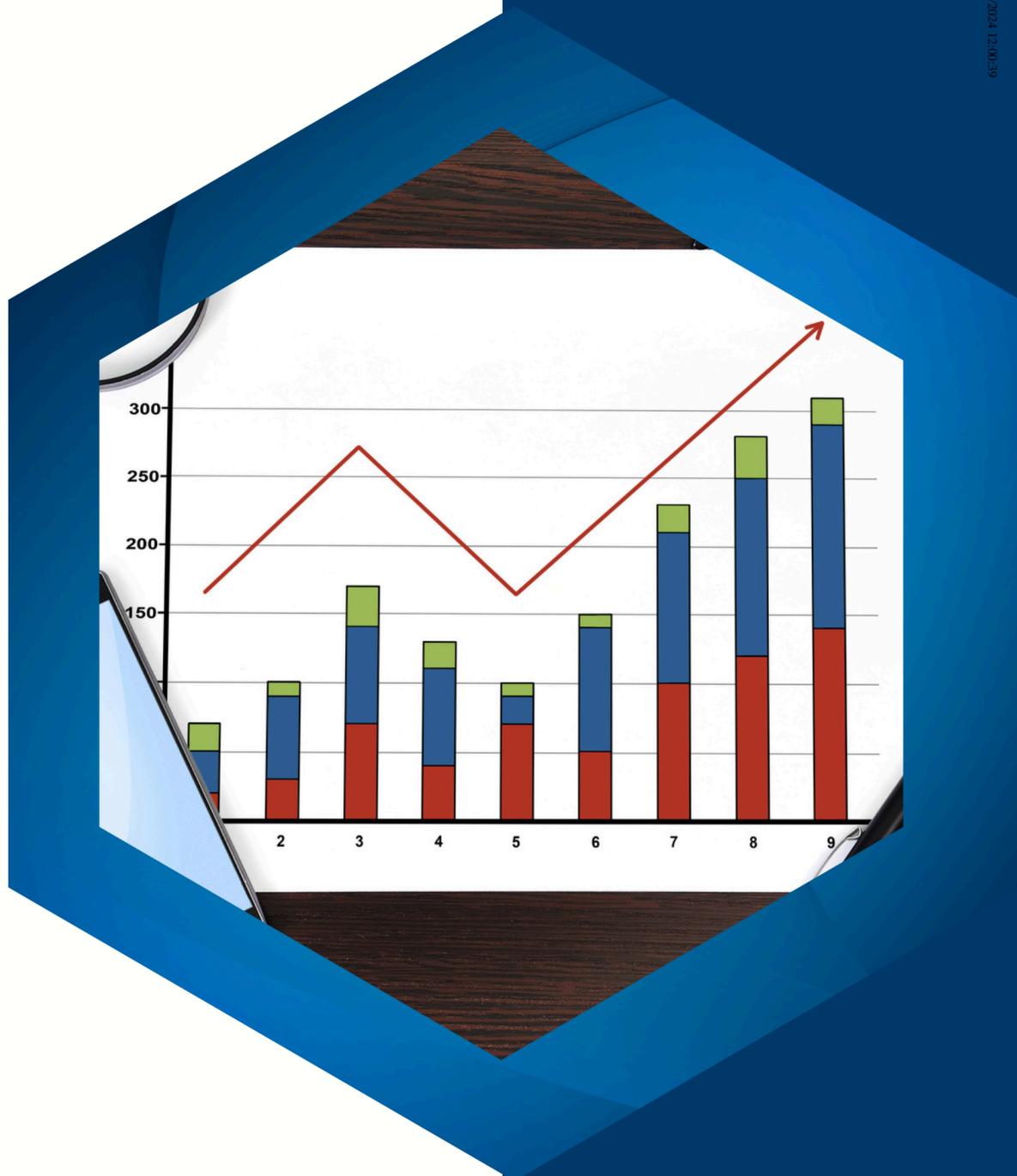


# RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO

Implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos

# 2024



**TCM** Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Diretoria de Assistência aos Municípios





## LEVANTAMENTO ACERCA DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/21 PELOS MUNICÍPIOS BAIANOS

**Processo nº:** 00224e24

**Modalidade:** Relatório de Levantamento, previsto no art. 281 do Regimento Interno do TCM/BA.

**Atos publicados:** Edital nº 140/2024, publicado no Diário Oficial do TCM/BA em 24/02/2024.

**Objetivos da Fiscalização:** mensurar, através de aplicação de Questionário e utilização de indicadores, o grau de implementação e regulamentação nos municípios baianos da Lei 14.133/21, identificando e avaliando os aspectos que, porventura, possam criar óbice à utilização plena deste novo estatuto licitatório, bem como traçando diretrizes para o incentivo e acompanhamento posterior do processo de execução da referida Lei.

**Período abrangido pela fiscalização:** abril de 2021 a março de 2024

**Unidade Executora:** Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM)

**Unidades fiscalizadas:** Poderes Executivo e Legislativo municipais baianos.

**Volume de recursos fiscalizados:** aproximadamente R\$ 1,07 bilhões, correspondente ao montante referente a 781 licitações que foram cadastradas no Sistema SIGA (módulo de análise de editais), no período de janeiro de 2022 a março de 2024 (valor mencionado no Apêndice 1).



## **RESUMO DO TRABALHO**

### **Por que o levantamento foi realizado?**

Em abril de 2021, foi publicada a Lei 14.133/2021, trazendo um novo regramento geral das contratações públicas. Inicialmente, o regramento anterior, previsto na Lei nº 8.666/1993 seria revogado após passados dois anos da publicação da nova lei, tempo concedido para adequações e estruturação para execução do diploma legislativo.

Após a edição da Lei Complementar nº 198/2023, houve dilação de prazo até 29/12/2023, data após a qual todas as contratações realizadas passaram a ser regidas pela nova legislação, com a revogação em 30.12.2023, das Lei nº 8666/1993, 10520/2002 e 12462/2011; o que requererá a necessária adequação ao novo marco das contratações públicas, assim como estruturação organizacional e procedimental em âmbito municipal.

O presente trabalho se volta justamente a acompanhar e mensurar o grau de regulamentação, implementação e estruturação dos municípios baianos no processo de execução da Lei nº 14.133/2021, com foco em traçar um diagnóstico acerca da sua implantação no âmbito municipal, para dar operacionalização aos seus procedimentos de contratações públicas.

### **Metodologia**

A presente etapa consistiu na realização de questionário e posterior extração, tabulação e análise de dados disponíveis que permitissem avaliar e mensurar a medida de implementação da Lei 14.133/21 no âmbito dos municípios baianos.

### **Indicadores do Levantamento**

Foram estabelecidos os seguintes indicadores para elaboração do presente diagnóstico:

- Edição de normas regulamentadoras próprias adaptadas à realidade local;
- Realização de de implementação de ações de capacitação/treinamento aos agentes públicos que desempenham funções essenciais à execução da Lei;
- Elaboração de artefatos de planejamento;



- Definição de marco temporal para transição de regimes jurídicos;
- Sexistência de segregação de funções nos procedimentos licitatórios;
- Efetiva realização de procedimentos licitatórios regidos pela Lei nº 14.133/2021;
- Adoção de ações de governança previstas na Lei nº 14.133/2021.

### **O que o TCM/BA identificou?**

Com base nos dados coletados, notou-se um significativo número de jurisdicionados participantes que editaram regulamentação própria para dispor sobre a aplicação da NLLC. Contudo, muitas dessas normas não abrangeram aspectos como marco temporal de transição dos regimes jurídicos, matriz de competência e regulação do fluxo organizacional dos processos (aspectos essenciais à Governança).

Também verificou-se que há significativo número de jurisdicionados participantes que estão contratando pela Lei nº 14.133/21. No entanto, as respostas revelam alguns entraves na implementação que estão alocados justamente nas questões estruturais atreladas à Governança das contratações: ausência de desenvolvimento de uma política sistêmica de gestão de pessoas, ausência de instrumentos de macroplanejamento, tais como o Plano de Contratações Anual e baixa adesão às ferramentas tecnológicas.

Ainda foram constatadas deficiências na adoção de efetiva segregação de funções entre os agentes que atuam nas fases interna e externa dos certamente, notadamente no que se refere ao desempenho de atribuições por servidores pertencentes aos quadros permanentes.

### **Quais os benefícios esperados com esse levantamento?**

Espera-se que este trabalho:

- Ofereça aos gestores públicos dos municípios baianos um diagnóstico acerca da regulamentação e implementação da Lei nº 14.133/2021;
- Sensibilize as lideranças da necessidade de sua intervenção para adotar as



práticas modernas de gestão das contratações públicas;

- Identifique aspectos que possam estar dificultando a internalização da NLLCA e este TCMBBA divulgue medidas preventivas, corretivas e mitigadoras, combatendo tais aspectos;
- Auxilie, de forma efetiva, na implementação de dispositivos associados às dimensões tratadas no presente trabalho (Governança; planejamento dos processos de contratação pública; estruturação dos controles; uso intensivo da tecnologia e disponibilização de dados com maior amplitude e tempestividade).

#### **- Quais os encaminhamentos previstos nesta fase da fiscalização?**

- Recomendações aos gestores municipais para que editem ou adequem suas legislações aos ditames da Lei nº 14.133/2021;
- Recomendações aos gestores municipais para que adequem os procedimentos adotados para promover a efetivação da utilização da Lei nº 14.133/2021;
- Possibilidade de assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) com municípios que apresentem maiores deficiências acerca da regulamentação e implementação da Lei nº 14.133/2021, assim como aqueles que não responderam ao Questionário aplicado.



## Sumário

<b>I</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
I.1	Contextualização da Fiscalização .....	8
I.2	Problematização.....	10
I.3	Objeto.....	10
I.4	Objetivos e escopo.....	10
I.5	Riscos mapeados.....	11
I.6	Organização do relatório de levantamento.....	11
<b>II</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>12</b>
<b>III</b>	<b>RESULTADOS OBTIDOS</b> .....	<b>18</b>
<b>IV</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>35</b>
	<b>Apêndice 1 – Volume de recursos fiscalizados</b> .....	<b>41</b>
	<b>Apêndice 2 – Questionário aplicado</b> .....	<b>42</b>



## RELATÓRIO

### 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de Levantamento realizado por iniciativa da Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM), contendo diagnóstico acerca da regulamentação, implementação e utilização da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLCA) pelos municípios baianos.

Em 01/04/2021, foi publicada a Lei nº 14.133/2021, que instituiu o novo estatuto de licitações e contratos administrativos para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em substituição à Lei 8.666/1993.

Apesar de o novo regime estar plenamente em vigor, os Tribunais de Contas, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU), vem externando preocupação acerca da baixa utilização e de deficiências na regulamentação de procedimentos específicos para utilização da nova Lei por parte dos entes federativos.

Não por outras razões, foi elaborado pelo TCU o Relatório de Acompanhamento no qual este trabalho teve grande inspiração. Tratou-se de procedimento fiscalizatório, na modalidade *Acompanhamento*, realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, pertencente à Secretaria de Controle Externo vinculada à Função Jurisdicional. O Relatório teve como objetivo mensurar e acompanhar, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021, identificando e avaliando os aspectos que possam estar dificultando a internalização e a utilização do novo estatuto licitatório.

O trabalho realizado pelo corpo auditorial do TCU culminou no Acórdão nº 2154/2023 – Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, no qual ficou consignada a baixa utilização da Lei 14.133/2021 por parte dos entes federativos e o pouco uso da plataforma de compras do Governo Federal (Compras.gov.br), com utilização de menos de 13% dos municípios, que processaram através da NLLCA, suas contratações, pelo menos uma vez no período compreendido de agosto de 2021



a julho de 2023.

Os Ministros do TCU acordaram por determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que apresentassem um plano de ação com o cronograma das medidas a serem implementadas para a plena regulamentação e emprego da Lei 14.133/2021 no âmbito do Governo Federal, indicando os órgãos responsáveis e as metas a serem alcançadas, bem como por recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a contratação de plataforma digital para a realização de licitações eletrônicas.

Voltando os olhos para os municípios baianos, não se olvida que o novo estatuto admitiu o uso das normas licitatórias anteriores até 29/12/2023. Porém, tal prazo tinha justamente a finalidade de oportunizar que a Lei 14.133/21 fosse utilizada de modo incremental nesse período de convivência normativa, visto que o objetivo do legislador foi permitir que esse intervalo possibilitasse o aprendizado das novas regras e institutos trazidos pela norma.

É importante ressaltar que a Lei nº 14.133/2021 cria institutos novos e aperfeiçoa outros, de modo que, conforme estabelecido pela própria Lei, os Tribunais de Contas devem promover capacitação e prestar apoio aos servidores para o desempenho das funções essenciais à execução desta norma, conforme estabelece o art. 173 da NLLCA.

O *Levantamento* é um processo de fiscalização previsto no art. 281 do Regimento Interno deste TCM/BA cujo objetivo é conhecer o objeto fiscalizado. Seu relatório pode ter caráter descritivo, ou seja, fornecer uma série de informações detalhadas e sistematizadas para que seja possível compreender determinado ambiente, as mudanças ocorridas, os problemas recorrentes e as condições de implementação e operação de organizações, políticas, programas ou projetos públicos, sugerindo ações específicas.

Nesse cenário, no período de 15/01/2024 a 01/03/2024 foi aplicado questionário, composto por 11 questões intitulado “Diagnóstico situacional sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos”. O referido documento proposto e elaborado pela Diretoria de Assistência aos Municípios - DAM teve por



objetivo avaliar a implementação da Lei 14133/21, assim como mapear o processo de regulamentação nos municípios baianos, notadamente sobre os seguintes aspectos: a) existência de instrumentos regulamentadores em âmbito municipal; b) adoção do Plano de Contratações Anual (PCA); c) adoção de medidas de implementação da NLLC pela alta administração; d) disciplina acerca de transição dos regimes jurídicos; e) tratamento da segregação de funções; f) publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); g) adoção de procedimentos de governança nas contratações.

Após o recebimento, análise e consolidação das informações prestadas, o trabalho resultou na elaboração deste *Relatório de Levantamento*, que subsidiará o TCM/BA no planejamento de demais ações fiscalizatórias e sobretudo, pedagógicas e orientativas, em colaboração com os municípios no processo de implantação e regulamentação na nova lei.

### **1.1. Contextualização da fiscalização**

Conforme texto original, a Lei nº 14.133/21 passaria a ter eficácia plena em 01/04/2023, prevendo o legislador o interregno de dois anos a partir da data de sua publicação para que os órgãos/entidades se estruturassem para sua aplicação, dadas as diversas inovações trazidas pela lei, sendo denominado de período de transição.

Contudo, em 31/03/2023, sobreveio a edição da Medida Provisória nº 1.167/2023 que prorrogou a vigência da Lei 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2022 e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462/2011, e postergou na prática para 01/01/2024 o início da efetiva utilização da Lei nº 14.133/21, concedendo-se, portanto, um prazo adicional para a sua obrigatoriedade. Após, em 28/06/2023, foi editada a Lei Complementar nº 198/2023, prevendo em seu art. 3º a referida dilação; inclusive sanando, de certa forma, um problema que viria a acontecer posteriormente com a não conversão em Lei da MP nº 1167/2023, esta que acabou “caducando”.

A Lei nº 14.133/21 tem como principais objetivos modernizar e aprimorar os processos de licitações e contratações públicas no Brasil, visando a alcançar maior eficiência, transparência, sustentabilidade e inovação. Dentre os objetivos específicos da lei, podemos destacar:



- **eficiência nas aquisições públicas:** a lei busca otimizar os procedimentos de aquisições, reduzindo burocracias e tornando os processos mais ágeis e eficientes, para garantir que o setor público obtenha os melhores produtos e serviços;
- **transparência e integridade:** a lei enfatiza a transparência nos processos de licitação e contratação, garantindo que todas as etapas sejam realizadas de maneira clara e acessível ao público. Isso contribui para a prevenção de irregularidades e a promoção da integridade nas aquisições governamentais;
- **sustentabilidade:** a nova legislação incorpora critérios de sustentabilidade nas aquisições, incentivando a escolha de produtos e serviços que tenham menor impacto ambiental e social;
- **inovação:** a Lei nº 14.133/21 busca fomentar a inovação nas aquisições, permitindo a introdução de tecnologias avançadas e soluções criativas que atendam às demandas do setor público. Isso contribui para a modernização dos processos e a obtenção de melhores resultados;
- **redução de custos:** a lei prioriza a maior eficiência nos procedimentos licitatórios e a busca por melhores condições comerciais que podem resultar na redução de custos para o setor público, garantindo um uso mais eficaz dos recursos financeiros;
- **ampliação da competição:** a nova legislação visa aumentar a concorrência entre os fornecedores, permitindo a participação de diferentes tipos de empresas, inclusive pequenas e médias, o que pode levar a preços mais competitivos e à promoção da diversidade;
- **capacitação de agentes públicos:** a lei promove a capacitação dos agentes públicos envolvidos nos processos de licitação e contratação, assegurando que eles compreendam as novas regras e estejam aptos a aplicá-las de maneira eficaz e responsável;
- **melhoria da gestão pública:** com práticas mais eficientes e transparentes, a gestão pública pode ser aprimorada, garantindo um uso mais eficaz dos recursos e melhores serviços para a população; e
- **desenvolvimento de mercado:** a nova legislação pode incentivar o



desenvolvimento de empresas especializadas em atender às demandas das compras públicas, criando um mercado mais dinâmico e competitivo.

Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 também se refere, em diversas oportunidades, à necessidade de regulamentação de algumas das suas disposições. Nesta direção, importa registrar que as Instruções e Decretos editados em âmbito federal, em regra, não se aplicam para os estados, Distrito Federal e municípios, salvo quanto estes receberem recursos federais a título de transferências voluntárias. Assim, os referidos entes têm competência para produzir sua própria regulamentação, a fim de disciplinar como as normas da Lei nº 14.133/2021 devem ser executadas e operacionalizadas por seus respectivos agentes administrativos<sup>1</sup>.

Diante desse cenário e de modo a contribuir com as discussões, reputou-se oportuno e conveniente, proceder com o levantamento de dados que retratem o atual grau de implementação, regulamentação e utilização da Lei nº 14.133/21 pelos municípios baianos.

## 1.2. Problematização

O presente Levantamento tem como problema central a possibilidade de existência da baixa regulamentação e utilização da Lei 14.133/21 por municípios baianos, podendo acarretar na utilização indevida do diploma legislativo anterior, na falta de utilização de procedimentos previstos na novel norma por ausência de regulamentação em âmbito municipal e falta de efetividade na utilização dos novos institutos criados ou aperfeiçoados pela NLLC, como por exemplo, Governança, planejamento, mecanismos eletrônicos aplicados e transparência das contratações.

## 1.3. Objeto

Constitui objeto da presente fiscalização o levantamento e a mensuração do grau de regulamentação, estruturação e efetiva implementação da Lei 14.133/21, nos seus aspectos mais relevantes, pelos municípios baianos.

---

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 62.



#### 1.4. Objetivos e escopo

São objetivos do levantamento: realizar a coleta e sistematização de informações do objeto fiscalizado, com os objetivos de conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e das entidades jurisdicionadas; identificar objetos e instrumentos de fiscalização e propor medidas de aperfeiçoamento da gestão pública, a economia de recursos e a efetividade social. Neste caso específico, o levantamento tem como objetivo avaliar a implementação da Lei nº 14133/21, assim como mapear o processo de regulamentação nos municípios baianos.

O questionário que subsidiou a realização do presente levantamento foi enviado aos Prefeitos e Presidentes de Câmara Municipal de todos os 417 municípios baianos. O questionário abrangeu os Poderes Executivo e Legislativo em razão do artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 estabelecer que *“a **alta administração** do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”* (grifo nosso).

#### 1.5. Riscos mapeados

Os riscos relacionados à implementação e ao efetivo cumprimento da NLLCA, os quais originaram as questões inseridas no “Diagnóstico situacional sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos” se referem a aspectos tais como a regulamentação de tópicos da lei; a disponibilização de ações de capacitação/treinamento; implementação de instrumentos de planejamento das contratações; disciplina acerca de transição dos regimes jurídicos; tratamento da segregação de funções; publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); adoção de procedimentos de Governança nas contratações.



## 1.6. Organização do relatório de levantamento

O presente relatório, após a apresentação do capítulo introdutório (Capítulo 1 – Introdução), está organizado por informações sobre a metodologia utilizada (Capítulo 2 - Metodologia). Em seguida, apresenta-se o objetivo principal dessa etapa do Levantamento, que consiste na análise e exposição do nível atual de utilização da Lei 14.133/21 (Capítulo 3). Na sequência, há a apresentação das conclusões e as propostas de encaminhamento formuladas (Capítulo 4). As informações técnicas serão detalhadas na forma de apêndices ao presente relatório, conforme consta no sumário.

Espera-se, dentre outros resultados e benefícios, que este trabalho possa:

- oferecer aos gestores públicos municipais, um diagnóstico da atual situação de implementação da Lei 14.133/21;
- sensibilizar os gestores e a administração pública municipal em geral da necessidade de sua intervenção para adotar as práticas modernas de gestão das licitações e dos contratos preconizadas na NLLCA;
- identificar aspectos que possam estar dificultando a internalização da NLLC e divulgar medidas preventivas, corretivas e mitigadoras para tratá-los;
- efetivamente contribuir para a implementação dos dispositivos pretendidos com a edição da Lei 14.133/21: melhorias na governança e no planejamento dos processos de contratação pública; melhor estruturação dos controles dos órgãos e entidades operadoras da lei; uso mais intensivo da tecnologia e disponibilização de dados com maior amplitude e tempestividade;
- guiar ações de capacitação a serem realizadas por este Tribunal de Contas e possíveis medidas de ajustamento de gestão.

## 2. METODOLOGIA



De início, registra-se que o presente trabalho observou as normas gerais de auditoria do Tribunal (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, o procedimento previsto no Roteiro de Levantamento elaborado pelo Tribunal de Contas da União<sup>2</sup>, edição 2018, bem como as normas previstas na Resolução nº 1446/2022 do TCM/BA e no Manual de Auditoria do TCM/BA, nos seus aspectos aplicáveis.

O levantamento, como instrumento de fiscalização, consiste em uma ação de controle que permite a coleta e sistematização de informações do objeto fiscalizado, com os seguintes objetivos:

- Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e das entidades da administração direta, indireta e fundacional, incluindo fundos e demais instituições que lhes sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- Identificar objetos e instrumentos de fiscalização, permitindo a proposição de trabalhos que se mostrarem mais relevantes para o aperfeiçoamento da gestão pública, a detecção de irregularidades administrativas, a economia de recursos e a efetividade social;
- Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Trata-se o levantamento de processo de fiscalização previsto no art. 281 do Regimento Interno deste TCM/BA cujo objetivo é conhecer o objeto fiscalizado. Seu relatório pode ter caráter descritivo, ou seja, fornecer uma série de informações detalhadas e sistematizadas para que a unidade técnica possa, por exemplo, compreender o ambiente, as mudanças ocorridas, os problemas recorrentes e as condições de implementação e operação de organizações, políticas, programas ou projetos públicos, sugerindo ações específicas.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Levantamento** / Tribunal de Contas da União. -- 1.ed. -- Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/35/76/52/B4/BAD057100EE63057E18818A8/Roteiro\\_levantamento\\_2018.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/35/76/52/B4/BAD057100EE63057E18818A8/Roteiro_levantamento_2018.pdf)



Critérios de significância estratégica, materialidade e vulnerabilidade devem ser utilizados para definir a oportunidade e periodicidade de realização de levantamentos. A necessidade de realização de levantamento será determinada, também, para a definição de futuras ações de controle em áreas ou assuntos específicos sobre os quais exista pouca informação disponível na unidade técnica.

As informações para compreender o objeto fiscalizado podem ser obtidas mediante a aplicação de diversas técnicas, como análise documental, entrevistas com gestores públicos e especialistas, aplicação de questionários e observação direta. Para o presente trabalho, foi utilizada “técnica de pesquisa”, prevista no Roteiro de Levantamento do TCU, que consistiu na coleta dados por meio de questionários, mediante definição prévia de critérios e indicadores.

O questionado intitulado “Diagnóstico situacional sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos” foi enviado aos e-mails cadastrados no Sistema SIGA dos Prefeitos e Presidentes de Câmara dos 417 municípios baianos, com prazo de resposta até 01/03/2024 (incluídas todas as prorrogações realizadas).

O referido questionário foi formatado na plataforma LimeSurvey, que permitiu a anexação de documentos comprobatórios das respostas inseridas pelos gestores. O envio do link para preenchimento do formulário contou com valiosa contribuição da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do TCM/BA. A referida plataforma ainda permitiu a geração automática de gráficos e estatísticas acerca das respostas fornecidas.

O formulário foi composto por 11 questões, que puderam ser divididas em **4 categorias temáticas**: a) Regulamentação da Lei nº 14.133/2021 em âmbito municipal e transição dos regimes jurídicos; b) Adoção de medidas de implementação da NLLC pela alta administração; c) Tratamento da segregação de funções para execução das licitações e contratos. A análise dos resultados obtidos observou a citada categorização.



**Tabela 1: Categorias Temáticas das questões formuladas no “Diagnóstico situacional sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos”**

<b>Categoria</b>	<b>Questões</b>
Regulamentação da Lei nº 14.133/2021 em âmbito municipal e transição de regimes jurídicos	1) O jurisdicionado possui instrumento regulamentador para os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 - NLLCA que necessitam regulamentação?
	4) O jurisdicionado publicou algum ato normativo (por exemplo, Decreto) sobre o marco temporal de transição dos regimes jurídicos (art. 191 da Lei 14133/21)?
	4.2) Em caso positivo, qual o marco de transição/ultratividade definido pela norma local?
	11) Este TCM/BA solicita que seja encaminhada apenas a relação dos processos licitatórios ou de contratação direta autuados, ou cujo edital/aviso ou instrumento de contratação direta foi publicado até 29.12.2023.
Adoção de medidas de implementação da NLLC pela alta administração	2) O jurisdicionado adotou o Plano de Contratações Anual-PCA?
	3) Quais as medidas de implementação da NLLCA adotadas pela alta administração do jurisdicionado?
	5) O jurisdicionado já está contratando pela Lei nº 14133/21 (através de licitações ou contratações diretas)?
	5.1) Em caso positivo, assinale a partir de quando o jurisdicionado iniciou o processo de contratação pela Lei 14133/21:
	8) O ente/poder tem divulgado os atos exigidos em sede de licitações e contratos administrativos abarcados pela nova Lei, através do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)?
	9) Conforme a NLLCA em seu art. 19, incisos I a V, “os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de



	<p>obras e serviços e de licitações e contratos” deverão adotar algumas providências. Marque aquelas dispostas na referida norma já adotadas pelo jurisdicionado:</p>
	<p>11) Conforme o parágrafo único do art. 11 da NLLCA, a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. A alta administração do ente/poder adotou ações para concretização da governança?</p>
<p>Tratamento da segregação de funções para execução das licitações e contratos</p>	<p>6) As funções de agente de contratação e pregoeiro são exercidas por servidores do quadro permanente da Administração?</p>
	<p>7) Diante da segregação de funções definida nos art. 5º, 7º, §1º, 169, §3º, II da Lei 14133/21, no âmbito do ente/poder, atualmente, o pregoeiro e o agente de contratação são responsáveis pela elaboração de quais dos seguintes artefatos de planejamento:</p>

Ainda a respeito do questionário aplicado, este deveria ser encaminhado a 834 e-mails, número correspondente de jurisdicionados incluindo Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais na Bahia. Foram enviados 830 links para preenchimento, visto que 4 dos jurisdicionados constavam sem e-mail cadastrado no SIGA. Dos 830 links enviados, **foram totalmente concluídas respostas a 688 questionários**, correspondendo a um percentual de **82,89%**, o que se traduz em amostra significativa

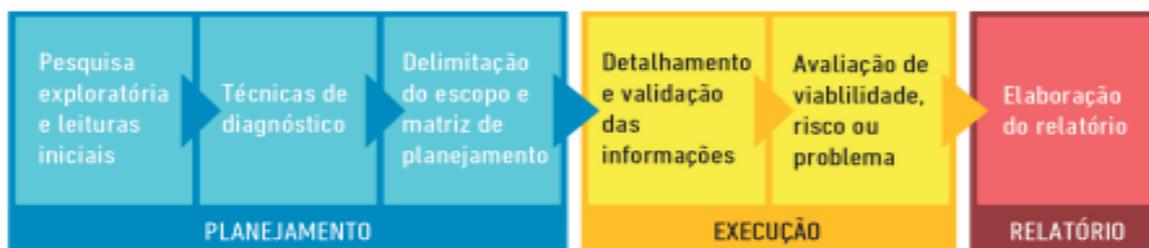


para este levantamento. Os outros 142 links ou foram parcialmente respondidos ou totalmente não respondidos.

No que se refere aos procedimentos de análise dos dados, nos levantamentos são utilizadas técnicas de diagnóstico que auxiliam a sistematizar informações relativas ao objeto fiscalizado, estabelecer prioridades e detectar riscos ou problemas. No presente caso, foi utilizada a técnica de “mapeamento de processos”, que consiste em: a) conhecer o funcionamento de processos de trabalho; b) Identificar boas práticas; c) Identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento de processos de trabalho.

Então, o presente processo de levantamento seguiu as etapas previstas na Figura abaixo:

Figura 1 – Etapas do levantamento



Fonte: Roteiro de Levantamento do Tribunal de Contas da União, 2018

Torna-se oportuno registrar que, em eventuais ações posteriores deste TCM/BA, as informações prestadas neste levantamento e em novos processos de acompanhamento podem servir de subsídio para formação de um indicador geral com objetivo de mensurar o grau de maturação dos órgãos e entidades na aplicação da Lei 14.133/21. De modo semelhante, os documentos enviados pelos municípios serão encaminhados à área técnica para guiar as análises quando nos processos de fiscalização relativos à NLLCA.

Ademais, como medida de encaminhamento deste trabalho, cumpre dar ciência aos municípios baianos, bem como a importantes *stakeholders* que podem auxiliar na implementação da Lei nº 14.133/2021, tais como a Atricon, o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), o Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA), a União dos Municípios da Bahia (UPB) e a União das



Controladorias Internas do estado da Bahia (UCIB).

### 3. RESULTADOS OBTIDOS

Com o objetivo de contribuir para a análise do atual estágio de adaptação dos municípios baianos para a realização de contratações sob a égide da nova norma de contratações públicas, a equipe da Diretoria de Assistência aos Municípios, com o apoio da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), obteve a extração de dados das respostas ao questionário intitulado “Diagnóstico situacional sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos”.

Com base nesses dados, apresentamos, a seguir, o panorama geral, por meio de tabelas e gráficos comparativos que abordam aspectos essenciais para a compreensão do atual estágio de implementação da Lei 14.133/21 no âmbito dos municípios baianos.

#### **Categoria: Regulamentação da Lei nº 14.133/2021 em âmbito municipal e transição de regimes jurídicos**

Conforme se constata pela leitura do seu art. 194, a vigência da Lei nº 14.133/2021 se deu de imediato, a partir de 01/04/2021. Contudo, de acordo com o art. 193, inciso II, a Lei nº 8.666/1993, a Lei 10.520/2002 e parte da Lei nº 12.462/2011 somente seriam revogadas após dois anos da publicação, período no qual a Administração poderia optar por licitar de acordo com a lei nova ou com as leis anteriores. Assim, ficou estabelecido o chamado período de convivência entre os regimes, que foi importante para que a Administração Pública fosse se adaptando aos novos mecanismos.

A Lei nº 14.133/2021 se refere, em diversas oportunidades, à necessidade de regulamentação de algumas das suas disposições pelos entes federados, incluindo os municípios. Assim, a regulamentação em âmbito municipal diz respeito não apenas a uma **possibilidade**, mas a uma **oportunidade** de encaixe das novas regras gerais à realidade organizacional, extremamente salutar para a administração pública, em



que pese se possa aduzir que há **obrigatoriedade**, no caso do art. 20 da NLLCA, que estabelece:

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

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

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

Compete aos entes municipais editar normas de execução, detalhamento e de condução prática dos procedimentos. Essa escolha legislativa é aplaudida vez que torna possível o exercício mais evidente e concreto da autonomia dos entes administrativos e a possibilidade de adequação dos procedimentos a realidades locais.

A função regulamentar no âmbito municipal é exercida por Decreto do Poder Executivo, que estabelecerá normas de aplicação para a administração direta, sendo-lhe possível estendê-las às entidades autárquicas e administração indireta<sup>3</sup>. Da mesma forma, espera-se que o Poder Legislativo municipal regule a matéria por ato próprio ou se vincule formalmente aos regulamentos do Poder Executivo.

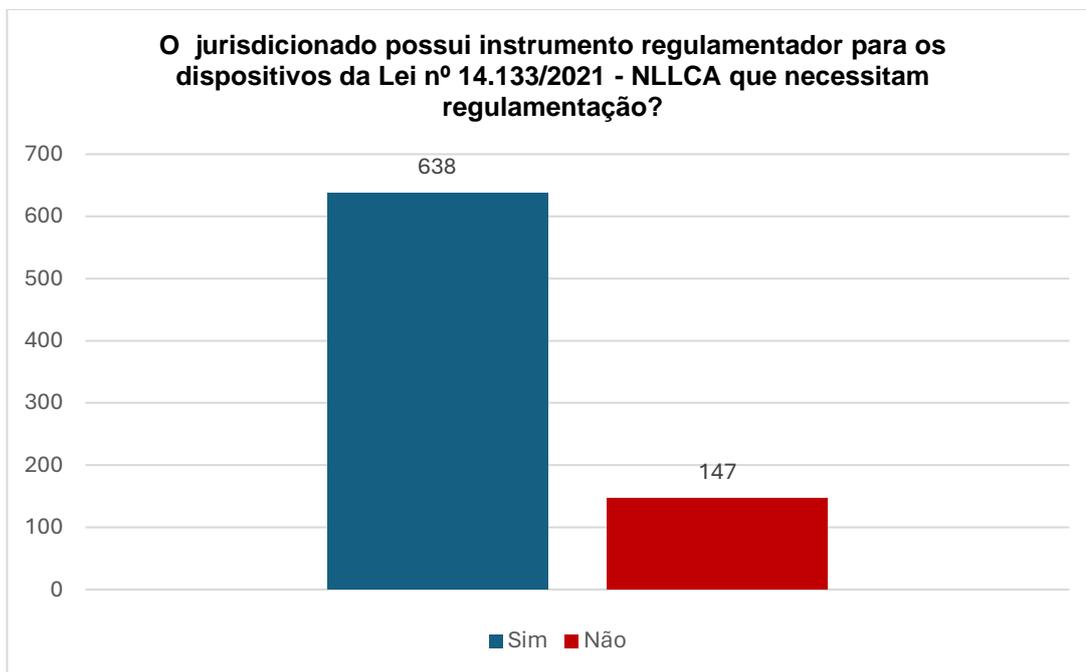
Então, foi formulada a questão 01: “O jurisdicionado possui instrumento regulamentador para os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 - NLLCA que necessitam regulamentação?”. Em resposta, 638 jurisdicionados afirmaram possuir regulamentação própria, enquanto 147 sinalizaram de forma negativa, conforme se vê no Gráfico 1 abaixo:

---

<sup>3</sup> PALAVÉRI, Marcelo. **Nova lei de licitações e contratações públicas para municípios**. 2ª ed. Leme: Mizuno, 2023, p. 36.



Gráfico 1 – Regulamentação da Lei nº 14.133/2021



Tais dados alertam para grave preocupação visto que, após a data de 30/12/2023 não é mais possível a realização de novas autuações (processos iniciados a partir de 2024, em regra) regidas pelo regramento jurídico anterior, notadamente composto pelas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002. A ausência das devidas normas regulamentadoras em 147 dos jurisdicionados revela que estes terão grande dificuldade em realizar seus processos de licitação e contratação direta, haja vista a ausência de previsão para os procedimentos e instrumentos a serem adotados para operacionalizar suas contratações.

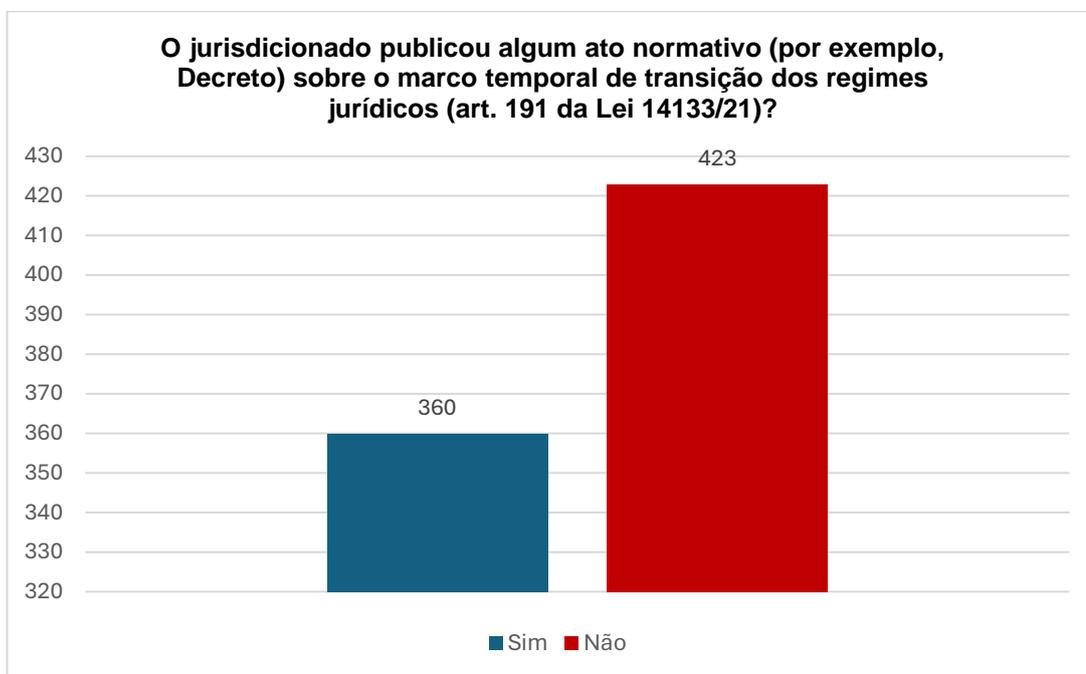
O art. 191 da Lei nº 14.133/2021 dispôs que, até o término da vigência do regime jurídico anterior, a Administração poderia optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis anteriores, e a **opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta**, vedada a aplicação combinada dos regimes jurídicos.

Acerca da normatização sobre o marco temporal de transição dos regimes, 423 jurisdicionados afirmaram não ter tratado sobre esse ponto em qualquer dos seus



regramentos. É no que se vê abaixo:

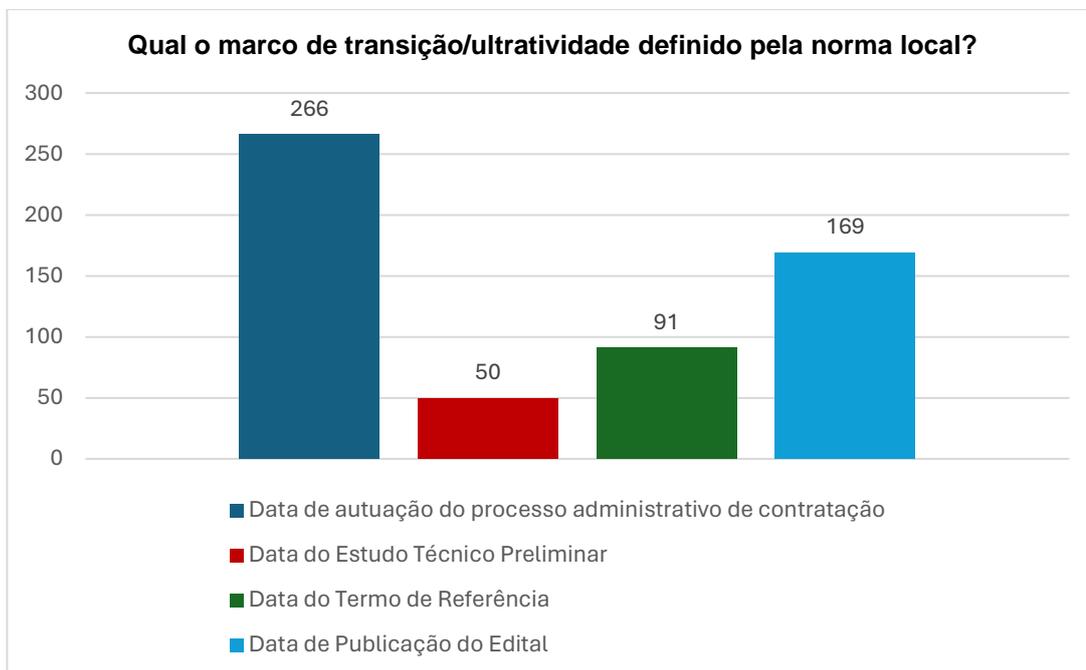
**Gráfico 2 – Transição dos regimes jurídicos**



Pelo exposto, vê-se que apenas 360 dos jurisdicionados disciplinaram expressamente acerca dos marcos de transição dos regimes jurídicos. A importância desse regramento é ressaltada para conferir segurança jurídica e transparência aos procedimentos adotados em âmbito municipal. Para aqueles que fizeram a disciplina, foi possível verificar a adoção de diferentes marcos temporais, conforme se vê no Gráfico 3 a seguir:



**Gráfico 3 – Marco temporal para o regime de transição**



Nota-se que a maioria dos jurisdicionados adotaram a “Data de autuação do processo administrativo de contratação” como marco temporal (lastreado no posicionamento consolidado no âmbito da Advocacia Geral da União – AGU, do TCU, e da Controladoria Geral da União – CGU) de modo que todos os processos autuados após a data estabelecida deveriam ser regidos pelo novo regime jurídico.

Em segunda posição, 169 jurisdicionados estabeleceram que todos os editais que fossem publicados após determinada data deveriam ser regidos pela Lei 14.133/2021, o que revela uma intenção de uma mais célere “virada de chave” em relação ao regime anterior, já que neste caso a publicação do edital denota, em tese, que estes municípios estavam preparados para a conclusão tempestiva da fase de planejamento, a possibilitar a publicação do edital antes do final do ano de 2023. Outros 91 jurisdicionados utilizaram a data do Termo de Referência e 50 utilizaram a data do Estudo Técnico Preliminar como marco temporal, o que de fato representa um dado interessante e até mesmo uma inovação em face da praxe da mera autuação do processo como marco de ultratividade das normas ora revogadas.

A fim de facilitar e subsidiar as atividades de controle que poderão ser exercidas por este Tribunal de Contas, na questão 11 foi solicitado o envio de relação dos

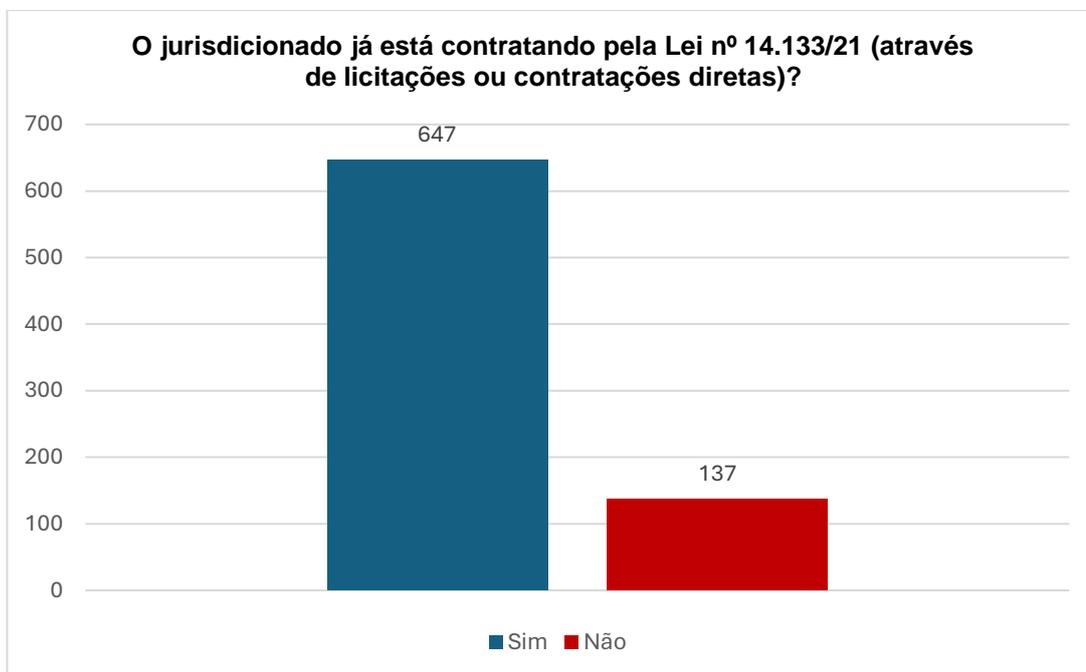


processos licitatórios ou de contratação direta autuados ou cujo edital/aviso ou instrumento de contratação direta foi publicado até 29.12.2023. A partir dessa lista, será possível verificar eventuais processos que indevidamente tenham sido autuados após o término de vigência do regime anterior e que tenham sido fundamentados na Leis nº 8.666/1993 e 10.520/02.

### **Categoria: Adoção de medidas de implementação da NLLC pela alta administração**

Nesta categoria, inicialmente, buscou-se mapear o quantitativo de jurisdicionados que já estavam se utilizando do novo regime jurídico, por meio da seguinte questão: “5) O jurisdicionado já está contratando pela Lei nº 14.133/21 (através de licitações ou contratações diretas)?”. As respostas foram compiladas no Gráfico 4 abaixo:

**Gráfico 4 – Utilização da Lei nº 14.133/2021 pelos jurisdicionados**



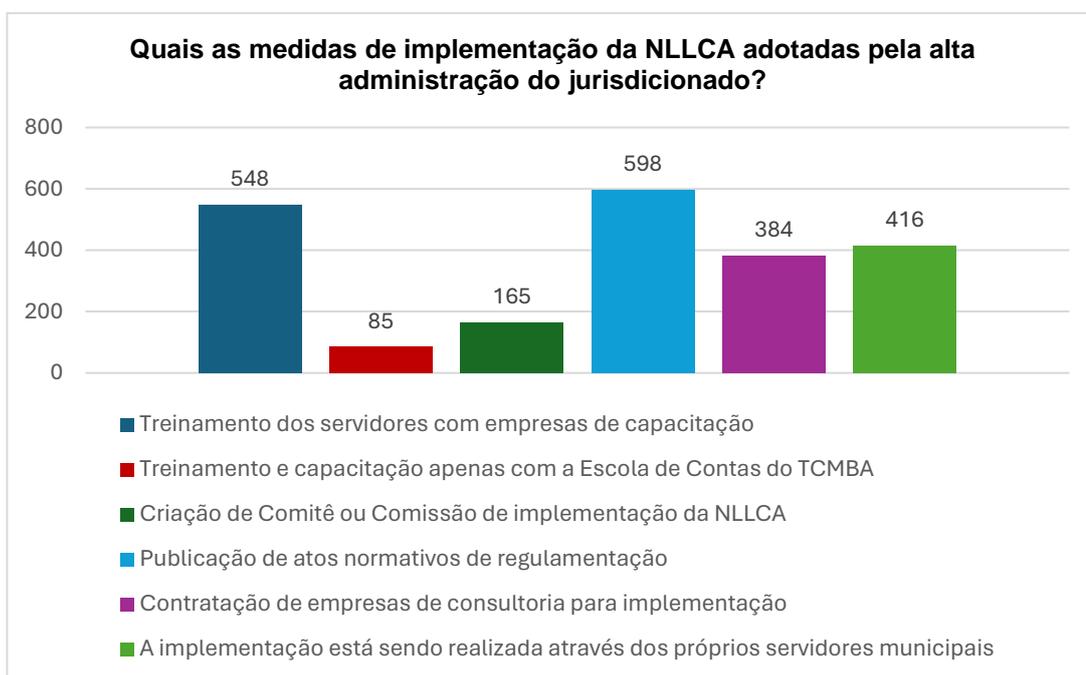
Em que pese a maioria dos jurisdicionados (647) terem respondido que já estavam se utilizando do novo regramento, preocupa o fato de 137 deles ainda não



terem iniciado esse processo, notadamente em razão da pesquisa ter sido realizada entre os meses de janeiro a março de 2024, quando o regramento antigo já havia sido revogado.

Em seguida, foi questionado: “3) Quais as medidas de implementação da NLLCA adotadas pela alta administração do jurisdicionado?”. Foram estabelecidas como opções de resposta as seguintes: a) Treinamento dos servidores com empresas de capacitação; b) Treinamento e capacitação apenas com a Escola de Contas do TCMBBA; c) Criação de Comitê ou Comissão de implementação da NLLCA; d) Publicação de atos normativos de regulamentação; e) Contratação de empresas de consultoria para implementação; f) A implementação está sendo realizada através dos próprios servidores municipais. Foi permitida a marcação de mais de uma resposta nesta questão. O Gráfico 5 assinala:

**Gráfico 5 – Medidas de implementação da NLLCA**



Diante dos dados apresentados, nota-se que a maioria dos municípios vem realizando ações de capacitação dos seus servidores, seja por meio de empresas particulares ou por meio da Escola de Contas do TCM/BA. Vê-se um número significativo de municípios que contrataram empresa de consultoria para a



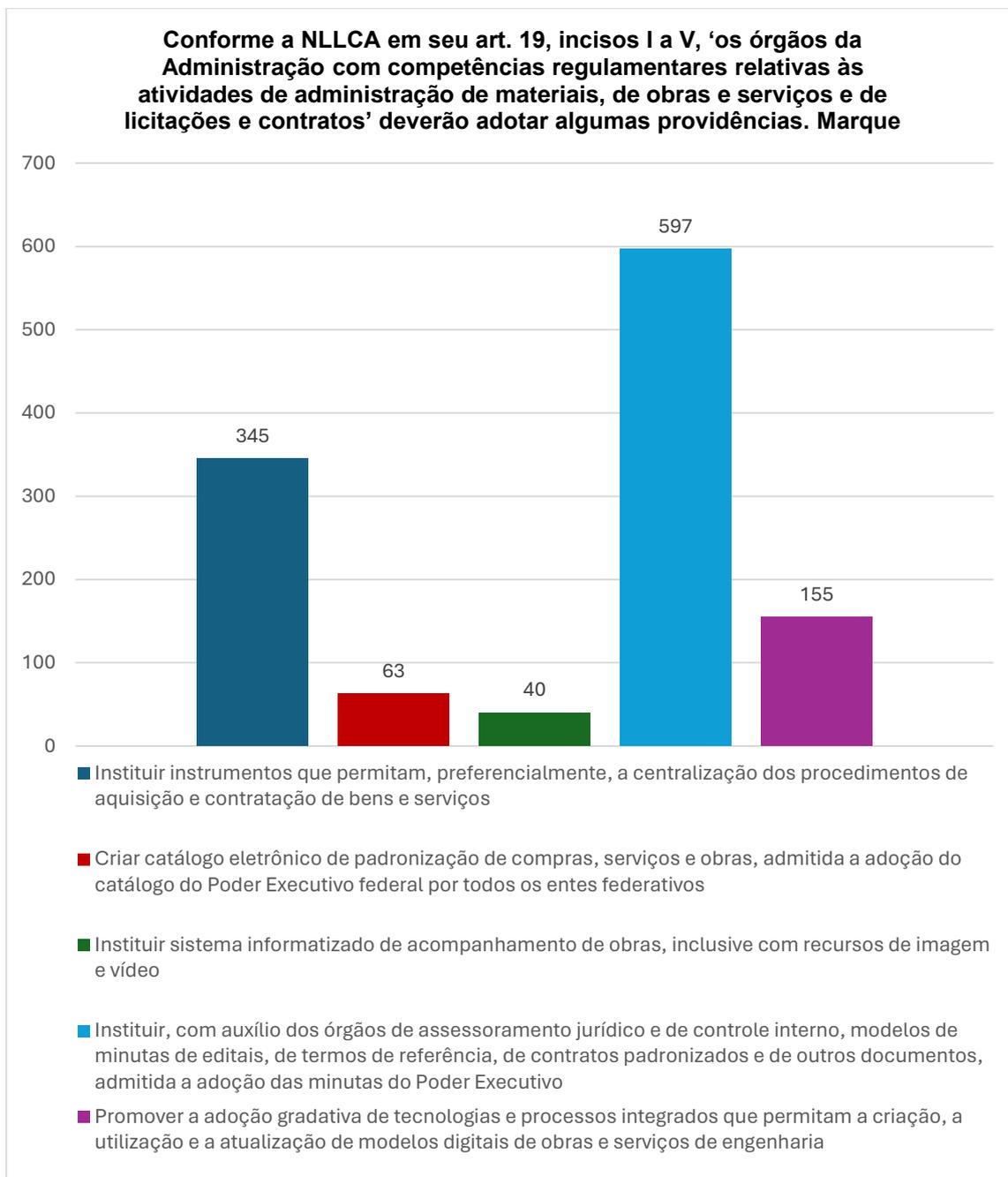
implementação (384), porém, houve um pequeno número de jurisdicionados que criaram Comitê ou Comissão de implementação da NLLCA, o que se destacaria como importante medida de Governança e boa prática de gestão e monitoramento da implantação.

Ainda sobre a adoção de procedimentos, fluxos de trabalho e práticas para implementação da Lei nº 14.133/2021, foi questionado: “9) Conforme a NLLCA em seu art. 19, incisos I a V, os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos’ deverão adotar algumas providências. Marque aquelas dispostas na referida norma já adotadas pelo jurisdicionado:”. Foram disponibilizadas as seguintes opções de resposta, sendo permitida a múltipla escolha:

- a) Instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
- b) Criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- d) Instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
- e) Instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- f) Promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia. Vejamos o Gráfico 6:



**Gráfico 6 – Instrumentos previstos na NLLCA e utilizados pelo jurisdicionado**



Destaca-se a adoção, pelos jurisdicionados, de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo. Esta ação, além de evitar erros na elaboração destes documentos, facilita a fiscalização a ser realizada por este Tribunal de Contas, notadamente nos processos de análise de editais. Também salta aos olhos



a maior necessidade de uso da tecnologia para realização dos procedimentos na NLLCA, visto que pequeno número de jurisdicionados (155) respondeu no sentido de promover adoção de tecnologias que permitam a criação, utilização e atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Por sua vez, apenas 63 jurisdicionados afirmaram terem criado catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a utilização do catálogo do Poder Executivo Federal. O catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras consiste em sistema informatizado, de gerenciamento centralizado, destinado a permitir a padronização dos itens a serem adquiridos pela administração pública que estarão disponíveis para a realização de licitação.

O catálogo pode ser usado também como uma fonte de informações para auxiliar o planejamento de licitações, permitir o conhecimento do histórico de aquisições efetivadas, o controle dos gastos atuais e ainda subsidiar o planejamento futuro a partir de adequada organização. Essa ferramenta favorece o planejamento de compras e o controle de fracionamento no ciclo das contratações. A satisfação da necessidade pública não está relacionada à concentração de todas as forças apenas na fase de escolha do melhor fornecedor, mas também na realização de adequado planejamento prévio e acompanhamento posterior do que foi comprado.

Importante ressaltar que o art. 19, §2º da Lei nº 14.133/2021 previu essas ferramentas não apenas como instrumentos de apoio, mas sim de uso obrigatório. Deste modo, o diagnóstico evidencia a necessidade de maiores esforços municipais para utilizá-las.

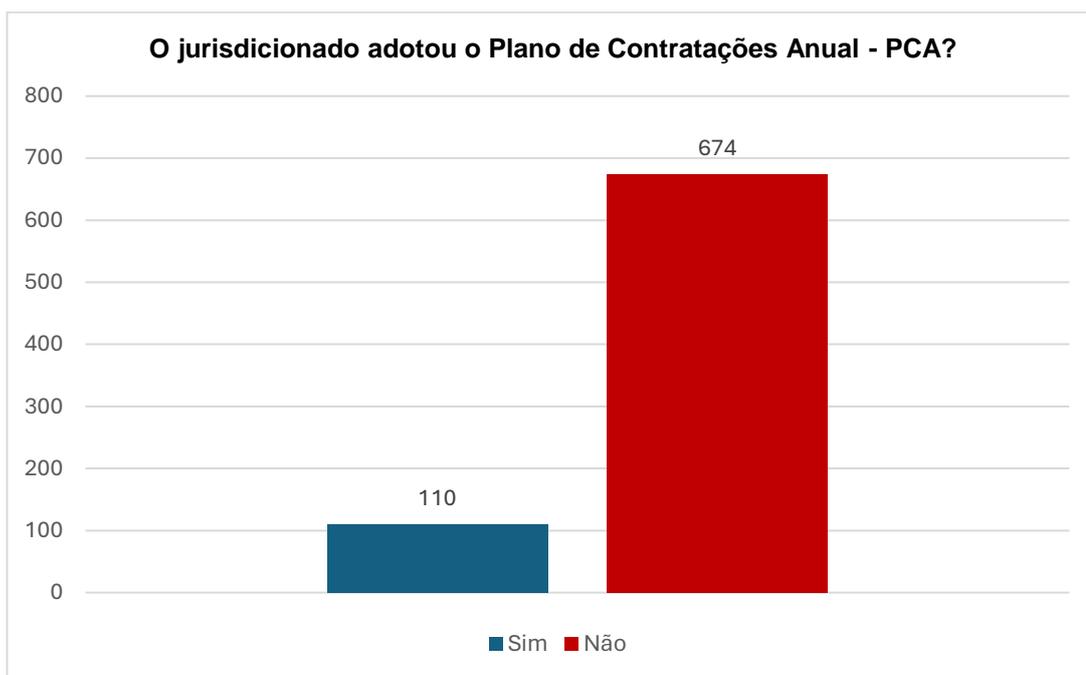
Quanto ao Plano de Contratações Anual (PCA), este tem previsão no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, que prescreve que: “a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”. Trata-se, portanto, de instrumento que inicia o planejamento das licitações. Nele, são projetadas todas as licitações e contratações para o ano subsequente, divididas por categorias ou tipos, em



compatibilidade com o orçamento, e no qual se definem prioridades e calendário.

Por isso, foi questionado: “2) O jurisdicionado adotou o Plano de Contratações Anual-PCA?”.

**Gráfico 7 – Adoção do Plano de Contratações Anual**



As respostas evidenciadas no Gráfico 7 demonstram baixíssima utilização desse importante instrumento de Governança, visto que 674 jurisdicionados afirmaram não utilizar o Plano de Contratações Anual. Em que pese a adoção do PCA não seja de caráter não obrigatório, a sua utilização se traduz em boa prática para o planejamento das contratações, vez que permite a racionalização das contratações públicas, aumento da eficiência, ganhos de escala, alinhamento com o planejamento estratégico e as Leis Orçamentárias, bem como maior transparência e controle social das políticas públicas e dos recursos nelas investidos, na linha inclusive de inúmeros julgados do TCU.

Na sequência, na questão 8 do “Diagnóstico situacional sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos”, foi perguntado: “8) O ente/poder tem divulgado os atos exigidos em sede de licitações e contratos administrativos abarcados pela nova Lei, através do Portal Nacional de Contratações Públicas



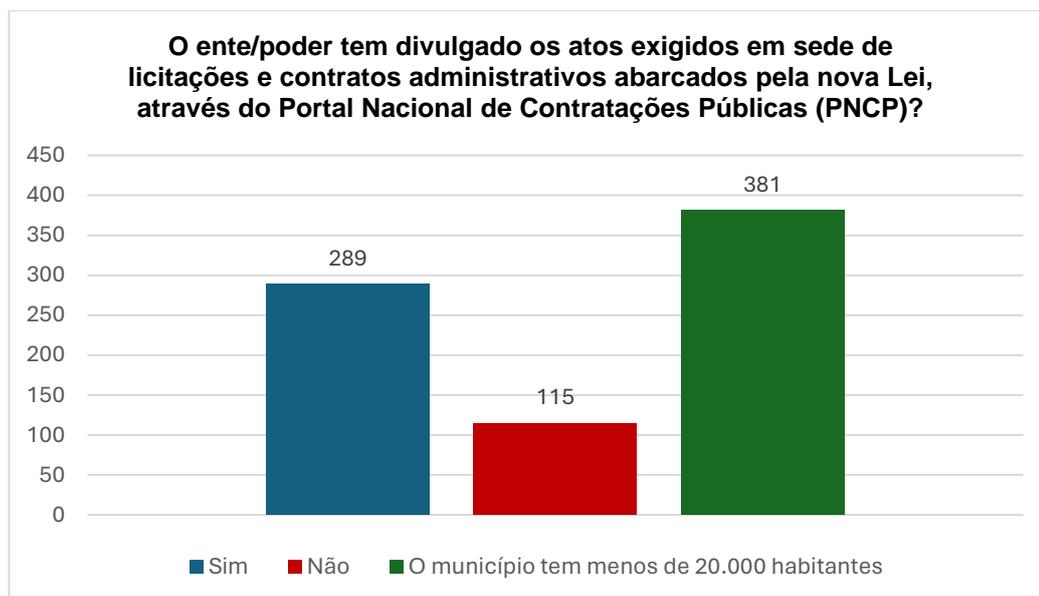
(PNCP)?”.

Conforme destacado no Relatório de Acompanhamento do TCU, inserido no processo nº TC 027.907/2022-8, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da Lei nº 14.133/2021, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

De acordo com o §1º do art. 174 dessa Lei, o PNCP é gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), um colegiado deliberativo de cunho nacional, cujo funcionamento e atuação são regulamentados pelo Decreto Federal 10.764/2021, sendo seu Regimento Interno aprovado por meio da Resolução SEGES/ME 1/2022. Conforme Comunicado nº 1/2023 da Seges/MGI, o PNCP já se encontra operacionalmente apto a viabilizar a divulgação centralizada e obrigatória dos atos essenciais praticados sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), relacionados no §2º de seu art. 174, em especial: a) os editais de licitação e seus respectivos anexos; b) os avisos de contratação direta; c) os contratos e os termos aditivos; d) as atas de registro de preços; e) os planos de contratação anuais; f) os catálogos eletrônicos de padronização; e g) os editais de credenciamento e de pré-qualificação e os respectivos anexos.

As respostas à Questão 8 supracitada podem ser vistas abaixo:

**Gráfico 8 – Divulgação no PNCP**





Observa-se que o número significativo de jurisdicionados (289) afirmou já estar divulgando os atos exigidos no PNCP, porém, grande número (115) afirmou ainda não fazer a divulgação. Destaca-se que a maioria dos respondentes afirmou tratar-se de município com menos de 20.000 habitantes, para os quais, nos termos do art. 176 da Lei nº 14.133/2021, foi estabelecido prazo de 6 anos (restando 03 anos, já que a NLLCA foi publicada em 01.04.2021) para cumprimento da obrigatoriedade de divulgação dos atos no PNCP. No entanto, ressalta-se que o TCMBA orientou até mesmo os municípios nesta condição a adotarem providências para a publicação no PNCP, por orientação do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, através da Recomendação CNPTC nº 01/2022.

Cumprido destacar que, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos.

Segundo Ronny Charles<sup>4</sup>, em sua obra, o PNCP “é muito mais do que um repositório para publicidade dos atos. Em uma perspectiva mais ampla, ele é um dos instrumentos ou regras disciplinadas pela Lei nº 14.133/2021 que melhor supera a visão legalista, procedimental e economicamente ineficiente, sacramentada na legislação anterior”. Segue o autor, chancelando que entre as novidades do novo diploma, a referida ferramenta é aquela “com maior potencial disruptivo”, em que pese reconheça as dificuldades e a necessidade de superação de grandes desafios na sua exploração.

Por fim, tem-se que o parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 ressalta a obrigação da alta administração dos órgãos e entidades administrativas de cuidar da **governança** das contratações, de modo a implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos para promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em

---

<sup>4</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12ª ed. Juspodivm: 2021. p. 813.

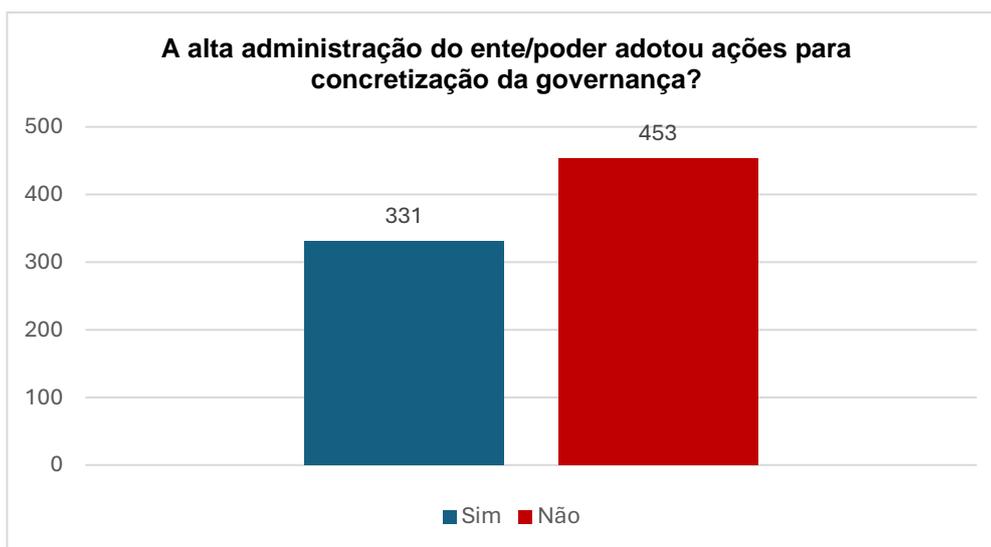


suas contratações.

Segundo Joel Niebuhr<sup>5</sup>, a boa governança depende de diversos fatores, dentre os quais se destaca a necessidade de definir processos, papéis e responsabilidades nas instâncias internas de cada órgão e entidade administrativa, considerando as realidades e limitações de cada um. Em relação às licitações e contratos, é preciso definir com clareza o fluxo de processos, quais agentes administrativos envolvidos em cada etapa e o que se espera deles, promovendo, assim, uma gestão por competências.

Então, foi questionado: “11) Conforme o parágrafo único do art. 11 da NLLCA, a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. A alta administração do ente/poder adotou ações para concretização da governança?”.

Gráfico 8 – Adoção do medidas de governança pela alta administração



<sup>5</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021. p. 414.



Percebe-se que grande número de jurisdicionados (453) afirmaram não ter adotado qualquer ação de governança. Compreende-se que tal mudança pode ser desafiadora, tendo em vista as dificuldades para implementação de ações e fluxos de liderança, estratégia e controle notadamente por municípios de pequeno porte.

Dentre os que marcaram positivamente para a adoção de ações de governança, também foi solicitado, no questionário, que relatassem quais haviam sido essas ações. Destacam-se as seguintes: a) capacitação de servidores; b) criação de comitê de governança; c) implantação de sistema para gestão e acompanhamento dos processos; d) realização de diagnósticos sobre o atual fluxo de contratações; e) reforço da segregação de funções em seus procedimentos; f) implementação de avaliação de riscos e resultados alcançados; g) reestruturação do setor de contratações e suas rotinas.

Com estes dados, encerra-se a seção que tratou da adoção de medidas de implementação da NLLC pela alta administração e passa-se à análise da segregação de funções para execução das licitações e contratos.

### **Categoria: Tratamento da segregação de funções para execução das licitações e contratos**

Uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 foi a de tornar a segregação de funções um princípio jurídico expresso, conforme consta no *caput* do seu art. 5º. Assim, a possibilidade dos normativos, organizarem, alocarem e distribuírem as competências os agentes administrativos que atuam nas licitações e contratos é limitada pelo princípio da segregação de funções<sup>6</sup>.

Parte-se da premissa de que a produção de certos atos gera conflito de interesses e, portanto, para evitar desvios, devem ser realizados por pessoas diferentes. No art. 7, § 1º, a Lei sinalizou o conteúdo do princípio da segregação de funções ao vedar a designação "(...) do mesmo agente público para atuação

<sup>6</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 103.



simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação”. Assim, devem ser atribuídas a diferentes pessoas as funções mais suscetíveis a risco.

Não se pode olvidar, por outro lado, a necessidade de uma certa prudência ou razoabilidade no que seria a segregação de funções, que guarda relação direta com a noção de risco. Nesta direção alerta o consagrado Ronny Charles<sup>7</sup>, de que “a correta defesa da segregação de funções não deve gerar o absurdo isolacionismo entre os agentes públicos que atuam nas contratações públicas”. E segue o doutrinador: “A participação ou cooperação no auxílio aos agentes que praticam atos precedentes ou posteriores, sem interferência na respectiva competência e responsabilidade, deve ser admitiva, até para a experiência possa ser compartilhada”.

Não por outras razões, o Tribunal de Contas da União já decidiu no sentido do pregoeiro não poder ser membro da equipe de apoio ou comissão de licitação (Acórdão nº 1278/2020 – Plenário), bem como sobre a impossibilidade da mesma pessoa ser pregoeira e fiscal do contrato (Acórdão nº 1375/2015 – Plenário).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos inovou no ordenamento jurídico trazendo a figura do agente de contratação, ao lado de mais dois responsáveis pela condução do certame licitatório, quais sejam o pregoeiro e a comissão de contratação. No seu art. 6º, inciso LX, a própria legislação trouxe os conceitos e atribuições de cada agente envolvido no processo de contratação pública. Assim, conceituou o agente de contratação (e por consequência, o pregoeiro) como pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12ª ed. Juspodivm: 2021. p. 86.

<sup>8</sup> MANASFI, Jamil; GUIOMARINO, Amanda. **Nova Legislação, Velhas Polêmicas: Afinal, o Agente de Contratação, Pregoeiro e Comissão de Contratação devem elaborar o Edital?**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/nova-legislacao-velhas-polemicas-afinal-o-agente-de-contratacao-pregoeiro-e-comissao-de-contratacao-devem-elaborar-o-edital/>



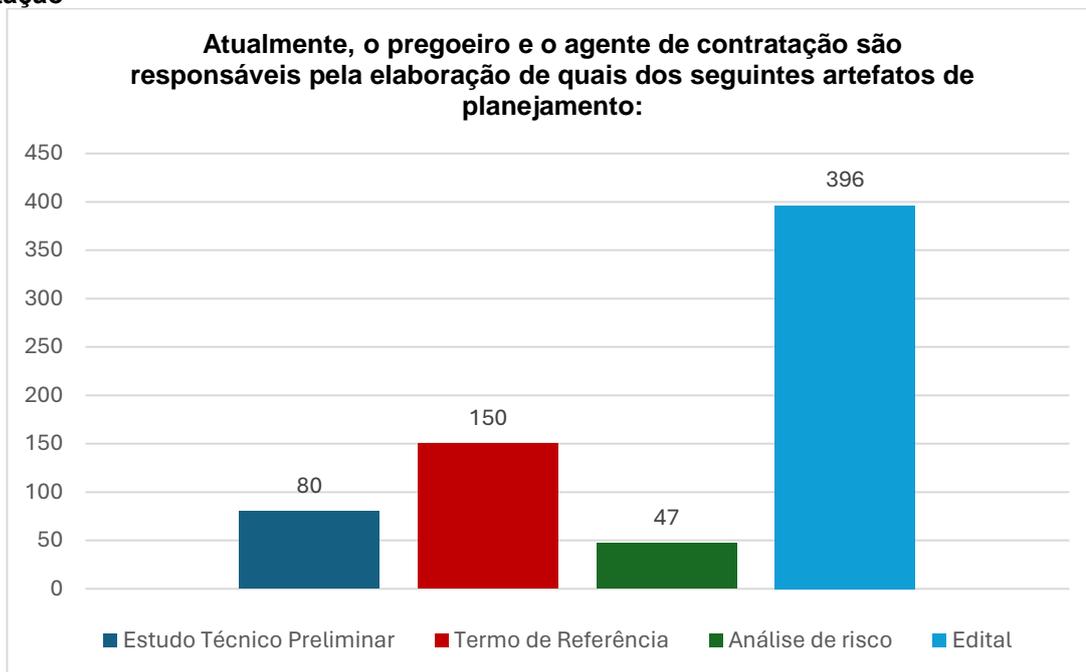
O art. 8º da citada Lei ainda estabelece que a licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

Portanto, no que diz respeito ao pregoeiro, agente de contratação ou comissão de contratação, da leitura do corpo normativo e doutrinário é possível extrair que suas atribuições precípuas estão relacionadas à **fase externa do certame**. Assim, não lhes incumbe a participação como “protagonista” da fase de planejamento (em que pese possa auxiliar as unidades demandantes, que têm a responsabilidade de elaborar os artefatos), assim como a elaboração, análise jurídica e revisão do edital, sendo estas atribuições de outros personagens, a exemplo da equipe de planejamento administrativa, assessor jurídico, controle interno, conforme o regulamento definir.

Pelas razões acima expostas, foi inserido no Diagnóstico o seguinte questionamento: “7) Diante da segregação de funções definida nos art. 5º, 7º, §1º, 169, §3º, II da Lei 14133/21, no âmbito do ente/poder, atualmente, o pregoeiro e o agente de contratação são responsáveis pela elaboração de quais dos seguintes artefatos de planejamento”. As respostas foram evidenciadas no Gráfico 10 abaixo:



Gráfico 10 – Artefatos de planejamento elaborados pelo pregoeiro e agente de contratação



Os dados acima demonstram que, em pelo menos 396 dos jurisdicionados, o pregoeiro e o agente de contratação são responsáveis pela elaboração do edital, o que, no contexto jurisprudencial do sistema normativo anterior, tinha grande resistência dos órgãos de controle, em especial o TCU, quanto a uma possível violação a segregação de funções; aspecto que, no âmbito da NLLCA, deve ser sopesado por dois motivos: o Termo de Referência - TR, substrato do edital, é elaborado pela unidade demandante e jamais pelo agente de contratação/pregoeiro, e neste caso existe pouco espaço para que este ao elaborar o edital altere termos definidos no TR. Outro aspecto que diminui o risco de atuação não escorreita do agente de contratação/pregoeiro elaborar o edital é que a própria NLLCA, no art. 19, inciso IV, estabelece que “Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos **deverão:** (...) IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos”; e



neste caso o risco de alguma interferência daqueles agentes públicos de licitação é diminuto, sobretudo em função das minutas padronizadas de edital.

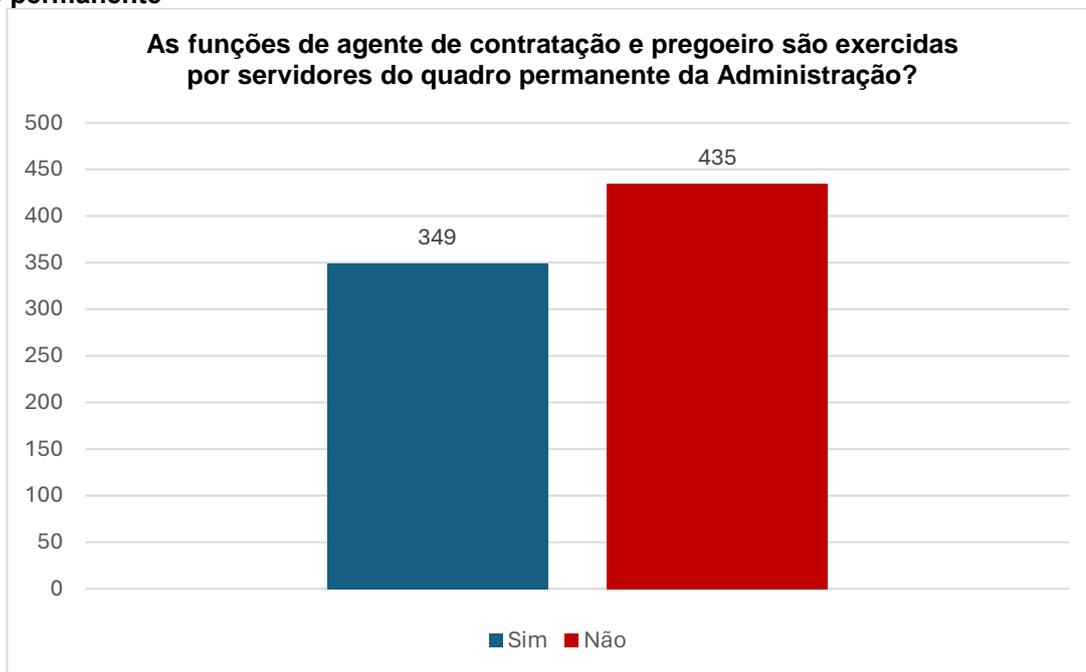
Logo, a definição da atuação do agente de contratação/pregoeiro na elaboração do edital será tratada nos regulamentos elaborados pelo ente.

De outro giro, tais agentes não devem ser responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência ou de Análise de Risco, e neste caso, verifica-se violação frontal à segregação de funções, conforme indicado por 277 jurisdicionados (80 - ETP, 150 - TR e 47 - AR), representando 45% (quarenta por cento) do total. Ressalta-se que suas atribuições devem, em regra, se ater à fase externa do certame, em que pese mais uma vez asseverando, podem e até mesmo devem colaborar/auxiliar (papel de codjuvantes) com a equipe de planejamento/setor de licitações/unidade demandante, estes que deverão ser protagonistas do processo de elaboração dos artefatos de planejamento mencionados.

Ainda há grande discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da necessidade daqueles que desempenhem as funções de agente de contratação e pregoeiro serem servidores do quadro permanente da Administração. Por isso, foi questionado: “6) As funções de agente de contratação e pregoeiro são exercidas por servidores do quadro permanente da Administração?”. As respostas são evidenciadas no Gráfico 11 abaixo:



**Gráfico 11 - Funções de agente de contratação e pregoeiro exercidas por servidores do quadro permanente**



Logo, se conclui que 44% (quarenta e quatro por cento) dos jurisdicionados responderam que o agente de contratação e o pregoeiro são do quadro permanente, em obediência à Lei nº 14.133/2021.

Importante salientar que, diferentemente da diretriz estabelecida pelo artigo 7º, para que os agentes públicos que desempenhem as funções essenciais à execução desta Lei sejam “preferencialmente” efetivos, no art. 8º, a Lei nº 14.133/2021 expressamente condiciona o exercício dessa função de agente de contratação ao servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública.

Não se deixa de atentar para o fato de que a formação de um pregoeiro ou agente de contratação exige tempo e que, por outro lado, a ausência de servidores efetivos capacitados e com experiência para exercer essas relevantes funções (pregoeiro e agente de contratação) podem aumentar os índices de irregularidades praticadas nas licitações por falhas de seus operadores.

Deste modo, os dados aqui levantados são importantes para auxiliar este Tribunal de Contas com aspectos fáticos e consequentialistas que podem ser considerados ao firmar interpretações sobre o art. 8º da Lei nº 14.133/2021 e a sua



aplicação imediata ou modulada, notadamente, ao considerar órgãos municipais de estrutura reduzida.

#### 4. CONCLUSÃO

O objetivo deste levantamento foi construir um Diagnóstico acerca do grau de regulamentação, implementação e estruturação dos municípios baianos no processo de execução da Lei nº 14.133/2021.

Após análise de todos os dados aqui expostos, três pontos podem ser ressaltados:

- O significativo número de jurisdicionados participantes que editaram regulamentação própria para dispor sobre a aplicação da NLLC. Contudo, muitas dessas normas não abrangeram aspectos como marco temporal de transição dos regimes jurídicos, matriz de competência e regulamentação do fluxo organizacional dos processos (aspectos essenciais à Governança);
- O significativo número de jurisdicionados participantes que estão contratando pela Lei nº 14.133/21. No entanto, as respostas revelam alguns entraves na implementação que estão alocados justamente nas questões estruturais atreladas à governança das contratações: ausência de desenvolvimento de uma política sistêmica de gestão de pessoas, ausência de instrumentos de macroplanejamento, tais como o Plano de Contratações Anual e baixa adesão às ferramentas tecnológicas;
- Deficiências na adoção de efetiva segregação de funções entre os agentes que atuam nas fases interna e externa dos certames, notadamente no que se refere ao desempenho de atribuições por servidores pertencentes aos quadros permanentes.

De fato, os municípios baianos ainda têm longa caminhada na trilha da preparação para a efetiva implementação da nova Lei, muito embora já tenham transcorrido três anos desde a sua edição. Além disso, observa-se a baixa utilização do Plano de Contratações Anual (PCA) e baixo número de registros no Portal Nacional



de Contratações Públicas (PNCP), denotando, até o momento, a baixa aderência da Administração Pública em geral a institutos novos ou reformulados para, em tese, atender às necessidades dos órgãos e entidades contratantes.

Dessa forma, justifica-se a continuidade dos trabalhos, por meio de processo de Acompanhamento, para realizar exame mais detalhado e preciso do nível de preparação e de efetiva implementação da nova lei, após definição de metodologia para formação de indicadores de mensuração. A intenção é não só mapear esse contexto de preparação/utilização da NLLC, mas identificar as causas que podem estar impactando na fluidez desse processo e avistar as medidas a serem implementadas nas próximas etapas do Acompanhamento.

O presente Levantamento ainda demonstrou a necessidade de realizar mais ações de capacitação junto aos jurisdicionados, obrigação incumbida aos Tribunais de Contas pelo art. 173 da Lei nº 14.133/2021. Os temas de enfoque devem ser, especialmente, a necessidade de adoção de medidas de governança, a exposição de boas práticas para governança de licitações e contratos, bem como a operacionalização da segregação de funções nos procedimentos licitatórios.

O Levantamento ainda expõe a necessidade deste Tribunal de Contas elaborar manuais e cartilhas que forneçam subsídios técnicos para que os municípios baianos possam aprimorar seus processos de implantação da NLLCA.

A presente ação fiscalizatória ainda revela a possibilidade de serem firmados Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) a fim de adequar procedimentos no âmbito dos jurisdicionados, notadamente para aqueles que sequer fizeram a regulamentação de dispositivos necessários da Lei nº 14.133/2021, assim como aqueles que não responderam o Questionário aplicado.

Ainda se ressalta que haverá continuidade destes trabalhos no âmbito da Rede Integrar, que, no âmbito da Ação nº 02 prevista para o ano de 2024, aplicará questionário a municípios pertencentes a diversos Estados. Este TCM/BA, por meio da Diretoria de Assistência aos Municípios, vem colaborando com o Grupo tanto na elaboração do questionário nacional quanto no exame dos resultados do trabalho.

Por fim, ressalta-se que as legislações municipais enviadas como respostas a este questionário, bem como a relação de processos licitatórios autuados em cada



município até o dia 29/12/2023 foram anexadas em banco de dados online (<https://tcmbahia.sharepoint.com/sites/DiagnosticoeregulamentadaLei14.1332021/Documentos%20Compartilhados/Forms/AllItems.aspx>), o qual será disponibilizado para consulta das Inspeorias e demais setores interessados do TCM/BA.

Nesse sentido, propõe-se que, como encaminhamento deste trabalho, seja dada ciência aos municípios baianos, bem como à Atricon, ao Tribunal de Contas da União (TCU), em especial ao Exmo. Ministro Benjamin Zymler, relator do Acórdão nº 2154/2023 – Plenário, visto que a referida Corte de Contas Federal vem realizando acompanhamento de implementação da Lei nº 14.133/2021, bem como ao Ministério Público Estadual, este que, conforme acordado em reunião com o TCM/BA e TCE/BA, elogiou a realização do presente diagnóstico e solicitou, na ocasião, o resultado deste trabalho, com objetivo de conhecer a atual realidade de regulamentação e implementação da NLLCA no âmbito dos jurisdicionados deste TCM/BA.

É o relatório.

Salvador, 06 de maio de 2024.

**Alessandro Prazeres Macedo**

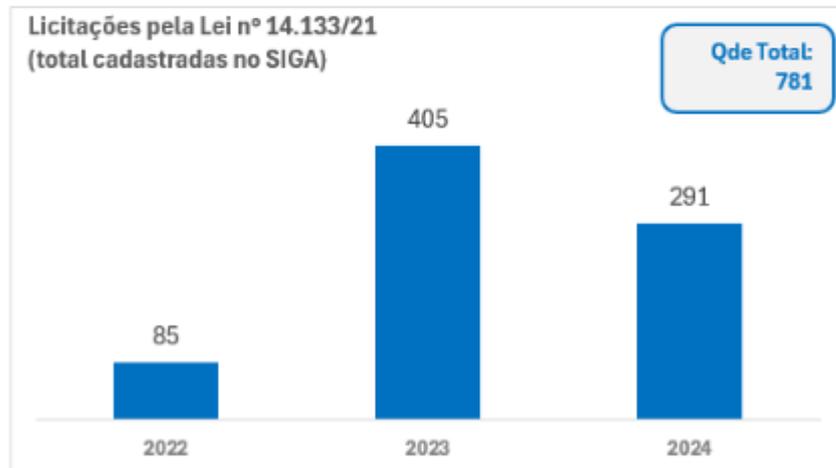
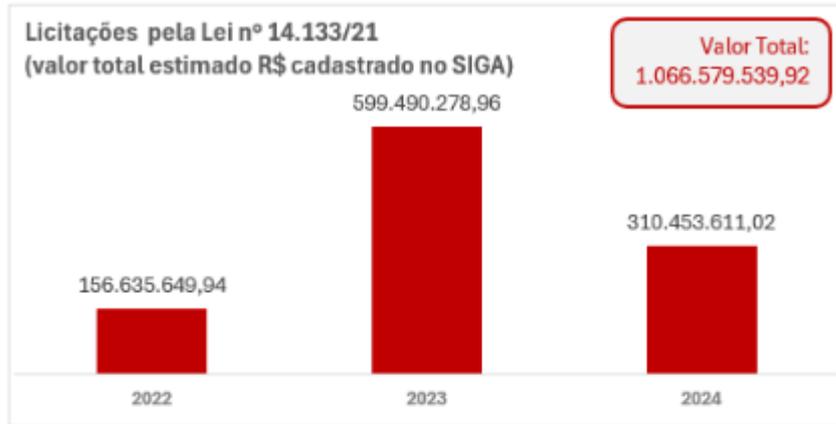
Diretor da Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM)

**Mariana Santos Coutinho da Silva**

Diretora-Adjunta da Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM)



## Apêndice 1 – Volume de recursos fiscalizados





## **Apêndice 2 – Diagnóstico situacional sobre a implementação da Lei nº 14.133/2021 nos municípios baianos**

### **TCM-BA - DIAGNÓSTICO SITUACIONAL SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 14133/2021 NOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA (TCM-BA) disponibiliza o Formulário “*Diagnóstico Situacional sobre a Implementação da Lei 14133/21*” para preenchimento pelos gestores das Prefeituras e Câmara municipais, tendo em vista os deveres atribuídos à “alta administração”, conforme estabelece o art. 11 da referida Lei.

Este formulário tem por objetivo avaliar a implementação da Lei 14133/21, assim como mapear o processo de regulamentação nos municípios baianos, que servirão para que este TCM/BA planeje suas ações fiscalizatórias e sobretudo, pedagógicas e orientativas, em colaboração com os municípios no processo de implantação e regulamentação na nova lei.

Tal questionário também busca contribuir com o diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que noticiou aos demais Tribunais de Contas, acerca do teor do Acórdão nº 2154/2023 – Plenário (Processo nº TC 027.907/2022-8), de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, prolatado na sessão de 25/10/2023, referente ao relatório de acompanhamento, que objetivou mensurar e acompanhar o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021 - NLLCA.

O preenchimento eletrônico das informações pelas Prefeituras e Câmaras Municipais deverá ocorrer até o dia xx de janeiro de 2024.

Em caso de dúvidas no preenchimento do formulário, pode ser enviado e-mail para [dam-duvidas@tcm.ba.gov.br](mailto:dam-duvidas@tcm.ba.gov.br)



São 11 (onze) questões contempladas neste questionário. Nos campos previstos para upload, é permitida a inserção de até 10 arquivos com tamanho de até 1 MB cada.

1) O jurisdicionado possui instrumento regulamentador para os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 - NLLCA que necessitam regulamentação?

SIM  NÃO

1.1 Em caso positivo realize upload do documento em pdf inserindo a TODA a regulamentação da referida Lei (leis, decretos, portarias ou outro instrumento normativo)

2) O jurisdicionado adotou o Plano de Contratações Anual-PCA?

SIM  NÃO

2.1) Em caso positivo realize upload do documento em pdf.

3) Quais as medidas de implementação da NLLCA adotadas pela alta administração do jurisdicionado? Marque as medidas adotadas:

- Treinamento dos servidores com empresas de capacitação.
- Treinamento e capacitação apenas com a Escola de Contas do TCMB.
- Criação de Comitê ou Comissão de implementação da NLLCA.
- Publicação de atos normativos de regulamentação.
- Contratação de empresas de consultoria para implementação.
- A implementação está sendo realizada através dos próprios servidores municipais.

4) O jurisdicionado publicou algum ato normativo (por exemplo, Decreto) sobre o marco temporal de transição dos regimes jurídicos (art. 191 da Lei 14133/21)?



SIM  NÃO

4.1) Em caso positivo realize upload do documento em pdf inserindo o ato normativo.

4.2) Em caso positivo, qual o marco de transição/ultratividade definido pela norma local?

- Autuação do processo administrativo de contratação.
- Estudo Técnico Preliminar.
- Termo de Referência.
- Publicação do Edital.

5) O jurisdicionado já está contratando pela Lei nº 14133/21 (através de licitações ou contratações diretas)?

SIM  NÃO

5.1) Em caso positivo, assinale a partir de quando o jurisdicionado iniciou o processo de contratação pela Lei 14133/21:

6) As funções de agente de contratação e pregoeiro são exercidas por servidores do quadro permanente da Administração?

SIM  NÃO

7) Diante da segregação de funções definida nos art. 5º, 7º, §1º, 169, §3º, II da Lei 14133/21, no âmbito do ente/poder, **atualmente**, o pregoeiro e o agente de contratação são responsáveis pela elaboração de quais dos seguintes artefatos de planejamento:

Estudo Técnico Preliminar – ETP.



- Termo de Referência – TR.
- Análise de Risco.
- Edital.
- Nenhuma das alternativas acima.

8) O ente/poder tem divulgado os atos exigidos em sede de licitações e contratos administrativos abarcados pela nova Lei, através do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)?

SIM  NÃO  O município tem menos de 20.000 habitantes – art. 176

9) Conforme a NLLCA em seu art. 19, incisos I a V, “os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos” deverão adotar algumas providências. Marque aquelas dispostas na referida norma já adotadas pelo jurisdicionado:

- Instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;
- Criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- Instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;
- Instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;
- Promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.



10) Conforme o parágrafo único do art. 11 da NLLCA, a alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

( ) SIM ( ) NÃO

10.1 Em caso positivo, quais ações adotadas pela alta administração do ente/poder para concretização da GOVERNANÇA?

11) Este TCM/BA solicita que seja encaminhada **apenas** a relação dos processos licitatórios ou de contratação direta autuados, ou cujo edital/aviso ou instrumento de contratação direta foi publicado até 29.12.2023.

(Atenção: Não devem ser encaminhados os processos de contratação, e sim apenas a relação destes, em formato excel)