

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 19/2023/MGI

Assunto: **Proposta de minuta de Instrução Normativa que estabelece regras complementares para aplicação do Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021.**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata a presente Nota Técnica de minuta de Instrução Normativa que estabelece regras complementares para aplicação do Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021, que "*regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo*".

OBJETIVO

2. A proposta ora apresentada tem por objetivo estabelecer regras complementares para a aplicação do Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021, que "*regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo*", melhor qualificando as possíveis hipóteses em que o bem, mesmo considerado na definição do inciso I do **caput** do art. 2º do referido Decreto, não será enquadrado como bem de luxo, nas situações que a característica superior do bem estejam justificadas "*em face da estrita atividade do órgão ou da entidade*" - inciso II do art. 4º, abaixo transcrito:

Decreto nº 10.818, de 2021

"Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - bem de luxo - bem de consumo com alta elasticidade-renda da demanda, identificável por meio de características tais como:

- a) ostentação;
- b) opulência;
- c) forte apelo estético; ou
- d) requinte;

.....
Art. 4º Não será enquadrado como bem de luxo aquele que, mesmo considerado na definição do inciso I do caput do art. 2º:

I - for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade comum de mesma natureza; ou

II - **tenha as características superiores justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade.**" (grifou-se)

3. Exsurge tal proposição, nomeadamente, em decorrência da depredação ao patrimônio público - às sedes do Três Poderes: Congresso Nacional, o Palácio Presidencial e o Supremo Tribunal Federal -, ocorrido em 8 de janeiro do corrente ano, em que houve destruição de vários espaços, estruturas, mobiliários, obras obras de arte e objetos históricos. Nesse visio, para recompor o dano causado, considerando que muito bens não podem ser classificados como de qualidade comum, visto que muitos acervos e mobiliários que compõem as estruturas administrativas em voga são bens cujas características são superiores em face da estrita atividade do órgão ou da entidade, entendeu-se por estabelecer hipóteses de bens passíveis de serem dotados com características superiores em face da estrita atividade do órgão ou da entidade, complementando as regras para correta aplicação do inciso II do art. 4º do

Decreto nº 10.818, de 2021, assegurando maior transparência aos processos de contratação e propiciando a atuação do gestor conforme a lei e o Direito - Princípio da Juridicidade.

4. Assim, em rol não exaustivo (considerando a heterogeneidade de demandas do governo federal), elencou-se as seguintes hipóteses nas quais o gestor público poderá adquirir bens com características superiores:

(i) bens móveis destinados ao uso nas dependências de Palácios e das Residências Oficiais da Presidência da República da República Federativa do Brasil;

(ii) bens destinados a garantir a segurança pessoal do Presidente da República Federativa do Brasil e de seus Ministros de Estado;

(iii) bens destinados à atividade institucional do órgão ou da entidade que não possam ser substituídos por outro bem de qualidade comum, ou que lei específica estabeleça qualidade diferente.

PÚBLICO-ALVO

5. A proposição está circunscrita ao âmbito da Administração Pública federal, conforme definido na ementa e no art. 1º a minuta do Decreto nº 10.818, de 2021, que *"regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo"*.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

6. A **Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação**, considerando que não há eventuais medidas administrativas prévias para a correta aplicação, de modo ordenado, das disposições apresentadas nas Instruções Normativas. **Não havendo enquadramento nas situações arroladas nos incisos do art. 20 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.**

"Art. 20. A **vacatio legis** ou a postergação da produção de efeitos será prevista nos atos normativos:

I - de maior repercussão;

II - que demandem tempo para esclarecimentos ou exijam medidas de adaptação pela população;

III - que exijam medidas administrativas prévias para a aplicação de modo ordenado; ou

IV - em que não convenha a produção de efeitos antes da edição de ato normativo inferior ainda não publicado."

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

7. Por se tratar de medidas de caráter interno de funcionamento da máquina pública, não se observam impactos em políticas públicas.

8. Por oportuno, cabe indicar, 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 propositura em epígrafe poderá ser dispensada, nos termos do seu art. 4º, haja vista enquadrar-se na hipótese de *"ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias"*.

Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020

"Art. 4º A AIR **podrá 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)

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

9. Não há impactos financeiros, haja vista se tratar de proposta que tão somente indica hipóteses de bens passíveis de serem dotados com características superiores em face da estrita atividade do órgão ou da entidade, complementando as regras para correta aplicação Decreto nº 10.818, de 2021, que "*regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo*", havendo apenas a necessidade de que os órgãos e entidades adaptem suas rotinas internas para atendimento às disposições da Instrução Normativa.

OUTRAS INFORMAÇÕES

10. Não há.

ANÁLISE

11. Com a publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*", diversas inovações e aprimoramentos relacionados à cadeia logística pública foram alçadas ao condão de bem se sedimentar às rotinas dos órgãos e entidades. Algumas dessas inovações focam a desburocratização, outras, a eficiência e a racionalidade processual e outras, ainda, a economicidade e o melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. Nessa última categoria, faz morada a diretriz inserta no art. 20, *ipsis litteris*, da referida Lei, que estabelece que itens de consumo, adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública, devem ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedando, por conseguinte, aquisição de artigos de luxo.

Lei nº 14.133, de 2021

"Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo." (grifou-se)

12. À reboque dessa diretriz, no § 1º do mencionado artigo, o legislador original delegou a competência aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para que, em regulamento próprio, definam limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo. Inclusive a Lei traz expressamente, no § 2º, prazo de até 180 (cento e oitenta dias) para que tais regulamentos estejam publicados, sob pena de inviabilizar os processos de aquisição de bens de consumo pelos órgãos e entidades. No nível federal foi editado o Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021, que "*regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para estabelecer o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo*".

13. Esse Diploma trouxe balizas para que os órgãos e entidades pudessem, em suas demandas internas, atuar em conformidade à vontade do legislador ordinário, podendo, em situações específicas, definidas no art. 4º do referido Decreto, abaixo transcrito, adquirir um bem que, mesmo enquadrado na definição do I do **caput** do art. 2º, não será, em efeitos práticos, enquadrado como bem de luxo. São eles, (i) quando for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade comum de mesma natureza, e (ii) quando as características superiores são justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade.

Decreto nº 10.818, de 2021

"Art. 4º **Não será enquadrado como bem de luxo aquele que, mesmo considerado na definição do inciso I do caput do art. 2º:**

I - for adquirido a preço equivalente ou inferior ao preço do bem de qualidade comum de mesma natureza; ou

II - **tenha as características superiores justificadas em face da estrita atividade do órgão ou da entidade.**" (grifou-se)

14. Tais hipóteses distinguem o interesse público como princípio motivador do enquadramento do bem móvel a ser adquirido. Primeiro, quando reconhece a possibilidade do licitante ou do contratado oferecer um bem considerado de luxo ao preço equivalente ou inferior ao de bem de consumo de qualidade comum, uma vez que o bem de luxo, como sabido, possui qualidade e durabilidade superiores àqueles de qualidade comum, garantindo, assim, maiores benefícios ao longo prazo para a Administração; e segundo, quando considera, em primeiro plano, a prestação do serviço público, a qual demanda/necessita, para que se atinja os objetivos institucionais, que aquele dado bem deva possuir características superiores ao bem de qualidade comum.

15. É neste contexto que se insere a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 31351925), o qual tem por finalidade estabelecer regras complementares para a aplicação do Decreto nº 10.818, de 2021, melhor qualificando aos gestores públicos quando estes, podem ou não, fundamentar suas aquisições na hipótese definida do inciso II do art. 4º do Decreto - o bem, mesmo considerado na definição do inciso I do **caput** do art. 2º, não será enquadrado como bem de luxo, nas situações que a característica superior do bem estejam justificadas "*em face da estrita atividade do órgão ou da entidade*".

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

16.1. Primeiramente, destaca-se que a proposição desse ato normativo pelo Secretário de Gestão e Inovação está calcada no **Decreto nº 11.345, de 1º de janeiro de 2023**, que trata da Estrutura Regimental do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em especial no art. 15, o qual atribui à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), desta Pasta, a atuação como **órgão central do Sistema de Serviços Gerais (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**.

16.2. 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) e 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). Informa-se, por oportuno que, por não se tratar de iniciativa de revisão ou consolidação de ato normativo, as regras definidas no **Decreto nº 10.139, de 28 de 2019** (dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto), não são de aplicação obrigatória, no entanto, foram observadas, quando cabível, a título de boas práticas.

16.3. Como já indicado no **item 8 desta Nota Técnica**, a presente iniciativa enquadra-se na hipótese prevista no inciso II do art. 4º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020 (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 **dispensa a análise de impacto regulatório (AIR) da proposição quando se tratar de "ato normativo destinado a disciplinar direitos ou obrigações definidos em norma hierarquicamente superior que não permita, técnica ou juridicamente, diferentes alternativas regulatórias"**.

16.4. No **art. 1º da minuta**, como amplamente explicado ao longo desta Nota Técnica - especialmente nos **itens 2, 3, 4, 13 e 14** -, disciplina-se o **âmbito de aplicação da norma e seu objeto**, que estabelecendo, para efeito do disposto no inciso II do art. 4º Decreto nº 11.818, de 2021, quais são as hipóteses de bens passíveis de serem dotados com características superiores em face da estrita atividade do órgão ou da entidade, em rol não exaustivo. Quais sejam: (**inciso I**) bens móveis

destinados ao uso nas dependências de Palácios e Residências Oficiais da Presidência da República da República Federativa do Brasil; **(inciso II)** bens destinados a garantir a segurança pessoal do Presidente da República Federativa do Brasil e de seus Ministros de Estado; e **(inciso III)** bens destinados à atividade institucional do órgão ou da entidade que não possam ser substituídos por outro bem de qualidade comum, ou que lei específica estabeleça qualidade diferente.

16.5. Conquanto a expressão "entre outros" no referido dispositivo possa ter cunho jurídico de preceito indeterminado, esta unidade técnica consigna que a intenção não é estabelecer um rol taxativo, visto a heterogeneidade das contratações públicas. Nessa linha, não se encontra óbice em tal pretensão, ao revés, permite que possa haver uma nova interpretação pelo órgão central em face de outras situações que demandem atuação tempestiva, como a atual, que é recompor o patrimônio da União com bens, que por vezes, não podem e não devem ser substituído à luz estrita do art. 20 da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto nº 10.818, de 2021.

16.6. O **parágrafo único do art. 1º**, como decorrência lógica da natureza procedimental do processo administrativo, indica que nos autos processuais deverá estar presente a justificativa de que houve, no enquadramento da demanda aos termos do inciso II do art. 4º do Decreto nº 10.818, de 2021, a correlação entre as características superiores e as atividades do órgão ou entidade, em aderência ao referido dispositivo sobredito. Não estabelecendo regras adicionais, apenas assentado medida rotineira presentes nas contratações públicas.

16.7. O **art. 2º da minuta** traz regra de relevo, estabelecendo que a proposição não tem por objeto afastar outras regulamentações sobre a temática, primando pelo princípio da legalidade.

16.8. Por fim, o **art. 3º da minuta** estabelece que a norma entrará em vigor **na data de sua publicação**, conforme já explicado no **item 6 desta Nota Técnica**.

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

CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, submete-se a presente minuta de Instrução Normativa (SEI 31351925) e esta Nota Técnica, documentos estes que fortalecem e ancoram o ato normativo pretendido, ao Senhor Secretário de Gestão e Inovação, e, caso concorde pela pertinência, solicita-se encaminhar à Consultoria Jurídica desta Pasta, para avaliação de juridicidade e legalidade, em continuidade dos trâmites necessários à edição do ato pelo Senhor Secretário de Gestão e Inovação.

À consideração superior.

ANDRÉA ACHE

Coordenadora-Geral de Normas

De acordo. À consideração do Senhor Secretário de Gestão.

EVERTON BATISTA DOS SANTOS

Diretor de Normas e Sistemas de Logística

Aprovo. Encaminhe-se à Consultoria Jurídica desta Pasta para avaliação de juridicidade e legalidade, conforme proposto.

ROBERTO SEARA MACHADO POJO REGO

Secretário de Gestão e Inovação

[1] Documento elaborado em junho de 2018 pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com os extintos Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e as Agências Reguladoras Federais, disponível no link https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view.



Documento assinado eletronicamente por **Everton Batista dos Santos, Diretor(a)**, em 02/02/2023, às 18:16, 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 02/02/2023, às 18:17, 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 **Roberto Seara Machado Pojo Rego, Secretário(a)**, em 02/02/2023, às 19:33, 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 **31351904** e o código CRC **F4B8A991**.