

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 509/2021/ME

Assunto: Proposta de minuta de Instrução Normativa que estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata a presente Nota Técnica de minuta de Instrução Normativa que estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

OBJETIVO

2. A proposta ora apresentada tem por objetivo regulamentar o tratamento do licitante ou contratado pessoa física - trabalhador autônomo, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual - que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório ou contratação direta à luz da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*", bem como atender aos primados estampados no seu art. 11, os quais seguem abaixo transcritos:

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

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.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

3. Assim, para além de atender aos supracitados primados, em especial ao que se refere ao tratamento isonômico e a justa competição, a proposição viabiliza o acesso dos pequenos empreendedores ao mercado de compras públicas, o que, em última análise, estimulará o desenvolvimento econômico do País, uma melhor distribuição de renda, bem como, de forma indireta, a redução da informalidade.

4. Trata-se, pois, de uma iniciativa inovadora no contexto das contratações públicas, visto que

não há atualmente, na coletânea normativa, qualquer ato normativo que estabeleça procedimentos desta natureza.

5. Para tal, a proposição:

(i) estabelece a obrigatoriedade de constar nos editais ou nos avisos de contratação direta a possibilidade de participação de pessoa física nas contratações públicas, exceto quando a contratação exigir capital social mínimo e estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, demonstrado em estudo técnico preliminar;

(ii) prevê a possibilidade de formação de consórcio entre as pessoas físicas ou entre pessoas físicas e jurídicas, desde que transpostas as regras do art. 15 da Lei nº 14.133, de 2021, e constituam sociedade empresária ou individual, ficando tais agentes impedidos de participar, na mesma licitação, de forma isolada; e

(iii) indica as cláusulas obrigatórias que devem constar do edital e aviso de contratação direta quando da participação de pessoa física nas contratações públicas.

PÚBLICO-ALVO

6. A proposição está circunscrita ao âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme definido na ementa e no art. 1º a minuta.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

7. A Instrução Normativa entra em vigor de imediato, na data de sua publicação, uma vez que, *s.m.j.*, não incorre em nenhuma das hipóteses para o estabelecimento de *vacatio legis*, arroladas nos incisos do art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

8. Vislumbra-se propiciar impacto positivo tanto no âmbito das unidades executoras, quanto no mercado como um todo, uma vez que o aprimoramento sobre o tratamento tem o condão de conferir maior segurança jurídica aos jurisdicionados, e para mais, **propicia em larga escala o acesso das pessoas físicas às contratações de governo, movimentando o mercado, a empregabilidade, a economia e o crescimento econômico.**

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

9. Não há impactos financeiros, haja vista que os órgãos e entidades apenas adaptar suas rotinas internas para atendimento às disposições da Instrução Normativa.

OUTRAS INFORMAÇÕES

10. Por oportuno, considerando que não se trata de revisão normativa, tampouco consolidação, entendem-se afastadas as regras e diretrizes do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que *"dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto"*.

11. Cabe indicar, ainda, quanto à análise de impacto regulatório (AIR) - *"processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos"*¹, de que trata do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que *"regulamenta a análise de impacto regulatório, de*

que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019", **que a propositura em epígrafe poderá ser dispensada, nos termos do inciso IV do art. 4º, haja vista enquadrar-se na hipótese de "ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito".**

Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020

"Art. 4º A AIR **podará ser dispensada**, desde que haja decisão fundamentada do órgão ou da entidade competente, nas hipóteses de:

I - urgência;

II - ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias;

III - ato normativo considerado de baixo impacto;

IV - ato normativo que vise à atualização ou à revogação de normas consideradas obsoletas, sem alteração de mérito;

....." (Grifou-se)

12. Dada a relevância da matéria e sendo uma diretriz desta Secretaria de Gestão (Seges) nas iniciativas normativas de regulamentação da *novel* Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foi realizada consulta pública para coleta de novas contribuições da comunidade de compras públicas. Assim, de **8 a 22 de julho do corrente ano**, foi disponibilizada no Portal Participa +Brasil, no link <https://www.gov.br/participamaibrasil/in-participacao-pf-nas-contratacoes-publicas>, a referida minuta de Instrução Normativa. Em resumo, foram recebidas 19 (dezenove) contribuições, dentre sugestões, comentários e elogios à iniciativa, consolidadas no Anexo (SEI 18989023), que consubstanciaram insumo a esta nova versão da proposição.

ANÁLISE

13. Muitas inovações no cenário das compras públicas foram trazidas à baila com a publicação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Muitas delas induzidas dentro do próprio texto da Lei, visto se tratar de uma proposta baseada nas boas práticas e nas experiências internacionais aplicadas aos processos licitatórios, bem como nos diversos regimes exitosos aprovados mais recentemente, como, por exemplo, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), outras que, derivando expressamente da Lei, são estabelecidas por meio de atos infralegais visando, sobretudo, atender aos primados estampados ao longo da Lei, em especial seus arts. 5º e 11, os quais seguem abaixo transcritos:

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da **igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da **competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

.....
Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

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.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações." (grifou-se)

14. É este o caso dos procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas, objeto da presente proposição. A Lei nº 14.133, de 2021, ao trazer a pessoa física para o conceito de contratado e licitante - incisos VIII e IX do seu art. 6º, *ipsis litteris* -, rebateu em todo processo licitatório a possibilidade de sua participação na cadeia logística pública. No entanto, embora o legislador originário não tenha indicado a necessidade de regulamento para procedimentalizar a participação deste ator da compra pública (sendo, portanto, uma regra de eficácia plena), entende-se que, em muitos pontos, carece de um melhor delineamento processual de modo que se assegure a isonomia e garanta a segurança jurídica para todos os envolvidos na cadeia logística e os princípios esculpido no art. 5º da referida Lei.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

.....

VIII - **contratado: pessoa física** ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, **signatária de contrato com a Administração;**

IX - **licitante: pessoa física** ou jurídica, ou consórcio de pessoas jurídicas, **que participa ou manifesta a intenção de participar de processo licitatório**, sendo-lhe equiparável, para os fins desta Lei, o fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta;" grifou-se

15. É neste contexto que se insere a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 18957473) a qual, sendo mais uma iniciativa para a construção e consolidação de uma coletânea normativa mais moderna, transparente, eficiente e menos burocrática que a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, está alinhada com o princípio da livre concorrência estabelecido no art. 70 da Constituição Federal, de 1988, abaixo transcrito:

Constituição Federal, de 1988

"Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei."

16. Ainda, para além do apresentado acima, a proposição resulta da consolidação das contribuições recebidas em consulta pública, como já informado no item 12 desta Nota Técnica, e está aderente

ao caminho perseguido por esta Pasta, com realce à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG): o de **oferecer serviços** mais céleres ao cidadão, **com foco na boa instrução processual**, na celeridade de informação à sociedade e, principalmente, na **desburocratização do funcionamento da máquina administrativa**.

17. A partir disso, apresentados os esclarecimentos iniciais, passa-se ao texto normativo.

17.1. Primeiramente, destaca-se que proposição desse ato normativo pelo Secretário de Gestão está calcada no **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Economia, em especial no art. 127, o qual atribui à **Secretaria de Gestão** (Seges), dessa Pasta, a atuação como **órgão central do Sisg**, combinado com o **Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994**, que dispõe sobre esse sistema estruturante do governo federal, de modo que o ato está **apto para seguimento, no que tange à iniciativa e à matéria**.

17.2. Ademais, como já indicado no item 14 desta Nota Técnica, o legislador originário não previu, para a participação de pessoa física nas contratações públicas, a necessidade de edição de ato regulamentador. Desse modo, esta unidade técnica entende pertinente e adequado que o delineamento processual, para a plena e correta aplicação da Lei nesta matéria, possa ser realizado por meio da edição de ato do titular do órgão central do Sisg, especificamente uma Instrução Normativa - ato normativo que, sem inovar, orienta a execução das normas vigentes pelos agentes públicos, conforme traz o inciso II do art. 2º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

17.3. Sob o **aspecto formal**, salienta-se que se observou a **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998** (dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), o **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017** (estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado).

17.4. Quanto à **estrutura da norma**, partiu-se da premissa da divisão em Capítulos: (i) Capítulo I - Disposições Preliminares; (ii) Capítulo II - Do Edital; (iii) Capítulo III - Das Disposições Finais, visando garantir a adequada compreensão do conteúdo e coordenação dos artigos, ou grupo de artigos, bem como adotou-se especificação temática consoante diretriz de articulação e formatação estabelecida no parágrafo único do art. 15 do Decreto nº 9.191, de 2017.

17.5. No **art. 1º da minuta** disciplina-se o **âmbito de aplicação da norma e seu objeto**, circunscrevendo a norma à disciplina dos *"procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional"*.

17.6. No **art. 2º da minuta** define-se 'pessoa física' para efeitos de aplicação da norma - *"todo o trabalhador autônomo, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação pública, sendo equiparado a fornecedor ou o prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta"* - com fito de afastar quaisquer possíveis interpretações dicotômicas pelos operadores da norma. Essa regra tem por diretriz, inclusive, o princípio da segurança jurídica (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo).

17.7. O **art. 3º da minuta** estende o alcance da Instrução Normativa, possibilitando que os entes da federação que realizarem contratações com a utilização de recursos da União oriundos de transferências, apliquem suas disposições. Trata-se de medida que visa assegurar a replicação das disposições obrigatórias em nível federal em outros âmbitos da Administração Pública, quando se tratar **de recurso oriundo da União**, garantindo-se minimamente uma padronização quanto aos mecanismos e instrumentos que direcionam as ações referentes às contratações públicas com foco no resultado, na simplificação e modernização da gestão, na coordenação entre os diferentes níveis dentro dos órgãos e entidades e no monitoramento e avaliação dessas ações.

17.8. O **art. 4º da minuta** estabelece a obrigatoriedade de constar nos editais ou nos avisos de contratação a possibilidade de participação de pessoa física em todas contratações públicas, sendo, portanto, a regra principal a ser observada pelos gestores públicos. No entanto, considerando que o universo de objetos, a sua natureza e os requisitos técnicos, o **parágrafo único** afasta a participação das pessoas físicas nos processos de contratações públicas quando a contratação exigir capital social mínimo e estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, todavia caberá ao gestor público demonstrar no estudo técnico preliminar que a contratação almejada está circunscrita nestas hipóteses.

17.9. O **art. 5º da minuta**, considerando que a Lei nº 14.133, de 2021, prevê a possibilidade de formação de consórcio para participação em licitação, indica a possibilidade de formação de consórcio entre pessoas físicas ou entre pessoas físicas e jurídicas, vinculando tal possibilidade as regras do art. 15 da referida Lei e vedando que as pessoas físicas que componham tais consórcios participem, na mesma licitação, de forma isolada - visa assegurar o tratamento isonômico.

17.10. O **art. 6º da minuta** cuida das cláusulas que deverão constar no edital ou aviso de contratação direta, sendo por sua natureza de caráter totalmente operacional, o artigo que, de fato, viabiliza a participação das pessoas físicas nas licitações e contratações diretas. Importante destacar que os incisos desse artigo seguem, ainda que de forma mais simplificada, a mesma métrica utilizada as pessoas jurídicas, no que tange à habilitação técnica, fiscal, social e trabalhista.

17.11. Nessa linha, conquanto este artigo traga procedimentos habilitatórios-padrão, o **inciso III e parágrafo único**, salienta-se, trazem procedimentos aplicáveis somente às pessoas físicas no que tange ao envio de lances e ao recolhimento de tributos à Seguridade Social, respectivamente. Ambos os dispositivos indicam que as propostas oriundas de pessoas físicas deverão ser apresentadas com um acréscimo de 20% (vinte por cento), a título de contribuição patronal à Seguridade Social, e que o recolhimento desta contribuição ficará sob a tutela da Administração. Trata-se, em verdade, de positivação em norma infralegal de regras que atualmente somente constam em edital de licitações. Ademais de assegurar a correta aplicação da norma, entende-se que tal medida imprimirá maior segurança processual e jurídica aos operadores e às pessoas físicas que estiverem participando do certame, bem como maior transparência na operacionalização do recolhimento do referido tributo, em consonância com a legislação específica.

17.12. Enquanto disposição final, o **art. 7º da minuta** reserva à Seges a competência para dirimir os casos omissos decorrentes de sua aplicação da norma e expedir normas complementares à correta execução das disposições insertas na Instrução Normativa, definindo ainda a possibilidade de disponibilizar, em meio eletrônico, informações adicionais, caso necessário.

17.13. Por fim, o **art. 8º da minuta** estabelece que a norma entrará em vigor na data de sua publicação, conforme já explicado no item 7 desta Nota Técnica.

18. São essas as menções que se entendem pertinentes à minuta apresentada nos autos epigrafados.

CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, submete-se a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 18957473) e esta Nota Técnica, documentos estes que fortalecem e ancoram o ato normativo pretendido, ao Senhor Secretário de Gestão, e, caso concorde pela pertinência, solicita-se encaminhar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para conhecimento, em continuidade dos trâmites necessários à edição do ato pelo Senhor Secretário de Gestão.

À consideração superior.

ANDRÉA ACHE
Coordenadora-Geral

Aprovo. À consideração do Secretário de Gestão.

RENATO RIBEIRO FENILI
Secretário Adjunto de Gestão

De acordo. Encaminhe-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desta Pasta para avaliação de juridicidade e legalidade, e à Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital para conhecimento.

CRISTIANO ROCHA HECKERT
Secretário de Gestão

1. Disponível no link <https://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/cadastro-nacional-de-pessoas-juridicas-cnpj/classificacao-nacional-de-atividades-economicas-2013-cnae/apresentacao>.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Rocha Heckert, Secretário(a)**, em 30/09/2021, às 15:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andréa Regina Lopes Ache, Coordenador(a)-Geral**, em 30/09/2021, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renato Ribeiro Fenili, Secretário(a)-Adjunto(a)**, em 30/09/2021, às 21:02, conforme horário



oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **18957494** e o código CRC **443188B4**.

Referência: Processo nº 19973.107945/2021-15.

SEI nº 18957494