



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
1ª DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO

CARLOS EDGAR SOUSA FERREIRA
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
(MATRÍCULA 27.033-4)

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO
IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 14.133/2021

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO – RESOLUÇÃO 388/2024 – TCE TO

ITEM 8 – COMPRAS PÚBLICAS

(Avaliar os critérios de governança adotados para a implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos)

PALMAS – TO

2024

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. METODOLOGIA APLICADA	4
3. RESULTADO DO TRABALHO	4
Questão 1. Foi constituído grupo de trabalho, comissão ou instrumento equivalente para estudos, diagnósticos ou planejamento da implementação da Lei nº 14.133/2021?	4
Questão 2. Foram implementadas as regras relativas à atuação do agente de contratação, à atuação da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação dos fiscais e gestores de contrato?	5
(Questão 3). Foi realizado o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo?	5
(Questão 4). O Município implementou condições para realização de pesquisa de preços para formação do valor estimado de referência?	6
(Questão 5). O Município implementou regras relativas ao Sistema de Registro de Preços – SRP?	6
(Questão 6). Foram instituídas regras relativas a centrais de compras, tendo em vista a economia de escala?	7
(Questão 7). Os agentes públicos que atuam na área de licitações e contratos tiveram acesso a ações de capacitação?	7
(Questão 8). O Município realiza suas licitações em plataforma eletrônica?	8
(Questão 9). Para os casos de contratações na forma presencial com base na Lei 14.133/2021, o Município realiza gravação, em áudio e vídeo, das sessões presenciais?	8
(Questão 10). Os agentes públicos que atuam na área de licitações e contratos satisfazem os requisitos previstos no artigo 7º, I e II da Lei 14.133/2021?	9
(Questão 11). As funções de Agente de Contratação e Pregoeiro são exercidas somente por servidores efetivos?	9
(Questão 12). Há efetiva participação dos órgãos de assessoramento jurídico nas licitações e contratações realizadas?	10
(Questão 13). Foi elaborado Plano de Contratações Anual?	11
(Questão 14). O Município elabora Estudo Técnico Preliminar (ETP), nos casos em que se faz obrigatório?	11
(Questão 15). Os agentes públicos que atuam na primeira linha de defesa se orientam por práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo?	13
(Questão 16). Os agentes públicos que atuam na segunda linha de defesa se orientam por práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo?	13
(Questão 17). Há segregação de funções entre os agentes públicos que atuam em licitações e contratos (planejamento, seleção de fornecedores, fiscalização dos contratos)?	14
(Questão 18). É utilizado sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos nas contratações públicas que ofereça suporte à produção, edição, assinatura e trâmite de tais processos e documentos?	15
(Questão 19). É utilizada plataforma pública para realização de suas contratações?	15
(Questão 20). No caso de utilização de plataforma privada, foi elaborado Estudo Técnico Preliminar – ETP, previamente à contratação da plataforma privada, de modo a fundamentar objetivamente a sua escolha?	15
(Questão 21). O Município divulga os documentos das licitações e contratações (ETP, PCA, contratos, termos aditivos, dentre outros) em seu site, Portal de Transparência ou meio eletrônico equivalente?	16
(Questão 22). Município utiliza o Portal Nacional de Contratações Públicas?	17
4. MATRIZ RESUMO DAS QUESTÕES	18
5. GRÁFICOS CONSOLIDADOS POR MUNICÍPIO	18
6. AVALIAÇÃO TÉCNICA	19
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	21
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de Relatório de Ação de Acompanhamento da Gestão realizada pela Equipe Técnica da Primeira Diretoria de Controle Externo (1ª DICE), a qual atuou em fiscalização concomitante, nos termos do disposto no art. 1º da Instrução Normativa TCE/TO nº 04/2019 combinado com o previsto no art. 125-C do Regimento Interno desta Corte.

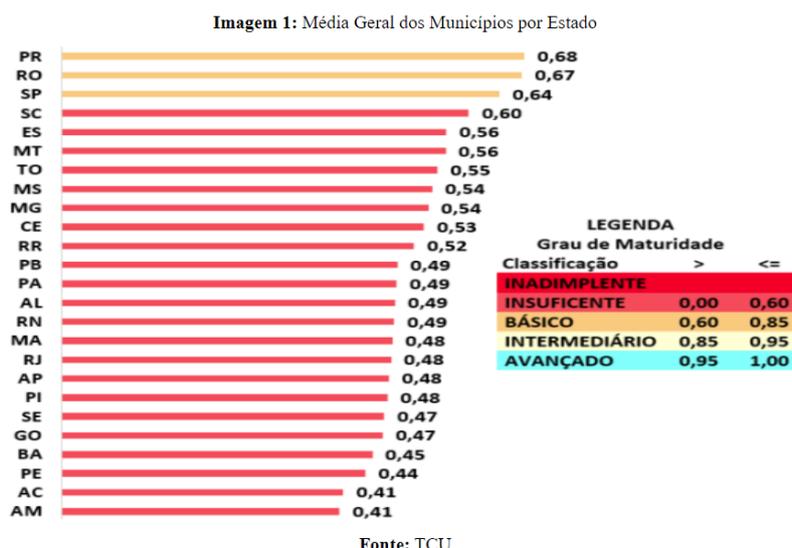
1.2. O presente Trabalho foi realizado em consonância com o item 8 do Plano Anual de Fiscalização (PAF), aprovado pela Resolução nº 388/2024 – TCE/TO, com o objetivo de avaliar, dentre outros, os critérios de governança adotados para a implantação da Nova Lei de Licitações e Contratos.

1.3. Para alcançar os objetivos propostos nesse documento, foi aplicado um questionário nos Municípios vinculados a 1ª Relatoria desta Corte, selecionando-se, para aplicação de perguntas padronizadas, os Municípios de Araguaína, Araguañã, Bernardo Sayão, Brasilândia e Colinas. Com isso, através das respostas obtidas, foi possível realizar um diagnóstico da situação atual de cada Ente, no intuito de verificar o cumprimento do grau de implementação da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos).

1.4. Cabe ressaltar que, para a aplicação do questionário, utilizou-se, em parte, metodologia emprestada do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pela coordenação da Ação 2 da Rede Integrar¹, a qual foi composta por todos os 33 tribunais de contas do País. Nesse sentido, do âmbito deste Tribunal, houve a participação de servidor da 1ª DICE como membro dessa Ação.

1.5. Nesse sentido, considerando a atividade desenvolvida no âmbito dessa Ação 2 – coordenada pelo TCU, a qual foi realizada a aplicação de questionário em nível nacional, ou seja, em todas as unidades da federação, 9 (nove) municípios do estado do Tocantins foram selecionados, mais especificamente aqueles com população superior a 20.0000 (vinte mil) habitantes. Nessa esteira, 2 (dois) municípios vinculados à 1ª Relatoria participaram da aplicação do questionário: **Araguaína e Colinas**.

1.6. Após divulgação dos dados pelo TCU, o que se deu no bojo do Processo TC 027.907/2022-8, os 9 (nove) municípios tocantinenses avaliados obtiveram Grau Insuficiente na avaliação, o que inclui os Municípios de Araguaína e Colinas. A imagem 1 a seguir retrata melhor a situação relatada.



¹ A Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas (Rede Integrar) é uma articulação colaborativa, formada pelos tribunais de contas do Brasil, com o objetivo de fortalecer o controle externo na fiscalização e no aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

1.7. Cabe ressaltar, porém, que, na avaliação individual, o Município de Araguaína obteve Nível Básico de Maturidade, considerando a pontuação obtida para cada uma das áreas temáticas abrangidas.

1.8. Nessa esteira, considerando que apenas 2 (dois) Municípios da 1ª Relatoria foram avaliados nessa Ação, a 1ª DICE, via Solicitação SEI 0755825, determinou a replicação de questionário para os Municípios de Araguaína, Bernardo Sayão e Brasilândia.

1.9. Para o cumprimento da determinação anterior, a Equipe Técnica da 1ª DICE simplificou a aplicação do questionário em 22 (vinte e duas) perguntas padronizadas, mantendo, todavia, a divisão delas em quatro eixos temáticos – Governança das Contratações; Planejamento das Contratações; Fortalecimento dos Controles; Adoção de Recursos Tecnológicos da Informação (TI) e Disponibilização de Dados.

2. METODOLOGIA APLICADA

2.1. Para aplicação do questionário, a Equipe Técnica utilizou a ferramenta Google Forms², mediante link enviado para cada um dos três Municípios avaliados.

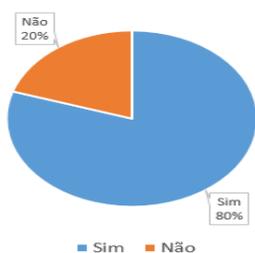
2.2. Diferentemente da metodologia aplicada pelo TCU, o questionário realizado pela 1ª DICE não atribuiu pontuação para as perguntas enviadas. Nesse sentido, para as informações obtidas, foi aferido apenas o índice percentual para cada uma delas, bem como o índice gerais para cada um dos Municípios. Assim, com os índices obtidos, será possível a retirada de conclusões, o que servirá de base para futuras recomendações.

2.3. Importante salientar, ainda, que o objeto da fiscalização não teve a finalidade de, *a priori*, obter evidências, tampouco a geração de punição decorrente das respostas encaminhadas, salvo em caso de comprovada má-fé. Porém, as informações repassadas por cada um dos Entes poderão ser utilizadas para embasar fiscalizações futuras, sobretudo no que se refere à verossimilhança dos dados.

3. RESULTADO DOS TRABALHOS

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES:

Questão 1. Foi constituído grupo de trabalho, comissão ou instrumento equivalente para estudos, diagnósticos ou planejamento da implementação da Lei nº 14.133/2021?



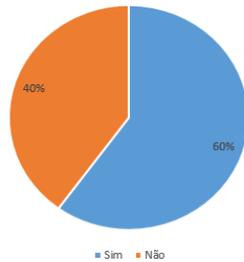
Critérios da 14.133/2021

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

² Google Forms é um aplicativo de gerenciamento de pesquisas lançado pelo Google. Os usuários podem usar o Google Forms para pesquisar e coletar informações sobre outras pessoas e também podem ser usados para questionários e formulários de registro.

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.

Questão 2. Foram implementadas as regras relativas à atuação do agente de contratação, à atuação da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação dos fiscais e gestores de contrato?

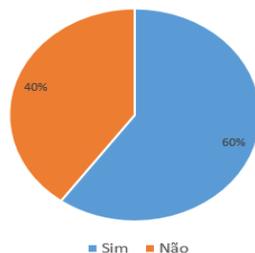


Critérios da 14.133/2021

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

(Questão 3). Foi realizado o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo?



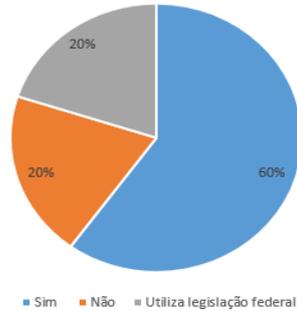
Critérios da 14.133/2021

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.

(Questão 4). O Município implementou condições para realização de pesquisa de preços para formação do valor estimado de referência?

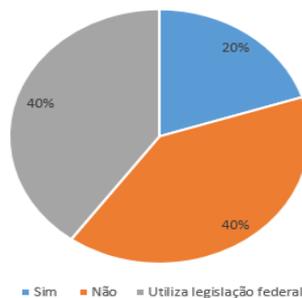


Critérios da 14.133/2021

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação 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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não...

(Questão 5). O Município implementou regras relativas ao Sistema de Registro de Preços – SRP?



Critérios da 14.133/2021

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

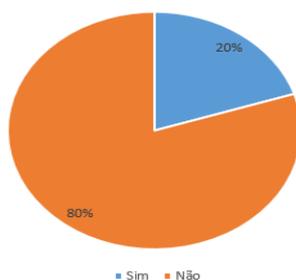
(...)

IV - Sistema de registro de preços;

(...)

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

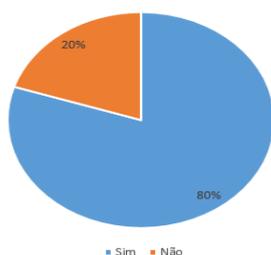
(Questão 6). Foram instituídas regras relativas a centrais de compras, tendo em vista a economia de escala?



Critérios da 14.133/2021

Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

(Questão 7). Os agentes públicos que atuam na área de licitações e contratos tiveram acesso a ações de capacitação?



Critérios da 14.133/2021

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

II – Tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

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.

Art. 18:

(...)

§ 1º § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

(...)

X – Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

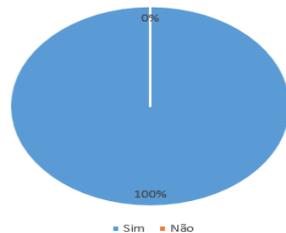
Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

(...)

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa ... observarão o seguinte:

I - Quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

(Questão 8). O Município realiza suas licitações em plataforma eletrônica?

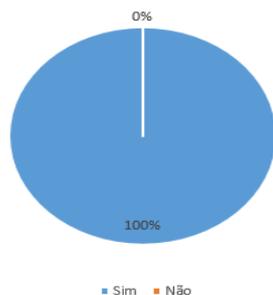


Critérios da 14.133/2021

Art. 17.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

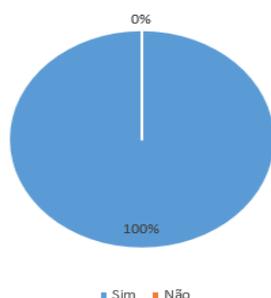
(Questão 9). Para os casos de contratações na forma presencial com base na Lei 14.133/2021, o Município realiza gravação, em áudio e vídeo, das sessões presenciais?



Critérios da 14.133/2021

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

(Questão 10). Os agentes públicos que atuam na área de licitações e contratos satisfazem os requisitos previstos no artigo 7º, I e II da Lei 14.133/2021?



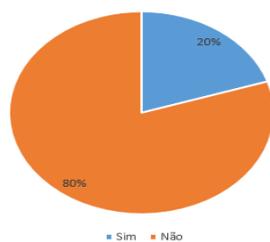
Critérios da 14.133/2021

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I – Sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II – Tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

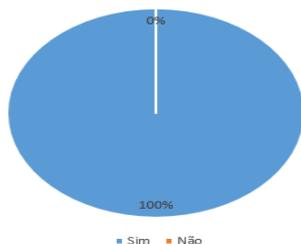
(Questão 11). As funções de Agente de Contratação e Pregoeiro são exercidas somente por servidores efetivos?



Critérios da 14.133/2021

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(Questão 12). Há efetiva participação dos órgãos de assessoramento jurídico nas licitações e contratações realizadas?



Critérios da 14.133/2021

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

IV – Instituir, 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 por todos os entes federativos;

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Art. 117, § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

Art. 169. 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 estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

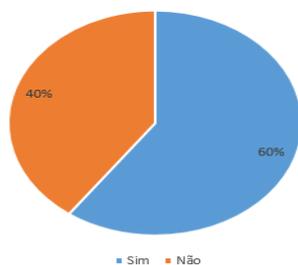
(...)

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

(...)

PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES:

(Questão 13). Foi elaborado Plano de Contratações Anual?



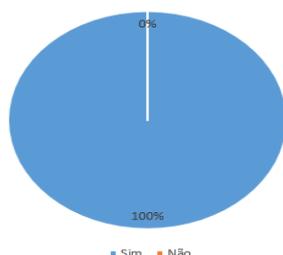
Critérios da 14.133/2021

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII – A partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

(Questão 14). O Município elabora Estudo Técnico Preliminar (ETP), nos casos em que se faz obrigatório?



Critérios da 14.133/2021

Art. 6º, XX – 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;

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I – A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

II – Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III – Requisitos da contratação;

IV – Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V – Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI – Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII – Descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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 pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI – Contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII – Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para 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.

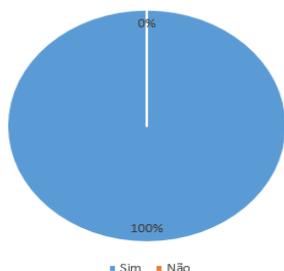
§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I – Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

FORTALECIMENTO DOS CONTROLES:

(Questão 15). Os agentes públicos que atuam na primeira linha de defesa se orientam por práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo?



Critérios da 14.133/2021

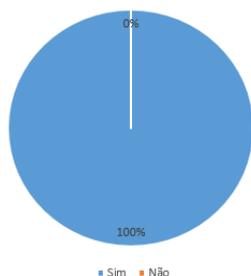
Art. 11, parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, 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.

Art. 169. 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 estar 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;

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o **caput** deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

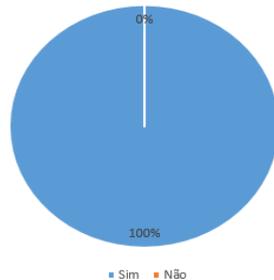
(Questão 16). Os agentes públicos que atuam na segunda linha de defesa se orientam por práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo?



Critérios da 14.133/2021

Art. 169, II – Segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

(Questão 17). Há segregação de funções entre os agentes públicos que atuam em licitações e contratos (planejamento, seleção de fornecedores, fiscalização dos contratos)?



Critérios da 14.133/2021

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,

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da **segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

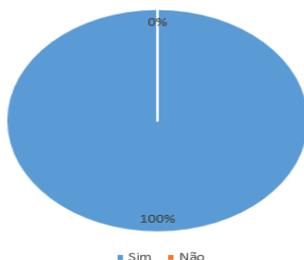
Art. 169, § 3º, II Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

(...)

II – Quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a **segregação de funções** e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE TI E DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS:

(Questão 18). É utilizado sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos nas contratações públicas que ofereça suporte à produção, edição, assinatura e trâmite de tais processos e documentos?



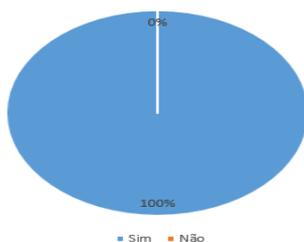
Critérios da 14.133/2021

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VI - Os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

(Questão 19). É utilizada plataforma pública para realização de suas contratações?

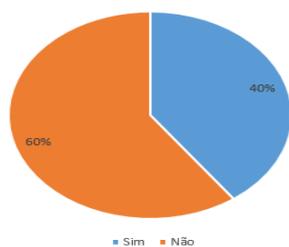


Critério da 14.133/2021

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

II - Realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

(Questão 20). No caso de utilização de plataforma privada, foi elaborado Estudo Técnico Preliminar – ETP, previamente à contratação da plataforma privada, de modo a fundamentar objetivamente a sua escolha?

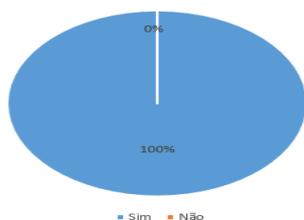


Critérios da 14.133/2021

Art. 175. Sem prejuízo do disposto no [art. 174 desta Lei](#), os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.

(Questão 21). O Município divulga os documentos das licitações e contratações (ETP, PCA, contratos, termos aditivos, dentre outros) em seu site, Portal de Transparência ou meio eletrônico equivalente?



Critérios da 14.133/2021

Art. 12, § 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Art. 25, § 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Art. 31, § 2º O leilão será precedido da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial...

Art. 72, Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - Para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - Para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da

Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Art. 79, parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

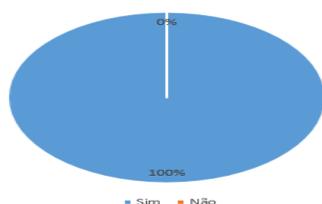
I – A Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 115, § 6º Nas contratações de obras, verificada a ocorrência do disposto no § 5º deste artigo por mais de 1 (um) mês, a Administração deverá divulgar, em sítio eletrônico oficial e em placa a ser afixada em local da obra de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público de obra paralisada, com o motivo e o responsável pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução.

Art. 164, Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

(Questão 22). Município utiliza o Portal Nacional de Contratações Públicas?



Critérios da 14.133/2021

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, sob pena de nulidade.

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - Divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

I – Planos de contratação anuais;

II – Catálogos eletrônicos de padronização;

III – Editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

IV – Atas de registro de preços;

V – Contratos e termos aditivos;

VI – Notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

4. MATRIZ RESUMO DAS QUESTÕES

MATRIZ 1: GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO

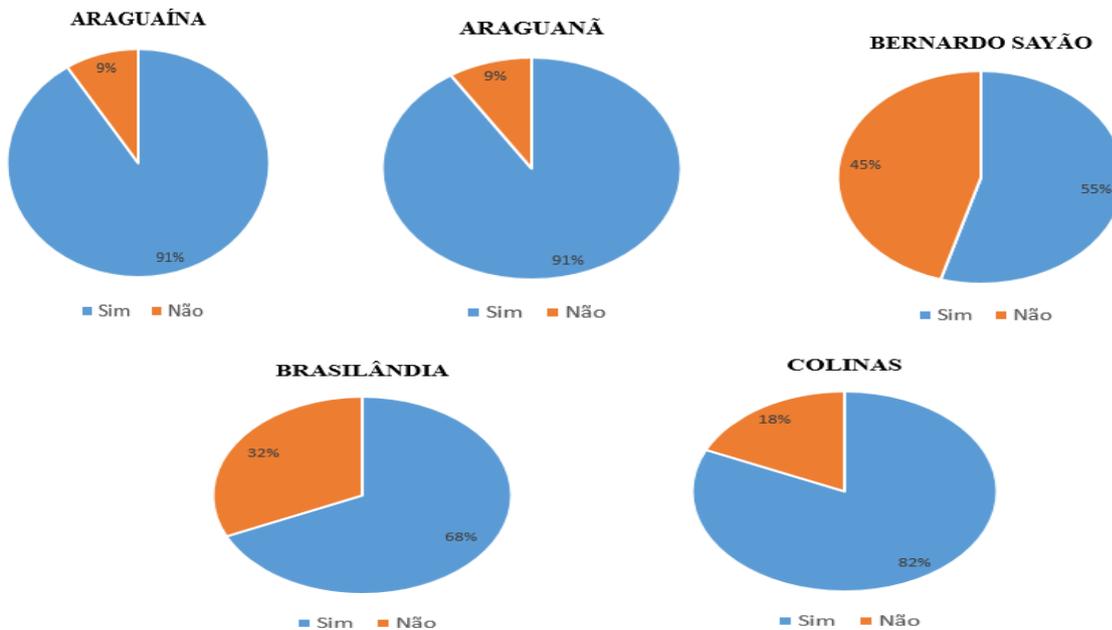
MUNICÍPIO	GOVERNANÇA													PLANEJAMENTO	
	QUESTÕES														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
ARAGUAÍNA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NAO	SIM	SIM	SIM	
ARAGUANÁ	SIM	SIM	NAO	SIM	NAO	NAO	SIM								
BERNARDO SAYÃO	Não	NAO	NAO	NAO	NAO	NAO	SIM	SIM	SIM	SIM	NAO	SIM	NAO	SIM	
BRASILÂNDIA	SIM	NAO	SIM	NAO	NAO	NAO	SIM	SIM	SIM	SIM	NAO	SIM	NAO	SIM	
COLINAS	SIM	SIM	SIM	SIM	NAO	NAO	NAO	SIM	SIM	SIM	NAO	SIM	SIM	SIM	

MATRIZ 2: CONTROLE E RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) / DISPONIBILIDADE DE DADOS

MUNICÍPIO	CONTROLE			RECURSOS DE TI E DISPONIBILIDADE DE DADOS				
	QUESTÕES							
	15	16	17	18	19	20	21	22
ARAGUAÍNA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NAO	SIM	SIM
ARAGUANÁ	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
BERNARDO SAYÃO	SIM	SIM	SIM	NAO	SIM	NAO	SIM	SIM
BRASILÂNDIA	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NAO	SIM	SIM
COLINAS	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

5. GRÁFICOS CONSOLIDADOS POR MUNICÍPIO

5.1. Os gráficos a seguir trazem o percentual obtido por município, considerando a totalidade de respostas informadas na aplicação do questionário.



6. AVALIAÇÃO TÉCNICA

6.1. Ao analisar as informações das unidades jurisdicionadas, identificou-se, considerando apenas as respostas apresentadas, que a maioria dos Entes atendem aos critérios avaliados para a implementação da Lei 14.133/2021, exceto para o Eixo Governança, área com maior número de respostas negativas para os critérios de avaliação, conforme Matriz 1.

6.2. Cabe ressaltar, porém, que para os Município de Colinas, o indicador obtido conflita com os dados apresentados para a sua Média Geral, conforme avaliação no âmbito da Ação de Fiscalização do TCU, pois esse Ente obteve Grau Insuficiente no Nível de Maturidade.

6.3. Outro Ente que merece destaque é o Município de Araguañã, pois, conforme se observa nas Matrizes 1 e 2, a Prefeitura respondeu que apenas não atende aos critérios das questões 3, 5 e 6, obtendo 91% de atendimento no geral. Assim, pode-se chegar a duas possíveis conclusões: efetividade nas ações do Ente Municipal no cumprimento das disposições da Lei de Licitações ou possibilidade de distorções nas respostas informadas, o que poderá ser objeto de comprovação em ações fiscalizatórias.

6.4. Destaca-se, ainda, o risco de distorção das informações de todos os cinco Entes para as Questões 8, 9, 10, 15, 17 e 19, pois os dados possuem grande probabilidade de não retratarem a realidade local, merecendo, assim, atenção para a implementação dos critérios a elas referentes, conforme argumentação a seguir.

6.5. No que se refere às Questões 8 e 9, é importante destacar que os Municípios devem envidar esforços para a realização de todos os seus certames na forma eletrônica, justificando, em situações excepcionalíssimas, o motivo de realizações das licitações na forma presencial. Cabe destacar, também, que todos os entes, independentemente do motivo alegado, devem realizar gravação de áudio e vídeo dos atos da sessão pública presencial, nos termos do parágrafo 5º da Lei 14.133³. Ou seja, a regra da obrigatoriedade de gravação para as licitações presenciais passou a ser obrigatória para todos os entes, não se aplicando, para isso, o disposto no art. 176 dessa Lei⁴.

6.6. Quanto às Questões 10 e 15, os Municípios devem se atentar à obrigatoriedade de os agentes públicos envolvidos em licitação serem, preferencialmente, servidores públicos ou empregos dos quadros permanentes da administração. Para isso, os gestores devem observar o que dispõe a Lei de Licitações, pois cabe a ele promover a gestão por competência, designando os agentes públicos aptos para o bom desempenho dessas funções.

6.7. Ainda no que se refere às Questões 10 e 15, os Entes devem se atentar ao não confundirem os **agentes públicos gerais envolvidos em licitações e contratos** com a figura do agente de contratação – pessoa responsável por tomar decisões e por conduzir todos os atos, até a homologação –, função essa prevista no *caput* do art. 8º da Lei 14.133. Para essa função (agente de contratação), a Lei 14.133/2021 determinou que ela seja desempenhada por servidor efetivo, flexibilizando tal situação para os municípios abaixo de 20.000 (vinte mil) habitantes, até abril de 2027. Nesse ponto do questionário, **90% dos Entes** informaram que as funções de agente de contratação e pregoeiro não estão sendo exercidas por servidores efetivos. A despeito disso, é imprescindível que os jurisdicionados com população abaixo de 20.000 (vinte

³ Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

⁴ Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o [§ 2º do art. 17 desta Lei](#);

mil) habitantes estejam atuando para a efetiva implementação dessa imposição, não protelando as ações de planejamento para o fim do prazo previsto.

6.8. No que concerne a questão 17, é indispensável que os Gestores, de fato, adotem mecanismos de controle, promovendo, assim, a segregação de função no decorrer dos processos de licitação e contratação. Nesse ponto, cabe aos Gestores evitar a designação do mesmo agente público para atuar, de forma simultânea, em funções suscetíveis a riscos. A atenção nesse ponto deve ser observada, sobretudo, para evitar a ocultação de erros e ocorrência de fraudes na respectiva contratação. Ou seja, o servidor que faz o pedido de formalização da demanda não pode ser o mesmo servidor encarregado de emitir o parecer jurídico. Da mesma forma, o servidor encarregado de realizar a licitação não pode ser o mesmo responsável pela fiscalização do contrato.

6.9. No que tange à Questão 19, referente à utilização de plataformas públicas, todos os Entes questionados informaram que utilizam plataforma pública para realizarem suas licitações. Porém, essas informações contrariam os dados levantados por este Tribunal, situação em que se verificou a utilização de plataformas privadas por 90% dos municípios tocantinenses (Documento SEI 0690170).

6.10. Dentre as plataformas privadas mais utilizadas, as que mais se destacam são a Bolsa Nacional de Compras e a LICITANET. Nesse sentido, cabe destacar que o uso de plataformas privadas vem sendo monitorado pelos Tribunais de Contas⁵, sendo, inclusive, objeto de determinação para evitar esse tipo de ferramenta⁶.

6.11. Por derradeiro, verificou-se que às perguntas com os menores percentuais de implementação da Lei de Licitações são as relacionadas à exigência de regulamentação própria para tratar de temas específicos, tais como:

- Elaboração de Plano de Contratação Anual;
- Atuação dos agentes envolvidos em licitações e contratos;
- Definição dos bens de consumo comum e de luxo;
- Regras de pesquisa de preços;
- Sistema de registros de preços; e
- Utilização de plataformas privadas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1. Sabe-se que a Lei 14.133/2021 foi editada com o fito de aprimorar as contratações públicas, sobretudo nos aspectos relacionados ao planejamento, à governança, e à gestão de riscos. Nesse sentido, com o intuito de assegurar um tempo razoável para alguns entes se adequarem aos seus regramentos, a Lei 14.133 concede, no seu art. 176, um prazo de 6 (seis) anos para o cumprimento integral dos seus dispositivos:

⁵ Acórdão 2154/2023 – A consequente utilização de plataformas de licitação privadas traz alguns riscos, segundo o trabalho apontou. Um deles é o processo de escolha da plataforma, já que variadas são as opções disponíveis e a seleção deveria se pautar em critérios objetivos, justificados, demandando a elaboração prévia de Estudo Técnico Preliminar (ETP). Além disso, frequentemente essas plataformas são utilizadas mediante dispensa de licitação, focada unicamente no valor ou mediante inexigibilidade de licitação, por suposta ausência de possibilidade de competição.

⁶ Acórdão 1507/2024 – TCU – Plenário: Até que haja a expedição de regulamentação específica sobre a matéria, abstenham-se de contratar plataformas privadas que cobram taxas pela utilização de sistema eletrônico para realização de licitações eletrônicas, ou, caso decidam pela contratação de tais plataformas, que assumam integralmente os custos pela utilização de tais sistemas.

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no [art. 7º](#) e no [caput do art. 8º desta Lei](#);

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o [§ 2º do art. 17 desta Lei](#);

III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

7.2. Da Leitura das disposições do art. 176, pode-se concluir que os Municípios com menos de 20.000 habitantes serão obrigados, a partir de 1º de abril de 2027, a implementar as regras relativas:

- Aos agentes de contratação, sobretudo sobre a imposição de que ele seja servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes do órgão ou entidade;
- À utilização da forma eletrônica para todas as suas licitações; e
- À divulgação dos documentos das licitações e contratações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNPC), como condição de eficácia dos contratos firmados.

7.3. Nessa esteira, destaca-se que 93% dos municípios do Estado do Tocantins possuem população abaixo dos 20.000 (vinte mil) habitantes. Ou seja, para grande maioria dos jurisdicionados desta Corte, a obrigação da implementação integral dos dispositivos da Lei 14.133/2021 ocorrerá apenas em abril de 2027. Todavia, essa situação não pode ser utilizada como justificativa para inércia dos gestores públicos, os quais deverão, desde pronto, promoverem ação de governança para aprimorar as suas contratações públicas, principalmente no que se refere à capacitação dos servidores que atuam na área de licitações e contratos.

7.4. Assim, nesse cenário, a atuação dos gestores municipais na implementação da 14.133/2021 é fundamental, haja vista serem eles os responsáveis pela governança das contratações públicas, conforme parágrafo único do art. 14 dessa Lei. Nesse sentido, considerando as últimas eleições municipais, foi divulgado pela imprensa que mais de 55% dos prefeitos da gestão 2021-2024 foram reeleitos para a gestão 2025-2028⁷. Ou seja, essa informação pode ser considerada pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins na definição de sua atuação estratégica, sobretudo no que se referem às funções pedagógicas, consultiva e normativa, considerando os seguintes pontos de reflexão:

- 55% dos municípios do Tocantins serão governados por gestores que já tem conhecimento da máquina pública e dos esforços e desafios para a implementação da Lei 14.133/2021;
- 45% dos municípios contaram com novos prefeitos, havendo a necessidade de orientação para a continuidade do fortalecimento das ações de governança, sobretudo nos aspectos da gestão de riscos e dos Controles Internos.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8.1. Considerando o disposto na Ordem de Serviço Nº 195/2024 (documento SEI 0762695), remeto o presente Relatório à chefia imediata para, caso entenda necessário, encaminhe-o à Diretoria Geral de Controle Externo e à Primeira Relatoria deste Tribunal, haja vista a possibilidade de utilização das informações levantadas para subsidiar futuras ações de controle.

⁷ [Mais de 70 prefeitos do Tocantins conseguiram reeleição: muitos com mais de 70% de aprovação - Conexão Tocantins - Portal de Notícias \(conexaoto.com.br\)](#)

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

PORTAL DE NOTÍCIAS – CONEXÃO TOCANTINS

LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – 14.133/2021