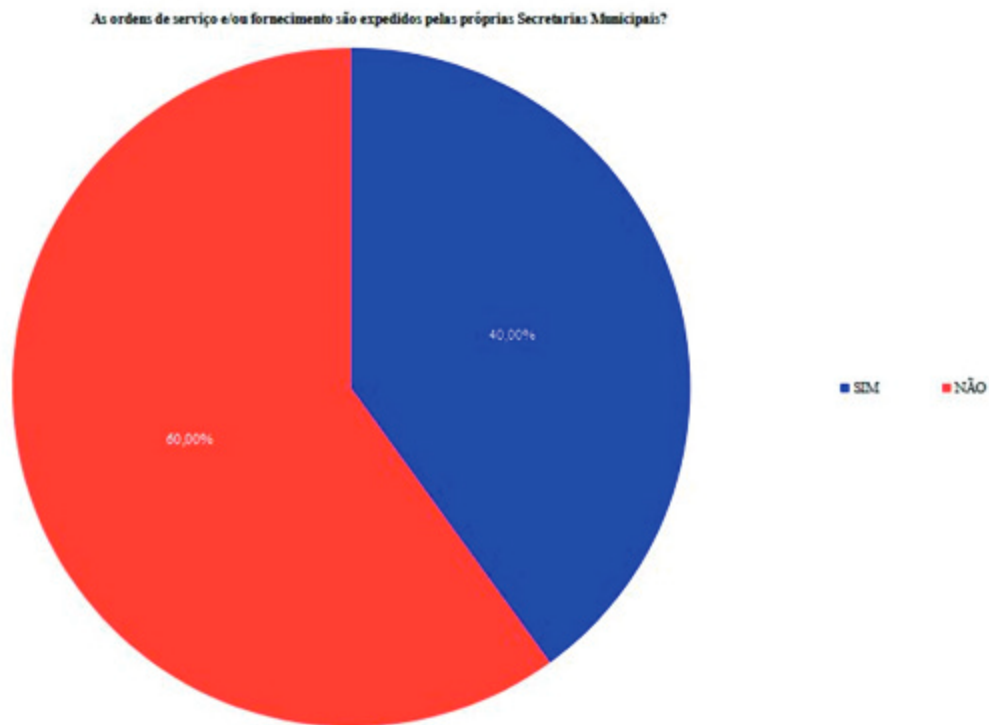
Os processos licitatórios são formalizados pelas respectivas Secretarias Municipais, de acordo com 15% (quinze por cento) dos entrevistados:



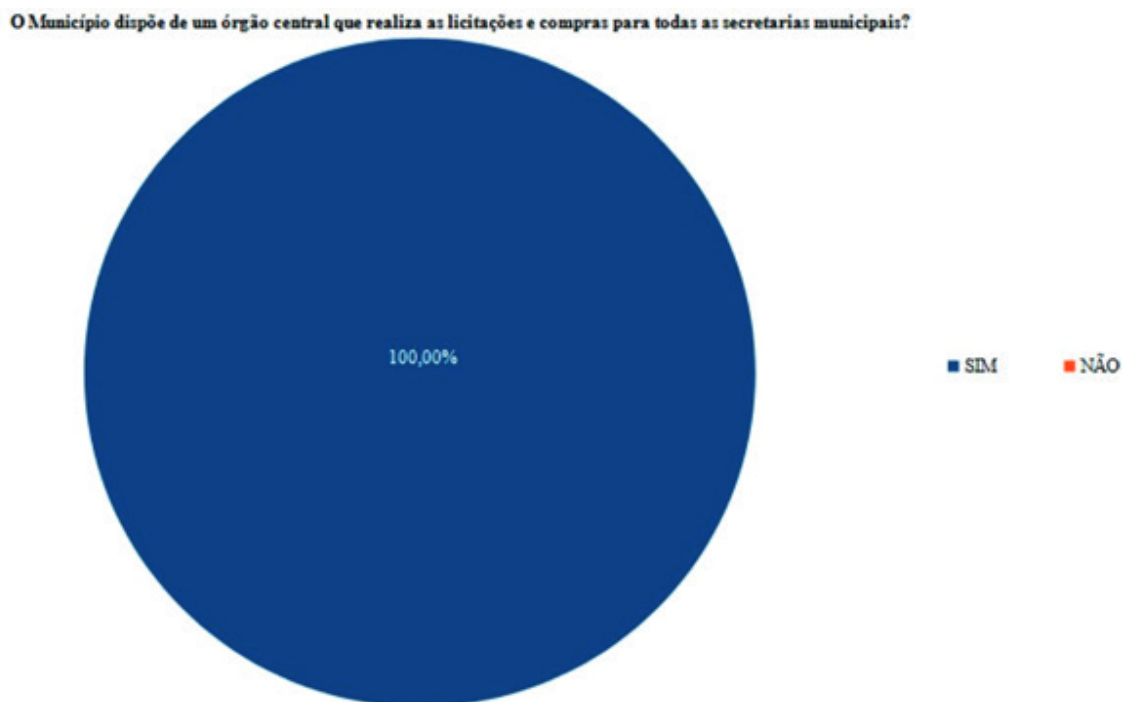
Entretanto, 90% (noventa por cento) dos entrevistados responderam que as Secretarias Municipais não emitem os empenhos e não realizam os respectivos pagamentos:



Quanto à emissão das ordens de serviços e/ou fornecimento, 40% (quarenta por cento) responderam que são expedidos pelas próprias Secretarias:

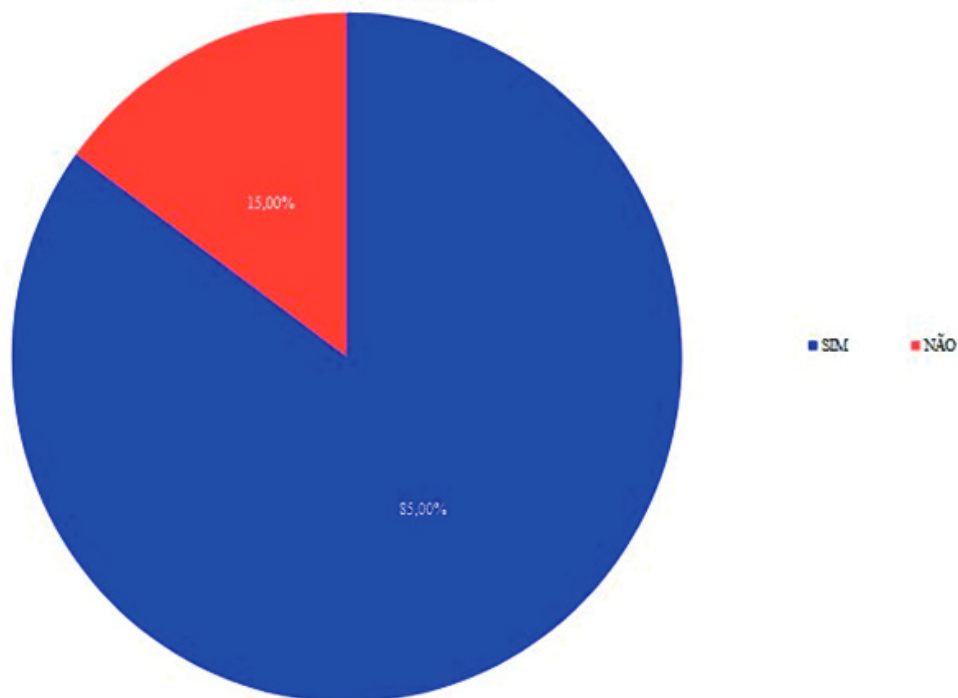


A totalidade das Prefeituras que responderam à pesquisa informou que possuem órgão central de compras:



De acordo com a amostra coletada por meio do questionário estruturado, 85% (oitenta e cinco por cento) dos respondentes, para fins da dispensa dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, observam o somatório do objeto da mesma natureza do que é contratado por Secretaria Municipal:

Para serviços decorrentes de dispensa por valor, que têm objeto que atende a mais de uma Secretaria, observam o somatório do objeto da mesma natureza do que é contratado por Secretaria Municipal?



## 2.2 Metodologia

Com a finalidade de atender aos objetivos dessa pesquisa, foram analisados estudos doutrinários sobre o conceito de unidade gestora, bem como sobre o funcionamento de unidades gestoras no Brasil.

No Google Scholar foram utilizadas as palavras-chave com o conetor *and* e foram obtidos 205 resultados, sendo selecionados 9 (nove) textos com pertinência temática para a leitura exploratória.

Este estudo verificou que diante da diversidade de porte e recursos financeiros, a definição de unidade gestora deverá observar as peculiaridades de cada ente federativo.

Com base na revisão bibliográfica e análise de jurisprudência, procurou-se avaliar se a Lei nº 14.133, de 2021, inovou em relação ao conceito de unidade gestora vigente à época da Lei nº 8.666/93.

Foram encaminhados questionários escritos através do Google Forms aos setores de licitação e contabilidade de prefeituras do estado de Minas Gerais.

A aplicação do questionário teve como objetivo levantar dados do que tem sido, na prática, considerado unidade gestora pelas prefeituras do estado de Minas Gerais.

Quanto à natureza essa pesquisa é considerada como aplicada, pois o problema é uma realidade diária dos entes federativos.

A tipologia da pesquisa deste estudo pode ser classificada como exploratória, pois, a pesquisa documental, a análise de jurisprudência e a coleta de dados foram os pilares, e convergiram para a definição de critérios a serem observados na conceituação de unidade gestora.

## 2.3 Resultados e discussão

O conceito de unidade gestora voltou a ser discutido na doutrina e jurisprudência com o advento da Lei Federal nº 14.133, de 2021, principalmente em relação aos municípios de pequeno porte que possuem escassos recursos financeiros, de pessoal e de infraestrutura.

Não obstante o tema esteja sendo rediscutido com o advento da Lei nº 14.133, de 2021, doutrina e jurisprudência caminham para manter o conceito consolidado durante a vigência da Lei Federal nº 8.666, de 1993, ou seja, que só deverão ser consideradas unidades gestoras para aplicação dos limites de dispensa de licitação em decorrência do valor, previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, órgãos ou unidades orçamentárias (o que na maioria das leis orçamentárias é a Secretaria Municipal) que atendam aos seguintes requisitos:

- a) Tenham sido criados por lei;
- b) Possuam ordenadores de despesas próprios;
- c) Tenham registro no CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica;
- d) Sejam dotados de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, o que pressupõe que possuam estrutura mínima de equipamentos e servidores para realizar seus próprios processos licitatórios, formalização de contratos, emissão de empenhos, emissão de ordens de serviços e fornecimentos, realização de pesquisa de preços, pagamentos de suas respectivas despesas e prestação de contas por seu ordenador de despesas aos tribunais de contas.

## 3 Conclusão

Com base no estudo realizado propõe-se a observância dos seguintes critérios para definição do que é unidade gestora no âmbito de cada ente federativo:



- a) Criação da unidade gestora por lei;
- b) Instituição por lei de ordenador de despesa para cada unidade gestora;
- c) Registro da unidade gestora no CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica;
- d) Autonomia administrativa, orçamentária e financeira, o que pressupõe que possua estrutura mínima de equipamentos e servidores para realizar seus próprios processos licitatórios, formalização de contratos, emissão de empenhos, emissão de ordens de serviços e fornecimentos, realização de pesquisa de preços, pagamentos de suas respectivas despesas e prestação de contas por seu ordenador de despesas aos tribunais de contas;
- e) Avaliação segundo os princípios da razoabilidade e economicidade da proporção do custo administrativo de infraestrutura e pessoal para funcionamento de setores de compras, licitações, contabilidade e finanças em relação aos recursos financeiros do órgão ou unidade orçamentária;
- f) Avaliação segundo os princípios da razoabilidade e economicidade da proporção do quantitativo de servidores que serão designados para exercerem funções administrativas de compras, licitações, contabilidade e finanças em relação à atividade-fim do órgão ou unidade orçamentária.

### **Challenges of the New Bidding Law: Management Unit and Direct Purchase as a Result of Value in Accordance with the Reality of Public Agencies**

**Abstract:** One of the major challenges in implementing Federal Law No. 14,133, of 2021, is the correct interpretation of what a management unit is for the purposes of applying the exemption due to the value referred to in items I and II of art. 75. The intention of this research is to identify how public bodies are acting in relation to the concept of management unit and whether this action is in line with the principles of Federal Law No. 14,133, of 2021. This qualitative study used the exploratory method, for through a questionnaire applied to municipalities in the State of Minas Gerais, reviewed the bibliography and analyzed consultations and decisions from various Audit Courts in the country. The main results of the research were a diagnosis that the rule is to consider municipal secretariats as the management unit, regardless of the size and financial reality of the public bodies surveyed, which seems to us not to adhere to the precepts of the Law No. 14,133, from 2021, which encourages the creation of central purchasing bodies and the preparation of an Annual Contracting Plan, thus generating economies of scale.

**Keywords:** Management unit. Exemption from bidding. Law 14,133.

## **Referências**

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. *Consulta TC/MS 1545/2014*. Deliberação PAC00 – 10/2017. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/4312/tce-ms-esclarece-utilizacao-de-limites-e-periodicidade-nas-licitacoes>. Acesso em: 23 jun.2024.

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Consultas n. 1104833, 1102289 e 1148760*. Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2939606>. Acesso em: 23 jun. 2024

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Acórdão T.C. n. 997/2020*. Disponível em: <https://portal.tcepe.tc.br/jurisprudencia/consulta/resultado-busca/deliberacaoe>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. *Consulta 2066/2023*. Disponível em: <https://tce.ro.gov.br/AbriuPdfConvidado/2ba6175aca0eb8a13510201e9faa3f1c>. Acesso em: 23 jun.2024.

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. *Consulta TC-12/2015*. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/06/informativo-anual-de-jurisprudencia-2015.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Consultas 15433e21 e 20237e21*. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/processo/processoViewConfirm.jsf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Processo n° 06445/21*. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2022/02/AC-CON-00002-22.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Código Penal. *Decreto-Lei n° 2.848 de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei n° 14.133 de 1° de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 23 jun. 2024.

GERONASSO, V. S.; Lima, I. A.; Bocchino, L. O. Aspectos de discricionariedade do gestor público nos casos de dispensa de licitação na Lei n° 14.133/2021. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, Curitiba, v. 13, n. 01, p. 28-47, jan./abr. 2024.

MORRUDO, A. L. R. *Análise da gestão dos processos de aquisições nas Unidades Gestoras Executoras do Exército Brasileiro no que tange à sua efetividade temporal*. 2022. Dissertação como requisito parcial à obtenção de título (Mestrado profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília: 2022.

PORTA, R. H; Pereira, J. R. P.; Araújo, D. G. Desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo. *Revista do Serviço Público (RSP)*, Brasília, 73 (Especial Consad), p. 49-76, jul. 2022.

RONDÔNIA. Ministério Público de Contas do Estado. *Consulta 2066/2023*. Parecer n° 122/2023-GPGMPC (ID 1441953).

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ARAUJO Viviane Fernandes de. Desafios da nova Lei de Licitações: unidade gestora e a compra direta em decorrência de valor diante da realidade dos órgãos públicos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 23, n. 275, p. 87-103, nov. 2024.