

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.907/2022-8

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Advocacia-Geral da União; Controladoria-Geral da União; Órgãos e Entidades Estaduais; Prefeituras Municipais; Secretaria de Gestão e Inovação; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Conselho Nacional de Justiça; Senado Federal; Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. UTILIZAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TERCEIRA ETAPA DO ACOMPANHAMENTO. APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO PARA COLETA DE DADOS. ÍNDICE DE MATURIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES (IMIL). CIENTIFICAÇÃO. CONTINUIDADE DOS TRABALHOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório excerto da instrução lavrada por equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), ratificada pelo corpo dirigente da mencionada unidade técnica (peças 315, 316 e 317):

“[...]”

I APRESENTAÇÃO

1. *Trata-se de fiscalização do tipo Relatório de Acompanhamento (Racom), nos termos do art. 241 do Regimento Interno do TCU, que tem por objetivo avaliar o grau de maturidade dos órgãos e entidades da Administração Pública para implementarem o novo estatuto geral de licitações e contratos, a Lei 14.133/21.*

2. *Tal ação de controle representa trabalho conjunto das unidades de auditoria do TCU especializadas em Contratações (AudContratações) e Transferências de Recursos da União (AudTransferências). Está inserida, ainda, na estratégia de parcerias do Tribunal, visto que integra a Ação 2 da Rede Integrar: acompanhamento da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).*

3. *O presente relatório compreende a terceira fase da fiscalização acima destacada, tendo por foco principal apresentar os resultados, sob diversas perspectivas, dos questionários aplicados ao público-alvo da fiscalização. Em complemento, aproveita-se a oportunidade para atualizar, complementar ou aprimorar as informações da fiscalização, especialmente as atinentes aos aspectos metodológicos e de aplicação dos questionários.*

II INTRODUÇÃO

II.1 Deliberação de Autorização da Fiscalização

4. Originou-se o presente trabalho de acompanhamento, a partir de despacho proferido pelo Exm. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, aprovado pelo Plenário em sessão de 21/9/2022 (TC 001.445/2022-7, peça 10).

II.2 Objetivo e Escopo

5. Conforme já mencionado, a presente fiscalização tem por objetivo avaliar, por meio de um índice de mensuração, o grau de maturidade de órgãos e entidades da Administração Pública para a aplicação do novo estatuto geral de Licitações e Contratos, Lei 14.133/21. Em acréscimo, tem por propósito a identificação e análise de eventuais desafios que possam estar em curso, dificultando a efetiva internalização do regramento previsto em tal diploma legal, com o intuito de, em etapas posteriores, incentivar e acompanhar sua utilização mais intensiva.

6. Para fins de viabilizar a avaliação do grau de maturidade determinada para este trabalho, tornando concreta a mensuração pretendida, elaborou-se o **Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL)**, conforme metodologia adiante detalhada. O cálculo do IMIL e o respectivo nível de maturidade apurado decorrem diretamente das respostas coletadas por questionários, que foram aplicados junto a órgãos e entidades do **Poder Executivo (Administração Direta, Autárquica ou Fundacional) exclusivamente**, selecionados por amostragem não-estatística, abrangendo as três esferas federativas: Federal, Estadual e Municipal.

7. Por conseguinte, cabe observar que não fazem parte do escopo deste trabalho, independentemente da esfera administrativa, entes dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de empresas públicas, sociedades de economia mista e terceiro setor. Ademais, no tocante à esfera municipal, municípios com população de até 20 mil habitantes não compuseram o público-alvo dos questionários aplicados.

8. É oportuno destacar ainda que a análise de casos concretos, a identificação ou evidenciação pontual de irregularidades/impropriedades representam matérias que não integram o escopo deste acompanhamento.

II.3 Fases do Acompanhamento

9. Em etapa processual anterior, apreciada pelo Acórdão 2.154/2023-Plenário, foram apresentadas conclusões pautadas em dados extraídos de bases públicas disponíveis (Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, e Portal de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br) que identificaram o nível incipiente e residual de utilização da Lei 14.133/21 nas três esferas de governo durante o período de transição estabelecido pelos arts. 191 e 193 da mesma lei (peças 69 a 71).

10. Posteriormente, num segundo estágio, concluído em meados de abril/2024, foi proposta metodologia para formação de indicador de mensuração utilizado na fase de execução e foram elaborados os instrumentos de coleta de dados, em especial o questionário eletrônico, com o objetivo principal de propiciar o cálculo do IMIL.

11. Na atual fase da 2ª etapa (3º ciclo), processada ao longo dos meses de maio e junho/2024, o questionário foi submetido à aplicação perante o universo de entes selecionados, à exceção do Governo do Estado e dos municípios do Rio Grande do Sul, por conta do advento da situação climática calamitosa, prestando-se o presente relatório a espelhar os resultados extraídos das respostas autodeclaratórias, as respectivas análises sob diferentes enfoques, dentre outros aspectos

relevantes, visando dar integral cumprimento aos objetivos e propósitos da fiscalização, os quais serão tratados em tópicos específicos.

II.4 Relevância do Acompanhamento

12. A relevância desse trabalho pode ser percebida por meio das seguintes perspectivas:

a) identificação de desafios e obstáculos: a implementação de uma nova lei de tal magnitude pode apresentar vários desafios e obstáculos, como a necessidade de treinamento e capacitação, a adaptação de sistemas e processos, e a superação de resistências à mudança. O acompanhamento do grau de implementação será capaz de ajudar a identificar esses desafios e obstáculos e a desenvolver estratégias para superá-los;

b) avaliação de eficácia: a Lei 14.133/21 foi concebida para tornar os processos de licitação e contratação mais eficientes, transparentes e competitivos. O acompanhamento pode fornecer entendimentos valiosos sobre a eficácia da lei em alcançar esses objetivos;

c) conhecimento e disseminação de boas práticas: o acompanhamento também pode ajudar a identificar e promover boas práticas de implementação que podem ser compartilhadas e replicadas por outras instituições;

d) fortalecimento do controle social: na oportunidade em que o TCU der publicidade ao IMIL, tal índice de mensuração favorecerá o acompanhamento do grau de implementação da Lei 14.133/21, representando instrumento de controle que permitirá que a sociedade incremente sua participação, fiscalizando mais efetivamente sua aplicação, fortalecendo, assim, o controle social e a accountability; e

e) modificação da realidade diagnosticada: definição de medidas/ações a cargo de cada um dos atores envolvidos a serem perpetradas ao longo do tempo em auxílio à efetiva adequação à nova lei (transformação do contexto apurado).

13. Em suma, o trabalho em curso é fundamental para garantir a conformidade legal, identificar e superar desafios, avaliar a eficácia da lei, promover boas práticas e fortalecer o controle social, alinhando-se perfeitamente à missão institucional do TCU de 'Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo'.

II.5 Limitações

14. A avaliação do grau de maturidade realizada neste trabalho decorre do tratamento e da análise das respostas coletadas junto ao público-alvo da fiscalização, o que somente foi possível mediante a aplicação de questionários padronizados no formato eletrônico, de teor autodeclaratório, sem a obrigação de se remeterem evidências para fins de validação.

*15. Por conta dessa metodologia, é oportuno salientar que existe a possibilidade de as respostas assinaladas não refletirem fielmente a realidade da área de licitações e contratos de determinado respondente, circunstância que motivou a realização de levantamento preliminar de risco de respostas não fidedignas, cujos apontamentos e conclusões se encontram descritos no **Error! Reference source not found.***

16. Outro risco que não pode ser descartado diz respeito a prestação de respostas equivocadas devido a erro interpretativo, sem a devida compreensão do que foi perguntado, ou por tratar de tema inovador ou de natureza complexa, estranha ao cotidiano do respondente.

17. Cabe lembrar que, na tentativa de reduzir tal problema, a equipe de fiscalização disponibilizou aos participantes diversos instrumentos de esclarecimento: a) aplicação prévia de um teste piloto do questionário eletrônico com quarenta entes; b) hotsite específico desta ação de controle com vídeo institucional e principais perguntas e respostas (FAQs); c) canal direto para dirimir

dúvidas (equipeacomnllc@tcu.gov.br); d) glossário específico, juntamente com referências legais, no próprio corpo do questionário eletrônico; e e) cientificação prévia ao envio do questionário, apresentando objetivos e metodologia utilizada.

18. Portanto, a leitura e análise dos resultados divulgados neste relatório deve levar em conta as limitações acima informadas.

III VISÃO GERAL

19. A Lei 14.133/21 trouxe uma série de inovações com foco na modernização, aprimoramento e sustentabilidade dos processos de licitação e contratações públicas, de modo que pode ser vista como uma ruptura no contexto até então existente das contratações. Foram nela incorporados preceitos que refletem os principais riscos e problemas identificados ao longo da vigência da legislação anterior.

20. Inegável que os tribunais de contas tiveram papel fundamental na construção de seu texto, bastando, para tanto, percorrê-la e verificar que acabou por contemplar a visão de muitos dos seus julgados e entendimentos consolidados com o tempo.

21. Em virtude da acentuada profundidade das alterações legislativas operadas, que demandam quebra de paradigmas e mudança de cultura organizacional, impõe-se a verificação e mensuração de sua efetiva utilização, sendo esse o pano de fundo do trabalho em curso.

22. Essa avaliação perpassa por diversos institutos criados ou aperfeiçoados pela NLLC, classificados como de governança, planejamento, fortalecimento dos controles, mecanismos eletrônicos e transparência aplicados às contratações, a saber:

a) a melhoria da governança - questões estruturais que também afetam o resultado das licitações e dos contratos:

a.1) importância de se desenvolver um ambiente de contratações íntegro e confiável, com segurança jurídica para todos os envolvidos;

a.2) necessidade de fortalecimento do controle, sobretudo de mecanismos preventivos capazes de evitar problemas futuros; e

a.3) obrigatoriedade de as próprias autoridades e agentes públicos do órgão ou entidade licitante atuarem como a primeira linha de defesa das irregularidades e de os órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno atuarem como a segunda linha de defesa da Administração, incentivando-se a adoção de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controles internos preventivos, considerados os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação.

b) indução à profissionalização dos agentes públicos responsáveis pela realização das licitações e pela execução dos respectivos contratos, através:

b.1) do dever de realização de gestão por competências – agentes devem possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público;

b.2) das designações para atuação em contratações públicas dirigidas preferencialmente a servidores efetivos e empregados pertencentes a carreira com atribuições relacionadas a licitações e contratos; e

b.3) da necessidade de observância do princípio da segregação de funções.

c) estímulo ao planejamento das contratações, mediante:

c.1) a elaboração, a partir de documentos de formalização de demandas, do Plano de Contratações Anual – PCA, pelos entes federativos, com o objetivo de racionalizar e garantir ganhos de escala às contratações dos respectivos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias; e

c.2) a preocupação com a fase preparatória de cada certame, inclusive com a elaboração de estudo técnico preliminar, o que, certamente, contribuirá para diminuição de todos os problemas históricos que ocorrem durante a fase externa das licitações e, também, durante a execução dos respectivos contratos.

d) incentivo à adoção de recursos de tecnologia para facilitar o processamento das licitações e dos contratos e para potencializar a transparência das contratações públicas por meio:

d.1) da alimentação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com a divulgação de planos anuais de contratações, dos editais e dos demais documentos necessários;

d.2) da virtualização dos processos de contratação (fim da era do papel); e

d.3) da redução, o quanto possível, da realização de certames presenciais (o formato eletrônico é a diretriz).

23. Embora as mudanças empreendidas pelo novo diploma normativo alcancem também a fase de gestão dos contratos, optou a equipe por sua não inclusão nessa etapa do trabalho, tendo em vista as seguintes razões: evitar a extensão demasiada do questionário, o que poderia servir como fator adicional de desestímulo à participação; e a presunção, ainda que relativa, do pequeno grau de implementação das novas ferramentas e exigências na seara contratual, consequência da incipiente divulgação de certames com base na nova Lei à época da definição do escopo do trabalho. Pretende-se, contudo, incorporar e aferir aspectos de gestão contratual em etapa futura da fiscalização.

IV ÍNDICE DE MATURIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES (IMIL)

24. Como já frisado, na presente fiscalização, o nível de maturidade de órgãos e entidades da Administração Pública para promover contratações de acordo com os princípios e regras estabelecidos pela Lei 14.133/21 está sendo medido, neste trabalho, a partir do IMIL apurado. Vale dizer, a classificação obtida por um respondente, que sinaliza seu grau de maturidade institucional, decorre diretamente do índice de mensuração obtido, calculado após a valoração de suas respostas ao respectivo questionário encaminhadas ao TCU.

25. Para fins de viabilizar a avaliação do grau de maturidade, foram elaborados questionários eletrônicos com o objetivo de coletar dados, em conjunto com a criação de metodologia própria visando dar consistência técnica à apuração do IMIL.

26. Nesse contexto, no intuito de compreender o conteúdo e cálculo do IMIL ora divulgado, torna-se necessário destacar, nos próximos subtópicos, as características, condições e métricas consideradas na arquitetura dos questionários, dos procedimentos operacionais relativos à sua aplicação, bem como os parâmetros e a lógica valorativa da metodologia utilizada para o IMIL e a decorrente classificação do grau de maturidade, além dos critérios de seleção do público-alvo dos questionários.

IV.1 Características Gerais dos Questionários

27. O questionário é o cerne da metodologia, pois representou o único instrumento de coleta de dados para viabilizar a sistematização e valoração das respostas obtidas, resultando, ao final, no cálculo do índice de mensuração e na identificação do correspondente nível de maturidade.

28. O encaminhamento do questionário ao público-alvo teve natureza de diligência, com a finalidade de se obter informações necessárias à execução e instrução de ação oficial de Controle Externo do TCU, conforme prerrogativa estabelecida no art. 87, III, da Lei 8.443/1992. A importância e imperatividade retro destacadas foram previamente científicas ao público-alvo da pesquisa.

29. *A avaliação do grau de maturidade se originou da aplicação de questionários de teor autodeclaratório, sem a necessidade de o respondente encaminhar quaisquer evidências para comprovação de suas respostas. Foram desenvolvidos no formato eletrônico, utilizando-se o aplicativo Microsoft Forms, com armazenamento em 'nuvem', e acessados remotamente pelo público-alvo via internet.*

30. *Os questionários aplicados (peça 219, p. 49-84) foram constituídos por perguntas objetivas e discursivas, nos seguintes formatos:*

a) *objetivas e obrigatórias, admitindo-se somente uma resposta, que poderia ser afirmativa (sim), ou negativa (não);*

b) *objetivas e obrigatórias, com diversas alternativas, que admitiram a seleção de somente uma resposta;*

c) *objetivas e obrigatórias, com diversas alternativas, que admitiram a seleção de múltiplas respostas (opções cumulativas);*

d) *objetivas e obrigatórias, que admitiram somente uma resposta selecionada da escala gradativa de 1 a 5, conforme padrão detalhado no quadro a seguir:*

1	2	3	4	5
<i>Discordo totalmente</i>	<i>Discordo parcialmente</i>	<i>Não concordo, nem discordo</i>	<i>Concordo parcialmente</i>	<i>Concordo totalmente</i>

e) *discursivas, opcionais, com teor aberto para responder ao assunto questionado.*

31. *O questionário contemplou seis partes distintas, cada uma buscando coletar dados de natureza similar e de modo organizado, tornando o tratamento dos dados e a apuração dos respectivos resultados mais racional: 1) **Identificação Institucional**; 2) **Dimensão A**; 3) **Dimensão B**; 4) **Dimensão C**; 5) **Dimensão D**; e 6) **Parte Final**.*

32. *A primeira parte se referiu à **Identificação Institucional**, trazendo campos que permitiram o registro da pessoa jurídica e física responsável pelas informações prestadas, bem como possibilitaram que o Órgão ou Entidade respondente fizesse a escolha de características previamente padronizadas, que subsidiaram a estratificação categorizada dos resultados, e permitiram sua apresentação sob diversas perspectivas.*

33. *Os quatro grupos seguintes, pertinentes às **dimensões de avaliação A, B, C e D**, compreenderam questões cujas respostas foram valoradas e serviram de referência para a apuração do IMIL.*

34. *A **dimensão A** do questionário, que diz respeito à **Governança das Contratações**, explorou a eventual ocorrência de riscos, cuja gestão mais próxima é de responsabilidade da alta administração do Estado, Município ou da Unidade Gestora respondente, abordando temas sensíveis vinculados à estrutura organizacional necessária para realizar adequadamente suas contratações públicas, bem como expõe aspectos relacionados à gestão de competências de agentes públicos, setores administrativos e especializados da área de licitações e contratos, tudo no intuito de assegurar a conformidade e o alcance dos resultados consoante os padrões estabelecidos pela Lei 14.133/21.*

35. *A **dimensão B**, concernente ao **Planejamento das Contratações**, tratou de tópicos associados à adoção de procedimentos administrativos e técnicos, além de ter examinado a existência de estrutura institucional, que favorecesse o planejamento de contratações públicas. Abarcou riscos de planejamento na fase preparatória da contratação, tanto em relação ao conjunto de licitações realizadas em determinado exercício financeiro pelo Estado, Município ou Unidade Gestora respondente, como também sob a perspectiva individual, considerando os riscos de um processo administrativo de licitação de modo isolado.*

36. A **dimensão C**, relativa ao **Fortalecimento dos Controles**, contemplou tópicos que sinalizam um possível fortalecimento dos mecanismos de controle e gestão de riscos por parte do Estado, Município ou da Unidade Gestora respondente, visto que essas práticas foram privilegiadas pela Nova Lei de Licitações, pois fomentam a criação de um ambiente institucional íntegro de contratações, favorecendo, assim, o estabelecimento de fluxos regulares de trabalho e procedimentos preventivos capazes de evitar ocorrências que possam comprometer o alcance dos resultados pretendidos para as contratações públicas.

37. A **dimensão D** do questionário, pertinente à **Adoção de Recursos Tecnológicos, Produção e Disponibilidade de Dados**, compreendeu perguntas voltadas ao diagnóstico do nível de virtualização, transparência e de recursos de tecnologia ofertados pelo Estado, Município ou Unidade Gestora respondente, tendentes a facilitar o processamento das licitações e dos contratos decorrentes, bem como a disponibilização de informações essenciais aos órgãos de controle e à sociedade em geral, tendentes a fomentar o controle especializado e social.

38. Ainda com relação à organização do questionário, a **Parte Final** trouxe apenas questões que não foram consideradas para efeito do cálculo do IMIL. Nesse grupo, cabe destacar a formulação de três perguntas discursivas, opcionais, que conferiram oportunidade aos Respondentes de apresentarem comentários acerca dos principais desafios e eventuais dificuldades enfrentadas para aplicar a Lei 14.133/21, além de consignarem possíveis ações e medidas mitigadoras que podem ser adotadas por outros órgãos e boas práticas adotadas para mitigar ou favorecer o novo regime de contratação pública. Essas perguntas, embora não interfiram na avaliação do grau de maturidade, servem de subsídio relevante para agregar valor à análise geral dos resultados e robustecer eventuais encaminhamentos.

39. Nos parágrafos anteriores, frisaram-se as características gerais comuns dos questionários aplicados. Entretanto, cabe salientar que foram elaborados **dois tipos de questionários**. Um deles se destinou à **esfera federal** apenas (peça 219, p. 49-62), composto por **29 questões**, que totalizam, no máximo, **21,5 pontos**. O outro teve aplicação destinada aos **entes subnacionais**, vale dizer, tratou de pesquisa dirigida aos **Estados/DF e Municípios** (peça 219, p. 63-84), **contemplando quarenta perguntas**, que distribuíram, no máximo, o total de **28,4 pontos**. A tabela abaixo consolida essas informações, por esfera, esclarecendo-as para cada parte do questionário.

Tabela 1 – Características Gerais dos Questionários

Questionário / Parte	Entes Subnacionais		Esfera Federal	
	Perguntas	Pontos	Perguntas	Pontos
Identificação Institucional				
Dimensão A	17	11,4	10	10,5
Dimensão B	7	8,5	6	7,0
Dimensão C	4	2,0	4	2,0
Dimensão D	7	6,5	4	2,0
Parte Final	5	0	5	0
Total	40	28,4	29	21,5

Fonte: elaboração própria

40. Como se vê, o aspecto que distingue os questionários aplicados reside na diferença quantitativa de 11 questões (40 - 29). A desigualdade da pontuação total, de 6,9 (28,4 – 21,5), é mera consequência de tal fato, visto que o processo de valoração das respostas obtidas é idêntico, processo esse explicitado mais adiante (itens 50 a 70).

41. Em que pese essa diferença quantitativa de quesitos entre a esfera federal e os entes subnacionais, os demais elementos constituintes dos questionários são de natureza idêntica, conforme características de conteúdo e organização anteriormente descritas. Nessa linha, cabe reforçar que as perguntas em comum possuem a mesma redação, classificação e atribuição individual de pontos que serviram de fundamento para o cálculo do IMIL.

42. O maior número de perguntas submetidas aos entes subnacionais (quarenta), decorreu da necessidade de se averiguar a ocorrência, ou não, de riscos mapeados exclusivamente para esse grupo de respondentes. Ou seja, correspondem a situações que não são aplicáveis à esfera federal, pois refletem, em grande medida, rotinas já praticadas ordinariamente, em face de uma maior capacitação institucional, ou por conta da observância de específica normatização já vigente e amplamente disseminada nessa última instância administrativa. Logo, essas situações, que totalizam onze perguntas, não foram destinadas à esfera federal, encontrando-se sintetizadas na **Error! Reference source not found.** do **Error! Reference source not found.** deste relatório.

43. No **Error! Reference source not found.** deste relatório, é possível conferir integralmente as características próprias do questionário aplicado aos entes subnacionais, em comparação com aquele que foi submetido à esfera federal, contemplando informações acerca da respectiva classificação, pontuação e ponderação de cada pergunta ou dimensão, além de métricas individualizadas ou de nível geral, que fizeram parte da metodologia utilizada para o cálculo do IMIL.

44. Os questionários aplicados, além de representarem instrumento essencial para a coleta de dados e apuração do IMIL, possuem também o potencial de gerar benefícios aos respondentes, visto que os resultados de suas respostas podem constituir subsídios de autoavaliação, tendentes a orientar o planejamento institucional. Servem como guia, no sentido de se reconhecerem as lacunas existentes, viabilizando, assim, a adoção, por iniciativa própria, de medidas efetivas para o cumprimento de aspectos essenciais da Nova Lei de Licitações e Contratos, a exemplo da identificação de eventuais demandas de capacitação. Os resultados permitem, ainda, que se tenha conhecimento prévio das principais dificuldades e entraves institucionais que atualmente estão inviabilizando a plena operacionalização da Lei 14.133/21, em conjunto com a oportunidade de disseminação de boas práticas organizacionais praticadas sistematicamente por outras entidades/órgãos da Administração Pública.

IV.2 Procedimentos de Aplicação dos Questionários

45. Os questionários foram aplicados em duas etapas, com dez dias para resposta em cada uma delas. A primeira ocorreu no período de 6/5 a 17/5/2024. Posteriormente, no período de 27/5 a 7/6/2024, transcorreu a segunda e última oportunidade de resposta aos questionários.

46. Cabe atentar que, de modo prévio à primeira etapa, no período de 15/4 a 22/4/2024, o público-alvo foi objeto de cientificação acerca da convocação e iminente abertura dos prazos da pesquisa, o que permitiu o planejamento e preparação dos envolvidos para tal demanda, ocasião em que a equipe de fiscalização também teve a oportunidade de validar os contatos de e-mail e promover os devidos ajustes, com auxílio dos Tribunais de Contas participantes da Ação 2 da Rede Integrar.

47. A possibilidade real de baixo grau de participação das entidades alcançadas pelo trabalho foi um dos principais riscos mapeados pela equipe e motivou a aplicação das medidas abaixo relacionadas, que visaram a mitigar a sua ocorrência (itens 7 e 8 do relatório de peça 219, p. 6) e foram responsáveis pelo expressivo grau de participação verificado (97% de taxa de retorno):

a) caracterização como diligência da requisição de resposta ao questionário, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei 8.443/92 e arts. 157 e 179 do RI/TCU, portanto, de observância obrigatória;

b) enquadramento dos 'não respondentes' como 'inadimplentes', cuja lista, propõe-se, seja objeto de divulgação pública (**Error! Reference source not found.**);

c) adoção de etapa de cientificação prévia dos órgãos e entidades acerca do trabalho, com a devida antecedência do prazo inicial de aplicação do questionário, permitindo o planejamento e preparação dos envolvidos para tal demanda, ocasião em que foi possível validar os contatos de e-mail obtidos ou promover ajustes;

- d) criação de *hotsite* específico do trabalho contendo material orientativo, link de acesso ao questionário, principais perguntas e respostas;
- e) disponibilização do questionário para resposta em períodos distintos (foram oferecidos dois momentos de abertura a respostas) e de curta duração (duas semanas cada), e não num único momento (o que poderia gerar indesejada procrastinação), possibilitando a captação gradativa de retardatários;
- f) acompanhamento contínuo da participação ao longo dos períodos de abertura do questionário e realização de contatos periódicos com os entes [até então] faltantes, cientificando-os das consequências da não adesão, contando com o apoio indispensável das Cortes de Contas Estaduais e Municipais, integrantes ou não da ação 2 da Rede Integrar; e
- g) assegurou-se aos entes envolvidos o acesso a diversos canais para tirarem dúvidas (e-mail da equipe; contato via WhatsApp, entre outros), estando a equipe permanentemente à disposição para esclarecimentos.

48. Para o conjunto de entes subnacionais (Estados e Municípios), as comunicações foram processadas através de e-mails obtidos em fase anterior, extraídos dos seus sítios eletrônicos e/ou Portais de Transparência (peça 182), bem como a partir de listagens fornecidas pelas Cortes de Contas locais, após provocação, em apoio, da Atricon (peças 189 a 216), priorizando-se os contatos do chefe do Poder Executivo e do Controle Interno, quando disponíveis.

49. Já no âmbito federal, fez-se uso da plataforma Conecta TCU, tendo as entidades sido cientificadas mediante ofícios, formalizados nos autos do TC 007.863/2024-1 (Processo Administrativo).

IV.3 Metodologia Utilizada

50. Em síntese, a metodologia arquitetada trata dos critérios e métricas estabelecidos para dar consistência à valoração e cálculo do IMIL, bem como à definição dos intervalos de medição e respectivas categorias de classificação que, em última instância, expressam um determinado grau de maturidade.

51. De início, cabe ressaltar que o Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL) foi calculado para cada uma das **quatro dimensões** avaliativas do questionário, bem como em **nível global** (como **índice geral**), que consolidou e ponderou a relevância de todas as respostas e partes do questionário. No **Error! Reference source not found.**, o IMIL e correspondente grau de maturidade encontram-se individualizados para todos os 1.713 respondentes desta fiscalização.

52. Ademais, o IMIL é uma **variável relativa**, com **valores limitados entre 0 e 1**, tendo por base a pontuação apurada a partir das respostas coletadas, após terem sido devidamente valoradas. Assim, o IMIL é calculado pela relação entre o **total de pontos obtidos** por um respondente e o **total máximo de pontos possíveis**. No caso dos entes subnacionais, por exemplo, se um respondente tiver atingido 23 pontos, seu respectivo IMIL seria **0,81** (23/28,4), pois a pontuação máxima para esse tipo de questionário é de 28,4 pontos (Tabela 1 acima).

53. No presente acompanhamento, os resultados ora divulgados tiveram por referência as categorias de grau de maturidade e respectivos intervalos de medição do IMIL de acordo com os parâmetros fixados na tabela abaixo:

Tabela 2 – Categorias e Intervalos de Grau de Maturidade

Categorias	Intervalos	
	>	<=
Inadimplente		

Insuficiente	0,00	0,60
Básico	0,60	0,85
Intermediário	0,85	0,95
Avançado	0,95	1,00

Fonte: elaboração própria

54. Depreende-se da Tabela 2 acima que a avaliação do grau de maturidade se processou em cinco níveis classificatórios, os quais foram caracterizados da seguinte maneira:

a) **inadimplente**: nível insatisfatório e crítico de maturidade, decorrente de omissão voluntária para responder os questionários aplicados, condição essa que, na presente fiscalização, soma 55 entes. Embora não seja viável calcular o IMIL para esse grupo, pressupõe-se desse comportamento omissivo situação de extrema reprovabilidade, de precariedade generalizada na estrutura institucional, em sua governança, transparência e no sistema de controle vinculados à promoção de contratações públicas;

b) **insuficiente**: nível insatisfatório de maturidade institucional, que indica a existência de lacunas relevantes nos procedimentos de contratações públicas, em sua estrutura, governança, transparência ou no correspondente sistema de controle. Classificam-se nessa categoria os respondentes que obtiveram IMIL entre 0 até 0,60, inclusive;

c) **básico**: nível satisfatório, de desempenho mínimo aceitável, porém sem revelar evolução estrutural, de governança, controle, transparência, ou procedimental significativa na área de licitações e contratos. Classificam-se nessa categoria os respondentes que obtiveram IMIL acima de 0,60 até 0,85, inclusive;

d) **intermediário**: nível satisfatório, que sinaliza melhorias na estrutura, governança, controle, transparência, ou em rotinas procedimentais vinculadas a contratações públicas. Classificam-se nessa categoria os respondentes que obtiveram IMIL acima de 0,85 até 0,95, inclusive; e

e) **avançado**: nível satisfatório de excelência, que indica a possibilidade de estar ocorrendo contratações públicas com aspectos inovadores estabelecidos pela Nova Lei de Licitações, ou de implementação mais complexa. Classificam-se nessa categoria os respondentes que obtiveram IMIL acima de 0,95 até 1,00, inclusive.

55. Segundo modelagem desenhada, para que um ente subnacional (Estados e Municípios) seja enquadrado no nível básico deve atender os seguintes requisitos:

a) constituição de grupo de trabalho, comissão ou instrumento equivalente para estudos, diagnósticos e/ou planejamento da implementação da Lei nº 14.133/21;

b) edição de regulamento próprio ou federal, com ou sem adaptação à realidade local, relativamente: às regras relativas à atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e ao funcionamento da Comissão de Contratação; à atuação de fiscais e gestores de contratos; à elaboração do Plano de Contratações Anual; ao enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo; à pesquisa de preços para formação do valor estimado de referência; e ao Sistema de Registro de Preços – SRP;

c) edição norma própria ou utilização do regramento federal, sem adaptação à sua realidade, relativamente à instituição de centrais de compras (art. 181 da Lei 14.133/21);

d) processamento de licitações e contratações diretas, em sua maioria, na forma eletrônica, a partir de 1º/1/2024;

e) realização de gravação, em áudio e vídeo, das sessões presenciais, e disponibilização ao público;

f) designação para o exercício das funções de Agente de Contratação e de Pregoeiro somente os servidores efetivos;

- g) elaboração de pareceres jurídicos nas contratações, em percentual próximo ou equivalente, por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo ou comissionados e temporários;
- h) exercício das atividades no órgão de controle interno, em percentual próximo ou equivalente, por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo ou comissionados e temporários;
- i) acesso, pelos agentes públicos que atuam na área de licitações e contratos, a ações de capacitação com base na Lei 14.133/21;
- j) não ocorrência de alta de rotatividade de agentes públicos que desempenham atividades relacionadas a licitações e contratos;
- k) atendimento pelos agentes públicos que atuam na área de licitações e contratos dos requisitos previstos nos arts. 7º e 8º da Lei 14.133/21;
- l) compatibilidade entre a quantidade atual de agentes públicos que satisfazem os requisitos dos arts. 7º e 8º e o volume de contratações realizadas;
- m) previsão de implementação do Plano de Contratações Anual – PCA, para o exercício de 2025;
- n) utilização de ao menos dois dos modelos indicados de minutas de documentos atinentes a licitações adaptados às disposições da Lei 14.133/21 na instrução de seus processos de contratação;
- o) elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), nos casos em que se faz obrigatório;
- p) orientação dos agentes públicos que atuam na primeira e segunda linhas de defesa por práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo;
- q) segregação de funções entre os servidores que realizam os procedimentos relacionados às fases de planejamento da licitação e seleção dos fornecedores e entre essa última e a de fiscalização da execução contratual;
- r) utilização, para uma parcela de suas contratações, de plataforma pública para realização da fase de disputa e seleção de fornecedores;
- s) elaboração, de modo prévio à contratação de plataforma privada, de Estudo Técnico Preliminar - ETP, de modo a fundamentar objetivamente a sua utilização;
- t) disponibilização, na Internet, em sítio eletrônico ou Portal da Transparência, entre seis e oito dos documentos/informações listados; e
- u) publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, de todos os documentos/informações listados.

56. Em se tratando dos órgãos e entidades federais, devem ser suprimidos da tabela acima referências ao/à: regulamentações; processamento no formato eletrônico e, por consequência, gravação de sessões presenciais; catálogo eletrônico próprio; sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos e utilização de plataforma pública, tendo em vista sua não inclusão como quesitos no questionário dirigido a esse público, conforme já explicado.

57. Esses mesmos critérios de grau de maturidade foram considerados para classificar integralmente o conteúdo dos questionários aplicados, tanto para os entes subnacionais, quanto para a esfera federal. Vale dizer, todas as alternativas de perguntas expostas ao julgamento voluntário dos respondentes, que representaram situações satisfatórias, ou não, concernentes a riscos e inovações relevantes mapeados no planejamento desta ação, foram objeto de igual classificação, permitindo, assim, o levantamento da probabilidade de ocorrência de cada nível de maturidade, conforme sintetizado na Tabela 3 adiante:

Tabela 3 – Classificação do Nível de Maturidade dos Questionários

Esfera	Total Alternativas	Nível de Maturidade das Alternativas			
		Insuficiente	Básico	Intermediário	Avançado
Entes Subnacionais	117	63	38	12	4
	100%	53,8%	32,5%	10,3%	3,4%

Federal	86	52	23	8	3
	100%	60,5%	26,7%	9,3%	3,5%

Fonte: elaboração própria

58. De tal classificação, que se encontra detalhada no **Error! Reference source not found.** deste relatório (Tabelas 38 e 40), constatou-se que as hipóteses de respostas relativas ao grau de maturidade considerado **insuficiente** representaram a parcela majoritária de ocorrência, atingindo 53,8% e 60,5% da totalidade dos questionários destinados aos entes subnacionais e à esfera federal, respectivamente. Na sequência, o próximo nível de maturidade mais expressivo foi o **básico**, com possibilidade de respostas entre 32,5% (entes subnacionais) e 26,7% (esfera federal). Já a probabilidade de ocorrência do grau de maturidade **intermediário** transitou entre 10,3% e 9,3%, enquanto o **avançado** ficou próximo a 3,5%.

59. Tendo por fundamento esses resultados, foram fixados os intervalos de medição do IMIL. Com esse raciocínio, buscou-se conferir consistência à metodologia de avaliação, a partir do estabelecimento de nexo de causalidade entre as respostas dos questionários e o grau de maturidade calculado, visto que há proporcionalidade direta e próxima entre os intervalos de mensuração definidos para um certo grau de maturidade e a possibilidade de ocorrência de resposta no questionário com o mesmo nível de classificação, conforme demonstrado na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Intervalos de Medição e Classificação dos Questionários

Metodologia		Questionários	
Categorias	Intervalos		Classificação
	>	<=	
Inadimplente			
Insuficiente	0,00	0,60	53,8% a 60,5%
Básico	0,60	0,85	26,7% a 32,5%
Intermediário	0,85	0,95	9,3% a 10,3%
Avançado	0,95	1,00	3,4% a 3,5%

Fonte: elaboração própria

60. Assim, o intervalo definido para o grau de maturidade **insuficiente** teve por limite inferior 0, obviamente por se tratar do mínimo para fins de avaliação, e superior 0,60, pois representa, de modo bem próximo, a probabilidade máxima de uma resposta de tal nível no questionário (53,8% a 60,5%). Ademais, a elasticidade de tal intervalo é justificável ainda por conta da necessidade de uma margem adicional para mitigar o eventual risco de ausência de fidedignidade das respostas, por se tratar de questionário autodeclaratório.

61. Em complemento, por conta de o nível **básico** ter a probabilidade de ocorrência no questionário entre 26,7% a 32,5%, fixou-se, por conservadorismo, o intervalo de 25 pontos percentuais subsequentes, ou seja, acima de 0,60 até 0,85. Por sua vez, o grau de maturidade imediatamente mais elevado, **intermediário**, ocupou o intervalo de 10 pontos percentuais, de 0,85 a 0,95, visto que a taxa de ocorrência no questionário girou de 9,3% a 10,3%. Já em relação ao nível final de excelência, **avançado**, reservou-se o intervalo final de 5%, significativamente superior a efetiva taxa de ocorrência no questionário, que foi, no máximo, de 3,5%.

62. Ainda no tocante à classificação dos questionários, cabe destacar que as matérias da Nova Lei de Licitações consideradas de maior relevância, ou de implementação complexa, ou que compreendessem institutos inovadores, foram privilegiadas, de modo que compõem os níveis mais elevados de valoração. Assim, para se qualificar ao grau **avançado** ou **intermediário**, o respondente tem por requisito necessário o desempenho satisfatório no grupo de questões ou alternativas de grau de maturidade assim classificadas que, no questionário mais amplo, pertinente aos entes **subnacionais**, totalizam **quatro e doze alternativas de respostas**, respectivamente, conforme

especificadas na *Error! Reference source not found.* do *Error! Reference source not found.* deste relatório.

63. Para fins de calcular o IMIL, tanto em cada dimensão, quanto em nível global, determinou-se uma valoração padronizada das respostas, aplicável de igual modo aos questionários da esfera federal e dos entes subnacionais. Ademais, no intuito de manter coerência metodológica, a valoração das alternativas de respostas tem estrita compatibilidade com o respectivo nível de maturidade advindo da classificação realizada. Nessa linha de raciocínio, atribuiu-se pontuação diferenciada, significativamente superior, aos níveis mais elevados de grau de maturidade, observando-se a seguinte escala:

- a) avançado: 3,0 pontos;
- b) intermediário: 1,5 pontos;
- c) básico: 0,5 ponto; e
- d) insuficiente: 0 ponto.

64. As opções de resposta classificadas como nível intermediário são as que se seguem:

- a) edição de norma própria adaptada à sua realidade regulamentando a instituição de centrais de compras (art. 181 da Lei 14.133/21);
- b) processamento de licitações e contratações diretas apenas na forma eletrônica, a partir de 1º/1/2024;
- c) elaboração de pareceres jurídicos nas contratações, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo;
- d) exercícios das atividades no órgão de controle interno, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo;
- e) implementação de Plano de Contratações Anual – PCA, já no exercício de 2024;
- f) elaboração de catálogo próprio eletrônico de padronização de compras, serviços e obras ou adoção do federal;
- g) adoção de práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas para alguns tipos de objetos de contratações;
- h) realização de contratações sustentáveis;
- i) uso de sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos nas contratações públicas para alguns tipos de objetos;
- j) utilização, em todas as contratações, de plataforma pública para realização da fase de disputa e seleção de fornecedores; e
- k) disponibilização, na Internet, em sítio eletrônico ou Portal da Transparência, de ao menos nove dentre os dez documentos/informações listados.

65. Por espelharem um grau mais adiantado de implementação, as indicadas abaixo foram categorizadas no nível avançado:

- a) elaboração de pareceres jurídicos nas contratações apenas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo;
- b) exercício das atividades no órgão de controle interno apenas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo;
- c) adoção de práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas para todos os tipos de objetos de contratações; e
- d) utilização de sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos nas contratações públicas integralmente, para todos os tipos de objetos.

66. Outra variável relevante da metodologia utilizada diz respeito aos pesos atribuídos às quatro dimensões avaliativas dos questionários, elementos esses essenciais somente para o cálculo do IMIL geral.

67. Tal ponderação é específica para cada tipo de questionário, pois considera a composição e o total de pontos próprios dos questionários aplicados à esfera federal e aos entes subnacionais. O peso de cada dimensão é mera proporção de sua pontuação máxima em relação à pontuação total do questionário, conforme se vê na Tabela 5 abaixo. Desse modo, caracteriza-se pela neutralidade, isto é, sua aplicação não gera qualquer impacto que distorça o índice geral apurado.

Tabela 5 – Ponderação Dimensional dos Questionários

Questionário / Parte	Entes Subnacionais		Esfera Federal	
	Pontuação	Pesos	Pontuação	Pesos
Dimensão A	11,4	0,40	10,5	0,49
Dimensão B	8,5	0,30	7,0	0,33
Dimensão C	2,0	0,07	2,0	0,09
Dimensão D	6,5	0,23	2,0	0,09
Total	28,4	1,00	21,5	1,00

Fonte: elaboração própria

68. As perguntas relacionadas à **Governança e Planejamento das Contratações**, pertinentes às **Dimensões A e B**, respectivamente, abordam as matérias mais impactantes no cálculo do IMIL global, visto que tomadas em conjunto, independentemente do tipo de questionário, representam mais de 70% da ponderação total, alcançado o pico de 82%, no caso da esfera federal.

69. Tendo em vista toda a metodologia exposta, verifica-se que o IMIL geral apurado para determinado respondente se inicia pela valoração das respostas de seu questionário. Por exemplo, caso seja uma **entidade municipal (entes subnacionais)**, que tiver prestado para a **Dimensão A** (17 perguntas no total), 1 resposta de nível avançado, 1 de nível intermediário, 3 de nível básico e 12 de nível insuficiente, a pontuação para tal dimensão será resultado da seguinte fórmula: $(1 \times 3,0) + (1 \times 1,5) + (3 \times 0,5) + (12 \times 0) = 6,0$ pontos. Logo, o **IMIL da Dimensão A**, na condição de variável relativa, será **0,53**, resultado da pontuação obtida (6,0) em comparação à pontuação máxima (11,4), alcançando o grau de maturidade **insuficiente** na aludida dimensão, pois o intervalo desse nível tem por limite superior o índice de mensuração 0,60, inclusive.

70. Em complemento, suponha-se que o mesmo respondente tenha obtido para as **Dimensões B, C e D**, respectivamente, **IMIL de 0,75; 0,98 e 0,87**. Por conseguinte, ostentaria níveis de maturidade **básico, avançado e intermediário** para as dimensões **B, C e D**, respectivamente. Para o cálculo do IMIL, que expressa o resultado geral, deve-se levar em conta a ponderação individual de cada dimensão (Tabela 5 acima). Assim, no presente exemplo, o **IMIL geral** será resultado da seguinte fórmula: $(0,53 \times 0,40) + (0,75 \times 0,30) + (0,98 \times 0,07) + (0,87 \times 0,23) = 0,71$. Tal **índice geral** expressa que o grau de maturidade na implementação da Nova Lei de Licitações é de natureza **básica**, já que a metodologia desta fiscalização estabelece para tal categoria o intervalo de medição acima de 0,60 até 0,85, inclusive.

IV.4 Perfil do Público-Alvo

71. O **público-alvo** convocado a responder os questionários aplicados no curso do presente acompanhamento totalizou **1.768 órgãos e entidades do Poder Executivo da Esfera Federal, Estadual e Municipal**, cujos critérios de seleção se encontram detalhados no **Error! Reference source not found.**, item **Error! Reference source not found.**

72. Na composição do público-alvo, cabe observar que o Estado do Rio Grande do Sul teve sua participação na pesquisa suspensa, em razão do desastre climático relativo às inundações pluviais

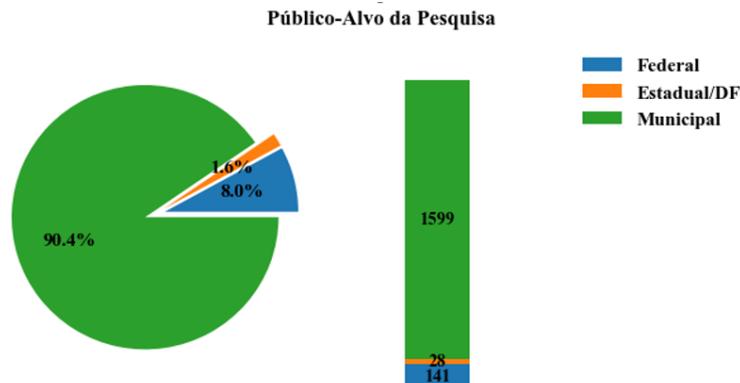
que ocorreram ao longo de abril e maio de 2024. Por conta disso, 107 municípios e uma Unidade Gestora Estadual previamente selecionados foram excluídos. Em acréscimo, na esfera Estadual/DF, constituída originalmente por 26 unidades, foram consideradas duas respostas adicionais apresentadas pelos Estados do Maranhão e da Paraíba, visto que se originaram de Unidades Gestoras detentoras de CNPJ distintos.

73. A seguir, apresentam-se os principais gráficos e tabelas mostrando o perfil dos entes respondentes do questionário. Dados secundários sobre esse perfil se encontram no título **Error! Reference source not found.** do **Error! Reference source not found.**

74. O Gráfico 1 a seguir mostra a distribuição dos respondentes por esfera. Foram selecionadas as 141 unidades federais com mais recursos executados em gastos com bens e serviços; quanto a governos estaduais/DF, foram 28 respondentes, sendo que dois estados apresentaram duas manifestações, e foi adiada a participação do Rio Grande do Sul, devido à tragédia climática ocorrida neste ano; quanto aos entes municipais, foram 1.599 prefeituras, sendo consideradas apenas aquelas com mais de vinte mil habitantes (excetuando-se 107 gaúchas). Apenas o Poder Executivo de cada esfera foi abrangido pela aplicação do questionário (o presente trabalho não abrange os Poderes Legislativo e Judiciário).

75. Pode-se perceber que, para a obtenção do índice nacional, reunindo todos os respondentes, o peso das prefeituras acaba por prevalecer por corresponder a 90,4% do total de respondentes, razão pela qual são necessárias análises também por esfera e outras ramificações (região, estado, porte, por exemplo).

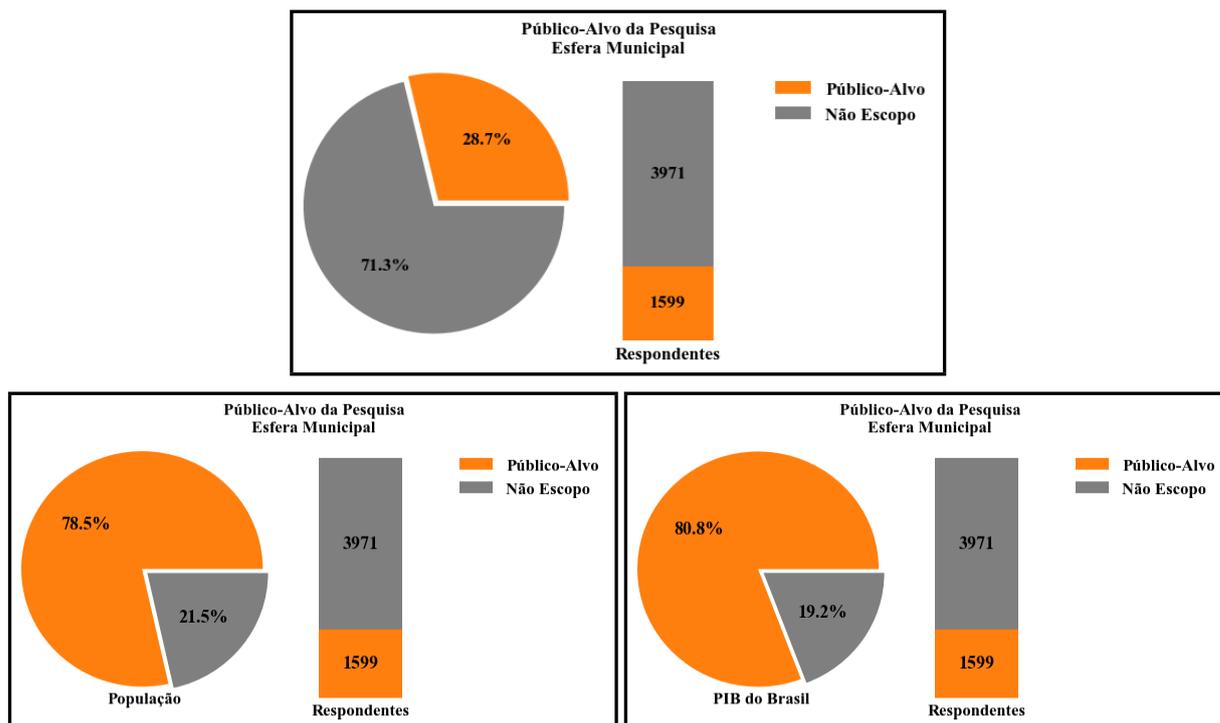
Gráfico 1 – Distribuição dos Respondentes por Esfera



Fonte: elaboração própria

76. O gráfico a seguir se refere especificamente aos entes respondentes da esfera municipal. Importante ressaltar que os municípios com mais de vinte mil habitantes, que são aqueles objetos do censo realizado, correspondem a 28,7% do número total de municípios brasileiros. Contudo, possuem grande representatividade em termos de população e participação no PIB, alcançando, respectivamente, 78,5% e 80,8% do total. Essa definição do público-alvo municipal se deu porque os municípios com mais de vinte mil habitantes já estão aplicando plenamente a NLLC, diferentemente dos municípios com população até esse número, para os quais os procedimentos e regras elencados no art. 176 da Lei 14.1333/21 só passam a ser de aplicação obrigatória após seis anos, contados da publicação do referido diploma legal, ou seja, abril/2027.

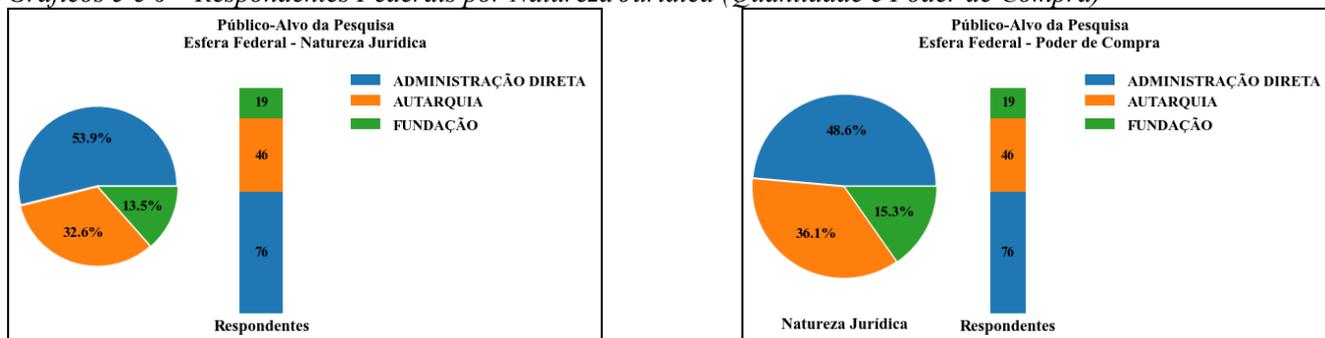
Gráficos 2, 3 e 4 - Entes Municipais Respondentes (Total de municípios, População e PIB)



Fonte: elaboração própria

77. Quanto à natureza jurídica dos órgãos/entidades federais respondentes, nota-se um quantitativo maior de órgãos da Administração Direta sobre as entidades da Indireta, considerando apenas a Autárquica e Fundacional. A proporção se mantém semelhante em relação ao total de recursos executados (poder de compra) por natureza jurídica.

Gráficos 5 e 6 – Respondentes Federais por Natureza Jurídica (Quantidade e Poder de Compra)



Fonte: elaboração própria

78. Quanto à distribuição, por ministérios, das organizações federais respondentes, a parcela de gastos com contratações públicas que cabe às 87 unidades selecionadas dos Ministérios da Saúde, Transportes, Educação e Defesa corresponde a 81,8% do total empenhado em 2023 nas 141 unidades gestoras da amostra.

Tabela 6 - Público-Alvo / Esfera Federal

Órgão Superior ¹	Qtde.	%	Empenhos 2023 ²	% Empenhos
Ministério da Saúde	19	13,5%	21,3	35,9%
Ministério dos Transportes	3	2,1%	12,2	20,6%
Ministério da Educação	36	25,5%	8,0	13,4%
Ministério da Defesa	29	20,6%	7,0	11,9%
Ministério da Previdência Social	7	5,0%	1,6	2,6%
Outros	47	33,3%	9,3	15,6%

TOTAL	141	100,0%	59,4	100,0%
--------------	------------	---------------	-------------	---------------

Fonte: elaboração própria

Observações:

1 - Órgão Superior: vinculação aos 5 principais órgãos superiores; e

2 - Empenhos 2023: valores expressos em bilhões de reais.

V RESULTADOS APURADOS

79. Preliminarmente, é apropriado ressaltar que, no **Error! Reference source not found.**, foram divulgados os resultados da presente fiscalização. Trata-se de lista completa, com identificação individualizada para todos os 1.713 respondentes, na qual consta o Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL) obtido em cada uma das quatro dimensões e em nível geral, acompanhados do decorrente grau de maturidade. Considerando o extenso número de respondentes, cabe propor a divulgação dessas informações no portal do TCU, de forma ampla e irrestrita a todos participantes e demais interessados, a fim de subsidiar como melhor a implementação da NLLC.

80. Na condição de resultados alcançados em decorrência das estratégias colocadas em prática para aplicação dos questionários, será apresentado, no próximo subtópico (item V.1), o comportamento da **Taxa de Retorno e Inadimplência** verificada no presente acompanhamento.

81. Na Sequência, serão destacados os resultados aferidos com base nas respostas coletadas pelos questionários eletrônicos, organizados sob as perspectivas **Multidimensional** e **Dimensional**, conforme explicitado a seguir nos itens V.2 e V.3, respectivamente.

V.1 Taxa de Retorno e Inadimplência

82. A taxa de retorno (respostas obtidas ao questionário) da presente fiscalização ficou em torno de **96,9%**. O questionário foi respondido por **1.713 órgãos e entidades da Administração Pública**. Em decorrência, a taxa efetiva de **inadimplência foi de 3,1% apenas**. Em relação ao público-alvo total da pesquisa, de **1.768**, somente **55 entes deixaram de responder ao questionário**.

83. Tal resultado demonstra que as estratégias metodológicas, notadamente relativas ao tratamento reservado aos inadimplentes (**Error! Reference source not found.**, item **Error! Reference source not found.**), em conjunto com os procedimentos de aplicação dos questionários (item IV.2 acima), propiciaram um acentuado nível de respostas, mostrando-se acertadas para afastar o risco potencial, identificado no planejamento, de baixa participação.

84. Em acréscimo, esse resultado se revela ainda mais significativo quando se leva em conta a escala e complexidade do trabalho, visto que o objetivo da fiscalização exigiu a aplicação de questionários a quase 1.800 órgãos e entidades da Administração Pública, distribuídos pelas três esferas, com especial ênfase na esfera municipal, abrangendo todo o território brasileiro.

85. Para o alcance dessa taxa de retorno, cabe destacar também o efetivo apoio prestado pelos Tribunais de Contas que aderiram à Ação 2 da Rede Integrar, compreendendo dezessete instituições em quinze Estados: TCE-AC; TCE-AM; TCM-BA; TCE-CE; TCE e TCM-GO; TCE-MA; TCE-MS; TCE e TCM-PA; TCE-PE; TCE-PR; TCE-RO; TCE-SC; TCE-TO, TCE-RJ e TCE-SP. Outros tribunais também contribuíram apesar de não constarem como participantes da Ação 2, como por exemplo os de Alagoas, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul.

86. A tabela a seguir exprime, de um lado, os altos números de respostas alcançados e, de outra parte, o baixo nível de inadimplência, detalhando-os por esfera administrativa, conferindo maior segurança e robustez às análises advindas das respostas autodeclaratórias fornecidas:

Tabela 7 - Taxa Geral de Retorno/Inadimplência

Situação	Qtde.	Taxa (%)
----------	-------	----------

<i>Situação</i>	<i>Qtde.</i>	<i>Taxa (%)</i>
Respondentes (Geral)	1.713	96,9%
<i>esfera federal</i>	139	98,6%
<i>esfera estadual</i>	28	100%
<i>esfera municipal</i>	1.546	96,7%
Inadimplentes (Geral)	55	3,1%
<i>esfera federal</i>	2	1,4%
<i>esfera estadual</i>	-	-
<i>esfera municipal</i>	53	3,3%
Público-Alvo	1.768	100,0%

Fonte: elaboração própria

87. Nos níveis estadual e municipal, as menores taxas de participação — ainda assim bastante expressivas — foram observadas nos Estados do Ceará (86,7%) e do Piauí (88,9%), seguidos de Alagoas (92,3%) e Rio Grande do Norte (92,9%), localizados na Região Nordeste, onde se observou maior concentração de não respondentes (35 dos 53, ou seja, 66%), conforme exposto na Tabela 70 (item **Error! Reference source not found.** do **Error! Reference source not found.**).

88. Em se tratando do espectro federal, dos 141 entes, os dois que não atenderam à convocação do Tribunal estão vinculados, respectivamente, às Pastas de Saúde e de Direitos Humanos.

V.2 Análise Multidimensional

89. De acordo com a metodologia utilizada, o diagnóstico efetivado, de cálculo do índice de mensuração e respectiva classificação do grau de maturidade, processou-se para cada uma das quatro dimensões avaliativas do questionário, bem como em **nível global**, visão essa apresentada de maneira exclusiva na presente seção.

90. Portanto, os resultados a seguir salientados terão sempre por referência os **índices gerais** obtidos pelos respondentes, ou seja, o IMIL e Grau de Maturidade alcançados a partir da consolidação de todos os valores e pesos atribuídos a cada resposta prestada, **considerando as quatro dimensões de maneira conjunta**. Em outras palavras, trata-se de resultados de visão multidimensional.

91. Para fins de melhor compreensão, a análise multidimensional será constituída por três grupos distintos:

a) **Resultados Gerais:** nessa seção será destacada a distribuição geral do grau de maturidade pelo universo dos respondentes, além da evidenciação da média global do IMIL, que considera as mensurações feitas de maneira conjunta para as três esferas federativas. Para cada uma delas, os resultados em específico também serão informados;

b) **Esfera Federal:** na qual se evidencia o diagnóstico conjunto das quatro dimensões da Esfera Federal exclusivamente, organizando-se a apresentação de tais resultados em estratos de interesse para tal esfera administrativa, como, por exemplo, natureza jurídica, órgão superior, função de governo e materialidade de empenhos das Unidades Gestoras respondentes; e

c) **Entes Subnacionais (Estados e Municípios):** parte na qual se indicam os índices e grau de maturidade em termos gerais (quatro dimensões) obtidos somente por Estados e Municípios participantes. De igual modo, os resultados serão organizados em estratos de interesse peculiar a essa esfera administrativa, tais como região geográfica, Unidade da Federação e porte populacional do respondente.

V.2.1 Resultados Gerais

92. Como já explicitado (item 53), no presente acompanhamento, o diagnóstico da maturidade institucional para implementar a Nova Lei de Licitações foi realizado em cinco sucessivos níveis avaliativos: inadimplente, insuficiente, básico, intermediário e avançado. Exceto os casos de inadimplência, todas as demais classificações avaliativas decorreram naturalmente do respectivo índice de mensuração (IMIL) obtido pelo respondente que, por sua vez, teve por referência as respostas de seu questionário.

93. Nesse contexto, na condição de visão mais abrangente possível dos resultados, na qual se considerou, sem segregação de esfera administrativa, o IMIL geral obtido por cada um dos 1.713 órgãos e entidades respondentes, em conjunto com o grupo de 55 entes inadimplentes, cabe destacar, inicialmente, como se deu a distribuição dos aludidos níveis avaliativos, análise que permite identificar, de modo consolidado, o estágio atual de maturidade institucional, conforme se vê sintetizado na Tabela 8 adiante:

Tabela 8 – Resultado Geral

Grau de Maturidade	Qtde.	%	IMIL	
			Mínimo (>)	Máximo (<=)
Inadimplente	55	3,1%		
Insuficiente	1.085	61,4%	0,00	0,60
Básico	534	30,2%	0,60	0,85
Intermediário	83	4,7%	0,85	0,95
Avançado	11	0,6%	0,95	1,00
Total	1.768	100,0%		

Fonte: elaboração própria

94. Dos resultados consolidados na tabela acima, depreende-se que 1.085 respondentes não atingiram IMIL geral superior a 0,60, indicando, assim, que a maturidade institucional visando à implementação da Nova Lei de Licitações se encontra em nível insuficiente para 61,4% do público-alvo da fiscalização, composto, no total, por 1.768 órgãos e entidades da Administração Pública. Cabe lembrar que o retro mencionado nível revela maturidade institucional insatisfatória, com indícios de lacunas relevantes na estrutura, governança, transparência e procedimentos vinculados a contratações públicas.

95. Em acréscimo, ao se considerar o grupo de inadimplência — que é o pior nível de desempenho institucional (item 54 e **Error! Reference source not found.**, item **Error! Reference source not found.**) —, o diagnóstico torna-se mais alarmante. Tendo em vista que 55 entes (3,1%) deixaram de responder o questionário, conclui-se que 1.140 órgãos e entidades da Administração Pública, quase dois terços do público-alvo (64,5%), não alcançaram patamar mínimo satisfatório de maturidade institucional para implementar a Nova Lei de Licitações.

96. Ao se focar nos estratos de desempenho aceitável consoante a metodologia utilizada, constata-se uma concentração no nível básico, alcançado por 534 respondentes que tiveram IMIL geral não superior a 0,85, mas obviamente acima de 0,60, parcela essa que representa 30,2% do público-alvo. É oportuno observar que tal nível se trata do primeiro na escala considerada satisfatória, mas de natureza ordinária quanto ao atendimento das regras e dos princípios estabelecidos pela Nova Lei de Licitações, sem revelar evolução estrutural, de governança, controle, transparência, ou procedimental significativa na área de licitações.

97. Em complemento, nas camadas de desempenho satisfatório superior, 83 respondentes alcançaram o nível intermediário, representando 4,7% do público-alvo da fiscalização. De outra

parte, no tocante ao grau de excelência de maturidade institucional, somente 11 respondentes foram classificados no nível avançado, correspondendo a 0,6% do público-alvo.

98. Do resultado geral sob análise, outro aspecto que sobressai é que quase 92% do público-alvo encontra-se em estágio precário ou incipiente de maturidade institucional, visto que 1.619 respondentes compõem, em conjunto, os níveis insuficiente e básico. Logo, tal grupo não superou o IMIL de 0,85, desempenho esse que pode ser também vislumbrado a partir da média geral do IMIL por esfera administrativa, conforme detalhado na Tabela 9 abaixo:

Tabela 9 – IMIL/Média Geral e por Esfera

Esfera	Qtde.	Média	Grau de Maturidade
Federal	139	0,82	Básico
Estadual/DF	28	0,69	Básico
Municipal	1.546	0,53	Insuficiente
Total / Média Geral	1.713	0,56	Insuficiente

Fonte: elaboração própria

99. Como se vê, ao se levar em conta os resultados auferidos no âmbito de uma esfera administrativa apenas, verifica-se que o melhor desempenho foi ostentado pela esfera federal, com uma média de 0,82, derivada do IMIL geral apurado para suas 139 Unidades Gestoras respondentes. Ainda assim, tal índice de mensuração sinaliza uma maturidade institucional média de nível básico. Esse mesmo estágio, de natureza básica, também se aplica à esfera estadual/DF, embora a média de 0,69, que teve por referência o IMIL geral calculado para seus 28 respondentes, seja bem inferior à da esfera federal. Por fim, na esfera municipal, verifica-se a menor média, de 0,53, que tem por referência o IMIL geral obtido por 1.546 respondentes, mensuração essa a indicar grau insuficiente de maturidade institucional.

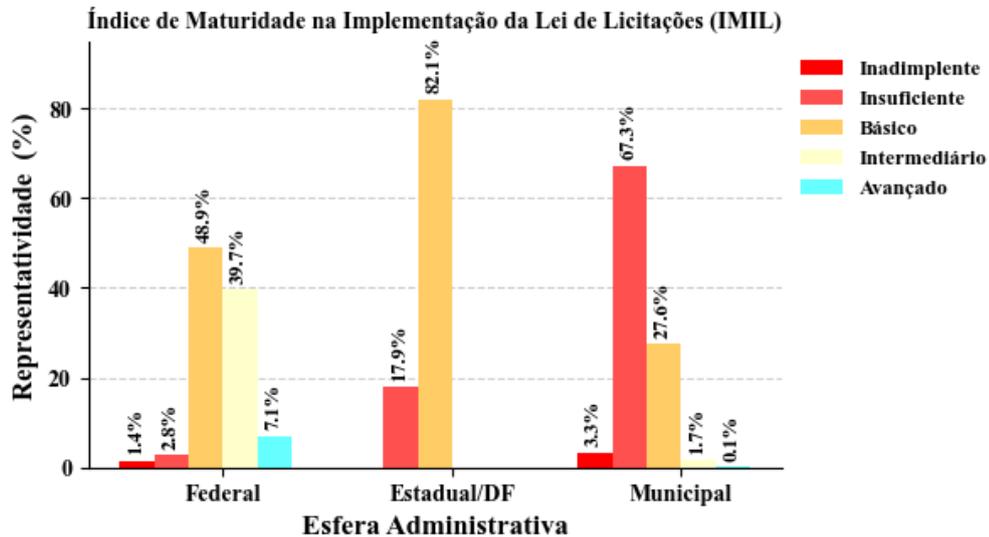
100. Do exame conjunto desses dados, duas particularidades se destacam. A primeira, refere-se ao fato de que a **média global do IMIL**, levando em conta **todo o universo de respondentes**, de **1.713 órgãos e entidades** da Administração Pública, sem distinção de esfera administrativa, alcançou o **valor de 0,56**, índice que sintetiza a tendência central de todos os resultados coletados, sinalizando no sentido de que, sob uma ótica generalista, a **maturidade média institucional** para implementar a Nova Lei de Licitações é de **natureza insuficiente**.

101. Cabe atentar que, embora as médias das esferas federal e estadual/DF sejam bem superiores (Tabela 9 acima), o índice geral médio de 0,56 foi impactado, de maneira acentuada e decisiva, pelo IMIL médio da esfera municipal que, inclusive, foi menor (0,53). Isso é reflexo natural da composição do público-alvo da fiscalização. No caso, a representatividade da esfera municipal, com 1.546 respondentes, é superior a 90% do total de respondentes (1.546/1.713).

102. O segundo ponto a ser salientado diz respeito à diferença de desempenho, com decréscimo gradativo e substancial a partir da esfera federal (0,82), em direção ao piso da esfera municipal (0,53), constituída majoritariamente por municípios de pequeno porte, perpassando pela esfera estadual/DF (0,69). Trata-se de padrão esperado, motivado pelo pressuposto de que as unidades gestoras da esfera federal participam de um ambiente de contratações públicas mais desenvolvido, contando com uma regulamentação já vigente, apropriada à sua realidade e aderente à Nova Lei de Licitações, além da tendência de deterem estrutura organizacional mais estável, bem como maior acesso a recursos humanos qualificados e tecnológicos, com a estratégia de governo digital já disseminada. Por outro lado, tal ambiente seria menos propício na esfera municipal, encontrando-se a esfera estadual/DF em estágio de desenvolvimento intermediário, hipótese confirmada pelos dados ora divulgados.

103. Após a exploração dos dados de desempenho médio, cabe agora complementá-los verificando como se deu a distribuição dos resultados no âmbito de cada esfera administrativa, levando em conta, inclusive, os inadimplentes, visualização essa sintetizada no Gráfico 7 abaixo.

Gráfico 7 – Distribuição do IMIL Geral por Esfera Administrativa



Fonte: elaboração própria

104. Todos os resultados específicos de cada esfera administrativa se mostram compatíveis com os graus de maturidade indicados pelos respectivos desempenhos médios. Na esfera federal, como esperado, o nível de maturidade básico foi o mais significativo, tendo sido alcançado por 48,9% (69) das 141 Unidades Gestoras integrantes de tal grupo. Também se destacaram o nível intermediário, obtido por 39,7% (56 entes), além de dez Unidades Gestoras (7,1%) terem conseguido o grau de maturidade avançado. Esse desempenho nos estratos superiores, vale dizer, intermediário e avançado que, no conjunto, totalizaram 46,8%, representa aspecto que diferencia a maturidade institucional da esfera federal, pois é bastante significativa tal parcela, não tendo sido atingida em patamares próximos ou representativos pela esfera estadual/DF (0%) ou Municipal (1,8%).

105. Na esfera estadual/DF, o nível básico de maturidade institucional liderou com 82,1% de participação (23 respondentes), seguido pelo grau de maturidade insuficiente, no qual foram classificados 17,9% (5 entes) de tal grupo.

106. Por sua vez, a esfera municipal tem a distribuição concentrada no nível de maturidade insuficiente, composto por 67,3% de seus respondentes (1.076 entes), resultado esse já previsto quando se avalia unicamente a média geral de tal grupo. Na esfera municipal, o nível básico também se mostrou relevante, tendo sido obtido por 27,6% dos respondentes (442 entes).

V.2.2 Esfera Federal

107. Neste tópico, será feito um resumo dos resultados gerais (quatro dimensões) dos órgãos e entidades federais por órgão superior, por função de governo, por natureza jurídica e por valor empenhado, sendo que a análise mais completa e aprofundada de cada estratificação, encontra-se no Apêndice 3, item II, do presente relatório.

V.2.2.1 Resultado Estratificado por Órgão Superior

108. Os 141 órgãos ou entidades selecionadas da esfera federal integram 31 Órgãos Governamentais Superiores, sendo três deles integrantes da Advocacia-Geral da União – AGU, um da Defensoria Pública da União – DPU, três que compõem a Presidência da República – PR e 24 que integram Ministérios do Poder Executivo Federal.

109. O Ministério da Defesa apresentou o melhor resultado em termos de grau de maturidade. De suas 29 unidades avaliadas, dez estão no nível básico, onze no intermediário e oito no avançado,

destacando-se como o órgão superior com maior quantidade de unidades no grau avançado. No total de 141 unidades avaliadas, apenas dez atingiram o grau de maturidade avançado, sendo que oito pertencem ao Ministério da Defesa, o que ressalta seu desempenho superior.

110. Por outro lado, o Ministério da Saúde foi o órgão superior com o menor grau de maturidade, apresentando uma unidade inadimplente, uma insuficiente, dez no grau básico e sete no intermediário, sem nenhuma no avançado. Além disso, foi o órgão com o maior valor empenhado em 2023, representando 35,9% do total.

V.2.2.2 Resultado Estratificado por Função de Governo

111. No total, vinte Funções de Governo foram observadas, na amostra de 141 órgãos e entidades selecionados, para os valores empenhados pelas unidades em 2023.

112. A Função Defesa Nacional foi a que apresentou o melhor resultado em termos de grau de maturidade entre as funções de governo. Das 27 unidades avaliadas pertencentes a essa função, oito se encontram no nível avançado, nove no intermediário e dez no básico. Considerando o total de 141 unidades avaliadas, apenas dez atingiram o grau de maturidade avançado, sendo oito dessas pertencem à Função Defesa Nacional.

113. Entretanto, a Função Saúde apresentou o menor grau de maturidade, com uma unidade inadimplente, uma insuficiente, treze no grau básico e sete no intermediário, sem nenhuma unidade no grau avançado.

V.2.2.3 Resultado Estratificado por Natureza Jurídica

114. No que concerne à natureza jurídica dos órgãos e entidades que compõem a amostra selecionada dos entes federais, 76 enquadram-se como administração direta, 46 como autarquia e dezenove como fundação conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 10 – Resultado na Esfera Federal (Natureza Jurídica)

Tabela - Esfera Federal / Natureza Jurídica						
Natureza Jurídica	Grau de Maturidade					Total
	Inad.	Ins.	Bás.	Int.	Av.	
Administração Direta						
Qtde.	2	2	39	24	9	76
(%)	2,6%	2,6%	51,3%	31,6%	11,8%	100,0%
Autarquia						
Qtde.	0	1	21	24	0	46
(%)	0,0%	2,2%	45,7%	52,2%	0,0%	100,0%
Fundação						
Qtde.	0	1	9	8	1	19
(%)	0,0%	5,3%	47,4%	42,1%	5,3%	100,0%
Total / Esfera Federal						
Qtde.	2	4	69	56	10	141
(%)	1,4%	2,8%	48,9%	39,7%	7,1%	100,0%

Observações:

1 - Distribuição, na esfera Federal, do Grau de maturidade na implementação da NLLC

2 - Resultados agrupados pela Natureza Jurídica das Unidades Gestoras da esfera Federal; e

3 - Grau de Maturidade: Inad. (Inadimplente); Ins. (Insuficiente); Bás. (Básico); Int. (Intermediário); e Av. (Avançado).

Fonte: elaboração própria

115. Conforme dados da tabela acima, verifica-se que a maioria das unidades gestoras da esfera federal se encontra no grau de maturidade básico, especialmente na administração direta com 51,39%.

116. As autarquias apresentaram uma maioria no grau intermediário (52,2%), porém nenhuma unidade atingindo o grau avançado. As fundações têm uma distribuição equilibrada entre os graus básico (47,4%) e intermediário (42,1%) e com uma unidade no grau avançado (5,3%).

117. A administração direta foi a natureza jurídica que apresentou maior grau de maturidade, com 51,3% de suas unidades do grau básico, 31,6% no grau intermediário e 11,8% no grau avançado. Destaca-se ainda que das dez unidades classificadas como de grau avançado, nove são da administração direta.

118. Percebe-se que, na esfera federal, analisando-se os resultados por natureza jurídica, não há diferenças significativas entre órgãos da Administração Direta e entidades da Indireta. Além disso, o percentual de órgãos/entidades com grau insuficiente foi ínfimo, e a soma de unidades com graus avançado e intermediário equivale ao quantitativo de unidades com grau básico.

V.2.2.4 Resultado Estratificado por Valor Empenhado em 2023

119. O resultado estratificado por valor empenhado em 2023 visa avaliar o grau de maturidade dos órgãos e entidades em função da materialidade de recursos empenhados no respectivo ano.

120. Para essa análise, decidiu-se agrupar as unidades por faixas de valores empenhados em 2023, criando-se cinco faixas: R\$ 60 - 125 milhões; R\$ 125 - 250 milhões; R\$ 250 - 500 milhões; R\$ 500 - 1 bilhão; e acima de R\$ 1 bilhão.

Tabela 11 - Distribuição dos respondentes federais de cada faixa de materialidade pelas faixas de grau de maturidade

Materialidade	Grau de Maturidade					Total
	Inad.	Ins.	Bás.	Int.	Av.	
R\$ 60 / 125 milhões						
<i>Qtde.</i>	1	2	33	29	5	70
<i>(%)</i>	1,4%	2,9%	47,1%	41,4%	7,1%	100,0%
R\$ 125 / 250 milhões						
<i>Qtde.</i>	1	2	20	16	2	41
<i>(%)</i>	2,4%	4,9%	48,8%	39,0%	4,9%	100,0%
R\$ 250 / 500 milhões						
<i>Qtde.</i>	0	0	8	2	1	11
<i>(%)</i>	0,0%	0,0%	72,7%	18,2%	9,1%	100,0%
R\$ 500 / 1 bilhão						
<i>Qtde.</i>	0	0	5	6	1	12
<i>(%)</i>	0,0%	0,0%	41,7%	50,0%	8,3%	100,0%
Acima de R\$ 1 bilhão						
<i>Qtde.</i>	0	0	3	3	1	7
<i>(%)</i>	0,0%	0,0%	42,9%	42,9%	14,3%	100,0%
Total / Esfera Federal						
<i>Qtde.</i>	2	4	69	56	10	141
<i>(%)</i>	1,4%	2,8%	48,9%	39,7%	7,1%	100,0%
Observações:						
1 - Distribuição, na esfera Federal, do Grau de maturidade na implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos,						
2 - Resultados agrupados por faixas de materialidade pertinentes ao total de empenhos de 2023 das contratações da esfera Federal; e						
3 - Grau de Maturidade: Inad. (Inadimplente); Ins. (Insuficiente); Bás. (Básico); Int. (Intermediário); e Av. (Avançado).						

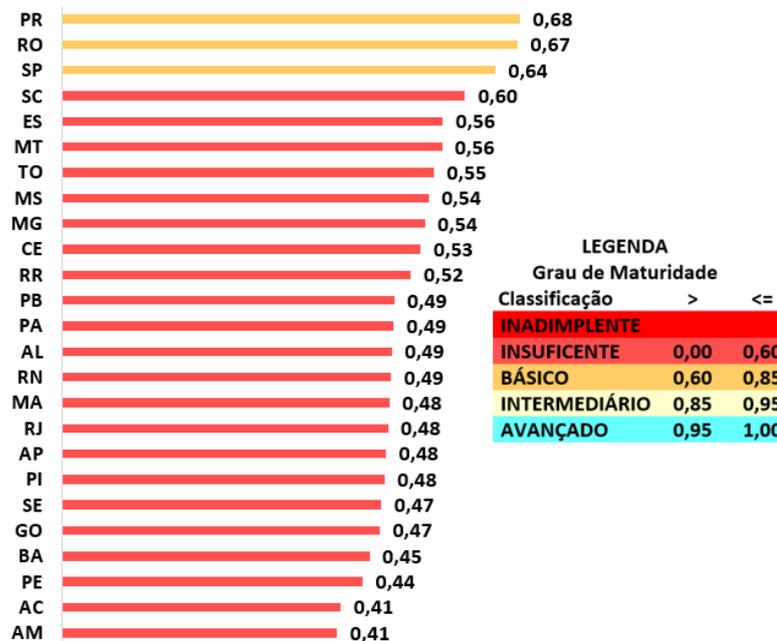
121. A análise revela que as unidades na faixa de materialidade acima de R\$ 1 bilhão apresentam os melhores resultados em termos de grau de maturidade. Já as unidades nas faixas menores de materialidade (R\$ 60 / 125 milhões e R\$ 125 / 250 milhões) enfrentam mais desafios, com presença significativa de unidades nos graus Básico e Intermediário e algumas no grau Insuficiente e Inadimplente.

122. As faixas de materialidade mais alta demonstram uma maturidade maior, especialmente em relação à ausência de unidades inadimplentes e insuficientes. Isso sugere que unidades com maior materialidade têm maior grau de implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos, provavelmente devido a maiores recursos e capacidades organizacionais envolvidos.

V.2.3 Entes Subnacionais

123. Verificando-se a média geral do Índice Geral dos municípios em cada UF, verifica-se que, em apenas três unidades, essa média se situa no grau de maturidade básico. As restantes se situam na faixa de insuficiência da maturidade:

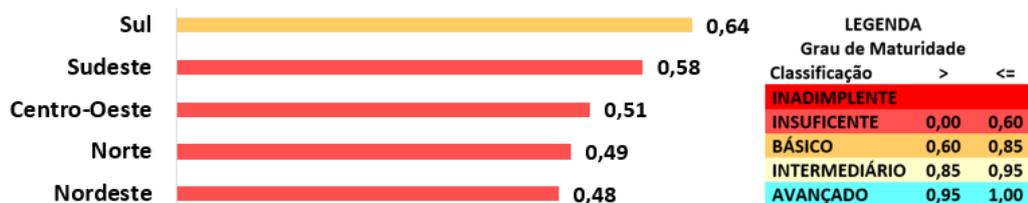
Gráfico 8 – Média do IMIL Geral dos Municípios por Estado



Fonte: elaboração própria

124. No tocante à média geral do IMIL dos municípios em cada região, apenas a região Sul não se encontra na faixa de insuficiência, mesmo desconsiderando os municípios do Rio Grande do Sul. Observa-se também correlação entre regiões de maior desenvolvimento econômico e o alcance de índice geral mais elevado.

Gráfico 9 - Média do IMIL Geral dos Municípios por Região

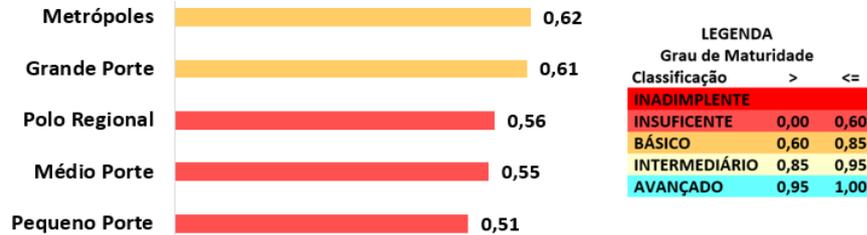


Fonte: elaboração própria

125. Já o gráfico abaixo estratifica a situação dos municípios de acordo com a classificação de porte populacional constante da **Error! Reference source not found.** (**Error! Reference source not**

found., item Error! Reference source not found.). Verifica-se inteira correspondência entre o maior porte populacional e as maiores médias no índice geral, chamando a atenção para o fato de que os municípios de menor porte merecem maior atenção quanto à implementação da Lei 14.133/21.

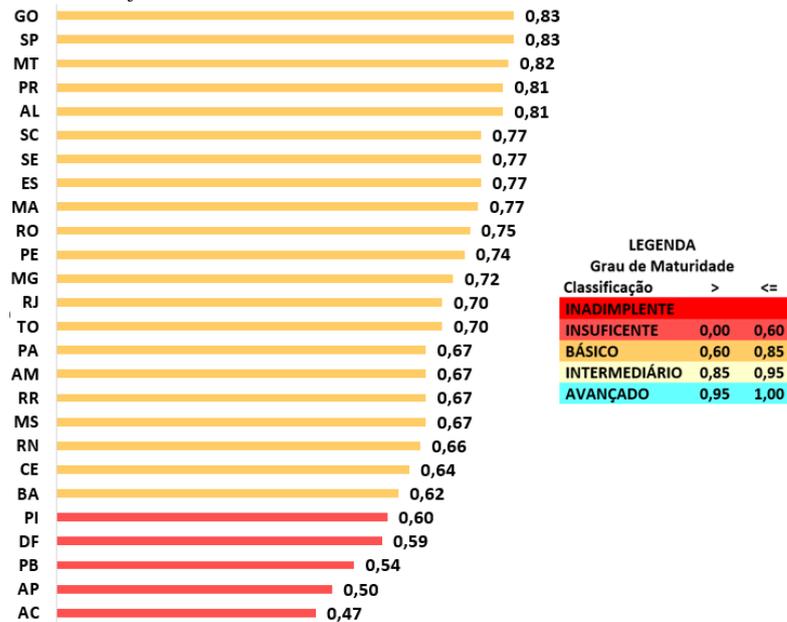
Gráfico 10 - Média do IMIL Geral dos Municípios por Porte Populacional



Fonte: elaboração própria

126. O gráfico a seguir é dedicado a apresentar o resultado dos entes estaduais. Como se pode verificar mediante comparação com os três gráficos anteriores, os entes estaduais, diferentemente dos entes municipais, se situam menos na faixa de insuficiência e mais na faixa básica de maturidade. Há, assim, relevante diferença entre entes estaduais e municipais no tocante à implementação da Lei 14.133/21.

Gráfico 11 – Média do IMIL Geral dos Entes Estaduais



Fonte: elaboração própria

V.3 Análise Dimensional

127. A par dos resultados até aqui expostos, concernentes à análise multidimensional, que abarca em conjunto as quatro dimensões, de caráter geral ou estratificados, a equipe entendeu por bem destacar, em tópico específico, os resultados e respectivas análises de cada dimensão que compõem o IMIL, a fim de se ter uma visão segmentada do estágio de maturidade de cada uma delas, permitindo, assim, identificar eventuais variações que se mostrem relevantes, entre outras possíveis avaliações.

128. Ainda no bojo desse exame dimensional, foram tratados destacadamente tópicos que apresentaram os menores graus de implementação pelo conjunto de respondentes, considerados como riscos confirmados ou, sob a ótica da conformidade, como achados relevantes, os quais integram a Matriz de Achados (*Error! Reference source not found.*). Consistem, em suma, nos que tiveram os

piores desempenhos em termos de concretização, impactando mais diretamente, em maior ou menor medida, nos índices informados, fornecendo, assim, um panorama individualizado.

129. Para tanto, adotou-se como métrica ou filtro para seleção, aqueles com percentual de não implementação superior a 50%, consideradas as opções de respostas disponíveis que configuraram a não adoção ou a não implementação, total ou parcial, de um dado tópico/assunto que integrou o questionário.

130. Não significa, em absoluto, que se desconsiderou a ocorrência de risco para patamares de resposta inferiores àquela medida, mas sim que, a partir daquele corte, a incidência se mostra de maior monta, exigindo uma priorização no seu tratamento.

131. Na sequência, serão apresentados destacadamente, a título informativo, os resultados de outros aspectos/tópicos que, muito embora não tenham se enquadrado como de maior risco (percentual de não implementação inferior a 50%), representam temáticas de interesse, entre eles alguns que, pelo seu alto caráter inovador, foi-lhes atribuída pontuação mais elevada para fins de cálculo do índice de maturidade e o enquadramento em faixas intermediárias ou aprimoradas, a depender do estágio de implementação.

132. Antes, contudo, de adentrarmos nas análises pormenorizadas por dimensão, seguem listados no quadro abaixo, para melhor visualização, os tópicos, ordenados, por esfera, que representam, em ordem decrescente, os índices/taxas de não implementação mais representativos:

Tabela 12 – Tópicos com Menores Índices de Implementação

Esfera	Tópico relacionado	Dimensão	Percentual de não atendimento (%)
Federal	Insuficiência da quantidade atual de agentes públicos, que satisfazem os requisitos previstos no art. 7º e 8º da Lei 14.133/21, frente ao volume de contratações realizadas	A	62%
	Ausência de constituição de grupo de trabalho, comissão etc. para estudos, diagnósticos e/ou planejamento da implementação da NLLC	A	51,8% (*)
	Frequente rotatividade dos agentes públicos que desempenham atividades relacionadas a licitações e contratos	A	40%
	Falta de disponibilização de informações e documentos em sítio eletrônico ou Portal de Transparência do órgão ou entidade	D	entre 33,24% e 43,16% (a depender do documento/informação)
Estatual	Exercício das funções de agente de contratação e pregoeiros, em sua maioria ou exclusivamente por servidores não efetivos	A	64,3%
	Ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP, previamente à contratação de portais privados	D	63,64%
	Frequente rotatividade dos agentes públicos que desempenham atividades relacionadas a licitações e contratos	A	61%
	Falta de elaboração de catálogo próprio eletrônico de padronização de compras, serviços e obras	B	57%
	Ausência de disponibilização de informações e documentos em sítio eletrônico ou Portal de Transparência do órgão ou entidade	D	51,72% (ETP)
	Não adoção preponderante de formato eletrônico de licitações	A	50%
	Não realização de contratações sustentáveis	B	39,30%
	Exercício de atividades do controle interno voltadas às contratações por servidores não efetivos ou por terceirizados/contratados (falta de estruturação adequada da 2ª linha de defesa)	A	37,28%

<i>Esfera</i>	<i>Tópico relacionado</i>	<i>Dimensão</i>	<i>Percentual de não atendimento (%)</i>
	<i>Ausência de implementação do Plano de Contratações Anual - PCA</i>	<i>B</i>	<i>35,7%</i>
	<i>Elaboração de pareceres jurídicos nas contratações por servidores não efetivos ou por terceirizados/contratados (falta de estruturação adequada da 2ª linha de defesa)</i>	<i>A</i>	<i>32,14%</i>
<i>Municipal</i>	<i>Falta de elaboração de catálogo próprio eletrônico de padronização de compras, serviços e obras</i>	<i>B</i>	<i>79,80%</i>
	<i>Ausência de implementação do Plano de Contratações Anual - PCA</i>	<i>B</i>	<i>74%</i>
	<i>Ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP previamente à contratação de portais privados</i>	<i>D</i>	<i>70,12%</i>
	<i>Ausência do exercício de competência regulamentar ou de incorporação de regramento federal em relação em relação à instituição de centrais de compras</i>	<i>A</i>	<i>69,86%</i>
	<i>Elaboração de pareceres jurídicos nas contratações por servidores não efetivos ou por terceirizados/contratados (falta de estruturação adequada da 2ª linha de defesa)</i>	<i>A</i>	<i>66,88%</i>
	<i>Não realização de contratações sustentáveis</i>	<i>B</i>	<i>62,10%</i>
	<i>Ausência de utilização de sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos nas contratações públicas</i>	<i>D</i>	<i>58%</i>
	<i>Exercício de atividades do controle interno voltadas às contratações por servidores não efetivos ou por terceirizados/contratados (falta de estruturação adequada da 2ª linha de defesa)</i>	<i>A</i>	<i>51,42%</i>
	<i>Não utilização de plataforma pública para realização da fase de disputa e seleção de fornecedores</i>	<i>D</i>	<i>46,83%</i>
	<i>Ausência do exercício de competência regulamentar ou de incorporação de regramento federal em relação à elaboração do Plano de Contratações Anual</i>	<i>A</i>	<i>41%</i>
	<i>Exercício das funções de agente de contratação e pregoeiros, em sua maioria ou exclusivamente por servidores não efetivos</i>	<i>A</i>	<i>40,80%</i>
<i>Ausência de disponibilização de informações e documentos em sítio eletrônico ou Portal de Transparência do órgão ou entidade</i>	<i>D</i>	<i>40,57% (ETP)</i>	

(*) Embora esse tópico tenha figurado com percentual superior a 50% - corte estabelecido - entendeu-se por bem não o levar ao corpo do relatório para tratamento em destaque em função da ausência de associação direta entre a constituição formal de um grupo de trabalho ou o que o equivalha e o maior ou menor grau de implementação da nova lei declarado.

Fonte: elaboração própria

133. Quanto aos demais aspectos versados no trabalho, não enquadrados no corte percentual adotado e não abordados em separado, apêndice específico (**Error! Reference source not found.**, item **Error! Reference source not found.**) traz os respectivos resultados mais detalhados por esfera.

V.3.1 Dimensão A – Governança das Contratações

134. Constitui-se na dimensão de maior representatividade para o cálculo do índice de maturidade, equivalendo a 40 e 49%, respectivamente, das pontuações máximas possíveis, considerados os questionários voltados aos entes subnacionais e aos federais, conforme exposto nos itens 39-40 acima e nas Tabelas 38 e 40 do **Error! Reference source not found.** deste relatório.

135. O questionário voltado para as esferas estadual e municipal é composto de dezessete perguntas nessa dimensão. Já o destinado aos entes da União contém dez questionamentos, abordando os tópicos indicados, respectivamente, nas Tabelas 38 e 40 do Apêndice 2.

136. O IMIL médio dessa dimensão, considerado o universo dos respondentes, ficou em 0,58. Por esfera, a situação é retratada na tabela a seguir, denotando uma melhor situação no âmbito federal e uma certa equivalência, em ordem de grandeza, entre estados e municípios:

Tabela 13 – Resultado Geral na Dimensão A

Esfera	Média
Federal	0,84
Estadual/DF	0,62
Municipal	0,55
Total Geral	0,58

Fonte: elaboração própria

137. A distribuição do quantitativo de entes respondentes nas respectivas esferas, por faixas de enquadramento, é assim representada:

Tabela 14 – Distribuição por Esferas e Faixas de Maturidade na Dimensão A

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	10	7,2%	13	46,4%	959	62,0%
Básico	42	30,2%	13	46,4%	390	25,3%
Intermediário	76	54,7%	2	7,2%	155	10,0%
Avançado	11 (*)	7,9%	0	0,0%	42 (**)	2,7%
Total Geral	139	100%	28	100%	1.546	100%
(*) 4 (quatro) com pontuação máxima.						
(**) 9 (nove) com total de pontos da dimensão.						

Fonte: elaboração própria

138. Depreende-se do quadro anterior que a maior parte dos respondentes federais se situa na faixa intermediária. No âmbito estadual, por sua vez, observa-se uma idêntica concentração nas faixas básica e insuficiente e, em se tratando de entes municipais, no segmento inferior.

V.3.1.1 Riscos Confirmados

139. A seguir apresentam-se, quanto à Dimensão Governança, riscos incluídos na Matriz de Avaliação de Riscos Inerentes e Definição de Escopo (contida no segundo relatório deste processo de Acompanhamento, Apêndice 8, p. 109, peça 219), e que foram confirmados consoante as respostas apresentadas ao questionário e adoção da métrica citada no item 129.

V.3.1.1.1 Ocorrência de Alta Rotatividade de Agentes Públicos

140. Fizeram parte do questionário eletrônico questões, no formato de afirmações, em relação às quais o respondente deveria indicar seu nível de concordância, selecionando uma das cinco opções disponíveis (escala Likert): *Concordo Totalmente*; *Concordo Parcialmente*; *Não Concordo*, *Nem Discordo*; *Discordo Parcialmente*; e *Discordo Totalmente*.

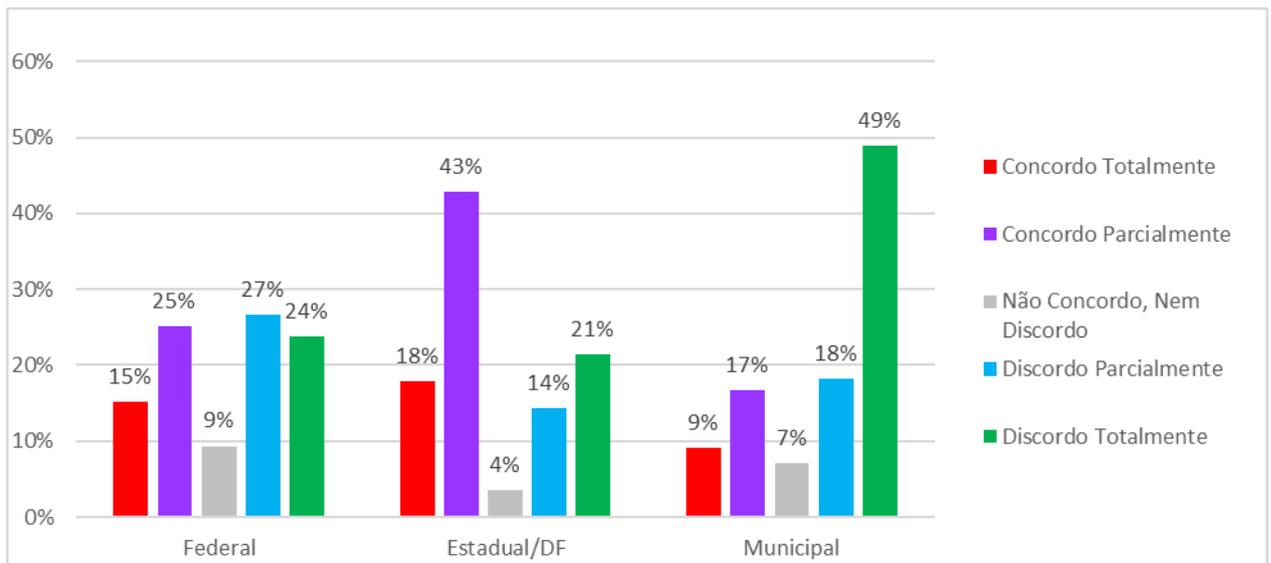
141. Uma dessas afirmações estava assim redigida: ‘Ocorre com frequência a rotatividade de agentes públicos que desempenham atividades relacionadas a licitações e contratos que acaba por prejudicar o desempenho da unidade responsável pelas contratações?’.

142. Conforme consignado na matriz de planejamento, esse questionamento está associado ao risco mapeado do exercício de atividades por agentes não capacitados e sem expertise em procedimentos de contratação, fruto justamente dessa frequente alternância de pessoas, perdendo-se os conhecimentos adquiridos, a exigir um tempo inerente à curva de aprendizagem, podendo levar à ocorrência de falhas graves e irregularidades nos procedimentos de contratação com impactos relevantes em suas finalidades.

Situação encontrada:

143. A distribuição das respostas pelas esferas de governo foi a que segue:

Gráfico 12 – Respostas sobre a Ocorrência Frequente de Rotatividade de Agentes de Contratação



Fonte: elaboração própria

144. Considerando restar caracterizado o risco nas duas primeiras opções de resposta (concordo totalmente e parcialmente), a tabela abaixo revela os números apurados:

Tabela 15 – Grau de Reconhecimento de Alta Rotatividade

Esfera	Quant.	%
Federal	56	40%
Estadual	17	61%
Municipal	400	26%
Total e média geral	473	28%

Fonte: elaboração própria

145. O maior nível de incidência da prática de alta rotatividade de colaboradores nos setores envolvidos com o processamento das contratações foi observado na esfera estadual (61%), confirmando-se o risco nesse segmento, seguido do âmbito federal (40%).

146. Tal constatação é recorrente no âmbito da Administração Pública, tendo sido reportada desde 2018 em seus ciclos de acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos federais, então IGG, substituído pelo iESGo, conforme mencionado no seguinte excerto do Relatório que integrou o Acórdão 2.164/2021-Plenário, da Relatoria do Min. Bruno Dantas:

267. A figura 75 apresenta os resultados do Índice de Capacidade em gestão de Pessoal de Contratações (Pessoas), formado pelas três questões que compõem a prática 4320 (desenvolver a capacidade da área de contratações). Tais questões avaliam a existência de mecanismos para desenvolver, atrair e reter gestores e colaboradores na área de contratações como, p. ex: definição da demanda de pessoal para a área de contratações; definição e documentação de perfis profissionais desejados; escolha/alocação de gestores e colaboradores com base nos perfis definidos; avaliação de desempenho; capacitação.

268. O indicador Pessoas foi o que apresentou o pior resultado comparado aos demais agregadores do iGestContrat (figura 72), não havendo melhora com relação a 2018 (figura 76).

269. Cabe explicar que, no questionário do iGG2018, as questões relativas a pessoas na função de contratações eram abordadas em itens de verificação do grupo 4100 - gestão de pessoas. Em 2021, as questões foram aplicadas no âmbito do grupo 4300 - gestão de contratações, de forma a obter autoavaliação específica dessa função, respondida sob a perspectiva da área de contratações da organização.

270. Os resultados de 2021 confirmaram o quadro apresentado em 2018: o desenvolvimento de capacidades na função de contratações é crítico, com quase 70% dos respondentes no estágio inicial, estando 30% deles no estágio inexpressivo (coluna Pessoas, figura 75).

271. O cenário mais preocupante foi o indicado na questão 4323, que avalia a existência de mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações (80% no estágio inicial - figura 75).

272. As deficiências apontadas podem se refletir em alta rotatividade dos ocupantes dos cargos/funções da área de contratações, em baixa qualidade dos trabalhos desempenhados e em insegurança e desmotivação das equipes envolvidas. (destacamos)

147. Esse cenário traz como resultados indesejados a escolha de agentes públicos para atuar nas contratações sem experiência e qualificação adequadas; a substituição sem transmissão de informação e de conhecimento, levando à perda de informações importantes e potencializando a ocorrência de erros; o baixo desempenho e a ineficiência administrativa.

148. Sob outra perspectiva, o baixo reconhecimento dessa ocorrência no âmbito municipal (menos de 26% dos respondentes) pode embutir outro risco, não menos relevante: o da perenidade dos agentes que atuam na área de contratações, o que também não é desejável, e/ou indicar o reduzido quantitativo de agentes que ali atuam.

Possíveis causas:

149. Intrinsecamente relacionada à falta de governança de pessoas, envolvendo uma série de aspectos tais como:

- a) a carência, sempre perene, de pessoal nas instituições, justificada muitas das vezes por restrições orçamentárias, o que ocasiona movimentação contínua de servidores para suprir necessidades que se apresentam, bem maiores que o universo de agentes disponíveis;
- b) falta de mecanismos para atrair e reter colaboradores na área de contratações, como incentivos;
- c) quantidade excessiva de trabalho, especialmente em unidades com poucos agentes públicos, o que pode levar a busca por setores do órgão ou entidade com menor carga de trabalho; e
- d) ausência de um Programa de Capacitação Anual ou falta de treinamentos contínuos, o que pode deixar os agentes despreparados para lidar com a complexidade das atividades de licitação e contratos, resultando em frustração, desmotivação e insegurança jurídica.

Encaminhamento:

150. Por se tratar de problema sistêmico, que demanda adoção de medidas em diversas frentes, propõe-se dar ciência dos resultados ao público-alvo do trabalho, bem como aos respectivos órgãos de controle (itens e e f da proposta de encaminhamento).

V.3.1.1.2 Insuficiência da Quantidade de Agentes Públicos ante o Volume de Contratações Realizadas

151. Constou do levantamento questão associada à adequação ou não da quantidade atual de agentes públicos que satisfazem os requisitos dos arts. 7º e 8º frente ao volume de contratações realizadas pelo órgão ou entidade. O objetivo seria verificar se o cenário seria de suficiência ou de insuficiência de força de trabalho.

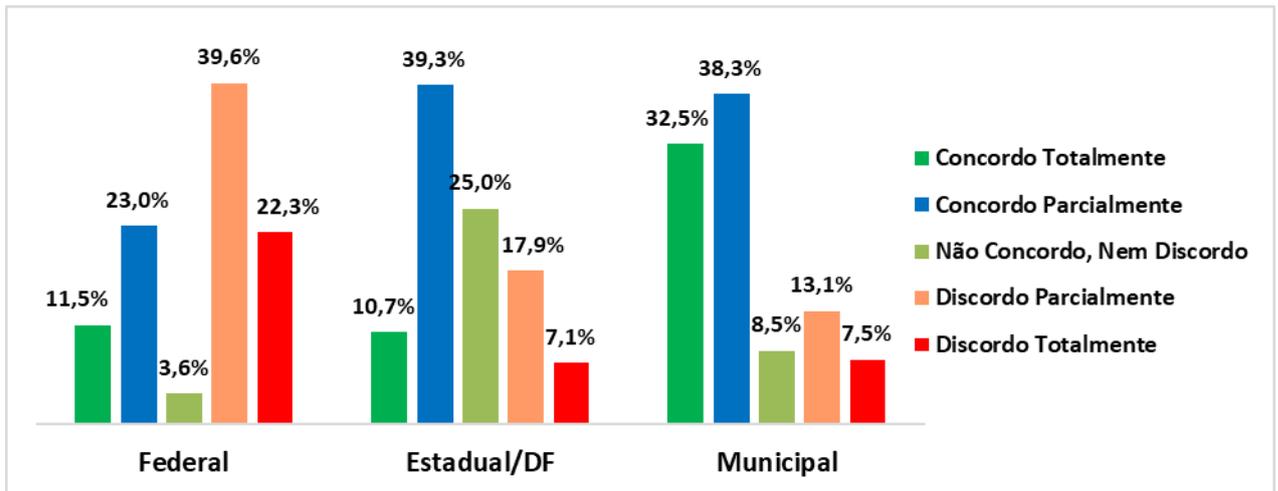
152. Tal qual o tópico tratado anteriormente, fez-se uso da escala Likert para indicação do nível de concordância ou discordância com a afirmação.

Situação encontrada:

153. Para fins de caracterização do risco mapeado - desproporção entre a quantidade de agentes públicos que satisfazem os requisitos previstos no art. 7º e 8º da Lei 14.133/21 e as demandas existentes -, foi considerada a soma das respostas das opções ‘discordo parcialmente’ e ‘discordo totalmente’.

154. A figura a seguir ilustra a situação após tratamento dos dados:

Gráfico 13 – Respostas sobre a Quantidade Atual Adequada de Agentes Públicos x Volume de Contratações



Fonte: elaboração própria

155. Ante as respostas trazidas, tem-se que, no âmbito federal, quase 62% asseveraram que o quantitativo de servidores é menor do que o ideal, indicando escassez de pessoal com tal habilitação e sobrecarga de trabalho, entre outros efeitos.

156. Importante observar que, muito embora os percentuais dessas respostas observados na esfera estadual (25%) e municipal (20%) sejam baixos, não configurando risco relevante segundo a métrica adotada, a necessidade de ampliação do efetivo de servidores que lidam com contratações públicas foi um dos pontos mais frequentemente registrados no tocante aos desafios e dificuldades experimentados para implementação da NLLC (pergunta aberta efetuada no questionário, cuja análise consta do **Error! Reference source not found.**), o que indica uma possível contradição.

Possíveis causas:

157. Dotar o órgão ou entidade de quadro de servidores em número compatível com as demandas existentes é um problema recorrente de gestão de pessoas, cuja solução perpassa pela Alta Administração (governança) que deveria ter por política a contratação e formação contínua de profissionais. No entanto, está longe de ser a realidade observada.

158. Restrições orçamentárias são frequentemente apontadas como razão para essa anomalia.

159. No **Error! Reference source not found.**, que apresenta as respostas dadas a perguntas abertas que tratam de “Desafios e Dificuldades”, “Ações ou Medidas Mitigadoras de Outros Órgãos” e “Boas Práticas na Implementação da NLLC”, observaram-se, como dificuldades para implementação da NLLC, quanto ao tema deficiência do quantitativo de pessoal capacitado:

a) ocorrência de movimentações internas e saída de pessoal para outros órgãos;

b) complexidade maior do processo de contratação, demandando pessoal de maior capacitação, face a exigências normativas maiores quanto a: planejamento; governança mais abrangente e efetiva;

implementação de gerenciamento de riscos; aprimoramento de controles internos para monitoramento e avaliação;

c) falta de capacitação dos setores requisitantes e de fiscalização;

d) falta de recursos para capacitação de pessoal para atuação em contratações;

e) receio de punições por parte dos servidores gerando dificuldades para lotar pessoal nas funções de contratação; e

f) falta de oferta de treinamento por parte dos órgãos de fiscalização.

Encaminhamentos:

160. *Pela associação com o tópico precedente, propõe-se similar encaminhamento, qual seja, dar ciência dos resultados ao público-alvo do trabalho, bem como aos respectivos órgãos de controle (itens e e f da proposta de encaminhamento).*

161. *Em adição, deve ser ressaltada a necessidade de ser oferecido treinamento continuado aos servidores quanto a contratações, o que é facilitado pelas ações de capacitação à distância gratuitas oferecidas por escolas de contas ou de gestão. Como apontado pelos próprios respondentes (item 159 acima e **Error! Reference source not found.**), a falta de servidores capacitados na NLLC (novos servidores ou atualização dos que já atuavam em contratações) impede que haja um número suficiente de agentes públicos que preencham os requisitos para atuar nessa área.*

162. *A NLLC prevê:*

Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas.

163. *Desse modo, devem ser oferecidos cursos, estruturadas redes de aprendizagem, e realizados seminários e congressos por meio das Escolas de Contas.*

164. *Uma possibilidade para concretizar essa determinação legal seria a articulação entre Escolas de Contas, com a possibilidade de inserção de ação nos próximos Planos Anuais de Trabalho da Rede Integrar, para que fosse criada uma rede de aprendizagem, que, além de oferecer certificação profissional, ofereceria trilhas de capacitação nas deficiências apontadas neste RACOM. Para isso, poderiam ser estruturados grupos de Escolas de Contas responsáveis por criar treinamentos e eventos, que aproveitariam a todos, nas áreas de maiores deficiência e relevância mapeadas nesse Acompanhamento, evitando a multiplicidade de esforços. Assim, em lugar de 33 escolas de aprendizagem (uma para cada Corte de Contas), poderia ser estruturada uma única rede.*

165. *Essa rede de aprendizagem poderia prever também a disseminação de boas práticas e de documentos padronizados, elaborados não somente pelas Escolas de Contas, mas, principalmente, pelos treinandos.*

166. *Outro ponto que merece atenção é o previsto no inciso II do art. 7º da NLLC que prevê certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público como uma das possibilidades de comprovação de qualificação dos agentes públicos que trabalham com contratações. As Escolas de Contas, organizadas em uma rede de aprendizagem poderiam também emitir essa certificação.*

167. *Desse modo, a partir do exposto, será proposto o encaminhamento do relatório ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Escola Superior do TCU, para que avalie a conveniência e oportunidade de coordenar ação (que poderia ser inserida no Plano Anual de Trabalho da Rede Integrar por proposta do TCU), visando à implementação de rede de aprendizagem composta por suas Escolas de Contas, na qual poderiam ser construídas trilhas de capacitação em cursos, seminários e webinars, em tópicos relevantes da Lei 14.133/21, apontados no presente RACOM, e*

oferecidas certificações profissionais (item 'g' da proposta de encaminhamento). As citadas trilhas poderiam ser compartilhadas entre as Escolas de Contas, evitando assim uma multiplicidade de esforços por parte de cada Corte de Contas no intuito de dar cumprimento ao previsto nos arts. 7º, em seu inciso II, e 173 da NLLC.

V.3.1.2 Outros Aspectos Relevantes – Resultados Apurados

168. Serão aqui tratados tópicos que, a despeito de não terem seus riscos confirmados segundo métrica adotada, são considerados relevantes na avaliação da equipe, a título informativo.

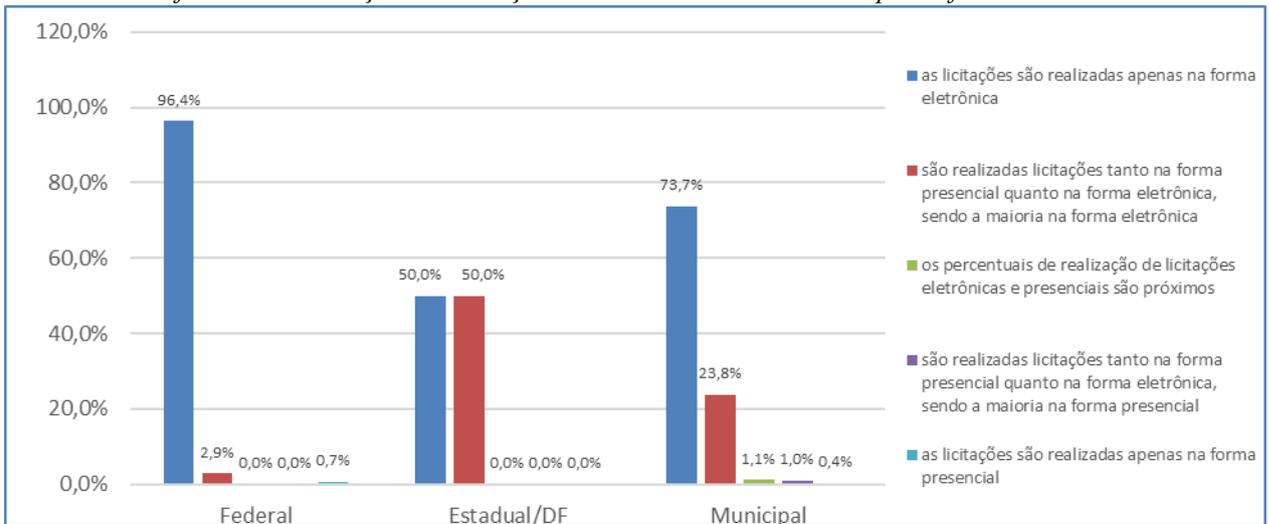
V.3.1.2.1 Realização de Contratações no Formato Eletrônico

169. Uma das principais novidades trazidas pela Lei 14.133/21 é a preferência pelo formato eletrônico nas licitações. Essa mudança visa aumentar a eficiência, agilidade, transparência e competitividade dos processos licitatórios beneficiando tanto os órgãos públicos quanto os fornecedores e a sociedade em geral.

170. Todavia, desde que motivada, é possível que a licitação seja no formato presencial, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

171. No gráfico a seguir, são apresentados os percentuais de utilização de contratações eletrônicas (licitações e contratações diretas) promovidas nas esferas federal, estadual e municipal:

Gráfico 14 - Realização de Licitações Eletrônicas ou Presenciais por Esfera de Governo



Fonte: elaboração própria

172. Percebe-se, no que diz respeito aos órgãos/entidades federais, que menos de 3% ainda realizam licitações presenciais. O elevado percentual de licitações eletrônicas deve ser creditado às normas já implementadas, à obrigatoriedade do uso da plataforma Compras.gov, e, também, às próprias funcionalidades dessa plataforma, com as quais já estão ambientados.

173. Quantos aos governos estaduais, metade ainda realiza licitações eletrônicas e presenciais, ainda que preponderantemente eletrônicas, percentual, inclusive, superior ao declarado pelos municípios respondentes. Isso demonstra que há campo por parte desses entes e das Cortes de Contas responsáveis para buscarem avanços nesse tema.

174. Quantos aos governos municipais, cerca de 24% ainda utilizam licitações eletrônicas e licitações presenciais, ainda que preponderantemente eletrônicas. Mostra-se irrisório o número de entes municipais que apresentam percentuais de contratações presenciais próximo ou superior àquele de contratações eletrônicas.

V.3.1.2.2 Perfil de Ocupação das Funções de Agente de Contratação e Pregoeiros

175. A Lei 14.133/21, em seu art. 8º, dispõe que 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, sendo que esse agente de contratação será designado pregoeiro quando se tratar de licitação cuja modalidade é o pregão.

176. Quanto à exigência desses agentes públicos serem servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, as Cortes de Contas vem sendo demandadas a se posicionar quanto ao tema, não havendo entre elas uniformidade de entendimentos.

177. Cite-se o pronunciamento do TCE-ES em exame de consulta formulada por município (Parecer em Consulta 16/2023-1 – Plenário, Proc. 879/2023-4):

4. A competência da União para estabelecer normas gerais em licitação tem previsão na Constituição Federal, em seu art. 22, inciso XXVII. Isso significa que é da responsabilidade da União definir as normas gerais que serão seguidas por todos os entes federados no que se refere aos procedimentos licitatórios. No entanto, a competência privativa da União não exclui a competência suplementar dos municípios, que têm autonomia para criarem regras específicas, que apenas complementem as estabelecidas pela União, sem, contudo, contrariá-las, conforme previsão do art. 30, inciso II, da Constituição Federal. Assim, os municípios poderão regulamentar por lei as nomeações de “Agentes de Contratação” e “Pregoeiros”, desde que realizadas, preferencialmente, entre os servidores efetivos e de carreira, salvo quando comprovada a ausência de disponibilidade dos referidos agentes públicos, sob inteira responsabilidade da autoridade nomeante, sendo imprescindível demonstrar, também, as qualificações profissionais dos nomeados, bem como que são estas suficientes e adequadas ao exercício das funções. (destacamos)

178. Nesse mesmo sentido podem ser colacionados o Acórdão 3.561/2023, do TCE-PR e o Parecer em Consulta 11/2023, do TCM-GO.

179. A seu turno, o TCE-RJ seguiu interpretação mais restritiva ao se posicionar sobre o agente de contratação na resposta à Consulta 34/2023, entendendo que deva obrigatoriamente ser servidor efetivo:

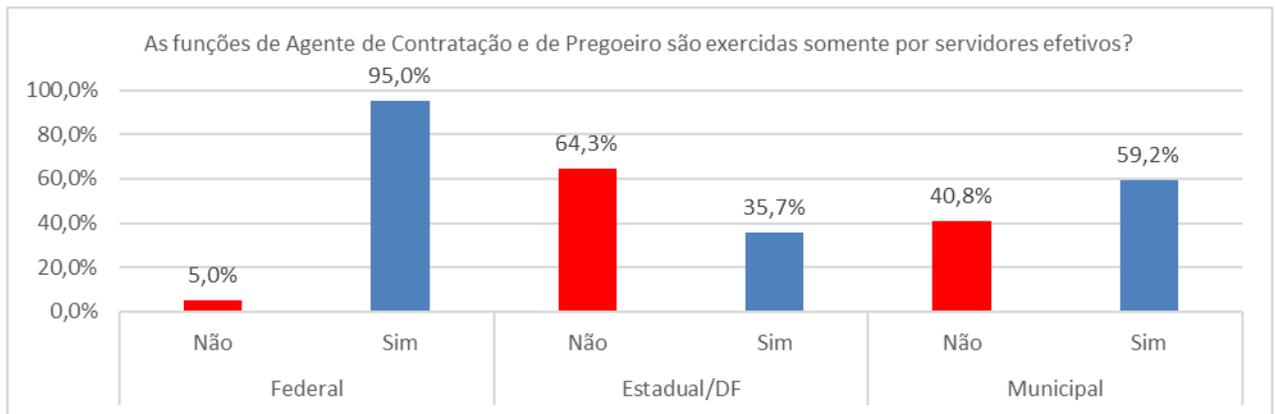
LEGISLAÇÃO. LICITAÇÃO. OCUPAÇÃO. AGENTE PÚBLICO. INDICAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. CARGO EFETIVO. O art. 7º da Lei nº 14.133/21 estabeleceu preferência pela designação dos servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública para o desempenho das funções essenciais à sua execução, ressalvando a situação do agente de contratação, cuja designação deverá recair necessariamente em servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros da Administração Pública, nos termos do art. 8º da Lei nº 14.133/21. (grifamos)

(Acórdão nº 85.922/2023-PLEN | Processo TCE-RJ n. 249.203-1/22)

180. Na mesma linha do decidido pela Corte Estadual de Contas do RJ, tem-se o Acórdão 365/2023, prolatado pelo TCE-RN, e o Parecer 1062-21, exarado pelo TCM-BA.

181. O gráfico a seguir apresenta o perfil de ocupação das funções de agente de contratação e de pregoeiro, ou seja, em que grau essas funções são exercidas por servidores efetivos, no âmbito das esferas federal, estadual e municipal:

Gráfico 15 - Ocupação das Funções de Agente de Contratação e de Pregoeiro por Esfera de Governo



Fonte: elaboração própria

182. Percebe-se que a esfera federal está bem adiantada na observância do comando legal. Em contrapartida, é observado um baixo grau de exercício de tais funções, essenciais à execução da lei, por servidores efetivos no âmbito estadual (apenas 35,7%), menor inclusive que o informado pelos municípios respondentes (59,2%).

183. A despeito dos números dos Estados, optou por não incluir tal tópico no capítulo de riscos confirmados ou achados justamente pela variância de posicionamentos entre os Tribunais, situação que, na visão da equipe e por se referir a ponto controverso, reclama uma posição formal e orientativa por parte do TCU (art. 16, inc. V, do RITCU), incluída como uma das propostas de encaminhamento (item b).

184. Essa proposição – de firmar entendimentos – vai, inclusive, ao encontro de uma das principais demandas dos participantes, os quais, ao responderem perguntas descritivas em que se solicitaram dificuldades, sugestões e boas práticas quanto à aplicação da NLLC, registraram a falta de diretivas por parte das Cortes de Contas que auxiliem na correta interpretação de seus dispositivos, do ponto de vista prático.

185. Para ilustrar essa necessidade de orientações por parte dos Tribunais de Contas, nas perguntas discursivas em que se solicitaram dificuldades, sugestões e boas práticas, houve, por parte dos municípios, 493 menções a deficiências de orientações e diretrizes em temas complexos e/ou controversos, inexistência de alinhamento de jurisprudência e falta de apoio técnico e de canais para dúvidas. Dessas menções, em um total de 79, é atribuída expressamente aos Tribunais de Contas a competência ou a capacidade para desenvolver uma solução que os auxilie na correta interpretação dos dispositivos da NLLC.

V.3.2 Dimensão B – Planejamento das Contratações

186. É a segunda mais representativa no cálculo do índice de maturidade, equivalendo a 30% e 33%, respectivamente, das pontuações máximas possíveis, a depender do universo a que foram dirigidos os questionários, consoante explicitado nas Tabelas 38 e 40 do **Error! Reference source not found.**

187. Compreende, respectivamente, sete e seis perguntas, em se tratando dos entes subnacionais e da esfera federal, e versa acerca dos tópicos indicados, respectivamente, nas duas tabelas mencionadas no parágrafo anterior.

188. A média do IMIL observada para a totalidade dos respondentes foi de 0,50, menor que a observada na dimensão anterior. Desmembrando os resultados por esfera, tem-se o seguinte quadro:

Tabela 16 - Resultado Geral na Dimensão B

Esfera	Média
Federal	0,76
Estadual/DF	0,62
Municipal	0,48
Total Geral	0,50

Fonte: elaboração própria

189. Eis a distribuição dos entes por esfera, segundo o grau de maturidade declarado:

Tabela 17 - Distribuição por Esferas e Faixas de Maturidade na Dimensão B

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	33	23,8%	11	39,3%	1.078	69,8%
Básico	73	52,5%	16	57,1%	407	26,3%
Intermediário	2	1,4%	0	0,0%	30	1,9%
Avançado	31 (*)	22,3%	1 (**)	3,6%	31 (***)	2,0%
Total Geral	139	100%	28	100%	1.546	100%
(*) 25 (vinte e cinco) com pontuação máxima.						
(**) com obtenção de pontuação máxima.						
(***) 24 (vinte e quatro) com total de pontos da dimensão.						

Fonte: elaboração própria

190. Observa-se que a concentração se dá na faixa básica para os entes federais e estaduais, ao passo que os municípios se situam, em maior número, na faixa insuficiente.

191. No âmbito municipal, não houve sequer uma unidade da federação onde a média dessa dimensão não ficasse enquadrada no segmento insuficiente. No nível estadual, destaque para o Maranhão, com média da dimensão de 0,91 (nível intermediário).

V.3.2.1 Riscos Confirmados

192. A seguir apresentam-se, quanto à Dimensão Planejamento, riscos que foram incluídos na Matriz de Avaliação de Riscos Inerentes e Definição de Escopo (contida no segundo relatório deste Acompanhamento, Apêndice 8, p. 109, peça 219), e que foram confirmados consoante as respostas apresentadas ao questionário.

V.3.2.1.1 Ausência de Implementação do Plano de Contratações Anual – PCA

193. O PCA é um relevante instrumento de governança e de planejamento nas contratações públicas, atrelado à dimensão estratégica das contratações.

194. É um documento que visa consolidar as demandas que o órgão ou entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração, permitindo uma visão antecipada das demandas e necessidades da organização.

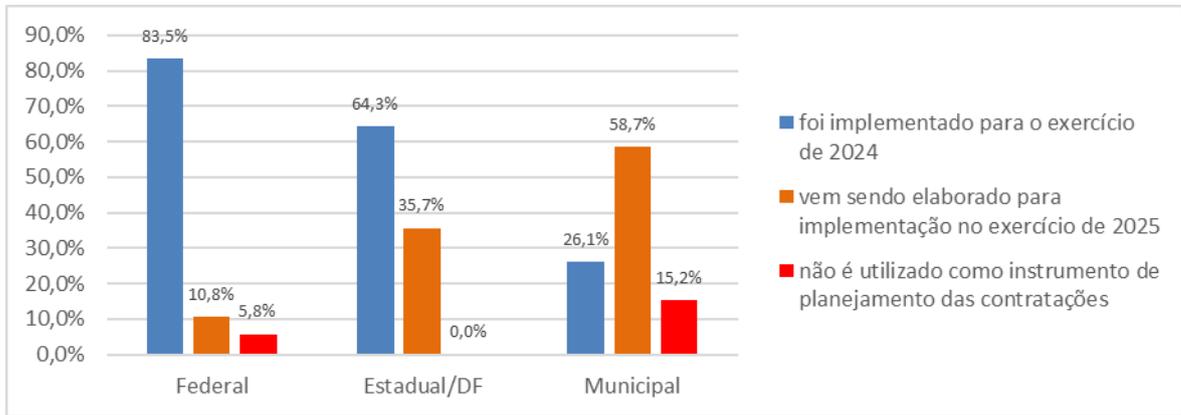
195. Segundo o disposto no art. 12, inc. VII, § 1º, da Lei 14.133/21, tem por objetivos: (i) racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência; (ii) garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e; (iii) subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. Por conta disso, sua implementação não pode ser entendida como uma mera edição formal do documento, mas sim sua efetiva utilização como importante instrumento de planejamento, incorporando-o ao processo de trabalho das contratações.

196. Justamente pela importância de que se reveste, foi-lhe atribuída pontuação diferenciada para o cálculo do IMIL, conforme exposto na **Error! Reference source not found.** do **Error! Reference source not found.**

Situação encontrada

197. O gráfico abaixo expõe o resultado pelas três opções de respostas disponíveis no questionário: a implementação do PCA já no exercício de 2024, situação considerada ideal e de maior valoração porque evidencia um grau mais avançado de maturidade quanto a esse aspecto; a sua elaboração ao longo desse ano para utilização no próximo exercício; e sua não utilização como instrumento de planejamento das contratações.

Gráfico 16 - Implementação do PCA por Esfera de Governo



Fonte: elaboração própria

198. Como o risco associado a esse tópico da lei foi descrito na matriz de planejamento como 'a ausência de implementação do Plano de Contratações Anual', considerou-se para dimensionamento do grau de sua ocorrência o somatório das respostas da segunda e terceira opções.

199. Em assim sendo, os percentuais de não implementação para o exercício em curso são os indicados na tabela abaixo, confirmando o risco em maior intensidade na esfera destacada:

Tabela 18 – Grau de Não Implementação do PCA em 2024

Esfera	Quant.	%
Federal	23	16,55%
Estadual	10	35,71%
Municipal	1143	73,93%
Total e média geral	1176	68,65%

Fonte: Elaboração própria

200. Percebe-se, assim, que os municípios atingiram um grau de não utilização do PCA em 2024 da ordem de 74% aproximadamente. Apenas 26% do universo de respondentes dessa esfera declarou já estar se valendo desse instrumento para o exercício em curso, enquanto outros cerca de 59% informaram estarem trabalhando na sua elaboração para emprego no próximo ano. Outros 15% relataram que não se utilizam do mesmo, tampouco estão em vias de fazer uso em 2025.

201. Registra-se que oito entidades no âmbito federal informaram não se utilizar desse instrumento – tampouco estarem se movimentando para fazê-lo -, representando 6% do total de respondentes. Já no contexto estadual, ou já o estão aplicando ou o elaborando para o exercício vindouro.

Possíveis causas:

202. Dentre as possíveis causas para a consumação do risco no âmbito municipal, hauridas da matriz de planejamento da auditoria e do tratamento das respostas relativas a desafios e dificuldades para aplicação efetiva da NLLC, podem ser destacadas:

- a) a ausência de envolvimento/engajamento/patrocínio da Alta Administração na implementação de ações de planejamento (medidas preparatórias) para aplicação da Lei 14.133/21 (necessidade de se implementar uma visão sistêmica de sua relevância, num movimento 'de cima para baixo');
- b) resistência à introdução da cultura do planejamento no órgão ou entidade (conscientização de sua importância), visto como burocrático e sem utilidade prática, e que requer ajustes internos nos processos e procedimentos organizacionais;
- c) falta de planejamento estratégico institucional relacionado às contratações públicas;
- d) dificuldades no planejamento das demandas pelas unidades solicitantes, dificultando a formulação corporativa do Plano;
- e) ausência ou pouca disponibilidade de capacitações específicas e/ou oficinas direcionadas à elaboração e revisão das peças de planejamento, dentre elas o Plano de Contratação Anual – PCA; e
- f) falta de disponibilização de instrumentos referenciais (modelos) para auxiliar na sua confecção.

203. A não adoção do Plano de Contratações Anual como fonte primária do processo de planejamento das contratações pode, entre outras implicações, levar a um irreal planejamento das licitações, em termos de definição de objetos prioritários, quantidades etc., à efetivação de contratações diretas indevidas, fracionadas e direcionadas, ocasionando ineficiência na utilização dos recursos, em decorrência do casuísmo das contratações.

204. No Apêndice 9, onde são apresentados os principais “Desafios e Dificuldades” para implementação da NLCC, observa-se que a introdução do planejamento das contratações é um dos mais recorrentes, contribuindo para isso:

- a) falta de orientação para elaboração do PCA, ETP e minutas de editais e contratos;
- b) falta de adequação de modelos de documentos federais para os municípios, havendo necessidade de ajustes;
- c) ausência de orientação por parte dos órgãos de fiscalização; e
- d) falta de entendimentos consolidados dos Tribunais de Contas sobre pontos inovadores, gerando incertezas.

Encaminhamentos:

205. Como se verifica das causas acima listadas, o problema identificado tem diversos matizes, intrínsecos e extrínsecos às instituições.

206. Uma das possíveis frentes vislumbradas para estimular a elaboração e efetiva implementação do PCA por parte dos entes municipais é qualificá-lo como um dos elementos indispensáveis a serem apresentados previamente à solicitação de recursos federais, ou sob a forma de declaração, sob as penas da lei.

207. O dispêndio que será custeado, no todo ou em parte, com verbas da União deve constar desse documento, além de dotações próprias para sua manutenção após incorporação ao patrimônio, quando for o caso. Infelizmente, são comuns casos de aquisições de bens, contratações de serviços ou execução de obras onde, pela falta de previsão e de reserva de recursos, os bens adquiridos ficam sem utilização, não tem manutenção adequada, ou, por exemplo, no caso de edificações, acabam por não atender os fins a que se destinam.

208. Nesse sentido, propor-se-á que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI, seja comunicado para que avalie a oportunidade e conveniência de introduzir mecanismo que estimule o incremento da implementação do Plano de Contratações Anual – PCA, pelos entes subnacionais, como a inclusão em norma que disciplina a transferência de recursos federais, seja a que título for, a exigência de apresentação, pela entidade interessada, de declaração de que possui o PCA devidamente implementado, como condição necessária para sua concessão (item

a do encaminhamento), a exemplo do que fez com relação à obrigatoriedade do uso do catálogo eletrônico de padronização, citado no item 210 deste relatório

V.3.2.1.2 Ausência de Elaboração de Catálogo Próprio Eletrônico de Padronização de Compras, Serviços e Obras

209. Trata-se de instrumento previsto na Lei 14.133/21 (art. 19, caput, inc. II, e §§ 1º e 2º), inserido na fase de planejamento das contratações, com o propósito de otimizar as aquisições de compras, serviços e obras realizados pela Administração Pública, viabilizando uma atuação estratégica e imprimindo ganhos de qualidade e maior eficiência da gestão pública por garantir economia de tempo e de recursos, além de mitigar riscos de comprometimento, restrição ou frustração do caráter competitivo da contratação.

210. É disciplinado, no âmbito federal, pela Portaria Seges/ME n. 938, de 2022, sendo de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias.

211. A diretriz legal é de que, quando da especificação do produto, deva-se adotar, preferencialmente, aquela constante do catálogo (art. 40, § 1º, Lei 14.133/21), sendo que sua não utilização deve ser justificada, porquanto poderá levar à falta de eficiência e economicidade nos gastos públicos, impactando na racionalização de recursos em contratações.

212. Se, de um lado, a realização de contratações sem consulta prévia ao catálogo eletrônico pode levar à multiplicidade de esforços, com desperdício de recursos humanos, materiais e de tempo para elaborar especificações da contratação e artefatos do planejamento, de outro, cabe a observação consignada na publicação 'Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU' (5ª edição – versão 2.0, 2024, p. 133):

Por fim, é importante mencionar que a adoção desses mecanismos requer uma análise cuidadosa sobre sua adequação para atender à necessidade específica que gerou a contratação. Por exemplo, pode ser necessário que a organização faça adaptações nos modelos de documentos utilizados. Além disso, existem casos em que o item registrado no catálogo eletrônico, no SRP, ou contratado pela Central de Compras pode não ser o mais adequado para atender à demanda. Portanto, é necessário avaliar se a estratégia adotada é realmente a mais adequada para o caso em questão.

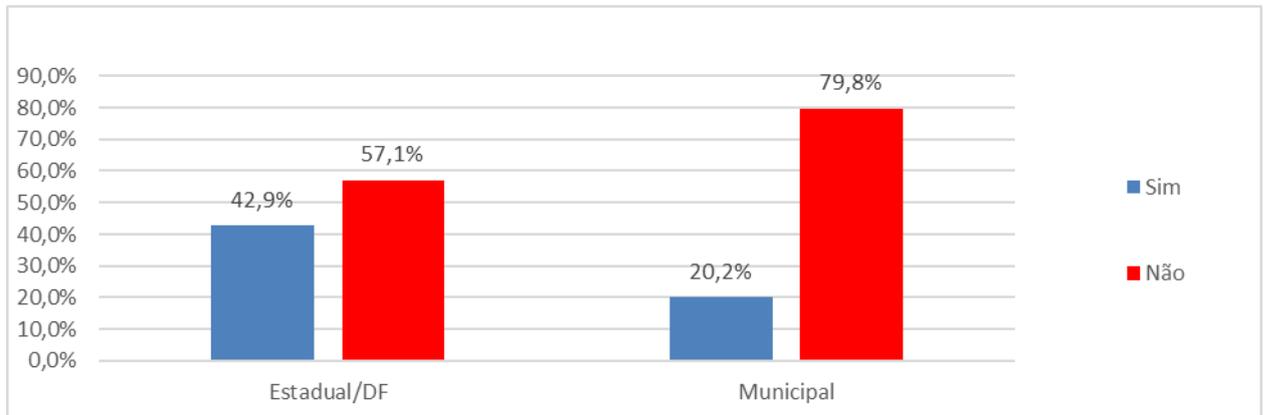
213. Consta da mesma publicação, no rol de riscos, aquele associado à escolha de solução padronizada (p. ex., do catálogo eletrônico de padronização do Poder Executivo federal), sem considerar as peculiaridades da demanda (p. 231).

Situação encontrada:

214. A pergunta foi formulada compreendendo duas possibilidades: ter sido elaborado catálogo próprio pelo ente ou adotado o do Poder Executivo Federal, com base na previsão do art. 19, inc. II, da Lei 14.133/21.

215. Os altos índices de não utilização, quer próprio, quer da União, observados em ambas as esferas e expostos no gráfico abaixo, não surpreendem, sendo algumas de suas razões indicadas a seguir.

Gráfico 17 – Respostas sobre a Elaboração de Catálogo Próprio Eletrônico de Padronização ou a Adoção do Catálogo do Poder Executivo Federal



Fonte: elaboração própria

Possíveis causas:

216. Uma delas, senão a principal, pode ser atribuída ao complexo processo de padronização. No âmbito da Administração Pública federal, autárquica e fundacional, por exemplo, o processo de padronização deverá observar uma série de etapas sucessivas conforme dispõe o art. 5º da Portaria Seges/ME n. 938/2022:

I - emissão de parecer técnico sobre o item, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia, se couber;

II - convocação, pelo órgão ou entidade com competência para a padronização do item, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, de audiência pública à distância, via internet, para a apresentação da proposta de padronização;

III - submissão das minutas documentais de que tratam os incisos I, II, IV, e V do art. 6º, que compõem a proposta de item padronizado, à consulta pública, via internet, pelo prazo mínimo de 10 dias úteis, a contar da data de realização da audiência de que trata o inciso II deste artigo;

IV - compilação e tratamento, pelo órgão ou entidade responsável pela padronização do item, das sugestões submetidas formalmente pelos interessados por ocasião da consulta pública de que trata o inciso III;

V - despacho motivado da autoridade superior, com a decisão sobre a adoção do padrão;

VI - aprovação das minutas documentais de que trata o inciso III pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, em atenção ao disposto no inciso IV do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021;

VII - publicação, no sítio oficial do órgão ou entidade responsável pela padronização, sobre o resultado do processo, observado os requisitos estabelecidos no inciso III do art. 43 da Lei nº 14.133, de 2021; e

VIII - publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas do item padronizado.

217. Isso certamente explica o fato de que apenas poucos itens de consumo foram, até aqui, padronizados no âmbito federal: água mineral natural, café e açúcar (<https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao/itens-padronizados>).

218. Outra causa pode ser atribuída ao fato de ser, na sua concepção, uma ferramenta automatizada (art. 6º, inc. LI, da Lei 14.133/21), o que esbarra nas limitações adiante mencionadas com relação à implementação da gestão eletrônica de processos de contratação (tópico “possíveis causas” do item V.3.4.1.1), para o qual se remete o leitor.

Encaminhamentos:

219. *Propõe-se dar ciência dos resultados ao público-alvo do trabalho, bem como aos respectivos órgãos de controle (itens “e” e “f” da proposta de encaminhamento).*

220. *Além disso, propõe-se comunicar o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) para que, a seu juízo, avalie a viabilidade de simplificar o processo de padronização, já que o procedimento contemplado na Lei 14.133/21 contém apenas exigências de elaboração de parecer técnico sobre o produto, de despacho motivado da autoridade superior, síntese da justificativa e de descrição sucinta do padrão definido, de modo a permitir a ampliação, com fulcro nos art. 19, II; 40, inciso V, alínea a; e §1º, inciso I, e 43, todos da Lei 14.133/21, do rol de itens padronizados. (item a da proposta de encaminhamento).*

V.3.2.1.3 Ausência de Realização de Contratações Sustentáveis

221. *A Lei 14.133/21 definiu o desenvolvimento nacional sustentável como princípio a ser observado na aplicação da lei (art. 5º), bem como um dos objetivos do processo licitatório (art. 11), dentre outros princípios e objetivos esculpidos no diploma normativo.*

222. *Considerados os notórios e graves problemas ambientais por que vem passando a sociedade, e se constituindo a Administração Pública numa das maiores consumidoras no mercado de bens e serviços, dotada de alto poder de compra, dela também se exige e em maior medida, a observância de critérios de sustentabilidade.*

223. *Decorre desse cenário um novo olhar sobre as contratações públicas, na medida em que os critérios sustentáveis, sejam ambientais, sociais ou econômicos, devem ser inseridos em todas as fases do processo, buscando a redução dos impactos e oferecendo maiores benefícios ao meio ambiente. O conceito de contratação mais vantajosa nas licitações deve envolver não apenas o preço, mas também tais benefícios.*

224. *É o que estabelece a Lei 14.133/21 de forma categórica e reiterada em diversos dispositivos (art. 5º, caput; art. 6º, inc. XXIV, alínea ‘e’ e inc. XXV; art. 11, inc. IV; art. 18, §1º, inc. XII; art. 34, § 1º; art. 42, inc. III; art. 45, inc. I e II; e art. 144, caput, da Lei 14.133/21), trazendo como princípio o desenvolvimento nacional sustentável, tratando-o como valor indissociável de todo o processo, além do que a sustentabilidade passa a ser um dos objetivos da contratação.*

225. *Não por outra razão, ao elaborar o novo índice de avaliação de governança organizacional, o iESGo, que substitui o iGG (Índice Integrado de Governança e Gestão), o Tribunal adotou parâmetros de sustentabilidade social e ambiental, compondo as dimensões representadas no termo ESG (Environmental, Social and Governance), acompanhando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU):*

(<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/iesgo-tribunal-apresenta-indice-de-avaliacao-de-governanca-e-gestao-com-foco-em-sustentabilidade-e-inovacao.htm>).

226. *Trata-se, todavia, de implementação que cabe à Alta Administração de cada órgão ou entidade, dela se esperando o engajamento e o envolvimento necessários para introduzir, nas organizações, uma cultura de atendimento de tais preceitos, através da adoção de medidas práticas, a exemplo da previsão, nos artefatos produzidos na fase de planejamento da contratação (estudo técnico preliminar, termo de referência, anteprojeto, projeto básico etc), de práticas de sustentabilidade, proporcionando, inclusive, maior economicidade, como a avaliação do ciclo de vida de bens e serviços a serem comprados ou contratados.*

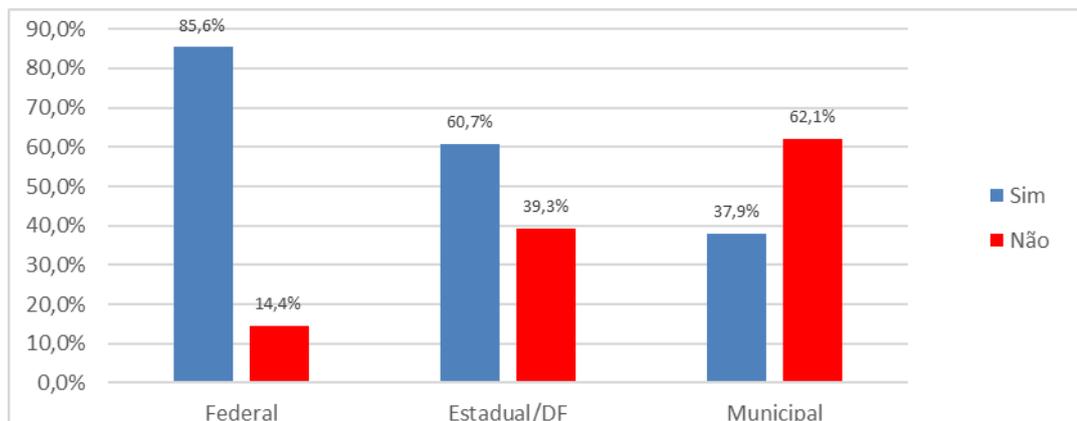
227. *Em assim não procedendo, serão provocados danos ao meio ambiente devido ao emprego de práticas inadequadas na execução de contratos ou na produção de bens, com desperdício de recursos naturais, ou o aumento de gastos públicos com política de reparação de danos ambientais.*

228. *E não faltam materiais referenciais para que se iniciem tais práticas: a 6ª edição do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, publicado pela AGU em 2023, relaciona bens, serviços e obras com os respectivos padrões de sustentabilidade previstos por normativos específicos, além do que, no Portal de Compras do Governo Federal, há um conjunto de orientações dedicadas ao tema de logística pública sustentável, no qual podem ser encontrados materiais de apoio, como cartilhas, guias e cadernos de estudo; normas federais relacionadas ao tema; e exemplos de boas práticas.*

Situação encontrada:

229. *Ante as respostas fornecidas à pergunta sobre a realização pela entidade de contratações sustentáveis, desenhou-se o seguinte panorama:*

Gráfico 18 – Respostas sobre a Realização de Contratações Sustentáveis



Fonte: elaboração própria

230. *Constata-se, pois, que boa parte dos municípios avaliados – mais de 60% - não vem adotando práticas sustentáveis em suas contratações.*

Possíveis causas:

231. *Podem ser citadas: a falta de estímulo, por parte dos responsáveis pela governança dos órgãos e entidades, da introdução de uma cultura de preocupação efetiva com questões dessa natureza; a insegurança, por parte da equipe de planejamento da contratação, para incluir critérios de sustentabilidade como requisitos da contratação; e a ausência de adoção de um Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) que é um instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.*

Encaminhamentos:

232. *Considerando que as possíveis causas estão relacionadas governança cuja responsabilidade cabe à alta da administração dos órgãos e entidades, propõe-se a divulgação das informações consolidadas decorrentes deste acompanhamento em informativos e em sumários executivos de forma que os entes respondentes que não estejam adotando práticas sustentáveis em suas contratações tomem ciência da situação encontrada e promovam as melhorias devidas.*

233. *Adicionalmente, será proposto o encaminhamento de cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do respectivo relatório e voto que a fundamentam, bem como deste relatório e dos documentos e papéis de trabalho elaborados no decorrer do acompanhamento, a cada um dos tribunais de contas dos estados e municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), subsidiando-os de informações com relação à implementação da Lei 14.133/21 pelos entes subnacionais, para tomarem as providências que entenderem cabíveis, no âmbito de suas competências.*

V.3.2.2 **Outros Aspectos Relevantes – Resultados Apurados**

234. *Passa-se aqui a tratar de tópicos associados à dimensão planejamento que, apesar de não terem superado o grau de risco estabelecido (superior a 50%), são considerados relevantes pela equipe e serão comentados a seguir, a título informativo.*

V.3.2.2.1 **Adoção de Práticas de Contratações Centralizadas ou Compartilhadas**

235. *Dispõe a NLLC, em seu art. 181, que 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. Tem por propósitos agilizar os processos de contratação, obtendo economia de escala e de esforços administrativos, buscando evitar a execução, de forma independente, por diversos setores, das etapas do metaprocessos de contratações.*

236. *Na tentativa de avaliar o grau de sua implementação, formulou-se questionamento aos órgãos para que informassem se adotam ou não práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas.*

237. *Considerando o ineditismo de que se reveste o tópico, constaram do questionário eletrônico explicações a fim de orientar os respondentes na escolha da opção que corresponderia à sua realidade:*

- a) *se referem à criação de órgão/setor único de contratação nas instituições públicas, representando uma estratégia de boa governança das contratações;*
- b) *a central de compras, unidade que viabiliza contratações centralizadas ou compartilhadas, demanda uma estrutura institucionalizada e organizada por parte dos entes públicos; e*
- c) *tal unidade deverá mapear as demandas, planejar as compras, criar cronogramas, adequar as necessidades das áreas demandantes, realizar a licitação, formalizar o contrato e promover a gestão contratual.*

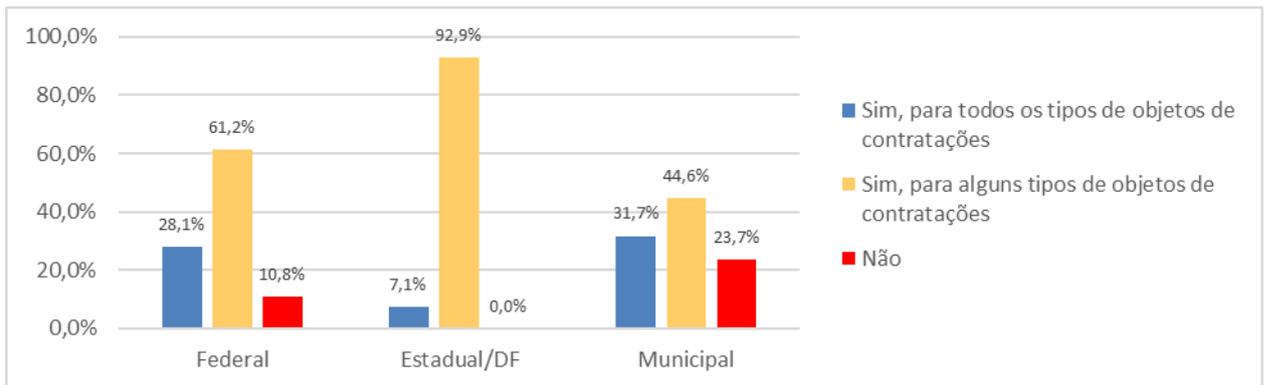
238. *Representam, portanto, um método de aquisição de bens ou serviços, no qual diversos órgãos, unidades gestoras, setores ou departamentos se unem, mediante uma estrutura institucional, para promover compras centralizadas, de grande volume, visando atender de forma integrada todas as demandas setoriais. Trata-se de uma solução vantajosa para a Administração Pública, pois tende a gerar maior eficiência nas contratações, devido à economia de escala, por conta da redução de custos operacionais e de aquisição de bens e serviços. Promove, ainda, a especialização dos agentes públicos envolvidos (qualidade e especialização dos processos e fortalecimento da gestão por competência).*

239. *À vista do que se expôs, depreende-se que sua implementação demanda a edição de ato regulamentar, criando a estrutura que lhe dará suporte, definindo suas competências, as regras para seu funcionamento, sua composição, rito de processamento das demandas etc., e esse aspecto será considerado na análise dos resultados coletados, expostos a seguir.*

Situação encontrada:

240. *Os respectivos percentuais representativos das respostas, conforme a esfera, são apresentados abaixo:*

Gráfico 19 – Respostas sobre Adoção de Práticas de Contratações Centralizadas ou Compartilhadas



Fonte: elaboração própria

241. Chama atenção o alto percentual de respostas por parte do conjunto de municípios avaliados: mais de 75% afirmaram que, em alguma medida, adotam práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas.

242. Suspeita-se desse elevado índice – de três a cada quatro – quando o cotejamos com o observado nas respostas à pergunta associada à existência de regulamentação das centrais de compras, que também integrou o questionário eletrônico, onde quase 54% dos participantes nessa esfera informaram não terem editado norma a respeito.

243. Ora, para atendimento do comando legal é necessária a realização de várias ações e atividades que precedem a adoção do sistema centralizado, não sendo crível supor que ocorreu a sua implementação sem a prévia normatização.

244. Uma das possíveis conclusões para o ocorrido é de que pode ter havido erro de interpretação no entendimento da questão, a despeito das orientações feitas no corpo do questionário. Em certa medida, a redação da pergunta, de caráter aberto (“se adota práticas [...]”), pode ter contribuído para isso, reconhecendo-se que o texto poderia ser mais direto e objetivo, como por exemplo se a unidade conta com central de compras.

245. Como há variadas estratégias de ‘contratações conjuntas’, a exemplo do Sistema de Registro de Preços – SRP, é bem possível que essa tenha sido uma das leituras feitas da pergunta.

246. Dessa forma, os resultados apresentados quanto a esse relevante tópico devem ser vistos com ressalvas, dada a grande probabilidade de não espelharem, de fato, a realidade encontrada nos municípios.

V.3.3 Dimensão C – Fortalecimento dos Controles

247. Trata-se da dimensão de menor impacto no cálculo do IMIL. Em se tratando do instrumento de autoavaliação voltado aos estados e municípios, tem peso equivalente a apenas 7% da pontuação total; e 9,30%, no tocante aos órgãos e entidades federais, sobre ela constando os tópicos indicados, respectivamente, nas Tabelas 38 e 40 do Apêndice 2, contemplados em quatro perguntas para ambos.

248. Face à pouca representatividade, seus resultados devem ser analisados com o devido cuidado para não conduzir a conclusões equivocadas.

249. Levando em conta os 1.713 entes respondentes, a média do IMIL alcançou 0,85, bastante superior às observadas para as demais dimensões. Esse incremento foi identificado em todas as esferas, conforme indicado abaixo:

Tabela 19 - Resultado Geral na Dimensão C

Esfera	Média
Federal	0,96
Estadual/DF	0,93
Municipal	0,83
Total Geral	0,85

Fonte: elaboração própria

250. Considerando-se a respectiva esfera, o enquadramento das entidades respondentes por faixa de maturidade possui o seguinte arranjo:

Tabela 20 - Distribuição por Esfera e Faixas de Maturidade na Dimensão C

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	7	5,0%	1	3,6%	377	24,4%
Básico	11	7,9%	4	14,3%	151	9,8%
Intermediário	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Avançado	121 (*)	87,1%	23 (**)	82,1%	1.018 (***)	65,8%
Total Geral	139	100%	28	100%	1.546	100%
(*) TODOS os 121 com pontuação máxima.						
(**) TODOS com obtenção de pontuação máxima.						
(***) TODOS com obtenção de pontuação máxima.						

Fonte: elaboração própria

251. A inexistência de entes classificados na faixa intermediária se deve ao padrão adotado de atribuição de notas para os quesitos dessa dimensão (intervalos de 0,25 pts).

252. Uma das possíveis explicações para esse resultado tão elevado é a não compreensão das questões associadas às linhas de defesa, onde nada menos que 82,5% declararam contar com ambas as estruturas de controle implementadas (1.413 responderam 'sim' para as questões 60 e 61 do questionário).

253. Em razão disso, por meio da aplicação do questionário de autoavaliação, não foram confirmados riscos na citada dimensão de avaliação.

V.3.3.1 Outros aspectos relevantes – Resultados apurados

254. Serão aqui tratados tópicos que, a despeito de não terem seus riscos confirmados segundo métrica adotada, são considerados relevantes na avaliação da equipe, a título informativo.

V.3.3.1.1 Estruturação da 2ª Linha de Defesa – Perfil dos Agentes que a Integram

255. Muito embora, considerada a métrica adotada, as quatro questões que integram tal dimensão não tenham apresentados riscos em patamar significativo, merece ser pontuado o resultado das perguntas formuladas no questionário eletrônico envolvendo a configuração do perfil daqueles colaboradores que atuam na assessoria jurídica e no controle interno das instituições, os quais integram a segunda linha de defesa, conforme art. 169, inc. II, da Lei 14.133/21. Tais quesitos integraram o cálculo do índice de maturidade, mas não estão associadas a riscos na matriz de planejamento.

256. Indagou-se por quem os pareceres jurídicos são emitidos nos processos de contratação e as atividades são exercidas no âmbito do órgão do controle interno, com o uso de escalas, a fim de captar as espécies de vínculo e a medida de suas ocorrências.

257. Para tanto, foram oferecidas sete opções de resposta, quanto às quais são apresentados os respectivos percentuais de respostas na tabela abaixo:

Tabela 21 – Assessoria jurídica - Dados Tabulados por Resposta

Opções de resposta/Esfera	Federal	Estadual	Municipal
----------------------------------	----------------	-----------------	------------------

	<i>Qte.</i>	<i>%</i>	<i>Qte.</i>	<i>%</i>	<i>Qte.</i>	<i>%</i>
<i>apenas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo</i>	131	94,24%	17	60,71%	354	22,90%
<i>em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo</i>	5	3,60%	2	7,14%	158	10,22%
<i>por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e por comissionados, ou por agentes temporários, em percentual próximo/equivalente</i>	0	0%	4	14,29%	146	9,44%
<i>em sua maioria, por servidores comissionados, ou por agentes temporários</i>	0	0%	3	10,71%	215	13,91%
<i>apenas por servidores ocupantes de cargo de provimento comissionado, ou por agentes temporários</i>	0	0%	2	7,14%	435	28,14%
<i>por assessoria terceirizada (ex: empresa/escritório contratado)</i>	0	0	0	0%	234	15,14%
<i>não possui Assessoria Jurídica, quer própria, quer terceirizada, para elaboração de pareceres jurídicos nas contratações.</i>	3	2,16%	0	0%	4	0,26%

Fonte: elaboração própria

Tabela 22 - Órgão de Controle Interno - Dados Tabulados por Resposta

Opções de resposta/Esfera	Federal		Estadual		Municipal	
	<i>Qte.</i>	<i>%</i>	<i>Qte.</i>	<i>%</i>	<i>Qte.</i>	<i>%</i>
<i>apenas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo</i>	109	78,42%	6	21,43%	535	34,61%
<i>em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo</i>	18	12,95%	11	39,29%	216	13,97%
<i>por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e por comissionados, ou por agentes temporários, em percentual próximo/equivalente</i>	4	2,88%	5	17,86%	207	13,39%
<i>em sua maioria, por servidores comissionados, ou por agentes temporários</i>	1	0,72%	5	17,86%	261	16,88%
<i>apenas por servidores ocupantes de cargo de provimento comissionado, ou por agentes temporários</i>	1	0,72%	1	3,57%	304	19,66%
<i>por assessoria terceirizada (ex: empresa/escritório contratado)</i>	0	0%	0	0%	6	0,39%
<i>não possui controle interno próprio nem terceirizado/contratado</i>	6	4,32%	0	0%	17	1,10%

Fonte: elaboração própria

258. *Verifica-se do cotejo dos dados apresentados uma situação mais preocupante com relação ao órgão jurídico.*

259. *Mais de 65% dos municípios trabalham ou com servidores comissionados/temporários em larga escala ou contratam assessoria especializada ou, sob ótica inversa, menos de 35% contam com servidores efetivos, na sua maioria ou totalidade, atuando no jurídico da instituição.*

260. *Por sua vez, em se tratando do controle interno, mais de 51% dos municípios contam em seus quadros com servidores comissionados/temporários (igual ou superior à metade dos colaboradores) ou fazem uso de assessoria especializada ou, ainda, não contam com unidade de controle interno.*

261. *A premissa adotada, traduzida na maior valoração para fins de IMIL, dos que se valem, em maior escala, de servidores efetivos na sua composição de suas assessorias, baseia-se no fato de que vínculos temporários, de livre provimento e exoneração, baseados em relações de proximidade, confiança; ou relações contratuais (assessorias contratadas), conferem, em alguma medida, menos segurança e robustez à atuação dessa linha de defesa, já que o servidor efetivo possui direitos, deveres e garantias devidamente regulamentados.*

V.3.4 Dimensão D – Adoção de Recursos Tecnológicos, Produção e Disponibilidade de dados

262. *Responde por 23% da pontuação máxima possível no formato do questionário dirigido aos Estados e Municípios (6,50 pontos de 28,40), traduzidos em sete perguntas. Quanto aos entes federais, representa 9,30%, mesmo peso observado na dimensão anterior, compreendendo quatro quesitos.*

263. *Sob esse enfoque, o IMIL médio alcançado foi de 0,50, expressando, nas esferas federal e municipal, números bem próximos dos observados quanto à dimensão B, conforme explicitado a seguir:*

Tabela 23 - Resultado Geral na Dimensão D

Esfera	Média
Federal	0,73
Estadual/DF	0,85
Municipal	0,48
Total Geral	0,50

Fonte: elaboração própria

264. *Os entes estaduais, por sua vez, apresentaram resultados melhores, julgando-se mais avançados no tocante aos quesitos que integram essa dimensão, visto que mais de 57% deles se autodeclararam nos níveis intermediário e avançado, conforme exposto abaixo:*

Tabela 24 - Distribuição por Esfera e Faixas de Maturidade na Dimensão D

Grau de Maturidade/Esfera	Federal	(%)	Estadual	(%)	Municipal	(%)
Insuficiente	33	23,7%	1	3,6%	1.064	68,8%
Básico	64	46,1%	11	39,3%	304	19,7%
Intermediário	26	18,7%	11	39,3%	110	7,1%
Avançado	16 (*)	11,5%	5 (**)	17,8%	68 (***)	4,4%
Total Geral	139	100%	28	100%	1.546	100%

(*) TODOS os dezesseis com pontuação máxima.

(**) 1 (um) com obtenção de pontuação máxima.

(***) Dezenove deles com obtenção de pontuação máxima.

Fonte: elaboração própria

V.3.4.1 Riscos confirmados:

265. *A seguir apresentam-se, quanto à Dimensão D, riscos que foram incluídos na Matriz de Avaliação de Riscos Inerentes e Definição de Escopo (contida no segundo relatório deste Acompanhamento, Apêndice 8, p. 109, peça 219), e que foram confirmados consoante as respostas apresentadas ao questionário.*

V.3.4.1.1 Ausência de Utilização de Sistemas Eletrônicos que Suportam os Processos de Contratação

266. *Uma das questões postas no questionário se prestou a verificar se os entes estaduais e municipais respondentes já trabalham com a virtualização dos processos de contratação, desde a sua autuação, perpassando por todas as suas fases (preparatória, de seleção do fornecedor e de gestão contratual), compreendendo, em meio eletrônico, todos os atos praticados e documentos produzidos, isto é, se já abandonou os processos físicos e a produção de atos e documentos ainda em papel, ainda que venham a ser digitalizados posteriormente.*

267. *Essa orientação encontra guarida no art. 12, VI da Lei 14.133/21, que preconiza que os atos serão preferencialmente digitais, viabilizando a disponibilidade de informações em tempo real, a economia de recursos públicos, sustentabilidade ambiental e a governança do processo.*

268. *Esse questionamento não foi dirigido aos respondentes federais pois esses já se utilizam do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), gerido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. O SEI é um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, que oferece suporte à produção, edição, assinatura e trâmite desses processos e documentos. Trata-se de uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades capazes de promover a eficiência administrativa e práticas inovadoras de trabalho, em interface amigável.*

269. *O SEI é um dos produtos do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN), iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da Administração Pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos. Coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PEN proporciona a integração de diferentes esforços que já estavam em curso no âmbito do Governo Federal e possibilita melhorias no desempenho dos processos da Administração Pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência e satisfação do público usuário e redução de custos. A intenção do projeto é disponibilizar uma solução flexível o bastante para ser adaptada à realidade de órgãos e entidades da Administração Pública de diferentes áreas de negócio. A solução é disponibilizada no Portal do Software Público do Governo Federal.*

270. *O Decreto Federal 11.946, de 12 de março de 2024, instituiu o Programa Nacional de Processo Eletrônico - ProPEN, com o objetivo de promover a adoção do processo administrativo eletrônico no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. São diretrizes do ProPEN:*

- a) promover o uso do meio eletrônico para a autuação, a tramitação e a gestão de processos administrativos;*
- b) estimular a transformação digital e a inovação na gestão dos processos administrativos;*
- c) contribuir para a disseminação da cultura da transparência na administração pública;*
- d) promover a sustentabilidade por meio da racionalização dos insumos necessários à produção de processos administrativos;*
- e) promover a simplificação das rotinas administrativas;*
- f) contribuir para o aumento da eficiência administrativa do Estado; e*
- g) contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão.*

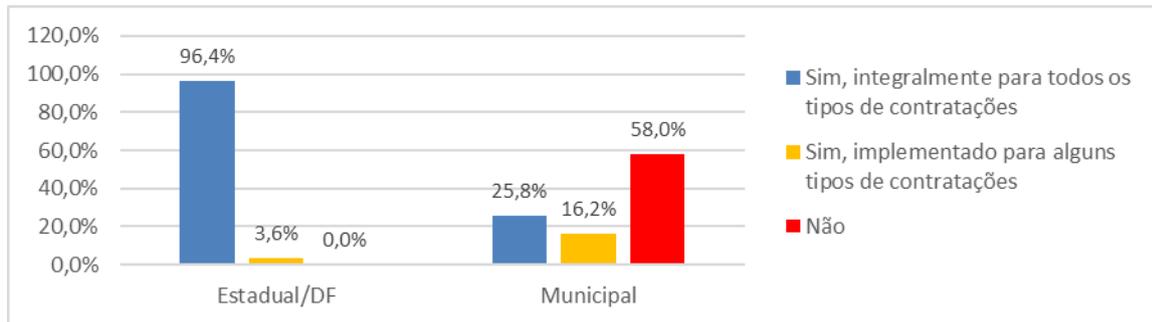
271. *Assim, os entes municipais podem aderir ao ProPEN e fazer uso do SEI para gestão de processos e documentos eletrônicos, e de outras funcionalidades de tramitação e protocolo do PEN, de forma não onerosa, com a garantia de manutenção, atualização e treinamento.*

Situação encontrada:

272. *Foram estabelecidas três possibilidades de resposta para captar o estágio de adaptação da entidade a essa nova diretriz: se implementada integralmente para todas as contratações, se para uma parte delas ou se não é adotada.*

273. *O gráfico abaixo evidencia os respectivos graus de resposta por opção:*

Gráfico 20 – Respostas sobre a Utilização de Sistema de Gestão de Processos e Documentos Eletrônicos nas Contratações Públicas



Fonte: elaboração própria

274. *Constata-se, de pronto, dos números apresentados, o hiato entre as situações observadas no âmbito estadual (100% de implementação, sendo que apenas um Estado não o utiliza para todo o universo de contratações) comparativamente ao que ocorre nos municípios, onde em 58% deles (897 entes) essa ainda não é uma realidade, o que, de certa forma, era esperado, até mesmo em maior magnitude, já que demanda adaptações diversas e a modificação de uma cultura instalada de há muito.*

275. *Isso porque se trata de aspecto altamente inovador que esbarra numa série de entraves citados exemplificativamente a seguir.*

Possíveis causas:

276. *Falta de estímulo por parte da alta Administração; inexistência de infraestrutura tecnológica que suporte o desenvolvimento e implantação de sistemas; ausência de corpo técnico qualificado de TI; dificuldades/resistências inerentes às inovações; conexões precárias (instabilidades dos sistemas eletrônicos); limitação de recursos para contratar ferramentas e para promover adaptações dos sistemas institucionais internos.*

Encaminhamentos:

277. *Propõe-se dar ciência dos resultados ao público-alvo do trabalho, bem como aos respectivos órgãos de controle para que implementem as medidas que entenderem cabíveis (itens e e f da proposta de encaminhamento).*

278. *Propõe-se, ainda, como forma conferir maior aplicabilidade ao art. 12, VI da Lei 14.133/21, que seja o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI, como responsável pela implantação da política, comunicado para que avalie a oportunidade e conveniência de induzir a utilização pelos entes subnacionais do SEI, adotando, para tanto, as medidas que julgar cabíveis (item ‘a’ do encaminhamento).*

V.3.4.1.2 Ausência de Elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP, previamente à Contratação de Plataforma Privada de Licitações

279. *Tal questão foi trazida à baila na apreciação do relatório da 1ª etapa do presente trabalho de acompanhamento, consubstanciado no Acórdão 2.154/2023-Plenário.*

280. *Com base em levantamento realizado pela equipe que evidenciou, àquela altura (setembro/2023), o grau de uso de plataformas privadas por municípios com população superior a 20 mil habitantes e considerada a fundamentação, baseada no mapeamento de diversos riscos, dirigiu o Tribunal recomendação à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, onde reconheceu a obrigatoriedade de elaborar o ETP previamente à decisão pela contratação desse serviço junto a empresas privadas:*

9.2.1. a contratação de plataforma digital para a realização de licitações eletrônicas deve, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, 18, inciso I, §§ 1º e 2º, da mesma lei, ser precedida de estudo técnico preliminar (ETP), devidamente fundamentado em parâmetros objetivos acerca das soluções tecnológicas existentes, o qual deve contemplar os seguintes aspectos, dentre outros:

[...]

281. *No mesmo julgado (item 9.4), foi determinada a constituição de apartado com o propósito de dar tratamento mais aprofundado à matéria, o que vem sendo feito no bojo do TC 007.928/2024-6.*

282. *Em recente sessão Plenária (31/7/24), foi proferido nesse processo o Acórdão 1.507/2024-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, onde foram abordadas análises, sobre diferentes perspectivas, do uso de plataformas privadas eletrônicas por parte dos entes subnacionais, tendo constado do referido julgado (item 9.2) a determinação de adoção da seguinte providência:*

9.2. autorizar à Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) a realização de fiscalização do tipo Auditoria (Apêndice VII do relatório à peça 17), nos termos do art. 239, inciso I, do Regimento Interno do TCU, sobre o uso das plataformas privadas eletrônicas pelos entes subnacionais conforme indicado neste levantamento, realizado conforme o subitem 9.4 do Acórdão 2.154/2023-Plenário, abrangendo como escopo a regulação, as formas de remuneração e contratação, a arquitetura de sistema e as respectivas regras de negócio, atribuindo a mesma relatoria daquele julgado, por conexão;

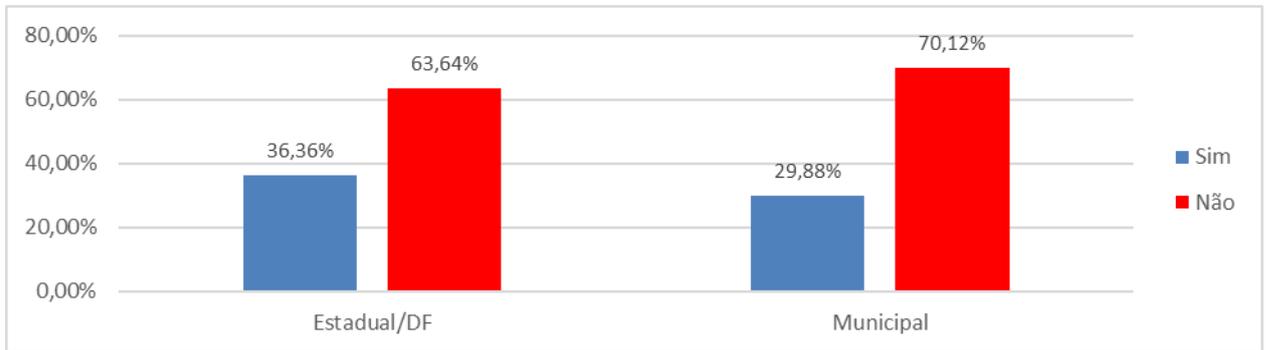
283. *A inclusão no questionário eletrônico dirigido aos entes subnacionais de pergunta associada à elaboração ou não do ETP foi pensada justamente para trazer um recorte da medida de sua utilização e, conseqüentemente, do grau de observância da diretiva do Tribunal.*

284. *Conquanto se reconheça que o legislador admitiu que as contratações possam ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado (art. 175, § 1º), na forma de regulamento – ainda pendente de edição -, e desde que haja integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, fato é que a ausência de elaboração de ETP de maneira prévia configura situação irregular.*

Situação encontrada:

285. *O gráfico a seguir revela que 70% do universo de municípios que declararam utilizar, exclusivamente ou não, plataformas privadas (total de 947 entes), não adotam tal prática, situação bem próxima para o universo estadual, cujo percentual foi de 63% de não elaboração (11 de 28), resultando na confirmação do risco para ambas as esferas. Ou seja, é uma medida ainda muito pouco implementada.*

Gráfico 21 – Respostas sobre a Realização de ETP por Estados e Municípios previamente à Contratação de Plataforma Privada de Licitação



Fonte: elaboração própria

286. Tais dados foram compartilhados com a equipe responsável pela condução do levantamento objeto do TC 007.928/2024-6, já tendo, inclusive, sido referenciados no Acórdão 1.507/2024-Plenário acima citado.

Possíveis causas:

287. Podem ser listadas: o fato de serem recentes as deliberações exaradas pelos Tribunais de Contas apontando tal obrigatoriedade, que se soma ao já vasto conjunto de medidas e providências trazidas pela nova legislação; o incremento do trabalho decorrente da necessidade de fundamentar, consideradas diversas variáveis, a escolha de uma dada plataforma privada, frente às opções disponíveis; o fato de grande parte dos municípios estarem operando já há algum tempo com plataformas contratadas, onde não se adotou tal procedimento (até porque não era exigível).

288. Segundo registrado na matriz de planejamento, são efeitos da inobservância dessa exigência a possibilidade de serem selecionadas plataformas sem demonstração de sua real vantajosidade frente aos requisitos impostos, implicando o processamento de contratações em ambiente eletrônico sem transparência, não ágil, sem a devida segurança de dados, entre outros, podendo levar à ocorrência de fraudes, direcionamentos etc.

Encaminhamentos:

289. Como já se encontra em andamento feito específico para examinar a matéria, descabe fazer proposições a respeito.

V.3.4.2 Outros Aspectos Relevantes – Resultados Apurados

290. A título informativo, são adiante descritos os resultados coletados por tópicos associados à referida dimensão entendidos relevantes pela equipe, ainda que não tenham superado o critério de corte para sua confirmação e tratamento em separado.

V.3.4.2.1 Uso de Plataformas Públicas nas Contratações

291. Trata-se de questão que guarda relação com a anterior. A intenção de agregar pergunta quanto ao uso de plataforma pública foi de traçar um panorama do que vem ocorrendo e verificar se atualmente a situação se mantém aderente aos resultados coletados em levantamento realizado na primeira etapa dessa fiscalização, onde se diagnosticou que oito em cada dez municípios na faixa populacional acima de 20 mil habitantes se valiam de portais eletrônicos privados para condução da fase competitiva de seus certames, quer exclusivamente, quer por vezes usando em menor escala os públicos, como o Compras.gov, especialmente para compras, obras e serviços com financiamento federal.

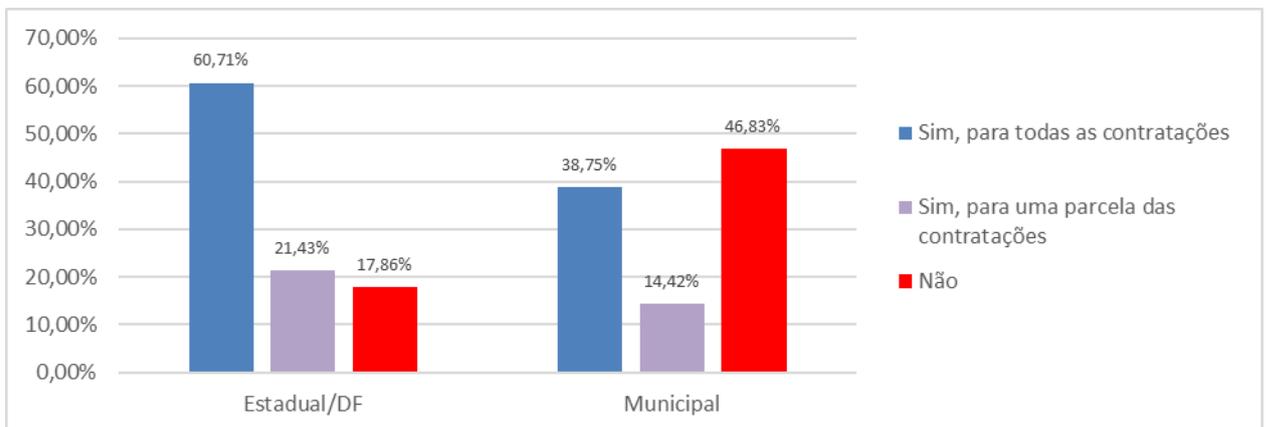
292. *Esse questionamento não foi dirigido aos respondentes federais pois esses já se utilizam do Compras.gov, gerido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.*

293. *O ente subnacional respondente teve à sua disposição três possibilidades de resposta, justamente por conta do que se observou no levantamento pretérito, em que alguns fazem uso conjugado de plataformas públicas e privadas, a depender da fonte de custeio da contratação pretendida, se federal ou com recursos próprios.*

294. *A metodologia adotada contemplou uma maior pontuação para a primeira opção de resposta (uso para todas as contratações), ao entendimento de que é desejável que as contratações ocorram prioritariamente dentro dessas plataformas públicas, vez que já foram auditadas, são gratuitas e, numa perspectiva do exercício do controle, permitem o acesso, inclusive ao cidadão, e tratamento dos dados, o que, salvo melhor juízo até então não ocorre com as principais plataformas privadas mapeadas, a não ser que a situação venha a se modificar com base nas conclusões e encaminhamentos a serem dados no âmbito do processo específico em trâmite acima mencionado.*

295. *Os resultados apurados são os indicados abaixo:*

Gráfico 22 – Respostas sobre a Utilização de Plataforma Pública de Licitação por Estados e Municípios



Fonte: elaboração própria

296. *Segundo exposto, cinco unidades da federação declararam não se utilizar de plataformas públicas em suas contratações, representando aproximadamente 18% desse universo. Já no âmbito municipal, esse número foi de quase 47%, ao passo que mais de 53% dela se valem em alguma medida (para todas ou algumas contratações).*

297. *Todavia, cabem algumas considerações com relação às respostas no âmbito municipal.*

298. *Constatou-se, em levantamento realizado na 1ª etapa deste acompanhamento (set/2023), que 20,38% dos municípios com mais de 20 mil habitantes ou 350 deles, de um universo de 1.719 entidades pesquisadas, usavam plataformas públicas, em sua maioria a do Governo Federal (Compras.gov.br), quer de forma exclusiva, quer conjugadamente com portais privados de licitação.*

299. *Aquela altura, consulta realizada junto ao Painel de Municípios (<https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/painel-municipios>, Tabela Ranking de municípios por pregões) revelou que 775 entidades dessa esfera tinham realizado ao menos um pregão nos últimos doze meses via plataforma Compras.gov.br, aí também compreendidos entes com população inferior ao corte adotado (> 20 mil). Esse número, de 775, correspondia, na ocasião, a apenas 21,4% do quantitativo de municípios cadastrados no Portal do Governo Federal, que até ali alcançava 3.621 entidades, conforme evidencia a Figura 1, do item 102 do Relatório que integrou o Acórdão 2.154/2023-Plenário.*

300. *Analisando os dados disponíveis no mesmo Painel, atualizados até 22/7/2024, observa-se que muito embora tenha havido um crescimento entre set/23 e jul/24, no número de municípios cadastrados, saltando de 3.621 para 4.012, consulta à citada Tabela de Ranking revela que apenas 593 se utilizaram da plataforma Compras.gov.br para processar ao menos uma licitação nos doze meses anteriores, uma redução de 182 entidades em comparação com o levantamento anterior, lembrando que esse número abrange todo o universo de municípios (5.570), independente da população, inclusive os do Rio Grande do Sul, que ficaram de fora da amostra de respondentes do trabalho.*

301. *Ora, 822 municípios respondentes selecionaram resposta ‘SIM’ para o uso de portais públicos - 599 de forma exclusiva e outras 223, junto com plataformas privadas. Destes, 179 são classificados como metrópoles, de grande porte ou polos regionais. Ainda que se reconheça quanto a esses últimos que, pelo maior porte e por serem dotados de melhor infraestrutura de TI, possam se utilizar de plataformas públicas próprias, que não o Compras.gov.br, ainda sim o número declarado é expressivamente maior que o indicado atualmente no referido Painel, de 593, lembrando que nesse universo se encontram também municípios com menos de 20 mil habitantes.*

302. *Portanto, em boa medida as respostas a esse tópico estão superestimadas, não correspondendo, de fato, à realidade de utilização das plataformas públicas, em especial a do Governo Federal, devendo as avaliações e interpretações considerarem esse aspecto.*

V.3.4.2.2 Divulgação de Informações e Documentos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP

303. *O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é uma das grandes inovações trazidas pela Lei 14.133/21. Trata-se de um o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos.*

304. *Pretende-se, com sua criação, introduzir um local para inserção de dados de licitações e contratos, inclusive os decorrentes de dispensa/inexigibilidade, país afora, tornando-se um grande e completo repositório, possibilitando que os órgãos interessados e a sociedade acompanhem e fiscalizem os processos de contratação. Está, portanto, intimamente conectado com princípio fundamental da Administração Pública: o da transparência, dando-lhe efetivo cumprimento.*

305. *Sua efetiva implementação, com as funcionalidades legalmente previstas, vem sendo objeto de acompanhamento pelo TCU no âmbito do TC 044.559/2021-6.*

306. *Conforme art. 174, § 2º, da Lei 14.133/21, o PNCP conterá as seguintes informações acerca das contratações públicas: (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; e (v) contratos e termos aditivos.*

Situação encontrada:

307. *A tabela abaixo traz os resultados por tipo de documento a ser veiculado:*

Tabela 25 – Respostas por Esfera sobre Publicação de Documentos no PNCP

Opções de resposta/Esfera	Federal		Estadual		Municipal	
	Qte.	%	Qte.	%	Qte.	%
Não publicam	2	1,46%	0	0%	83	5,37%
Plano de Contratações Anual – PCA	126	91,97%	15	53,57%	343	23,44%
Avisos de Contratação Direta e Editais de Licitação e respectivos anexos	134	97,81%	26	92,85%	1.422	97,2%
Atas de Registro de Preços	124	90,51%	23	82,14%	1.209	82,64%
Contratos e aditivos	122	89,05%	24	85,71%	1.263	86,33%

Fonte: elaboração própria

308. Duas constatações merecem destaque. A primeira diz respeito ao índice observado nos Estados quanto à não alimentação do Plano de Contratações Anual no PNCP: aprox. 46% (ou doze UFs). Entretanto, deve-se considerá-lo conjuntamente com o grau de implementação do referido instrumento informado para essa esfera, de 64% (ou dezoito Estados), a partir do que se concluiu que apenas uma parcela de aproximadamente 10% dos que o utilizam não fazem a devida publicação (três Governos Estaduais).

309. A segunda é de que o percentual observado na esfera municipal quanto à divulgação do mesmo PCA – de parques 23% – não representa um achado em si ou uma confirmação de risco sob esse aspecto, mas é uma consequência do baixo índice de implementação desse instrumento nesse segmento, de apenas 26%.

V.3.5 Conclusão da Análise Conjugada das Quatro Dimensões

310. Conjugadas todas as quatro dimensões, as médias observadas são sintetizadas, por esfera, no quadro a seguir:

Tabela 26 – Médias dos Índices por Dimensão e Esfera

Esfera	Dimensão A Governança	Dimensão B Planejamento	Dimensão C Controles Internos	Dimensão D Utilização de Sistemas e Transparência
Federal	0,84	0,76	0,96	0,73
Estadual/DF	0,62	0,62	0,93	0,85
Municipal	0,55	0,48	0,83	0,48

Fonte: elaboração própria

311. Constata-se, de pronto, que os índices apresentados pelo conjunto de entes federais são melhores que os observados nas demais esferas, à exceção da dimensão D, onde os Estados se apresentam em melhor situação, segundo as respostas dadas.

312. Tal diferença pode ser atribuída às menores taxas informadas de veiculação de documentos e informações nos sítios eletrônicos ou Portais de Transparência no âmbito federal, se comparado com os Estados, aspecto, portanto, que deve ser aprimorado na esfera federal.

313. Os altos números observados quanto à Dimensão D já foram mencionados e tratados no tópico V.3.4 deste relatório.

314. De outra parte, revelam-se preocupantes as médias dos entes estaduais nas dimensões A e B, localizadas quase no limite inferior da faixa básica. De certa forma, eram esperados resultados mais espaçados frente aos municípios.

315. Avaliando os resultados de forma individualizada, verifica-se que oito dos 28 respondentes, ou 28%, alcançaram na dimensão A nota bem inferior à média – entre 0,31 e 0,50 –,

contra sete deles na dimensão B, com variação de 0,29 a 0,47, havendo apenas dois casos em que as entidades coincidem.

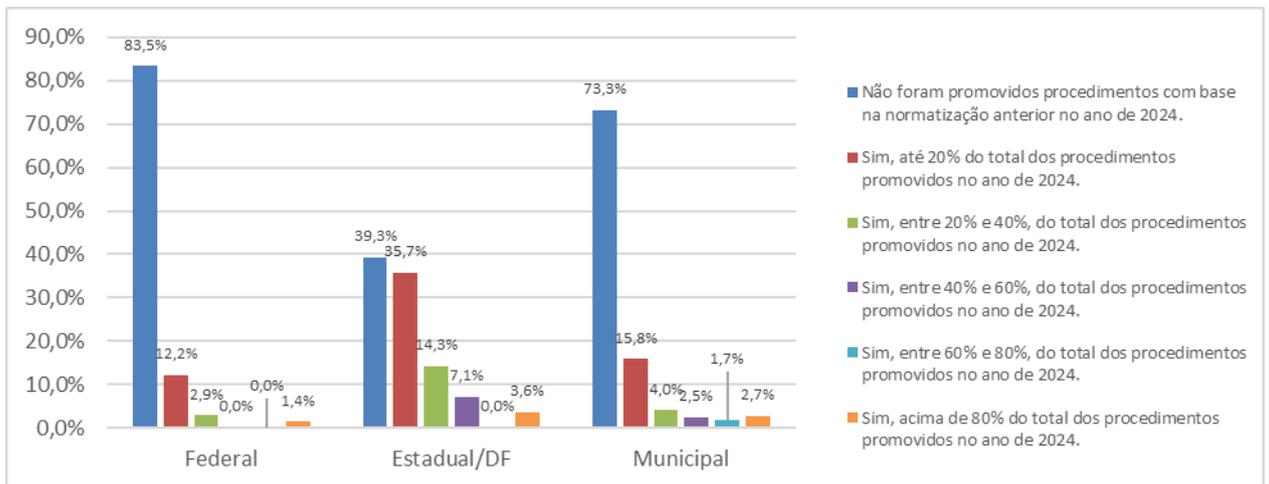
316. O quadro constante do item 132 deste relatório demonstra que boa parte dos tópicos com as maiores taxas de não implementação nessa esfera se concentram justamente nas dimensões A (Governança) e B (Planejamento).

V.4 Grau de Realização de Licitações com Base nos Normativos Anteriores

317. Constou, ainda, da parte final dos questionários eletrônicos, sem atribuição de pontuação para fins de cálculo do IMIL, questão relacionada ao grau de realização de contratações com base nos normativos anteriores vigentes, a partir de 1º/1/2024, com a finalidade de se ter um panorama de sua ocorrência.

318. Na figura abaixo são visualizados os resultados, classificados por esfera e opções de respostas (graduadas segundo o percentual (%) relativo frente ao total de procedimentos realizados no ano em curso):

Gráfico 23 – Respostas sobre Realização em 2024 de Contratações com Base na Normatização Anterior



Fonte: elaboração própria

319. Observa-se, no âmbito estadual, excluída a primeira opção de resposta, que mais de 60% dos entes respondentes ainda vem se utilizando, em alguma medida, de procedimentos regulados com base nas normas anteriores à Lei 14.133/21 e por ela revogadas, mais que o dobro do percentual declarado pelo conjunto de municípios avaliados (27%), situação de certa forma surpreendente e que requer aprofundamento para conhecimento e tratamento de suas causas.

320. Por fim, chama atenção o fato de que dois entes federais e um estadual declararam se situar na última faixa (acima de 80% dos procedimentos).

VI PRÓXIMOS PASSOS DO ACOMPANHAMENTO

321. O acompanhamento em questão não se esgota com a realização do primeiro diagnóstico situacional e a divulgação dos resultados encontrados.

322. Em etapa processual anterior, apreciada pelo Acórdão 2.154/2023-Plenário, foram apresentadas conclusões pautadas em dados extraídos de bases públicas disponíveis (Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, e Portal de Compras do Governo Federal – Compras.gov.br) que identificaram o nível incipiente e residual de utilização da Lei 14.133/21 nas três esferas de governo durante o período de transição estabelecido pelos arts. 191 e 193 da mesma lei (peças 69 a 71). Faz-se necessário também, logo em seguida à divulgação da pesquisa realizada por meio de questionário

eletrônico apresentada neste Relatório, extrair novamente dados do PNCP para verificar o nível de utilização da NLLC segundo os lançamentos feitos naquele Portal, com emissão do novo relatório no âmbito do presente RACOM.

323. Em seguida, uma vez vislumbrado o atual contexto de implementação da NLLC por meio das respostas obtidas ao questionário, deve-se passar à etapa de apresentação, discussão e definição de estratégias que possam modificar gradualmente a realidade detectada.

324. Reputa-se, assim, justificada a continuidade do trabalho para, em caráter de sugestão, contemplar as seguintes linhas de ação, entre outras julgadas necessárias:

a) encaminhamento às respectivas Cortes de Contas estaduais da listagem com os entes suspeitos de inconformidade nas respostas constante das peças 254 e 255, a fim de que, a critério de cada Corte de Contas estadual, os entes sejam instados a evidenciar documentalmente a sua resposta às questões, medida que pode ser realizada no âmbito da Rede Integrar, após aprovação do Plano Anual de Trabalho de 2025;

b) realização de diligência ou outra medida entendida adequada junto aos órgãos federais que se autodeclararam nos níveis mais elevados de maturidade, a fim de confirmar tal situação, e aos dois órgãos federais inadimplentes quanto ao questionário, para obter o referido IMIL;

c) encaminhamento deste relatório e de seus anexos às Redes de Controle estaduais, às associações e federações de municípios, à Atricon, ao CNPTC, entre outros atores externos interessados e envolvidos com a temática, visando à identificação e adoção de medidas que estimulem a efetiva implementação da Lei 14.133/21, com foco prioritário nos tópicos com os piores índices de autoavaliação;

d) fomento à implementação de rede de aprendizagem determinada no art. 173 da NLLC, por meio de ação que poderia ser coordenada pelo Instituto Serzedello Corrêa/TCU, caso esse julgue oportuno e conveniente, dividindo trilhas de aprendizagem entre as Escolas de Contas dos Tribunais de Contas participantes, que poderiam oferecer seminários, cursos, congressos, webinars, orientações e certificação profissional sobre a utilização da Lei 14.133/2021, em especial abordando:

d.1) instituição de centrais de compras;

d.2) elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP);

d.3) elaboração do Plano de Contratações Anual;

d.4) atuação de requisitantes, setor jurídico e controle interno face as demandas da NLLC;

d.5) modalidades de licitação;

d.6) critérios de julgamento;

d.7) procedimentos auxiliares;

d.8) pesquisa de preços para formação do valor estimado de referência;

d.9) atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e ao funcionamento da Comissão de Contratação;

d.10) planejamento e condução de licitações e contratações diretas na forma eletrônica;

d.11) impugnações, pedidos de esclarecimento e recursos;

d.12) atuação de fiscais e gestores de contratos;

d.13) elaboração e gestão de Sistema de Registro de Preços – SRP;

d.14) atuação das linhas de defesa;

d.15) princípio da segregação de funções;

d.16) utilização do Compras.gov;

d.17) requisitos mínimos para utilização de plataforma privada para realização da fase de disputa e seleção de fornecedores;

- d.18) *transparência de documentos relacionados a contratações em portal;*
- d.19) *utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP;*
- d.20) *elaboração de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras ou adoção de catálogo de federal;*
- d.21) *contratações centralizadas e compartilhadas;*
- d.22) *contratações sustentáveis;*
- d.23) *infrações e sanções administrativas.*

325. *A sequência do acompanhamento poderá se dar em novo processo, após emissão do relatório sobre a extração de dados do PNCP, ao entendimento de que o presente feito, que já conta com dois anos de sua autuação, cumpriu os objetivos para os quais fora constituído.*

VI.1 Continuidade de ação conjunta na Rede Integrar

326. *Como discorrido no presente relatório, a condução de ação no âmbito da Rede Integrar propiciou, de fato, a contribuição dos Tribunais de Contas participantes para o alcance de tão expressiva marca de participação, gerando, portanto, resultados bastante satisfatórios.*

327. *Vislumbra-se, a princípio, que esse auxílio possa vir a alcançar a etapa de validação das respostas, após terem sido aplicados critérios de risco (“malha fina”), conforme descrito no Apêndice 7; no reforço da divulgação da situação diagnosticada aos seus municípios; e na provocação para que efetivamente passem a implementar mudanças (parte mais relevante na visão da equipe), podendo, a seu juízo, decidirem-se até mesmo por uma reavaliação periódica ou pela realização de procedimentos de fiscalização próprios.*

328. *É fundamental a união de esforços visando à identificação de ações e medidas para modificar a realidade detectada. Visões diversas, em especial de quem conhece mais de perto a realidade dos municípios, podem contribuir sobremaneira nessa vital etapa de transformação do quadro situacional existente, inclusive no que diz respeito a ações de capacitação por meio de rede de aprendizagem.*

329. *Desse modo, entende-se como plenamente justificável a continuidade da cooperação entre as instituições para a implementação da Lei 14.133/2021, materializada em nova ação, coordenada pelo Tribunal, a ser proposta no Plano Anual de Trabalho – PAT para 2025, compreendendo, inclusive, a disponibilização aos parceiros dos resultados alcançados, análises, documentos e papéis de trabalho produzidos (item “f” da proposta de encaminhamento).*

VII CONCLUSÃO

330. *A presente fiscalização teve por objetivo avaliar, por meio de um índice de mensuração, o grau de maturidade de órgãos e entidades da Administração Pública para a aplicação do novo estatuto geral de Licitações e Contratos, Lei 14.133/21. Em acréscimo, tem por propósito a identificação e análise de eventuais desafios que possam estar em curso, dificultando a efetiva internalização do regramento previsto em tal diploma legal, com o intuito de, em etapas posteriores, incentivar e acompanhar sua utilização mais intensiva.*

331. *Para o atingimento desse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria (Apêndice 8):*

a) a alta administração dos órgãos ou entidades adotou ações e mecanismos de governança das contratações para implementação da Lei 14.133/21?

b) o órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao planejamento das contratações para implementação da Lei 14.133/21?

c) o órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao fortalecimento dos controles nas contratações, em especial os preventivos, para implementação da Lei 14.133/21?

d) o órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao uso de recursos tecnológicos e de produção e disponibilidade de dados das contratações para implementação da Lei 14.133/21?

332. Com vistas a responder as questões de auditoria formuladas e aos objetivos da fiscalização, neste terceiro ciclo de acompanhamento, foram elaborados e aplicados questionários eletrônicos junto a órgãos e entidades do Poder Executivo exclusivamente, selecionados por amostragem não-estatística, abrangendo as três esferas federativas: federal, estadual e municipal.

333. As respostas aos questionários serviram como instrumento para coleta de dados para fins de viabilizar a avaliação do grau de maturidade dos órgãos e entidades selecionados para este trabalho por meio de uma metodologia criada que traduzisse essas respostas no Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL).

334. Os questionários aplicados permitiram avaliar o grau de implementação da Lei 14.133/21, expresso no IMIL, com uma alta taxa de participação (97%), oferecendo uma visão ampla do cenário, obtendo um IMIL Geral de 0,56, considerando todas as esferas.

335. Em maior ou menor medida, todos os riscos mapeados se confirmaram na prática. Contudo, aqueles que se revelaram de maior incidência, segundo métrica adotada, foram apresentados em capítulo próprio, dentro da dimensão em que se enquadram.

336. No que se refere à Dimensão A – Governança das Contratações, o IMIL médio foi de 0,58, sendo que os riscos confirmados consoante respostas apresentadas no questionário foram: i) a alta rotatividade dos agentes envolvidos nos processos de contratação; e ii) a insuficiência da quantidade de agentes públicos que preenchem os requisitos para atuação no processo licitatório frente ao volume de contratações realizadas.

337. No que diz respeito à Dimensão B – Planejamento das Contratações, a média do IMIL foi de 0,50, sendo confirmados os seguintes riscos: i) ausência de implantação do Plano de Contratações Anual – PCA; ii) ausência de elaboração de catálogo próprio eletrônico de padronização de compras, serviços e obras; e iii) ausência de realização de contratações sustentáveis.

338. Quanto à Dimensão C – Fortalecimento dos Controles, a média do IMIL alcançou 0,85, bastante superior às observadas para as demais dimensões, não sendo confirmados riscos nessa dimensão de avaliação de acordo com a métrica adotada. Todavia, merece ser pontuado o resultado das perguntas formuladas no questionário eletrônico envolvendo a configuração do perfil daqueles colaboradores que atuam na assessoria jurídica e no controle interno das instituições, os quais integram a segunda linha de defesa.

339. Conforme análise das respostas, mais de 65% dos municípios trabalham ou com servidores comissionados/temporários em larga escala ou contratam assessoria especializada e, em se tratando do controle interno, mais de 51% dos municípios contam em seus quadros com servidores comissionados/temporários.

340. Por fim, quanto à Dimensão D – Adoção de recursos tecnológicos, produção e disponibilidade de dados, o IMIL médio alcançado foi de 0,50. Os riscos que foram confirmados referem-se à: i) ausência de utilização de sistemas eletrônicos que suportam os processos de contratação; e ii) ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP previamente à contratação de plataforma privada de licitações.

341. *No que concerne ao IMIL médio obtido por cada esfera da federação e aos aspectos que tiveram os maiores índices de não implementação, conforme respostas ao questionário eletrônico aplicado, tem-se seguinte cenário:*

a) na esfera federal, cujo IMIL médio foi de 0,82, os aspectos de pior avaliação foram: (i) a insuficiência dos quadros de pessoal (62%); ii) a alta rotatividade dos agentes envolvidos nos processos de contratação (40%); e iii) a ausência de disponibilização de documentos e informações nos sites/Portais de Transparência dos órgãos e entidades da União avaliados (até 43%, a depender do tipo).

b) na esfera estadual, cujo IMIL médio foi de 0,69, os maiores índices de não implementação se concentraram: i) no exercício das funções de agente de contratação e pregoeiros por servidores não efetivos (64%); ii) na ausência de confecção do ETP previamente à contratação de portais privados (63%); iii) na frequente alternância de colaboradores no setor de contratações (61%); iv) na falta de elaboração de catálogo eletrônico de padronização (57%); v) na ausência de divulgação de documentos nos respectivos sites (especialmente os Estudos Técnicos Preliminares, com 51%); e vi) na não adoção preferencial do formato eletrônico em seus processos de contratação (50%).

c) no âmbito municipal, que obteve o menor índice, com IMIL médio de 0,53, os aspectos de pior avaliação foram: i) falta de elaboração de catálogo eletrônico de padronização (79%); ii) ausência de implantação do Plano de Contratações Anual – PCA (74%); iii) não elaboração do ETP previamente à contratação de portais privados (70%); iv) falta de regulamentação em relação à instituição de centrais de compras (69%); v) perfil de ocupação dos cargos na assessoria jurídica e controle interno (66% e 51%, respectivamente); vi) a não realização de contratações sustentáveis (62%); vii) a ausência de utilização de sistema de gestão eletrônica de processos e documentos (58%); e viii) a não utilização de plataforma pública de licitações (47%).

342. *Cabe mencionar que foram lançadas ressalvas sobre o conjunto de respostas processadas quanto às centrais de compras, devido a erro na formulação da pergunta; à estruturação das linhas de defesa, que parece não terem sido totalmente compreendidas; e, na esfera municipal, ao uso de plataformas públicas para condução da fase de disputa dos certames, dada a incompatibilidade entre o volume das respostas e os dados atualizados fornecidos pelo Painel de Municípios do Governo Federal.*

343. *Após tabulação e tratamento das respostas apresentadas quanto aos principais desafios e dificuldades para a efetiva implementação da NLLC, verificou-se a presença, com certa frequência, de menção à falta de orientações por parte das Cortes de Contas (ver item 185), fornecendo bases interpretativas seguras para os aplicadores, aspecto considerado pela equipe ao formular o endereçamento, por parte do Tribunal, com fundamento no art. 16, inc. V, de seu Regimento Interno, de entendimento quanto a aspecto controverso atinente aos agentes de contratação, abordado nos itens 176 a 180, 183 e 184 deste relatório.*

344. *Além deste encaminhamento, destacam-se ainda as seguintes propostas adiante formuladas: i) expedição de comunicação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI, para que avalie a oportunidade e conveniência de adotar algumas medidas sugeridas de incremento do uso PCA pelos entes subnacionais; de ampliação do rol de objetos a constarem de catálogo eletrônico padronizado e de estímulo à adesão estados e municípios ao Programa Nacional de Processo Eletrônico - ProPEN, criado pelo Decreto Federal 11.946/2024; ii) autorização da continuidade do trabalho, a fim de contemplar novas etapas/fases sugeridas; iii) autorização da divulgação das informações consolidadas decorrentes deste acompanhamento em informativos e em sumários executivos, bem como a publicação, na internet, das respostas dos questionários, bem como os relatórios individualizados das organizações respondentes; e iv) encaminhamento cópia da deliberação, bem como dos documentos e papéis de trabalho citados no relatório, a: cada um dos tribunais de contas dos estados e municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do*

Brasil (Atricon), subsidiando-os de informações com relação à implementação da Lei 14.133/21 pelos entes subnacionais, para tomarem as providências que entenderem cabíveis, no âmbito de suas competências; e ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Escola Superior do TCU, para que avalie a conveniência e a oportunidade de coordenar ação buscando a implementação de rede de aprendizagem composta por Escolas de Contas, na qual seriam construídas trilhas de capacitação em tópicos relevantes da Lei 14.133/21, apontados pelo presente RACOM.

345. *A medida de ampla publicidade de informações proposta no item acima, em seu subitem iii, deriva da necessidade de um extenso número de respondentes poder ter acesso às informações, evitando o envio de relatórios individuais.*

346. *Como benefícios ou resultados úteis alcançados, no todo ou parcialmente, pelo presente acompanhamento podem ser mencionados: (i) disponibilização aos gestores públicos de diagnóstico da atual situação do respectivo órgão ou entidade quanto à implementação da Lei 14.133/21; (ii) a sensibilização dos gestores acerca da necessidade de sua intervenção para adotar as práticas modernas de gestão das licitações e dos contratos preconizadas pela NLLC; (iii) identificação dos principais e mais recorrentes aspectos impeditivos ou dificultadores da sua internalização; (iv) oferecimento de parâmetros de comparação entre os entes públicos, estimulando assim uma competição saudável; e (v) auxílio na implementação de dispositivos associados às dimensões tratadas no presente trabalho.*

VIII PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

347. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, contendo as propostas adiante consignadas:*

a) **comunicar** o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI as medidas constantes dos itens 207, 219 e 278 do presente relatório, a fim de que avalie a oportunidade e conveniência de implementá-las, ou de outras, a seu juízo, com o objetivo de, respectivamente, incrementar a utilização do Plano de Contratações Anual – PCA pelos entes subnacionais; ampliar o rol de objetos a constarem de catálogo eletrônico padronizado e estimular a adesão estados e municípios ao Programa Nacional de Processo Eletrônico - ProPEN, criado pelo Decreto Federal 11.946/2024;

b) **firmar entendimento**, com fundamento no art. 16, inc. V, do Regimento Interno/TCU, no sentido de que as funções de agente de contratação e de pregoeiro devem ser exercidas somente por servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, tendo em vista o disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021;

c) **autorizar**, em novos autos, a continuidade da presente fiscalização, contemplando, entre outras, as etapas sugeridas no Capítulo VI deste relatório;

d) **autorizar**, como medidas de divulgação do presente trabalho:

d.1) **que se dê ampla publicidade** à listagem de entidades inadimplentes, constante do Apêndice 4;

d.2) **a divulgação das informações consolidadas decorrentes deste acompanhamento em informativos e em sumários executivos**, visando dar ciência dos resultados aos entes respondentes;

d.3) **a publicação, na internet (<https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/>)**, das respostas dos questionários das organizações respondentes;

e) **encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do respectivo relatório e voto que a fundamentam, bem como deste relatório e dos documentos e papéis de trabalho elaborados no decorrer do acompanhamento, a cada um dos tribunais de contas dos estados e municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), subsidiando-os de informações com relação à implementação da Lei 14.133/21 pelos entes subnacionais, para tomarem as providências que entenderem cabíveis, no âmbito de suas competências;**

f) *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do respectivo relatório e voto que a fundamentam, bem como deste relatório ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Escola Superior do TCU, para que avalie a conveniência e a oportunidade de coordenar ação buscando a implementação de rede de aprendizagem composta por Escolas de Contas, na qual seriam construídas trilhas de capacitação em tópicos relevantes da Lei 14.133/21, apontados pelo presente RACOM, as quais serem compartilhadas, além do oferecimento de certificação profissional, evitando assim a multiplicidade de esforços por parte de cada Corte de Contas para o cumprimento dos arts. 7º e 173 da Lei 14.133/2021;*

g) *retornar os autos a AudContratações para prosseguimento da verificação do grau de utilização da Lei 14.133/21 por parte das três esferas de governo, por meio de dados extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, conforme determinado no item 9.7 do Acórdão 2154/2023-Plenário.”*

É o relatório.