

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 LICITAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS. MAPEAMENTO DAS PLATAFORMAS PRIVADAS DE PROCESSAMENTO DE CERTAMES LICITATÓRIOS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório excerto da instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), ratificada pelo corpo dirigente da mencionada unidade técnica (peças 66, 67 e 68):

I INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de relatório de acompanhamento realizado em decorrência da aprovação, em 21/9/2022, pelo Plenário desta Corte, de proposta de auditoria formulada pelo Eminent Relator, Min. Benjamin Zymler, nos seguintes termos (TC 001.445/2022-7, peça 10):*

Como é de conhecimento de todos, foi aprovada, no ano passado, a Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu o novo estatuto de licitações e contratos 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 novel regime estar plenamente em vigor, gostaria de externar minha preocupação com a sua baixa utilização, especialmente no âmbito da administração pública federal, que, em tese, teria melhores condições operacionais e estruturais para tanto.

Essa percepção é corroborada pela própria ausência de processos de denúncia e representação envolvendo a Lei 14.133/21, o que seria esperado se o novo regime estivesse sendo aplicado pelos órgãos e entidades, tendo em vista a sua complexidade e dificuldades intrínsecas.

Não se olvida que o novo estatuto admitiu o uso das normas licitatórias anteriores por mais dois anos, conforme o inciso II de seu art. 193. Porém, tinha, da minha parte, a expectativa de que a Lei 14.133/21 fosse utilizada de modo incremental nesse período, até porque o objetivo do legislador foi justamente permitir que esse intervalo servisse como aprendizagem das novas regras e institutos trazidos pela norma.

É importante ressaltar que a nova lei cria institutos novos e aperfeiçoa outros ainda não suficientemente testados. Dessa forma, é imprescindível que o TCU tutele o aspecto inovador da nova lei, de forma a diagnosticar as razões do grave retardamento mencionado.

Nesse cenário, gostaria de instar a Segecex a iniciar o planejamento de uma auditoria que pudesse medir, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para

a aplicação da Lei 14.133/21. Algo similar ao que fora feito no início da vigência da Lei 13.303/2016, que dispôs sobre o estatuto jurídico da empresa pública, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

2. Numa primeira etapa do trabalho, que resultou na elaboração do relatório de peça 53, focou-se na avaliação do estágio de regulamentação de pontos principais da lei e de desenvolvimento/adequação de sistemas pelo órgão central a tanto incumbido, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do, então, Ministério da Economia.
3. Mediante despacho de peça 56, o Ministro Benjamin Zymler determinou o retorno dos autos à unidade técnica a fim de que desse continuidade ao acompanhamento, observando-se os contornos e objetivos da proposta aprovada pelo Plenário.

II Contextualização da Fiscalização

4. Conforme texto original, a Lei 14.133/21 passaria a ter eficácia plena em 1º/4/2023, 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.
5. Contudo, em 31/3/2023, sobreveio a edição da Medida Provisória 1.167/2023 que prorrogou a vigência da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2022 e dos art. 1º a art. 47-A da Lei 12.462/2011, e postergou para 1º/1/2024 o início da efetiva utilização da Lei 14.133/21, concedendo-se, portanto, um prazo adicional para a sua obrigatoriedade. Na iminência da não apreciação, no mérito, da referida MP - o que, de fato, veio a ocorrer, implicando a perda da sua eficácia em 28/7/2023, foi editada, em 28/6/2023, a Lei Complementar 198/2023, prevendo em seu art. 3º a referida dilação.
6. Tal diferimento foi resultado, em especial, de provocação de entidades representativas dos municípios, como a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, e a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, que alegaram a necessidade de que os entes subnacionais dispusessem de maior tempo para promoverem as ações necessárias para adaptação aos novos procedimentos:

a edição da MP pelo governo atendeu a um pedido das prefeituras, pois a maioria delas ainda não conseguiu se adaptar às normas da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que exige treinamento de pessoal, mudança em rotinas administrativas e investimentos em tecnologia.

(Fonte: Agência Senado, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/29/comissao-da-mp-que-prorroga-prazo-da-nova-lei-de-licitacoes-define-plano-de-trabalho>)

7. Importante desde já pontuar que tais instituições (CNM e FNP) se constituem relevantes stakeholders nesse tema, cabendo participar-lhes a realização e, futuramente, os achados dessa ação de controle.
8. Ocorre, contudo, que há discussões em curso quanto a uma nova dilação de prazo (extensão da vacatio), inclusive com a propositura de Projetos de Lei na Câmara dos Deputados (1984/2023; 1139/2023; 934/2023 e 898/2023).
9. Diante desse cenário e de modo a contribuir com as discussões, reputou-se oportuno e conveniente, após conversas entabuladas com o Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator, proceder nesse momento ao levantamento de dados extraídos de bases públicas disponíveis (Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, e Portal de Compras do Governo Federal) que retratem o atual grau de utilização da Lei 14.133/21 sem prejuízo da continuidade do acompanhamento para, em fase posterior, atender integralmente a proposta aprovada pelo

Plenário.

10. Também foi consensuado com a Relatoria deste feito que o acompanhamento abrangerá órgãos e entidades das três esferas (União, Estados e entes subnacionais), motivando assim a inclusão no trabalho, em colaboração, da Unidade de Auditoria Especializada em Transferências da União (AudTransferências), conferindo maior extensão e capilaridade ao levantamento e oferecendo uma visão mais ampla da situação atual.

III Problema

11. A perspectiva da baixa utilização da Lei 14.133/21 pela Administração Pública como um todo, podendo acarretar falta de efetividade na utilização dos novos institutos criados e/ou aperfeiçoados pela NLLC, como por exemplo, governança, planejamento, mecanismos eletrônicos aplicados e transparência às contratações, consoante registrado na comunicação ao Plenário.

IV Objeto

12. Constitui objeto da presente fiscalização o levantamento e a mensuração do grau de maturação dos órgãos e entidades que integram a amostra para a efetiva implementação da Lei 14.133/21, nos seus aspectos mais relevantes.

V Objetivos e escopo

13. Conforme despacho originador do presente trabalho, são objetivos do acompanhamento mensurar e acompanhar, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturidade dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/21, identificando e avaliando os aspectos que possam estar dificultando a internalização deste novo estatuto licitatório, bem como incentivando e acompanhando em etapas posteriores o processo de utilização desta lei (TC 001.445/2022-7, peça 10).

14. Para seleção dos órgãos e entidades que farão parte do acompanhamento, foram utilizados os seguintes critérios:

a) na esfera federal: os entes da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações cadastrados na base de dados do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC (<https://sites.tcu.gov.br/verifique-adesao-pnpc/index.html>), limitados às suas unidades centrais (desconsideradas as fragmentações por regionais);

b) na esfera estadual: o Poder Executivo das 26 (vinte e seis) unidades da Federação e o Distrito Federal (sem desmembramentos por órgãos/entidades a eles vinculados); e

c) na esfera municipal: o Poder Executivo dos municípios com população superior a 20 mil habitantes (em número de 1.719), uma vez que representam, em conjunto, quase 90% do Produto Interno Bruto – PIB do país e 85% da sua população, conforme demonstrado no Apêndice 3.

VI Organização geral do presente relatório

15. O presente relatório, após a apresentação de capítulos introdutórios (Capítulos I – Introdução e VII – Visão Geral), está organizado por informações sobre os Riscos aos Objetivos da NLLC (Capítulo XIII), Variáveis de Acompanhamento e seus Limites de Tolerância (Capítulo XIV), Viabilidade do Acompanhamento (Capítulo XV).

16. Em seguida, apresenta-se o objetivo principal dessa etapa do Acompanhamento que consiste na análise e exposição do nível atual de utilização da Lei 14.133/21 (Capítulo XVI). Na sequência,

são incorporados os resultados e as análises acerca da utilização de plataformas eletrônicas de licitação (Capítulo XX), tendo em vista a relevância do tema e o momento considerado oportuno de análise do intenso uso dessas plataformas pelos entes subnacionais, ao que se seguem os próximos passos, a apresentação das conclusões e as propostas de encaminhamento formuladas (Capítulos XXI a XXIII).

17. As informações técnicas serão detalhadas na forma de apêndices ao presente relatório, conforme consta no sumário.

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

a) oferecer aos gestores públicos, federais, estaduais e municipais, um diagnóstico da atual situação de implementação da Lei 14.133/21;

b) sensibilizar as lideranças da necessidade de sua intervenção para adotar as práticas modernas de gestão das licitações e dos contratos preconizadas na NLLC;

c) identificar aspectos que possam estar dificultando a internalização da NLLC e divulgar medidas preventivas, corretivas e mitigadoras para tratá-los;

d) 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; e

e) oferecer parâmetros de comparação entre os entes públicos, estimulando assim uma competição saudável para a efetiva e integral implementação da Lei 14.133/21.

19. Por fim, registra-se que o presente trabalho observou as normas gerais de auditoria do Tribunal (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010 e as disposições do Manual de Acompanhamento TCU, edição 2018.

VII VISÃO GERAL

VIII Marco regulatório

20. *O Decreto 2.296/1862 marcou o início da abordagem de licitações no Brasil, regulamentando as arrematações de serviços sob a alçada do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Posteriormente, o Decreto-Lei 200/1967 trouxe uma reforma administrativa federal, mencionando pela primeira vez os "Princípios da Licitação". Nele foi instituída a concorrência, a tomada de preços e o convite como procedimentos prévios à contratação de serviços e à compra de bens e produtos.*
21. *Em seguida, foi estabelecido o Decreto-Lei 2.300/86, com normas gerais sobre licitações e contratos e que acresceu, às modalidades previstas no Decreto-Lei 200/1967, o concurso e o leilão.*
22. *Em 1993, a Lei 8.666/93 surgiu durante um período de redemocratização pós-ditadura militar. Esta lei estabeleceu os princípios fundamentais das licitações e contratos públicos, visando garantir a igualdade de condições para todos os concorrentes, bem como introduzindo diretrizes para a realização de processos justos e transparentes. Sua relevância reside na criação de um ambiente regulatório para promover a honestidade e a competição no setor público.*
23. *Em 2002, a Lei 10.520 introduziu o pregão como uma modalidade de licitação mais ágil e dinâmica, voltada para a aquisição de bens e serviços comuns. Essa inovação proporcionou um mecanismo mais eficaz para a obtenção de valores vantajosos e melhores condições de fornecimento. A regulamentação subsequente, como o Decreto 5.450/05 e o posterior Decreto 10.024/19, solidificou o uso do pregão eletrônico como uma ferramenta crucial no processo de aquisições governamentais.*
24. *Em 2011, a Lei 12.462 estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para atender a demandas de grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Este regime simplificou processos licitatórios, agilizando a realização de obras e serviços de engenharia e garantindo uma gestão mais eficiente dos projetos de infraestrutura.*
25. *Em 2016, entrou em vigor a Lei 13.303, denominada de "Lei da Responsabilidade das Estatais" ou simplesmente de "Lei das Estatais", e veio disciplinar a exploração direta de atividade econômica pelo Estado por intermédio de suas empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme previsto no art. 173 da Constituição Federal.*
26. *Em 1º de abril de 2021, entrou em vigor a Lei 14.133/21 ou a Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC. Fruto de um processo contínuo de aprimoramento e alinhamento das práticas governamentais com as demandas atuais, essa lei estabelece normas gerais para licitações e contratos administrativos, modernizou e atualizou os processos administrativos, incorporando princípios como sustentabilidade e inovação abrangendo os diversos níveis de administração pública. Em um esforço de modernização, a nova legislação promove inovações como gestão por competências e governança pública, alinhando-se aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.*
27. *Este novo ordenamento jurídico revogará as Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e arts. 1º a 47-A da Lei 12.462, de 2011, a partir de 1º/1/2024, por esaurimento temporal da eficácia jurídica-normativa.*

IX Objetivos-chave da NLLC

28. *A Lei 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:

a) 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;

b) 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;

c) sustentabilidade: a nova legislação incorpora critérios de sustentabilidade nas aquisições, incentivando a escolha de produtos e serviços que tenham menor impacto ambiental e social. Isso reflete a preocupação em promover a responsabilidade socioambiental nas compras públicas;

d) inovação: a Lei 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;

e) 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;

f) 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;

g) 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;

h) 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

i) 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.

29. Em conjunto, esses objetivos buscam transformar as compras públicas em um processo mais moderno, transparente e eficiente, alinhado às melhores práticas internacionais e voltado para o benefício da sociedade como um todo.

X Principais órgãos e partes interessadas

30. A Lei 14.133/21 se aplica a uma ampla gama de órgãos e entidades da Administração Pública no Brasil.

31. Conforme art. 1º da Lei 14.133/21, esse normativo abrange órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa, bem como os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

32. Entre as partes interessadas no relatório de acompanhamento a ser produzido, destacam-se o Plenário do TCU, de onde partiu a demanda para a realização do trabalho, e o Congresso Nacional, responsável pela edição da Lei 14.133/21.

33. Ademais, cabe mencionar as unidades do Poder Executivo Federal envolvidas na elaboração do Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações (PGRONLL), em

especial a Secretaria de Gestão e Inovação (SGI), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP), a Advocacia-Geral da União (AGU), envolvida no assessoramento dos órgãos em relação à elaboração de minutas e modelos, a Controladoria-Geral da União (CGU), sobretudo quanto à regulamentação acerca do Programa de Integridade e das sanções de que trata a Lei 14.133/21, bem como as demais entidades com competência regulamentar, conforme estabelecido na forma da lei.

XI Sistemas informatizados que contêm informações sobre o objeto

- 34. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da Lei 14.133/21, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.*
- 35. 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.*
- 36. Conforme Comunicado n. 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:*
- (i) os editais de licitação e seus respectivos anexos;*
 - (ii) os avisos de contratação direta;*
 - (iii) os contratos e os termos aditivos;*
 - (iv) as atas de registro de preços;*
 - (v) os planos de contratação anuais;*
 - (vi) os catálogos eletrônicos de padronização; e*
 - (vii) os editais de credenciamento e de pré-qualificação e os respectivos anexos.*
- 37. A adequação e a fidedignidade das informações e dos arquivos relativos às contratações disponibilizadas no PNCP são de estrita responsabilidade dos órgãos e entidades contratantes.*
- 38. Atualmente, há 122 portais integrados ao PNCP (<https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/portais-integrados-ao-pncp>, acesso em 1º/9/2023), porém entre eles, há sistemas que não são de licitações, são de contabilidade ou de gestão de contratos, por exemplo.*
- 39. O Sistema de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br), que tem uso obrigatório para os órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional (integrantes do SISG), consta como integrado ao PNCP. Destaque-se, entretanto, que não será objeto de avaliação neste acompanhamento as ações necessárias para a implementação das funcionalidades do PNCP e a compatibilidade do sistema Compras.gov.br àquele portal, porquanto esta matéria está sendo especificamente tratada no TC 044.559/2021-6.*

XII Implementação da Lei 14.133/21

- 40. Com a edição da Medida Provisória 1.167/2023 e, posteriormente, da Lei Complementar 198/2023, operou-se a prorrogação para 1º/1/2024 da efetiva aplicação da Lei 14.133/21, coexistindo até lá com as Leis 8.666/1993, 10.520/2022 e 12.462/2011.*

41. Tal circunstância tem especial relevância e impacto no enfoque dado ao acompanhamento: em um primeiro momento, previsto para se desenvolver no início de 2024, a avaliação terá por foco apurar o nível de preparação dos órgãos e entidades para sua efetiva implementação, ao passo que as demais fases/etapas já terão por mira a efetiva aplicabilidade da nova lei.

XIII RISCOS MAPEADOS QUE PODEM COMPROMETER O ALCANCE DOS OBJETIVOS

42. Os riscos relacionados à implementação e ao efetivo cumprimento da Lei 14.133/21, os quais originaram as questões de auditoria contidas na matriz de planejamento, encontram-se detalhados no Apêndice 5, a exemplo da regulamentação de tópicos da lei; da disponibilização de ações de capacitação/treinamento; da priorização de certames eletrônicos; do quantitativo de agentes públicos que exercem funções essenciais à execução da lei que satisfazem os requisitos dispostos (arts. 7º e 8º); da implementação de instrumentos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP); e da divulgação de dados e documentos no PNCP e em sítio eletrônico do órgão ou entidade.

XIV VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO E LIMITES DE TOLERÂNCIA

43. Com fundamento nos riscos inerentes identificados, foi possível selecionar variáveis para acompanhamento da implementação da Lei 14.133/21.

44. Além do risco inerente a que se relaciona, a metodologia de seleção dessas variáveis apresenta os limites de tolerância para cada uma, limites esses que funcionam como gatilho para a atuação do controle.

45. Considerando a previsão de continuidade do referido acompanhamento em trabalhos futuros, previu-se como limite de tolerância um prazo de seis meses, ou seja, a cada seis meses seria necessário realizar as ações do presente Relatório para acompanhar o grau de cumprimento da implementação de cada uma das variáveis identificadas.

46. Torna-se oportuno registrar que, na próxima ação deste Relatório, as informações obtidas das variáveis de acompanhamento vão 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.

47. Para isso, os riscos identificados foram agrupados em quatro ‘dimensões’ (governança, planejamento, fortalecimento dos controles e adoção de recursos tecnológicos, e produção e disponibilidade de dados, conforme **Error! Reference source not found. do Error! Reference source not found.**), que têm como propósito principal orientar a etapa posterior de elaboração dos indicadores de avaliação do grau de maturação dos órgãos/entidades para implementação do novo regramento, uma das demandas formuladas pelo Eminent Relator no despacho que demandou a fiscalização.

48. A classificação em ‘dimensões’ baseou-se nas premissas do Parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de examinar o Projeto de Lei 1.292/2015, conforme publicação no Diário da CD 205, Vol. I, de 11/12/2018 (p. 445-448), disponível em <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020181211002050000.PDF#page=405>.

49. Na tabela abaixo, apresentam-se as variáveis de acompanhamento associadas aos riscos identificados na Matriz de Planejamento que integra o Apêndice 6, com seus respectivos limites de tolerância e as questões de auditoria a que se vinculam:

Tabela 1 – Variáveis de Acompanhamento e Limites de Tolerância

QUESTÃO DE AUDITORIA 01 (QST-01): A alta administração dos órgãos ou entidades adotou ações e mecanismos de governança das contratações para implementação da Lei 14.133/21?		
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de	Risco

	Tolerância	Associado
<i>Grau (%) de constituição de Grupo de Trabalho, Comitê, Comissão ou equivalente para realização de estudos, diagnóstico e/ou planejamento relacionados à Lei 14.133/21.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-01</i>
<i>Grau (%) de edição de normas regulamentadoras próprias adaptadas à realidade local.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-02</i>
<i>Grau (%) de incremento de ações de capacitação/treinamento aos agentes públicos que desempenham funções essenciais à execução da Lei.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-03 e RIS-04</i>
<i>Grau (%) de realização de certames eletrônicos em relação aos presenciais.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-05</i>
<i>Grau (%) de órgãos ou entidades acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-05</i>
<i>Grau (%) de gravação, em áudio e vídeo, das sessões presenciais e/ou a não disponibilização de seu conteúdo para acesso ao público em geral.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-06</i>
<i>Grau (%) de agentes públicos existentes nos órgãos e entidades que satisfazem os requisitos previstos no art. 7º e 8º da Lei.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-07</i>
QUESTÃO DE AUDITORIA 02 (QST-02): <i>O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao planejamento das contratações para implementação da Lei 14.133/21?</i>		
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	Risco Associado
<i>Grau (%) de elaboração/implementação do Plano de Contratações Anual – PCA.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-08</i>
<i>Grau (%) de órgãos ou entidades que já estabeleceram modelos de minutas padronizadas (ex.: minutas padronizadas ETP, TRs, Projeto Básico, editais e termos de contrato etc).</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-09</i>
<i>Grau (%) de processamento de licitações e contratações diretas com base na Lei 14.133/21.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-10</i>
<i>Grau (%) de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP nas contratações realizadas.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-11</i>
<i>Grau (%) de utilização de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-12</i>
QUESTÃO DE AUDITORIA 03 (QST-03): <i>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?</i>		
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	Risco Associado
<i>Grau (%) de implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo pela alta administração do órgão ou entidade.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-13</i>
<i>Grau (%) de existência no órgão ou entidades dos setores relacionados à primeira e segunda linhas de defesa.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-14 e RIS-15</i>
QUESTÃO DE AUDITORIA 04 (QST-04): <i>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?</i>		
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	Risco Associado
<i>Grau (%) de adoção de sistemas eletrônicos que dão suporte aos</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-16</i>

<i>processos de contratação (automatização dos processos).</i>	<i>meses</i>	
<i>Grau (%) do uso de plataforma eletrônica diverso do Compras.gov para realização de licitações sem a devida justificativa da sua vantajosidade.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-17</i>
<i>Grau (%) de disponibilização de dados e informações requeridas por Lei no sítio eletrônico do órgão ou entidade.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-18</i>
<i>Grau (%) de inserção de dados no PNCP.</i>	<i>Prazo: a cada 6 meses</i>	<i>RIS-19</i>

XV VIABILIDADE DO ACOMPANHAMENTO

50. No momento da conclusão deste Plano de Acompanhamento, avizinha-se a data inicial de aplicação da Lei 14.133/21 (menos de quatro meses até então), de modo que, dada a inequívoca importância do tema, faz-se oportuna e conveniente a realização de ações de controle, mediante a aplicação de questionário e o emprego de indicadores.
51. Como ciclos do trabalho, vislumbra-se uma primeira rodada de avaliação a ser executada no início de 2024, abrangendo os três primeiros meses da NLLC, tido como período de maior risco (fase inicial de convívio e aplicação da Lei), o que possibilitará, em certa medida, mensurar como se deu a preparação dos órgãos e entidades integrantes da amostra do presente trabalho visando à adequação aos ditames e institutos trazidos pela novel legislação. Para as demais etapas, sugere-se sejam realizadas em intervalos de 6 (seis) meses ao longo de toda a fase de execução do presente RACOM, conforme indicado na tabela anterior (limites de tolerância).
52. A esse respeito, cabe registrar a recente comunicação oriunda da Atricon/CNPTC através do Ofício Conjunto nº 005/2023, quanto ao resultado da pesquisa realizada entre 20/4 e 21/7/2023 sobre a utilização da nova lei de licitações, a partir da qual foram obtidas 2.498 respostas, oriundas de municípios de praticamente todos os Estados da Federação. Três pontos foram ressaltados no bojo do referido documento:
- a) o significativo número de municípios participantes que editaram regulamentação própria para dispor sobre a aplicação da NLLC. Contudo, muitas dessas normas não abrangeram aspectos como matriz de competência e regulação do fluxo organizacional dos processos (aspectos essenciais à governança);
 - b) as respostas revelam que os entraves na implementação 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 e baixa adesão às ferramentas tecnológicas (na maioria dos casos são utilizados sistemas eletrônicos apenas para a realização de licitação e estes, em parte significativa, são privados);
 - c) em muitas respostas é informado que não há uma diferenciação entre atividades de 2ª e 3ª linhas de defesa, havendo nos respectivos municípios apenas o "controle interno", restando ausente a imprescindível unidade de auditoria.
53. A íntegra das respostas se encontram disponíveis em https://docs.google.com/spreadsheets/d/1qKf3hHxfQAaduQRRwf0BZ8hwyOGyBcRA/edit?usp=drive_link&ouid=110053359476202051269&rtpof=true&sd=true e, pelo volume de participação, certamente serão consideradas no decorrer do presente trabalho.
54. A propósito, a Atricon se constitui importante stakeholder nesse tema, cumprindo dar-lhe ciência do trabalho e dos achados.
55. Assim, uma vez preenchidos os pressupostos de relevância e oportunidade, de disponibilidade de informação em fontes internas e externas, de alocação de pessoal com conhecimento técnico adequado sobre o objeto do trabalho, e identificadas as variáveis de controle e os respectivos limites de tolerância, conclui-se pela viabilidade do acompanhamento.

XVI NÍVEL DE UTILIZAÇÃO DA LEI 14.133/21

56. Com o objetivo de contribuir para a análise do atual estágio de adaptação das organizações públicas para a realização de contratações sob a égide da Lei 14.133/21, a equipe de auditoria, com o apoio do Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (NDSejus), obteve a extração de dados de licitações e contratos do PNCP relativa ao período de 1º/8/2021 a 20/7/2023 (não foi possível juntar os arquivos de dados na forma de peça deste processo, em virtude dos respectivos tamanhos e do formato Excel, razão pela qual são tratados como itens não digitalizáveis, cuja localização encontra-se mencionada na guia, de mesmo nome, da peça 65).
57. Os dados de tal período abrangem 173.002 processos de contratação bem-sucedidos divulgados no PNCP (desconsiderados, portanto, os processos de contratação anulados, revogados e suspensos).
58. Com base nesses dados, apresentamos, a seguir, o panorama geral das contratações divulgadas no PNCP, 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 das três esferas de governo (União, Estados e Municípios).
59. Para permitir comparações importantes entre a utilização da legislação antiga e da lei nova, promoveu-se também a extração de dados de licitações do portal público Compras.gov.br relativos ao período de agosto de 2021 a julho de 2023. No total, os dados abrangem 196.136 licitações realizadas por todos os órgãos e entidades, de todas as esferas, que utilizam, por obrigação ou por opção, a referida plataforma para a realização de certames.
60. Os dados a seguir apresentados estão organizados de modo a apresentar informações preliminares úteis para as questões de auditoria propostas no presente trabalho.

XVII Diagnóstico geral da utilização da Lei 14.133/21

61. Antes de adentrar na questão principal trazida pelos dados do PNCP — que é o nível de utilização da nova lei —, expõe-se, a seguir, e sucintamente, aspectos gerais da aplicação do referido diploma legal, como modalidades mais utilizadas e a adoção de formas eletrônicas de licitação:

Tabela 2 – Quantidades de processos de contratação pela Lei 14.133/21 e totais homologados.

Modalidade	Compras	Compras (% do total)	Total Homologado (R\$)	Total Homologado (% do total)
Pregão - Eletrônico	29.582	17,1%	15.299.905.336,40	44,2%
Inexigibilidade	13.433	7,8%	9.589.360.873,97	27,7%
Dispensa	128.048	74,0%	8.093.835.055,67	23,4%
Concorrência - Eletrônica	912	0,5%	1.184.813.017,68	3,4%
Concorrência - Presencial	134	0,1%	281.018.806,10	0,8%
Pregão - Presencial	451	0,3%	112.358.181,16	0,3%
Credenciamento	380	0,2%	59.369.423,41	0,2%
Leilão - Eletrônico	39	0,02%	7.234.000,00	0,0%
Concurso	14	0,01%	0,00	0,0%
Pré-qualificação	1	0,001%	0,00	0,0%
Leilão – Presencial	8	0,005%	0,00	0,0%
Total Geral	173.002	100,0%	34.627.894.694,39	100,0%

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de ago/21 a jul/23 – Visão consolidada de todas as esferas de governo e todos os poderes.

Tabela 3 – Quantidades de processos de contratação pela Lei 14.133/21 (visão por esferas de governo).

MODALIDADE	Estadual/ DF	% do total	Federal	% do total	Municipal	% do total	Total Geral	% do total
FORMA ELETRÔNICA	12.350	99,80%	73.541	100%	86.518	99,10%	172.409	99,6%
<i>Dispensa</i>	9.103	73,7%	64.068	87,1%	54.877	63,0%	128.048	74,0%
<i>Pregão – Eletrônico</i>	1.278	10,3%	3.278	4,5%	25.026	28,7%	29.582	17,1%
<i>Inexigibilidade</i>	1.846	14,9%	6.144	8,4%	5.443	6,2%	13.433	7,8%
<i>Concorrência – Eletrônica</i>	43	0,3%	42	0,1%	827	0,9%	912	0,5%
<i>Credenciamento</i>	78	0,6%	2	0,0%	300	0,3%	380	0,2%
<i>Leilão – Eletrônico</i>		0,0%		0,0%	39	0,0%	39	0,0%
<i>Concurso</i>	1	0,0%	7	0,0%	6	0,0%	14	0,0%
<i>Pré-qualificação</i>	1	0,0%		0,0%		0,0%	1	0,0%
FORMA PRESENCIAL	3	0,02%	0	0,0%	590	0,70%	593	0,40%
<i>Pregão – Presencial</i>	1	0,008%		0,0%	450	0,5%	451	0,3%
<i>Concorrência – Presencial</i>	2	0,016%		0,0%	132	0,2%	134	0,1%
<i>Leilão - Presencial</i>		0,000%		0,0%	8	0,0%	8	0,0%
Total Geral	12.353	100,0%	73.541	100,0%	87.108	100,0%	173.002	100,0%

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de ago/21 a jul/23.

62. Da base do PNCP avaliada, tendo por referência o volume global de operações bem sucedidas, isto é, que atingiram o objetivo de selecionar fornecedores, expurgadas revogações, anulações e certames frustrados/desertos (173.002 contratações), verifica-se que os atos vinculados a contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) compõem a parcela preponderante dos registros, representando 82% (141.481 contratações) da quantidade de total de contratações e 51% (R\$ 17,6 bilhões) do total homologado.
63. No tocante às modalidades de licitação expressamente previstas na Lei 14.133/21 (art. 28), destacam-se 30.033 contratações promovidas mediante Pregão (presencial ou eletrônico), montante que corresponde a 17,4% da totalidade dos registros. As demais modalidades de licitação divulgadas no PNCP (Concorrência, Concurso e Leilão) tiveram, em conjunto, 1.107 registros, denotando participação pouco expressiva de 0,6% do volume financeiro total de operações. Cabe observar que não se confirmou a divulgação no PNCP de contratações fundamentadas em Diálogo Competitivo, novel modalidade instituída pelo art. 28, inciso V, da Lei 14.133/21.
64. Quanto aos procedimentos auxiliares das licitações, nos termos previstos no art. 78 da Lei 14.133/21, verificam-se não só contratações processadas mediante Sistema de Registro de Preços (para as quais não há uma linha específica na tabela acima, por estarem incluídas no âmbito de diversas modalidades), mas também, em patamar muito reduzido, a ocorrência Credenciamento e Pré-qualificação (381 registros), que representaram 0,2% do total de operações.

Tabela 4 – Totais homologados em contratações/procedimentos baseados na Lei 14.133/21.

MODALIDADE	Estadual/D F (R\$ milhões)	% do total	Federal (R\$ milhões)	% do total	Municipal (R\$ milhões)	% do total	Total Geral (R\$ milhões)	% do total
FORMA ELETRÔNICA	4.749	100,0 %	13.293	100,0 %	16.193	97,6%	34.234	98,9%

MODALIDADE	Estadual/D F (R\$ milhões)	% do total	Federal (R\$ milhões)	% do total	Municipal (R\$ milhões)	% do total	Total Geral (R\$ milhões)	% do total
Pregão Eletrônico	2.962	62,4 %	1.995	15,0%	10.343	62,4%	15.300	44,2%
Inexigibilidade	467	9,8%	8.225	61,9%	898	5,4%	9.589	27,7%
Dispensa	760	16,0 %	3.052	23,0%	4.282	25,8%	8.094	23,4%
Concorrência Eletrônica	560	11,8 %	21	0,2%	604	3,6%	1.185	3,4%
Credenciamento	0	0,0%	0	0,0%	59	0,4%	59	0,2%
Leilão Eletrônico	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	7	0,0%
Concurso	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Pré-qualificação	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
FORMA								
PRESENCIAL	0	0,0%	0	0,0%	393	2,40%	393	1,10%
Pregão Presencial	0	0,0%	0	0,0%	112	0,7%	112	0,3%
Concorrência Presencial	0	0,0%	0	0,0%	281	1,7%	281	0,8%
Leilão Presencial	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total Geral	4.749	100,0 %	13.293	100,0 %	16.587	100,0 %	34.628	100,0 %

Fonte: dados do PNCP, no período de ago/21 a jul/23.

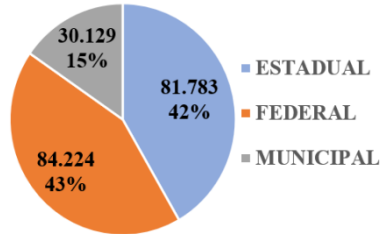
65. A tabela logo acima, dedicada a mostrar somente os montantes homologados em cada modalidade, complementa as duas anteriores, que evidenciaram a quantidade de processos de contratação por modalidade. Essas duas visões são necessárias, porque há modalidades ou tipos de procedimento que, embora apresentem grandes quantidades de processos (como a dispensa), não possuem montante homologado na mesma proporção da referida quantidade (os processos de dispensa possuem, no geral, valores de homologação menores que os decorrentes de modalidades de licitação).
66. Além disso, com base nas duas tabelas anteriores, verifica-se a preponderância das formas eletrônicas de contratação no âmbito dos registros constantes do PNCP (99,6% dos registros), sendo residual a adoção da forma presencial (0,40% dos registros).

XVIII Nível de utilização da Lei 14.133/21

67. Os dados constantes do PNCP contemplam apenas as contratações realizadas sob a égide da Lei 14.133/21, razão pela qual não é possível, com base nesses dados, aferir o nível de utilização da referida nova lei em comparação com a utilização das Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011, cujos registros não estão no portal em questão.
68. De qualquer modo, foi possível obter os dados do sistema público federal Compras.gov.br, os quais, embora estejam longe de contemplar a totalidade das licitações de todas as instituições destinatárias das regras da Lei 14.133/21, especialmente em se tratando de municípios (a maioria dos municípios usam plataformas privadas de licitação), constituem um ótimo indicador do grau de utilização desse novo diploma legal, ao menos para o universo de entes federais, considerando que o referido sistema é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), do Governo Federal.

69. Além disso, em que pese o sistema *Compras.gov.br* não seja de utilização obrigatória por Estados e Municípios, parte expressiva da respectiva base de dados obtida refere-se a licitações conduzidas por esses entes subnacionais, conforme expressa o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Quantidade de licitações registradas no *Compras.gov.br*, por esfera de governo.

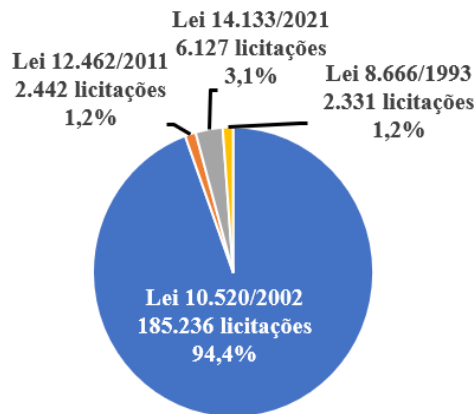


Fonte: dados do *Compras.gov.br*, no período de ago/21 a jul/23 (total de 196.136 licitações), abrangendo todas as leis de licitação vigentes nesse período (Leis 14.133/21, 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011).

70. Como se observa no gráfico acima, as licitações feitas pelos entes subnacionais por meio do *Compras.gov.br* representam 57% do total de certames (11.912 registros), enquanto as licitações federais representam parcela menor, de 43% das licitações. Ainda assim, é necessário ressaltar que a fatia de licitações pertencente aos entes subnacionais nada mais é que uma amostra da totalidade de licitações realizadas por esses entes, que, por não serem obrigados a utilizar o *Compras.gov.br*, se valem, na maior parte dos casos, de outros sistemas de licitação, em especial os privados.

71. Feita essa contextualização sobre a fonte dos dados a seguir apresentados, expõe-se agora o grau de utilização da Lei 14.133/21, em comparação com os demais diplomas legais:

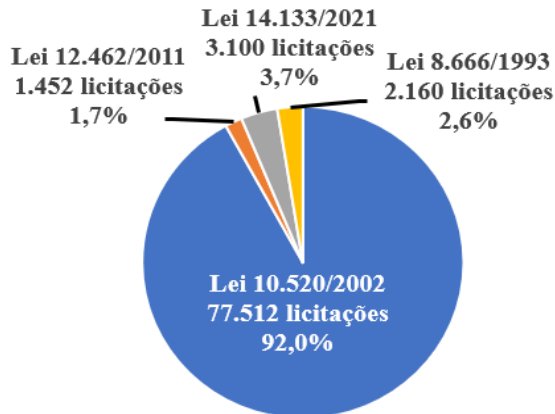
Gráfico 2 – Utilização da Lei 14.133/21 em comparação com a utilização da legislação coexistente.



Fonte: Base de dados do *Compras.gov.br*, no período de ago/21 a jul/23 (total de 196.136 licitações. Dados não incluem as contratações diretas)

72. Quanto aos dados acima apresentados, estes revelam o baixo uso, especialmente no âmbito federal, da Lei 14.133/21 nos mais de dois anos de transição já transcorridos, uma vez que apenas 3,1% dos processos licitatórios do período, realizados no *Compras.gov.br*, foram feitos com fundamento na nova lei. Mesmo quando se observam apenas as licitações de entidades e órgãos classificados como federais, não há mudança em relação ao baixo uso da Lei 14.133/21, conforme gráfico a seguir:

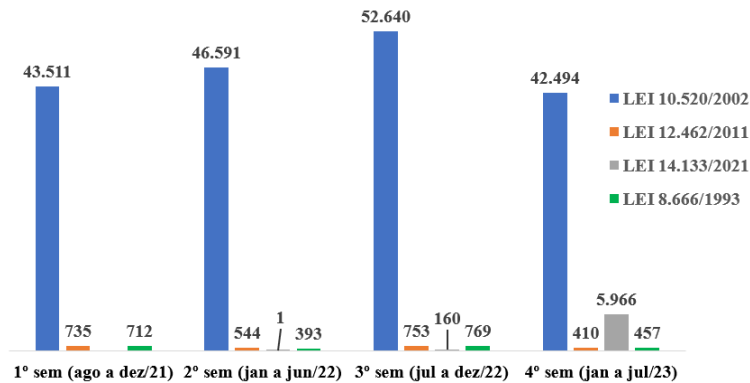
Gráfico 3 – Utilização, no âmbito federal, da Lei 14.133/21 em comparação com a utilização da legislação coexistente.



Fonte: Base de dados do Compras.gov.br, no período de ago/21 a jul/23 (total de 196.136 licitações. Dados não incluem as contratações diretas)

73. Já o gráfico a seguir sinaliza que, apesar dos mais de dois anos de transição já transcorridos, a realização de licitações (excluídas, assim, as contratações diretas) com base na Lei 14.133/21 recebeu impulso, ainda que de forma incipiente, a partir do primeiro semestre de 2023, conforme indicam os dados do Compras.gov.br:

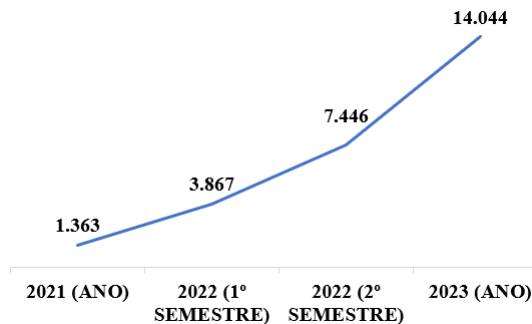
Gráfico 4 – Evolução, por semestre, da utilização da Lei 14.133/21 para realização de licitações.



Fonte: dados do Compras.gov.br, no período de ago/21 a jul/23. Dados incluem apenas licitações, excluídas, assim, as contratações diretas.

74. Quanto aos dados do PNCP, estes apresentam a evolução da média mensal de contratações com base na Lei 14.133/21:

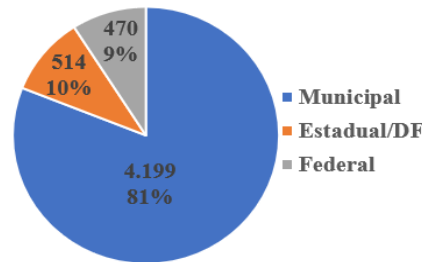
Gráfico 5 – Evolução da média mensal dos registros do PNCP.



Fonte: dados do PNCP. No ano de 2021, foram considerados 5 meses, de agosto a dezembro de 2021. Em 2023, foram considerados 7(sete) meses, de janeiro a 20/7/2023.

75. Os dados do PNCP corroboram a constatação de crescimento acentuado, no primeiro semestre de 2023, da média mensal de contratações com base na Lei 14.133/21. Porém, no caso do PNCP, o crescimento da utilização da Lei 14.133/21 não se concentra apenas no primeiro semestre de 2023, pois inclui os processos de contratação direta (muito utilizados desde o início da transição entre legislações fixada no novo estatuto de licitações), processos esses que não estão nos dados do Compras.gov.br (os dados do Compras.gov.br abrangem apenas contratações por meio de licitações).
76. Em virtude da evolução da participação das entidades públicas na realização de licitações com base na Lei 14.133/21, o quadro atual de participação, por esfera de governo, se apresenta da seguinte forma:

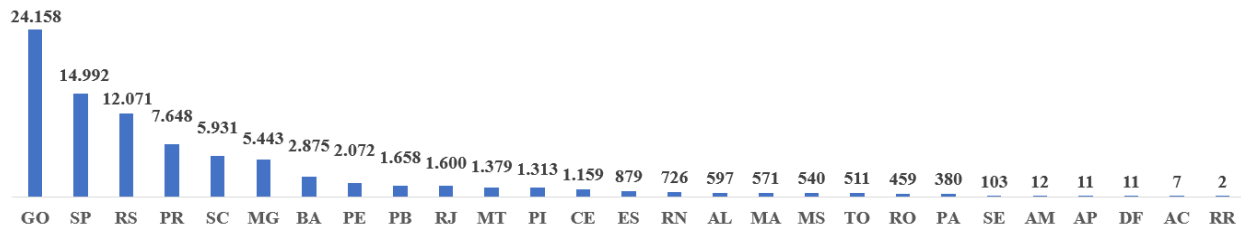
Gráfico 6 – Quantidade de unidades administrativas com registros de contratação no PNCP.



Fonte: dados do PNCP.

77. É importante registrar que, em virtude das dimensões do país e da quantidade de entes integrantes da Federação, a utilização da Lei 14.133/21 varia regionalmente, sendo pertinente observar a quantidade de compras por estados e por municípios, conforme gráficos a seguir (ressalve-se que, consoante informado acima, 82% dessas contratações são diretas, por dispensa ou inexigibilidade):

Gráfico 7 – Quantidade de processos de contratação municipais divulgados no PNCP, por UF.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

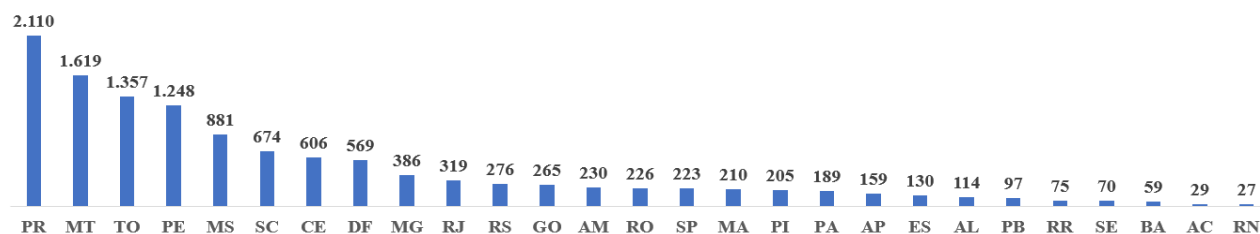
Tabela 5 – Quantidade de processos de contratação municipais divulgados no PNCP, por UF.

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras municipais	Percentual do total geral
1º	GO	24.158	27,7%
2º	SP	14.992	17,2%
3º	RS	12.071	13,9%
4º	PR	7.648	8,8%
5º	SC	5.931	6,8%
6º	MG	5.443	6,2%
7º	BA	2.875	3,3%
8º	PE	2.072	2,4%
9º	PB	1.658	1,9%
10º	RJ	1.600	1,8%
11º	MT	1.379	1,6%

<i>Nº de ordem</i>	<i>UF</i>	<i>Quantidade de compras municipais</i>	<i>Percentual do total geral</i>
12º	PI	1.313	1,5%
13º	CE	1.159	1,3%
14º	ES	879	1,0%
15º	RN	726	0,8%
16º	AL	597	0,7%
17º	MA	571	0,7%
18º	MS	540	0,6%
19º	TO	511	0,6%
20º	RO	459	0,5%
21º	PA	380	0,4%
22º	SE	103	0,1%
23º	AM	12	0,0%
24º	AP	11	0,0%
25º	DF	11	0,0%
26º	AC	7	0,0%
27º	RR	2	0,0%
	Total Geral	87.108	100,0%

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

Gráfico 8 – Quantidade de processos de contratação estaduais divulgados no PNCP.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

Tabela 6 – Quantidade de processos de contratação estaduais divulgados no PNCP.

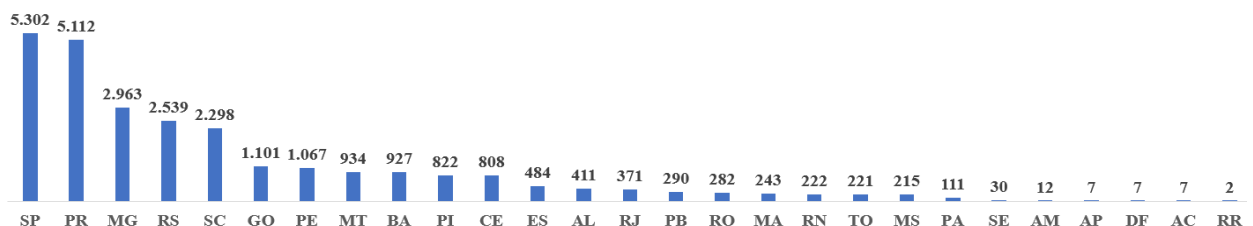
<i>Nº de ordem</i>	<i>UF</i>	<i>Quantidade de compras estaduais</i>	<i>Percentual do total geral</i>
1º	PR	2.110	17,1%
2º	MT	1.619	13,1%
3º	TO	1.357	11,0%
4º	PE	1.248	10,1%
5º	MS	881	7,1%
6º	SC	674	5,5%
7º	CE	606	4,9%
8º	DF	569	4,6%
9º	MG	386	3,1%
10º	RJ	319	2,6%
11º	RS	276	2,2%
12º	GO	265	2,1%

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras estaduais	Percentual do total geral
13º	AM	230	1,9%
14º	RO	226	1,8%
15º	SP	223	1,8%
16º	MA	210	1,7%
17º	PI	205	1,7%
18º	PA	189	1,5%
19º	AP	159	1,3%
20º	ES	130	1,1%
21º	AL	114	0,9%
22º	PB	97	0,8%
23º	RR	75	0,6%
24º	SE	70	0,6%
25º	BA	59	0,5%
26º	AC	29	0,2%
27º	RN	27	0,2%
	Total	12.353	100,0%

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

78. Com base nas tabelas e gráficos acima, verifica-se que a quantidade de procedimentos processados com base na Lei 14.133/21 não segue, a princípio, uma proporcionalidade com o tamanho da economia do estado envolvido, pois o Estado de Goiás reúne maior quantidade de processos de contratação municipais sob a égide da nova lei do que estados com economia/PIB bem superior, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná.
79. De qualquer modo, esse é apenas um dos muitos recortes possíveis para verificação do nível de implementação de contratações com amparo na nova lei. Por exemplo, quando se trata de verificar a quantidade de processos municipais de contratação com a exclusão de contratações diretas (dispensas e inexigibilidades), a situação se modifica, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 9 – Quantidade de processos de contratação municipais divulgados no PNCP, excluídos os de contratação direta.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023.

80. No âmbito municipal, os dados acima (Tabela 3) informam 25.026 registros no PNCP de pregões eletrônicos realizados com base na Lei 14.133/21 entre agosto/2021 e julho/2023.
81. Como a plataforma *Compras.gov.br* é pouco utilizada pelos entes subnacionais – conforme será exposto ao longo deste relatório – valeu-se a equipe, com a finalidade de melhor mensurar, de forma estimativa, qual seria a proporção do número de registros no Portal frente ao volume de licitações processadas naquela mesma modalidade, no mesmo período, de consulta aos sítios das quatro plataformas privadas mais utilizadas pelos entes subnacionais, mapeadas quando do tratamento do capítulo XX deste relatório (**Error! Reference source not found.** do Apêndice 7).

Os dados se encontram espelhados na tabela a seguir (evidências dos resultados juntadas à peça 64):

Tabela 7 – Cálculos projetados do número de certames municipais

<i>Plataforma eletrônica(*)</i>	<i>Quant. Pregões</i>
<i>Portaldecompraspublicas</i>	87.888
<i>BLL</i>	81.697
<i>BNC</i>	21.504
<i>Licitanet</i>	19.425
Total	210.514

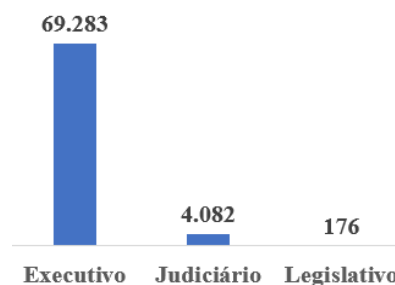
Período compreendido pela consulta: 2/8/2021 a 31/7/2023.

(*) A plataforma licitações-e, do BB, não foi considerada por não estar ainda integrada ao PNCP.

Fontes de consulta e metodologia de projeção encontram-se no Apêndice 4.

82. Confrontando-se um e outro, verifica-se que os pregões eletrônicos registrados no Portal, realizados sob a égide da Lei 14.133/21, representam menos de 12% do total de certames veiculados nessa modalidade, o que serve como um termômetro da baixa e residual utilização da Lei 14.133/21 também no âmbito municipal, ressaltando que as projeções/cálculos são otimistas, com base em visão conservadora, porquanto consideradas quatro das plataformas mais utilizadas.
83. Apesar do leve incremento na utilização da Lei 14.133/21 verificado em 2023, infere-se do contexto observado que o lapso temporal concedido com o intuito de permitir aos órgãos e entidades operadores da lei se estruturarem e se prepararem para tanto não tem sido usado para essa finalidade, quer seja na esfera federal, estadual ou municipal, donde se conclui que eventual nova prorrogação apenas terá o condão de manter o atual estado de coisas.
84. Quanto à esfera federal, destacam-se, a seguir, os processos de contratação sob a Lei 14.133/21 por poder, e, na sequência, os órgãos/entidades com maior realização de publicações, no PNCP, de processos de contratação com base na Lei 14.133/21:

Gráfico 10 – Quantidade de processos de contratação da esfera federal divulgados no PNCP, por poder.



Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023. Incluem contratações diretas ou mediante licitação.

Tabela 8 – As 31 Unidades Federais com maior quantidade de processos de contratação, excluídas as contratações diretas.

<i>Unidade Federal</i>	<i>Quantidade de processos de contratação</i>
<i>INST. FED. DE EDUC., CIENC. E TEC. DE SÃO PAULO</i>	85
<i>HOSPITAL U. CASSIANO ANTONIO DE MORAIS</i>	74
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA</i>	66
<i>COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPR</i>	64

<i>Unidade Federal</i>	<i>Quantidade de processos de contratação</i>
<i>EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES</i>	52
<i>HOSPITAL DAS CLIN DA UNIV FED DE UBERLÂNDIA</i>	49
<i>HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE GOIÁS</i>	45
<i>EBSERH - H U PROF POLYDORO ERNANI DE S THIAGO</i>	43
<i>COMPLEXO HOSPITALAR DO CEARÁ</i>	42
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DO PIAUÍ</i>	40
<i>HOSPITAL UNIV. M^o APARECIDA PEDROSSIAN</i>	39
<i>SENADO FEDERAL</i>	38
<i>HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE MINAS GERAIS</i>	37
<i>HOSPITAL ESCOLA DA UNIV. FEDERAL DE PELOTAS</i>	37
<i>COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPA</i>	36
<i>SERPRO - SEDE BRASÍLIA</i>	33
<i>HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE PERNAMBUCO</i>	33
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA</i>	31
<i>HOSPITAL UNIV. DR. MIGUEL RIET CORREA JUNIOR</i>	28
<i>HOSPITAL UNIV DA UNIVERSIDADE FEDERAL AMAPA</i>	28
<i>SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL/MT</i>	27
<i>HOSP ENS DR WASHINGTON ANTONIO BARROS</i>	27
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE JUIZ DE FORA</i>	26
<i>UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS/RS</i>	23
<i>JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RJ</i>	23
<i>CBDE</i>	23
<i>TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2A. REGIAO</i>	21
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO JÚLIO MULLER</i>	21
<i>FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC</i>	21
<i>CONSELHO REG.DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO PR</i>	21
<i>HOSPITAL UNIVERSITÁRIO ONOFRE LOPES</i>	19

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/2021 a julho/2023.

85. Merece destaque a proeminência, na tabela acima, das unidades hospitalares na divulgação de processos de contratação com base na Lei 14.133/21, pois correspondem a 21 das 31 unidades listadas.

XIX Limitações no uso dos dados do PNCP

86. Foram detectadas falhas de alimentação do PNCP, as quais, embora não tenham inviabilizado a realização dos exames constantes deste capítulo do relatório, devem ser registrados, tendo em

vista a possibilidade de atuação para melhoria da qualidade dos registros inseridos no referido portal.

87. As falhas, que estão detalhadas no Apêndice 4, referem-se à: a) ausência de alimentação de dados do poder ou da esfera de governo a que pertence a unidade administrativa responsável pela licitação (possuem a informação “não se aplica” nos dados relativos a poder e esfera); b) contratações sem indicação do critério de julgamento e do modo de disputa (possuem a informação “não se aplica” para os dois campos de dados em questão) e; c) contratações com valor estimado ou homologado igual a zero, ainda que sejam contratações na situação de divulgadas pelo PNCP (e não de outras situações, como revogadas ou anuladas).

Tabela 9 – Consolidação dos registros de contratações com falhas potenciais ou reais.

Campo de dado com possível falha	Quantidade de contratações
TOTAL ESTIMADO	7.347
TOTAL HOMOLOGADO	21.844
PODER	71.260
ESFERA	904
CRITÉRIO DE JULGAMENTO	51.089
MODO DE DISPUTA	70.430
Registros Distintos	126.795
	73,3%
Total de Registros	173.002

Fonte: dados do PNCP, relativos ao período de agosto/21 a julho/23.

88. Diante da quantidade expressiva de possíveis lacunas de alimentação dos dados, e considerando que tramitam neste Tribunal os autos do TC 044.559/2021-6, tendo por objeto o acompanhamento da implementação do referido portal, entende-se oportuno levar tal fato ao conhecimento da equipe responsável pelo trabalho, para que promova o devido tratamento, na forma da proposta de encaminhamento constante deste relatório.

XX MAPEAMENTO DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS DE LICITAÇÃO E QUESTÕES CONEXAS

89. Dados obtidos do Portal Nacional de Contratações Públicas, complementados por outras fontes, também possibilitaram traçar um diagnóstico do uso, país a fora, de plataformas eletrônicas para processamento de licitações e contratações diretas, mensurando-se o grau de utilização das ferramentas públicas e daquelas desenvolvidas e oferecidas por empresas privadas.
90. Muito embora o escopo principal do trabalho esteja voltado à coleta e análise de dados do emprego da Lei 14.133/21, a equipe se deparou com a atualidade e a relevância do tema, razão pela qual trouxe-o à baila no bojo deste relatório.
91. Referido levantamento, promovido nesse estágio do acompanhamento, teve por pano de fundo as motivações adiante indicadas e tem correlação com um dos riscos relevantes mapeados pela equipe (RIS-17, QST-04, da Matriz de Planejamento, Apêndice 6).
92. Recentemente, as Cortes de Contas vêm voltando sua atenção a questões relacionadas ao uso de portais eletrônicos privados para realização de licitações, de que são exemplos posicionamentos recentes do TCE-ES, TCE-RJ e do TCE-SC, reproduzidos abaixo:

Decisão Monocrática 00982/2023-3

Processo 03438/2023-1

Relator: Conselheiro Sebastião Ranna de Macedo

(ratificada pela Decisão 02308/2023-9 – Plenário, sessão de 22/8/2023)

(<https://www.tcees.tc.br/em-cautelar-tce-es-determina-troca-do-sistema-de-licitacoes-utilizado-por-municipios/>)

Só podem ser adotados sistemas eletrônicos de licitação que sejam gratuitos ou que cobrem taxas autorizadas pela legislação (Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, e Lei 14.133/21).

ACORDÃO Nº 015300/2023-PLENV

Processo TCE-RJ nº 242.911-1/22

Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman

Plenário Virtual: 13/02/2023

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. NÃO UTILIZAÇÃO. COMPRASNET. JUSTIFICATIVA.

A adoção de sistema diverso do portal COMPRASNET, disponibilizado sem custos tanto para os órgãos e entidades que desejem fazer uso, bem como aos licitantes, deve ser robustamente fundamentada por meio de estudo técnico preliminar ou documento equivalente, mormente de modo a explicitar o porquê da escolha de sistema oneroso em detrimento de soluções tecnológicas gratuitas.

Acórdão nº 2043/2021 – Tribunal Pleno

Processo 273240/20

Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães

Consulta: Contratação direta de empresa fornecedora de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico. Dispensa de licitação em razão do pequeno valor. Impossibilidade. Conhecimento e resposta.

I – Responder à consulta formulada pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa no sentido de que:

- a contratação de plataforma digital para a realização de pregão eletrônico deve ser precedida de estudo acerca das soluções tecnológicas existentes, não contemplando apenas o critério financeiro;

- caso se entenda vantajosa a contratação de plataforma não disponibilizada gratuitamente (v.g. o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia), e existindo possibilidade de competição entre interessados, a realização de licitação é forçosa;

- os custos de manutenção das plataformas digitais não mantidas por órgãos públicos são suportados diretamente pelos participantes de licitações (e, indiretamente, pela Administração Pública), não se podendo dispensar a respectiva licitação com fulcro no disposto no art. 24, II, da Lei 8.666/93.

(<https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sessao-19-08-21-processo-273240-20-acordao-n%C2%BA-2043-21-tribunal-pleno/337141/area/242>)

93. De igual forma, o TCU foi instado a se pronunciar acerca da forma de remuneração dessas plataformas, proferindo, em sessão de 31/5/2023, o Acórdão 1121/2023-Plenário, da Relatoria do Exmº Sr. Ministro-Substituto, Augusto Sherman Cavalcanti, com a seguinte ementa:

DENÚNCIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES RELACIONADOS A CONTRATAÇÕES REALIZADAS POR MUNICÍPIO. CONVÊNIO. UTILIZAÇÃO DE SISTEMA DE MERCADO PARA PREGÕES ELETRÔNICOS. OITIVA. POSSIBILIDADE COBRANÇA. NECESSIDADE DE MODICIDADE DOS VALORES. CIÊNCIA.

[...]

9.3.1. utilização, em pregões eletrônicos realizados com recursos federais, de sistema informatizado que exige o pagamento de taxas dos licitantes, sem que a plataforma preveja a possibilidade de pagamento pela participação dos interessados em um único determinado, e não apenas por meio de planos de assinatura (trimestral, semestral e anual), e sem comprovação, nos respectivos processos licitatórios, de que o valor cobrado dos licitantes destina-se ao ressarcimento dos custos incorridos com o uso e a disponibilização do sistema e/ou ficar de acordo com as condições de mercado, sob termos que não se coadunam com o art. 5º, III, da Lei 10.520/2002 e não encontram amparo nos requisitos taxativos de habilitação (arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993; arts. 62 a 70 da Lei 14.133/21).

94. Digno de registro, ainda, o bem aprofundado trabalho realizado pela Controladoria-Geral da União, cujos resultados estão consubstanciados na Nota Técnica 2556/2023/Maranhão, de 7/8/2023 (peça 59), o qual teve sua gênese em demanda do Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE/MA), em que noticiadas “irregularidades na utilização do portal de compras públicas ‘BR Conectado’ por diversos municípios maranhenses, notadamente em decorrência da suposta cobrança indevida e abusiva de valores tanto ao ente público quanto aos interessados em participar de certames”, o que acabaria “por restringir o caráter competitivo das licitações, conforme representações aportadas nas Ouvidorias do Ministério Público”.
95. A abordagem contemplou uma série de ‘questões sensíveis’, como os custos de transação e a avaliação da competitividade (na perspectiva da relação entre cobrança de altos valores pelo uso da plataforma versus o número de participantes). Agregou, ainda, o mapeamento da utilização de portais por prefeituras daquele Estado, demonstrando a relevância e atualidade da discussão. Pela propriedade da referida peça técnica, a equipe procurou se apropriar, na presente análise, de alguns de seus argumentos.
96. Em face de todo esse contexto, aliado ao fato de que a Lei 14.133/21 - cujo início da vigência se avizinha - menciona a possibilidade da utilização de plataformas fornecidas por pessoas jurídicas de direito privado, na forma de regulamento (art. 175, § 1º); bem como estimula o uso, como regra, de licitações no formato eletrônico, o que por certo resultará no incremento do número de contratações desse tipo de serviço por parte dos órgãos/entidades a ela submetidos, entendeu-se por bem realizar, nessa fase da fiscalização, o mapeamento dos portais utilizados pelos entes subnacionais – já que em nível federal há a obrigatoriedade de emprego do <https://www.gov.br/compras/pt-br>.
97. Na definição da amostra, procedeu-se ao recorte para contemplar os municípios com população superior a 20 mil habitantes (totalizando 1.719 municípios), à vista do disposto no inciso II do art. 176 da mesma Lei, o qual concedeu lapso maior para adaptação daqueles de menor porte a alguns aspectos da NLLC.
98. O objetivo do levantamento, num primeiro momento, foi de trazer uma visão concreta da variedade e do grau de utilização dos portais privados e públicos disponíveis, especialmente o Portal de Compras do Governo Federal.
99. Os dados gerais coletados, estratificados por unidade da federação e ordenados por ordem decrescente de concentração de uso das plataformas privadas, evidenciam a sua predominância, conforme explicita a tabela abaixo:

Tabela 10 – Proporção de uso de portais privados e públicos

UF	Qtde. Municípios(*)	privada	%	pública	%
AP	5	5	100%	0	0%
SE	24	24	96%	1	4%
PI	26	25	93%	2	7%
CE	96	89	91%	9	9%

UF	Qtde. Municípios(*)	privada	%	pública	%
BA	161	155	91%	16	9%
MA	87	80	89%	10	11%
RS	102	97	89%	12	11%
SC	72	67	87%	10	13%
PE	98	91	87%	14	13%
MT	37	36	86%	6	14%
SP	238	221	85%	40	15%
RN	27	25	81%	6	19%
MG	174	154	80%	39	20%
PB	32	27	79%	7	21%
PA	104	89	78%	25	22%
ES	35	32	78%	9	22%
MS	31	29	76%	9	24%
GO	56	45	75%	15	25%
RO	17	14	74%	5	26%
AL	39	33	72%	13	28%
PR	90	61	54%	51	46%
TO	10	8	53%	7	47%
RJ	53	27	48%	29	52%
AC	7	2	29%	5	71%
AM	26	5	17%	24	83%
RR	4	0	0%	4	100%
DF	1	0	0%	1	100%
Total	1.652(**)		% médio 79,62%	% médio 20,38%	

(*) total de municípios do universo amostral (1.719) deduzido daqueles que não realizam procedimento eletrônico (67), resultando 1.652 entes.

(**) A soma dos registros de plataformas privadas e públicas não coincide, necessariamente, com o total de municípios mapeados por UF, em decorrência da utilização, por vezes, de ambas as plataformas (públicas e privadas), resultando em cômputo dobrado.

100. Ou seja, 8 (oito) a cada 10 (dez) licitações realizadas por entes subnacionais com população superior a 20 mil habitantes são processadas por meio de portais privados. Consta da **Error! Reference source not found.** do Apêndice 7 indicações dos mais utilizados no referido universo amostral.
101. Pelo levantamento realizado, sobressai à evidência a baixa utilização do *Compras.gov.br* (antigo *Comprasnet*) e de outras plataformas públicas (portais próprios públicos são de uso bastante residual, tendo sido mapeados apenas seis deles, afora a do Governo Federal).
102. Muito embora conste do Painel de Municípios do Portal de Compras do Governo Federal, uma expressiva quantidade de entes cadastrados (3.621, representando 65,03% do total de 5.568, vide figura abaixo), o que pode levar a conclusões apressadas quanto ao seu grau de utilização, na prática, baseando-se na tabela 'Ranking de municípios por pregões', disponibilizada na mesma página, apenas 775 (setecentos e setenta e cinco) deles, ou seja, 21,40% dos cadastrados ou 13,91% do total de municípios, realizaram ao menos um pregão nos últimos 12 (doze) meses. Ou seja, menos de 15% dos municípios brasileiros se valeram de fato da plataforma como ambiente de realização de seus certames, ainda que em uma única ou em um número diminuto de vezes, o que conduz à conclusão do baixo uso daquela plataforma oficial de compras.

Figura 1 – Relação de Municípios Cadastrados no Compras.gov.br



Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/painel-municipios>

103. Nesse passo, verifica-se, da **Error! Reference source not found.** do Apêndice 7, distorções significativas entre o número de cadastrados por Estado frente à quantidade de usuários efetivos do Portal, demonstrando não haver correlação necessária. A título de exemplo, Rondônia conta com índice de cadastro de 98% - o 3º maior -, enquanto apenas 12% deles realmente faz/fez uso do Compras.gov.br. Alagoas, por sua vez, é apenas o 19º em número de municípios arrolados, mas o 9º em quantidade de usuários (34%).
104. Quando se tem em mira os entes que se valem do Compras.gov.br como meio único, exclusivo, para processamento de suas contratações, a representatividade é menor ainda: de apenas 12,89% (213 dos 1.652 mapeados), demonstrando que muitas das vezes é o escolhido apenas quando os certames envolvem recursos da União, o que revela a tendência de a plataforma privada ser contratada como a protagonista.
105. Forçoso indagar os motivos para essa baixa utilização. No tópico 7 da Nota Técnica 2556/2023, da CGU/Maranhão, mais especificamente no item 7.4, são sumariadas as circunstâncias que podem justificar tal contexto, invocadas pelos gestores municipais em resposta às diligências que lhes foram endereçadas:
- 7.4. Em síntese, os principais motivos para a não utilização do Comprasnet, particularmente inerentes e apontados em praticamente todas as respostas, estão relacionadas às limitações do suporte ao usuário e à sistemática de inclusão individualizada dos itens dos certames por meio dos códigos CATMAT e CATSERV.
106. Conforme se extrai da Tabela 10 acima (item 99), os Estados de RR, AM, AC, RJ, TO e PR (esse último desponta em números absolutos) são, proporcionalmente ao número de municípios e nessa ordem, os que se utilizam, com maior frequência, do Compras.gov.br, podendo vir a servir como alvos para uma escuta dirigida a fim de colher impressões sobre pontos fortes e eventuais deficiências e problemas. Paralelamente, pretende-se buscar tais causas através da inserção de pergunta aberta no questionário que se encontra em fase de elaboração e que consubstanciará a fase seguinte deste Acompanhamento.
107. Não se questiona a utilização de portais desenvolvidos por empresas privadas e disponíveis no mercado, até porque o legislador a admitiu expressamente, conforme art. 5º, § 2º, do Decreto 10.024/2019, art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21 (ainda que pendente de regulamentação), e art. 7º, § 2º, da Instrução Normativa SEGES 73, de 30/9/2022, reconhecendo uma situação de fato, porquanto tais plataformas vem operando já há algum tempo, mais acentuadamente a partir de 2019, com a edição do Decreto 10.024/2019. A relação de portais/integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP bem demonstra essa realidade (disponível em <https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/portais-integrados-ao-pncp>).
108. Contudo, há questões relevantes a pontuar. A primeira diz respeito ao processo de

escolha, já que variadas são as opções disponíveis (públicas ou privadas e até mesmo o desenvolvimento de portais próprios) e a seleção deve se pautar em critérios objetivos, justificados, demandando a elaboração prévia de Estudo Técnico Preliminar – ETP, no qual também devem estar consignadas as razões que amparem a eventual não utilização de provedores públicos disponíveis, de maior capilaridade e que não envolvem custos para as partes envolvidas (gratuitos).

109. *Esses estudos prévios devem, exemplificativamente, contemplar aspectos como: a facilidade de acesso e de cadastro; o suporte técnico oferecido; a integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP; a oferta de capacitação/treinamento; o grau histórico de disputa nos certames; a transparência, para assegurar o acesso e o controle social; a capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação; o maior volume de fornecedores cadastrados; a gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade; a segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente); e a utilidade das funcionalidades disponibilizadas, conforme Nota Técnica TC-5/2023-TCE/SC (disponível em https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/NOTA%20T%C3%89CNICA%20N.%20TC%205-2023%20CONSOLIDADA.pdf, consulta efetiva em 5/9/2023).*
110. *Isso permitirá a análise comparativa das soluções existentes, cumprindo assim com o princípio da motivação (art. 5º da Lei 14.133/21).*
111. *Registre-se, em complemento, que frequentemente são formalizadas contratações desses portais mediante dispensa de licitação, focada unicamente no valor (sem considerar o montante provável de receitas auferidas pela empresa com a cobrança de taxas pelo uso do sistema dos licitantes, o que poderia desconfigurar esse enquadramento), ou por inexigibilidade de licitação, por suposta ausência de possibilidade de competição. Trata-se de risco considerável e, por essa razão, incluído na matriz de planejamento da fiscalização (Apêndice 6).*
112. *A segunda questão relevante a pontuar se refere à forma de remuneração pelos serviços prestados, já mencionada. Nesse sentido, o quadro agregado na **Error! Reference source not found.** do Apêndice 7 explicita as sistemáticas adotadas de pagamento quanto aos portais mapeados como de maior utilização.*
113. *Da tabela citada, constata-se que, de regra, não há cobrança de valores dos órgãos públicos, exceção feita à interface BR Conectado. De outro lado, se considerarmos o preconizado no recente Acórdão 1.121/2023–TCU-Plenário (admissão da cobrança de valores desde que razoáveis e que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única), a princípio, apenas as plataformas Licitanet e BNC Compras atenderiam a este requisito, conforme indicado no item 5.1 da Nota Técnica nº 2556/2023/Maranhão (peça 59, p. 15).*
114. *Contudo, a proporção entre o plano de participação única e o de assinatura mensal (entre 65% e 70% do valor cobrado neste último) afasta a economicidade da contratação individual, por certame, atuando como um fator de estímulo à celebração de planos de assinatura periódicos. Em raciocínio similar, assim se posicionou a CGU/MA na aludida nota técnica com relação às medidas adotadas pela BR Conectado após a prolação da deliberação pelo Tribunal (p. 15-16 da mesma peça):*
- 5.5. *Mais recentemente, na data de fechamento deste trabalho, a plataforma BR Conectado trabalhava com um plano por participação única a R\$ 379,90; e outro de assinatura mensal a R\$ 389,90, dentre outros.*
- 5.6. *Ora, esta recente estratégia do BR Conectado claramente desvirtua o objetivo do Acórdão TCU nº 1.121/2023 - Plenário, eis que uma diferença de apenas R\$ 10,00 nos citados planos não reflete a proporcionalidade esperada entre uma participação única e isolada, e a liberação de acesso mensal.*

115. *É, portanto, orientação assente, a exemplo do Acórdão 1.121/2023-TCU-Plenário e da Nota Técnica N.TC-5/2023, emitida pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), que eventual cobrança de valores deve se dar por participação e se limitar aos custos envolvidos no desenvolvimento e na manutenção do sistema, e não mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competição, pois, em tese, o custo de processamento de pregões eletrônicos não oscila em razão dos valores envolvidos no certame.*
116. *Frente ao significativo número de certames promovidos através de quatro dessas plataformas – projeção de mais de 210 mil entre agosto/2021 e julho/2023, conforme Tabela 7 (item 81 do relatório), equivalentes a 8.750/mês –, saltam aos olhos os valores envolvidos.*
117. *Há, ainda, com relação ao ponto, um aspecto ainda mais grave: empresas que eventualmente tenham pendências financeiras com as plataformas podem se ver impedidas de participar dos certames, tratando-se de causa não amparada por lei e que parte não de ato da Administração Pública, mas sim de particular, restringindo o acesso aos certames.*
118. *A terceira é afeta à segurança do sistema. Diferentemente do Portal de Compras do Governo Federal, que foi alvo de auditoria de sistema (Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo - Processo: TC 011.643/2010-2), não se tem notícia de que as citadas plataformas privadas passaram por processo similar e que contam com certificações que assegurem a segurança dos dados, a criação de mecanismos de controle que impeçam ou mitiguem os riscos de vazamento de informações sigilosas, entre outros, requisito esse que deve estar presente no ETP como critério obrigatório de seleção.*
119. *Não se pode perder de vista que a utilização de sistema privado por órgão ou entidade pública para lidar com recursos públicos e, por vezes, informações sensíveis, expondo-o a riscos de probabilidade e impacto elevados. Trata-se, pois, de questão que diz respeito ao funcionamento dos sistemas do ponto de vista operacional, ou seja, relacionado à conformidade do procedimento de condução dos certames configurado nas plataformas.*
120. *A quarta e última, refere-se à transparência, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas, quer ao público em geral, no formato de dados abertos, quer para os órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas. Quanto ao primeiro, cabe consignar apontamento da CGU/MA na Nota Técnica nº 2556/2023:*
- 8.12. Urge a esta CGU realizar um amplo trabalho que avalie a condução dos Pregões Eletrônicos do ponto de vista operacional e de conformidade. A título de exemplo, observou-se que na versão mais recente da plataforma BBMNet Licitações, bem como no sistema Licita Mais Brasil, há a necessidade de cadastramento prévio do interessado (cidadão ou empresa) para acesso aos Editais de licitação, em aparente desconformidade com o disposto no art. 25, § 3º, e no art. 87, § 2º, da Lei 14.133/21. (destacamos)*
121. *Inequívoco que o serviço prestado por tais portais é de interesse público, já que nos ambientes eletrônicos que ofertam, desenvolvem-se rotinas que resultam em contratações por órgãos/entidades da Administração Pública, com gestão de vultosos recursos do erário e observância obrigatória dos princípios e normas que regem as aquisições públicas.*
122. *É um caso sui generis, onde a propriedade de dados de interesse público estão sob a guarda/tutela de empresas privadas. Inegável a relevância dessas bases para as compras do setor público e a materialidade dos recursos geridos, já que os certames se processam aos milhares pelo país.*
123. *Ora se, como evidenciado pelo levantamento, expressivo volume de*

licitações/contratações diretas – quase 80% - é realizado por intermédio do emprego de plataformas eletrônicas privadas, pode-se concluir que, atualmente, quanto aos entes subnacionais integrantes da amostra, é parco o acesso aos dados desses certames e, conseqüentemente, baixa a expectativa de controle exercida, nas suas diferentes espécies.

124. *Frente aos elementos colhidos e os argumentos até aqui expendidos, entende-se que há riscos de alto impacto e relevância no tema pelo interesse público envolvido, mostrando-se oportuno e conveniente dar seqüência à análise da questão posta, nas suas variadas matizes. Propõe-se, contudo, em vista do trâmite processual vislumbrado (inclusão de partes interessadas, realização de oitivas etc), incompatível com o processamento do presente Acompanhamento, sejam transferidos para outro feito a continuidade e o aprofundamento das discussões pelo Tribunal, mediante constituição de apartado.*
125. *Paralelamente, como o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21 se encontra pendente de regulamentação pela SEGES/MGISP (vide <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>), propõe-se lhe dirigir recomendação para que, por ocasião do disciplinamento da matéria, sejam observados os aspectos consignados ao longo dos itens 108 a 123 deste relatório.*

XXI PRÓXIMOS PASSOS

126. *Como dantes exposto, pugna-se pela continuidade do acompanhamento, com o objetivo não apenas de mapear periodicamente o contexto de utilização da NLLC, mas identificar as causas que podem estar impactando na fluidez desse processo, com indicação das medidas cabíveis.*
127. *Para isso, desejável que para a consecução desses propósitos atores relevantes possam ser inseridos no processo.*
128. *A Portaria Conjunta 4/21, de 2 de setembro de 2021, aprovou o Regimento Interno da Rede Integrar, instituída pelo Acordo de Cooperação Técnica de 2020. Os Presidentes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), do Instituto Rui Barbosa (IRB), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) firmaram por meio dessa norma, entre outros dispositivos:*

Art. 9º A operacionalização da Rede Integrar ocorrerá por meio das seguintes formas de cooperação entre os partícipes:

I - promoção de estudos e avaliação da oportunidade de seleção de fiscalizações de políticas descentralizadas, com base em indicadores e informações que apontem para problemas e fatores críticos associados ao objeto de análise;

II - realização de trabalhos conjuntos de fiscalização de políticas descentralizadas, quando houver interesse recíproco dos partícipes;

(...)

Art. 13. O PAT [Plano Anual de Trabalho] da Rede Integrar será aprovado na última reunião ordinária do Comitê Técnico, que ocorrerá, preferencialmente, no mesmo período dos eventos anuais realizados pelo IRB e pela Atricon, podendo ser revisado por deliberação do Comitê Técnico.

Parágrafo único. O PAT levará em conta as diretrizes e áreas dos planos anuais de fiscalização de cada TC participante.

Art. 14. O PAT deverá conter, no mínimo:

I - as áreas prioritárias e os respectivos grupos temáticos;

- II - as formas de cooperação e os respectivos produtos;*
- III - o cronograma das entregas;*
- IV - o nível de abrangência das ações programadas (nacional, regional ou local);*
- V - os TCs envolvidos em cada ação programada.*

129. *Na área “Compras Públicas”, o PAT 2023 contemplou ação de capacitação na Lei 14.133/21. Houve ainda duas outras propostas, não selecionadas, nessa mesma área, quanto a uso do BIM (Building Information Model) e a acesso integral a dados do PNCP. Não houve proposta quanto à implementação da Lei 14.133/202.*
130. *Vislumbra-se neste Acompanhamento a importância de ser conduzida ação de controle junto a municípios e governos estaduais que vise ao desenvolvimento da governança e da estruturação desses entes para utilização plena da Lei 14.133/21, a qual traz novos paradigmas quanto a planejamento, digitalização e fiscalização de contratações públicas. Para se conseguir essa capilaridade e alcance desejados, há a necessidade de condução desse processo também pelas Cortes de Contas estaduais.*
131. *Inegável que a temática em questão – emprego do novo regramento de licitações e contratos – abrange, indistintamente, todas as esferas de poder, demandando a cooperação entre as instituições de controle para que, paulatinamente e mediante acompanhamento, sua efetiva aplicação chegue a bom termo.*
132. *Nesse sentido, por iniciativa da AudContratações tal ação foi recentemente objeto de indicação à Segecex para avaliação quanto à pertinência de sua seleção e inclusão no PAT 2024 da Rede Integrar.*

XXII CONCLUSÃO

133. *Vêm se sucedendo, em variadas arenas, debates acerca da implementação da nova Lei de Licitações, cujo dies a quo se aproxima, a exemplo da audiência pública realizada no último dia 22/8/2023, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, de que participaram representantes dos Ministérios da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC, da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBic), entre outros (<https://www.camara.leg.br/noticias/988169-comissao-de-desenvolvimento-economico-debate-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes/>).*
134. *Ante os dados coligidos e tratados ao longo dessa fase do trabalho (capítulo XVI), que demonstram a utilização, ainda bastante residual, da Lei 14.133/21, seja em que esfera for, foram confirmadas as expectativas externadas pelo Eminent Relator no despacho que determinou a presente fiscalização (peça 10). De fato, a Administração Pública ainda caminha, a passos curtos, na trilha da preparação para a efetiva implementação da nova Lei, muito embora já tenham transcorrido quase dois e meio de sua edição.*
135. *Além disso, observa-se a ausência de registro, no PNCP, de realização de modalidade nova instituída pela Lei 14.133/21 — o diálogo competitivo — e de procedimentos auxiliares de pré-qualificação e de manifestação de interesse, 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.*
136. *Infere-se do contexto observado que o lapso temporal concedido com o intuito de permitir aos órgãos e entidades operadores da lei se estruturarem e se prepararem para tanto não tem sido usado para essa finalidade, donde se conclui, sem maior esforço, que eventual nova prorrogação apenas terá o condão de manter o atual estado de coisas.*
137. *Inegável ser a 14.133/21 uma lei do mundo digital, trazendo em seu bojo diversas inovações que buscam romper com a burocracia dos procedimentos de contratação, instaurando verdadeira ‘quebra de cultura’, razão por que o legislador, ciente disso, concedeu tal período de adaptação, pelo que se vê, não utilizado.*
138. *Dessa forma, justifica-se a continuidade do acompanhamento, conforme o cronograma de planejamento da fiscalização, para o levantamento 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 e aplicação de questionário específico, com o auxílio, por exemplo, de entidades como CNM, FNP e a Atricon, a fim de se atingir um grau significativo de participação. 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 deste Acompanhamento. Nesse sentido, propõe-se dar ciência a essas entidades da deliberação que vier a ser proferida nestes autos.*
139. *O desejável – pela dimensão e capilaridade do tema – é que tal ação possa ser conduzida no âmbito da Rede Integrar, o que decerto propiciará maior amplitude e efetividade do acompanhamento, conforme exposto nos itens 127 a 132 deste relatório.*
140. *Paralelamente, foi identificado no tratamento dos dados coletados da base do PNCP um volume significativo de lacunas de informações relevantes e de erros de preenchimento de dados das contratações. A intenção com a criação desse portal é permitir o acesso a dados qualificados de todas as contratações públicas país afora, constituindo-se ele, sobretudo, numa ferramenta de gestão, além de um painel de transparência, de modo que a ocorrência observada, se não tratada, pode comprometer tal propósito.*

141. *Nesse sentido, como tramitam neste Tribunal os autos do TC 044.559/2021-6, tendo por objeto o acompanhamento da implementação do referido Portal, entende-se oportuno levar tal fato ao conhecimento da equipe envolvida para que promova o devido tratamento (itens 86 a 88 desse relatório).*
142. *De outra parte, embora reconhecendo que o escopo dessa etapa do trabalho centrou-se na aferição do grau de utilização da NLLC, pelas razões indicadas nos itens 90 a 96, a equipe incorporou no presente relatório o mapeamento de como vem se dando a utilização dos portais eletrônicos de licitações. Pela atualidade do tema, que ocupa a ordem do dia nas Cortes de Contas país afora, e pela forte diretriz preconizada pela Lei 14.133/21 no sentido da realização de licitações ou contratações diretas na forma eletrônica, dedicou-se um tópico específico neste relatório para trazer os resultados do mapeamento do uso de plataformas para operacionalização desses procedimentos, valendo-se para tanto do repositório de dados do PNCP, acrescido de outras fontes.*
143. *Esse diagnóstico apontou uma proporção de oito em cada dez contratações realizadas por portais privados, abordando-se algumas questões correlatas, quanto ao que foram formuladas as propostas consignadas nos itens 146.1 e 146.5 do relatório, dentre as quais a de constituição de apartado para seu tratamento mais aprofundado e a consignação de recomendação à Seges/MGI (itens 96 a 124 deste relatório).*
144. *Foi igualmente evidenciada a utilização apenas residual da plataforma de compras do Governo Federal (Compras.gov.br), na medida em que menos de 13% dos municípios se serviram da mesma para processar suas licitações ao menos uma vez nos últimos doze meses. Quanto a esse ponto, é proposta pela equipe a investigação das causas em feito autônomo.*
145. *Por fim, propõe-se a continuidade do presente acompanhamento, como instrumento de aplicação continuada no tempo, aferindo-se, em periodicidade definida (limites de tolerância) e com base em indicadores, e mediante aplicação de questionários dirigidos, a medida da evolução do grau de implementação da Lei 14.133/21 pelos órgãos e entidades da Administração Pública.*

XXIII PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

146. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas, relacionadas a cada um dos tópicos a seguir:*

146.1. *Recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Secretaria de Gestão e Inovação – SEGES, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGISP que, por ocasião da regulamentação do art. 175, § 1º da Lei 14.133/21, considere as seguintes orientações:*

146.1.1. *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 aspectos relacionados à(ao):*

- a) facilidade de acesso e de cadastro;*
- b) suporte técnico oferecido;*
- c) integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP;*
- d) oferta de ações de capacitação/treinamento para sua utilização;*
- e) grau histórico de disputa nos certames realizados nas plataformas;*
- f) transparência, para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas;*
- g) capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;*
- h) maior volume de fornecedores cadastrados;*
- i) gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade;*
- j) segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente), a partir da apresentação de certificações e;*
- k) utilidade das funcionalidades disponibilizadas.*

146.1.2. *quanto ao critério financeiro, que se observe o disposto no Acórdão 1.121/2023-TCU-Plenário, que admitiu a cobrança de valores pelo uso e manutenção das plataformas, desde que razoáveis e que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única, e não somente mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competição;*

146.1.3. *de regra, a escolha deve ser objeto de procedimento licitatório específico, eis que várias são as plataformas presentes no mercado;*

146.1.4. *o enquadramento para fins de contratação direta, por valor, deve considerar os custos estimados para o volume médio de licitações realizados pelo ente ao longo do período contratual e a forma de remuneração praticada;*

146.2. **Encaminhar** *cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: à Atricon - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, à Confederação Nacional dos Municípios – CNM e à Frente Nacional de Prefeitos – FNP, do trabalho de fiscalização em curso a fim de que possam auxiliar no incentivo/fomento à participação dos entes subnacionais na fase de*

resposta a questionário eletrônico contribuindo para um melhor diagnóstico da efetiva aplicação da Lei 14.133/21;

- 146.3. **Encaminhar** cópia do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGISP; à Secretaria de Gestão e Inovação – SEGES, do mesmo Ministério, para conhecimento e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas, esclarecendo-lhes que o inteiro teor da referida deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- 146.4. **Encaminhar** aos respectivos Tribunais de Contas Estaduais e para a Secretaria Executiva das Redes de Controle o resultado do trabalho de mapeamento das plataformas eletrônicas utilizadas (peças 60 a 63) para que, a seu juízo, realizem, em suas respectivas esferas, as ações que reputarem cabíveis;
- 146.5. **Constituir** processo apartado, de mesma natureza deste, com o objetivo de dar tratamento à questão alusiva ao uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais, abordada ao longo do tópico VII deste relatório, nos termos do art. 43 da Resolução/TCU 259/2014, promovendo a juntada da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada de Relatório e Voto e das peças 60 a 63;
- 146.6. **Juntar** o presente relatório aos autos do TC 044.559/2021-6, para que aprofunde a análise dos apontamentos constantes dos itens 86-88 deste relatório e dos itens **Error! Reference source not found.-Error! Reference source not found.** do Apêndice 4, nos termos do art. 95 da Resolução/TCU 259/2014; e
- 146.7. **Autorizar** a continuidade da presente fiscalização, monitorando as deliberações que vierem a ser prolatadas no âmbito deste processo.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento (Racom) realizado em decorrência da aprovação, em 21/9/2022, de comunicação por mim formulada ao Plenário para realização de fiscalização voltada à avaliação dos aspectos que pudessem estar dificultando a ampla utilização da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021).

2. Na comunicação que fiz ao Plenário, externei minha preocupação com a baixa utilização da nova lei, “*especialmente no âmbito da administração pública federal, que, em tese, teria melhores condições operacionais e estruturais para tanto*”. Essa percepção era corroborada pela própria ausência de processos de denúncia e representação envolvendo a Lei 14.133/2021, o que seria esperado se o novo regime estivesse sendo aplicado pelos órgãos e entidades jurisdicionados, tendo em vista a sua complexidade e dificuldades intrínsecas.

3. Assim, a proposta de fiscalização aprovada tinha como objetivo diagnosticar as razões do retardamento da ampla utilização da nova lei de licitações e contratos. Nesse sentido, conforme registrei na oportunidade, a auditoria deveria buscar medir, por amostragem e utilizando indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021.

4. A primeira etapa do trabalho, que resultou na elaboração do relatório inserto à peça 53, focou na avaliação do estágio de regulamentação de pontos principais da lei, bem como no desenvolvimento/adequação de sistemas pelo órgão central com tal incumbência, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do então Ministério da Economia.

5. Naquela oportunidade, a equipe consignou no relatório de fiscalização, datado de 28/3/2023, algumas constatações relacionadas com a regulamentação da NLLC, apontando que os regulamentos atinentes ao Leilão Eletrônico e ao Sistema de Registro de Preços ainda não tinham sido publicados. Em relação ao critério de julgamento de técnica e preço, verificou-se que tinha havido a publicação da IN Seges/MGI 2/2023. Por sua vez, a regulamentação de que trata o parágrafo único do art. 161 da NLLC ainda não tinha começado a ser elaborada, porém, sua ausência não representaria um fator impeditivo à realização de licitações pelos órgãos públicos.

6. No que tange às minutas dos modelos de editais, de termos de referência e de contratos, inclusive para serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, tais documentos já tinham sido elaborados e disponibilizados no Portal de Compras do Governo Federal.

7. Em paralelo havia sido editada a Medida Provisória 1.167/2023¹, de 31/3/2023, que prorrogou a vigência das Leis 8.666/1993, 10.520/2022 e dos arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/2011, de forma que retornei os autos à unidade técnica, acolhendo sua proposta para que promovesse a continuidade do acompanhamento ora em exame. Na ocasião, registrei também que fossem integralmente cumpridos os objetivos da ação de controle aprovada pelo Plenário, pois as questões de auditorias formuladas – que se limitaram a abordar a publicação de normas e adequação de sistema – limitaram o escopo do trabalho, que acabou por não atender plenamente à proposta de fiscalização levada ao Plenário.

8. Foi realizada nova instrução, consubstanciada na peça 66, dando continuidade ao referido acompanhamento, a qual será objeto de apreciação nesta oportunidade. A presente etapa consistiu na extração, tabulação e análise de dados disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas

¹ Na iminência da não apreciação, no mérito, da referida MP - o que, de fato, veio a ocorrer, implicando a perda da sua eficácia em 28/7/2023, foi editada, em 28/6/2023, a Lei Complementar 198/2023, prevendo em seu art. 3º a referida dilação.

(PNCP) e da plataforma de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br) que permitissem avaliar e mensurar a medida de utilização da Lei 14.133/2021 desde a sua edição.

9. Para as fases posteriores deste acompanhamento, há previsão de rodadas de levantamentos com periodicidade semestral, tendo por base as variáveis de acompanhamento definidas. A divisão do trabalho em etapas foi acordada entre a minha assessoria e as unidades técnicas envolvidas, pois existem proposições legislativas em curso na Câmara dos Deputados tendo por objeto uma nova dilação de prazo para revogação final do RDC e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 (Projetos de Lei 1.984/2023, 1.139/2023, 934/2023 e 898/2023).

10. Assim, a divulgação do atual estágio de implementação na NLLC no âmbito da administração pública é relevante para amparar tais discussões.

11. Insta salientar que está previsto, na próxima ação deste acompanhamento, que as informações obtidas das variáveis de acompanhamento selecionadas nesta etapa servirão de subsídio para formação de um indicador geral com objetivo de mensurar o grau de maturação dos órgãos e entidades na aplicação da Lei 14.133/2021.

12. Para isso, os riscos identificados foram agrupados em quatro dimensões (governança, planejamento, fortalecimento dos controles e adoção de recursos tecnológicos, e produção e disponibilidade de dados), que têm como propósito principal orientar a etapa posterior de elaboração dos indicadores de avaliação do grau de maturação dos órgãos/entidades para implementação do novo regramento, uma das demandas formuladas na comunicação plenária que demandou a presente ação de controle.

13. Na tabela abaixo, apresentam-se as variáveis de acompanhamento associadas aos riscos identificados na Matriz de Planejamento que integra o apêndice 6 do relatório de acompanhamento, com seus respectivos limites de tolerância e as questões de auditoria a que se vinculam:

QUESTÃO DE AUDITORIA 01 (QST-01): A alta administração dos órgãos ou entidades adotou ações e mecanismos de governança das contratações para implementação da Lei 14.133/2021?		
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	Risco Associado
Grau (%) de constituição de Grupo de Trabalho, Comitê, Comissão ou equivalente para realização de estudos, diagnóstico e/ou planejamento relacionados à Lei 14.133/21.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-01
Grau (%) de edição de normas regulamentadoras próprias adaptadas à realidade local.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-02
Grau (%) de incremento de ações de capacitação/treinamento aos agentes públicos que desempenham funções essenciais à execução da Lei.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-03 e RIS-04
Grau (%) de realização de certames eletrônicos em relação aos presenciais.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-05
Grau (%) de órgãos ou entidades acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-05
Grau (%) de gravação, em áudio e vídeo, das sessões presenciais e/ou a não disponibilização de seu conteúdo para acesso ao público em geral.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-06
Grau (%) de agentes públicos existentes nos órgãos e entidades que satisfazem os requisitos previstos nos arts. 7º e 8º da Lei.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-07
QUESTÃO DE AUDITORIA 02 (QST-02): O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao planejamento das contratações para implementação da Lei 14.133/2021?		

Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	Risco Associado
Grau (%) de elaboração/implementação do Plano de Contratações Anual – PCA.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-08
Grau (%) de órgãos ou entidades que já estabeleceram modelos de minutas padronizadas (ex.: minutas padronizadas ETP, TRs, Projeto Básico, editais e termos de contrato etc.).	Prazo: a cada 6 meses	RIS-09
Grau (%) de processamento de licitações e contratações diretas com base na Lei 14.133/21.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-10
Grau (%) de elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP nas contratações realizadas.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-11
Grau (%) de utilização de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-12
QUESTÃO DE AUDITORIA 03 (QST-03): O órgão ou entidade adotou ações e medidas relacionadas ao fortalecimento dos controles nas contratações, em especial os preventivos, para implementação da Lei 14.133/2021?		
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	Risco Associado
Grau (%) de implementação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo pela alta administração do órgão ou entidade.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-13
Grau (%) de existência no órgão ou entidades dos setores relacionados à primeira e segunda linhas de defesa.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-14 e RIS-15
QUESTÃO DE AUDITORIA 04 (QST-04): 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 14.133/2021?		
Descrição da Variável de Acompanhamento	Limite de Tolerância	Risco Associado
Grau (%) de adoção de sistemas eletrônicos que dão suporte aos processos de contratação (automatização dos processos).	Prazo: a cada 6 meses	RIS-16
Grau (%) do uso de plataforma eletrônica diverso do Compras.gov para realização de licitações sem a devida justificativa da sua vantajosidade.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-17
Grau (%) de disponibilização de dados e informações requeridas por Lei no sítio eletrônico do órgão ou entidade.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-18
Grau (%) de inserção de dados no PNCP.	Prazo: a cada 6 meses	RIS-19

14. Embora tais indicadores somente possam ser avaliados após a execução do próximo estágio do presente acompanhamento, para melhor clareza, faço uma sugestão pontual de alterar o indicador “*grau (%) de órgãos ou entidades acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial*” para “*grau (%) de órgãos ou entidades de municípios acima de 20 mil habitantes que ainda estão usando o formato presencial*”. Ademais, outro indicador semelhante poderia ser criado para aferir a proporção de licitações presenciais ou eletrônicas no âmbito de municípios com menos de 20 mil habitantes, haja vista o prazo de seis anos concedido pelo art. 176 da Lei 14.133/2021.

15. De qualquer forma, considero que a lista de variáveis de acompanhamento acima é meramente indicativa, podendo ser adaptada com o desenvolvimento das etapas seguintes desta ação de controle.

II

16. Consoante exposto anteriormente, a equipe de fiscalização realizou extração de dados de licitações e contratos do PNCP relativa ao período de 1º/8/2021 a 20/7/2023, obtendo registro de 173.002 processos de contratação bem-sucedidos divulgados no referido portal (desconsiderados, portanto, os processos de contratação anulados, revogados e suspensos).

17. Os resultados podem ser sintetizados nas tabelas a seguir, sendo que a primeira delas apresenta a quantidade de processos de contratação pela Lei 14.133/2021 e os valores totais homologados, ao passo que o segundo e terceiro quadros demonstram a divisão das contratações entre as três esferas federativas (por quantidade e por valor, respectivamente):

Modalidade	Contratações	(%)	Total Homologado (R\$)	Total Homologado (% do total)
Pregão - Eletrônico	29.582	17,1%	15.299.905.336,40	44,2%
Inexigibilidade	13.433	7,8%	9.589.360.873,97	27,7%
Dispensa	128.048	74,0%	8.093.835.055,67	23,4%
Concorrência - Eletrônica	912	0,5%	1.184.813.017,68	3,4%
Concorrência - Presencial	134	0,1%	281.018.806,10	0,8%
Pregão - Presencial	451	0,3%	112.358.181,16	0,3%
Credenciamento	380	0,2%	59.369.423,41	0,2%
Leilão - Eletrônico	39	0,02%	7.234.000,00	0,0%
Concurso	14	0,01%	0,00	0,0%
Pré-qualificação	1	0,001%	0,00	0,0%
Leilão - Presencial	8	0,005%	0,00	0,0%
Total Geral	173.002	100,0%	34.627.894.694,39	100,0%

Modalidade	Estadual/DF	(%)	Federal	(%)	Municipal	(%)	Total Geral	(%)
Forma Eletrônica	12.350	99,80%	73.541	100%	86.518	99,10%	172.409	99,6%
Dispensa	9.103	73,7%	64.068	87,1%	54.877	63,0%	128.048	74,0%
Pregão - Eletrônico	1.278	10,3%	3.278	4,5%	25.026	28,7%	29.582	17,1%
Inexigibilidade	1.846	14,9%	6.144	8,4%	5.443	6,2%	13.433	7,8%
Concorrência - Eletrônica	43	0,3%	42	0,1%	827	0,9%	912	0,5%
Credenciamento	78	0,6%	2	0,0%	300	0,3%	380	0,2%
Leilão - Eletrônico		0,0%		0,0%	39	0,0%	39	0,0%
Concurso	1	0,0%	7	0,0%	6	0,0%	14	0,0%
Pré-qualificação	1	0,0%		0,0%		0,0%	1	0,0%
Forma Presencial	3	0,02%	0	0,0%	590	0,70%	593	0,40%
Pregão - Presencial	1	0,008%		0,0%	450	0,5%	451	0,3%
Concorrência - Presencial	2	0,016%		0,0%	132	0,2%	134	0,1%
Leilão - Presencial		0,000%		0,0%	8	0,0%	8	0,0%
Total Geral	12.353	100,0%	73.541	100,0%	87.108	100,0%	173.002	100,0%

Modalidade	Estadual/DF (R\$ milhões)	(%)	Federal (R\$ milhões)	(%)	Municipal (R\$ milhões)	(%)	Total Geral (R\$ milhões)	(%)
Forma Eletrônica	4.749	100,0%	13.293	100,0%	16.193	97,6%	34.234	98,9%

Modalidade	Estadual/DF (R\$ milhões)	(%)	Federal (R\$ milhões)	(%)	Municipal (R\$ milhões)	(%)	Total Geral (R\$ milhões)	(%)
Pregão Eletrônico	2.962	62,4%	1.995	15,0%	10.343	62,4%	15.300	44,2%
Inexigibilidade	467	9,8%	8.225	61,9%	898	5,4%	9.589	27,7%
Dispensa	760	16,0%	3.052	23,0%	4.282	25,8%	8.094	23,4%
Concorrência Eletrônica	560	11,8%	21	0,2%	604	3,6%	1.185	3,4%
Credenciamento	0	0,0%	0	0,0%	59	0,4%	59	0,2%
Leilão Eletrônico	0	0,0%	0	0,0%	7	0,0%	7	0,0%
Concurso	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Pré-qualificação	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Forma Presencial	0	0,0%	0	0,0%	393	2,40%	393	1,10%
Pregão Presencial	0	0,0%	0	0,0%	112	0,7%	112	0,3%
Concorrência Presencial	0	0,0%	0	0,0%	281	1,7%	281	0,8%
Leilão Presencial	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Total Geral	4.749	100,0%	13.293	100,0%	16.587	100,0%	34.628	100,0%

18. Dos quadros acima, a equipe de fiscalização observou que as contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) compõem a parcela preponderante dos registros, representando 82% (141.481 contratações) da quantidade de total de contratações e 51% (R\$ 17,6 bilhões) do total homologado.

19. A respeito do emprego das modalidades de licitação expressamente previstas no art. 28 da Lei 14.133/2021, a ampla maioria das contratações (30.033) foram promovidas mediante Pregão (presencial ou eletrônico), montante que corresponde a 17,4% da totalidade dos registros. As demais modalidades de licitação divulgadas no PNCP (Concorrência, Concurso e Leilão) tiveram, em conjunto, 1.107 registros, denotando participação pouco expressiva de 0,6% do volume financeiro total de operações. Cabe observar que não se confirmou a divulgação no PNCP de contratações fundamentadas em Diálogo Competitivo, novel modalidade instituída pelo art. 28, inciso V, da Lei 14.133/2021.

20. Quanto aos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei 14.133/2021, verificam-se não só contratações processadas mediante Sistema de Registro de Preços (para as quais não há uma linha específica na tabela acima, por estarem incluídas no âmbito de diversas modalidades), mas também, em patamar muito reduzido, a ocorrência Credenciamento e Pré-qualificação (381 registros), que representaram 0,2% do total de operações.

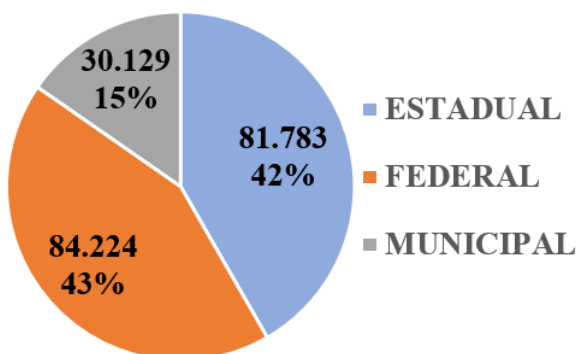
21. Também é possível concluir das duas tabelas anteriores a preponderância das formas eletrônicas de contratação no âmbito dos registros constantes do PNCP (99,6% dos registros), sendo residual a adoção da forma presencial (0,40% dos registros).

22. Para permitir comparações entre a utilização da legislação antiga e da NLLC, também foi promovida extração de dados de licitações do portal público Compras.gov.br relativos ao período de agosto de 2021 a julho de 2023. No total, os dados desse portal abrangem 196.136 licitações realizadas por todos os órgãos e entidades, de todas as esferas, que utilizam, por obrigação ou por opção, a referida plataforma para a realização de certames.

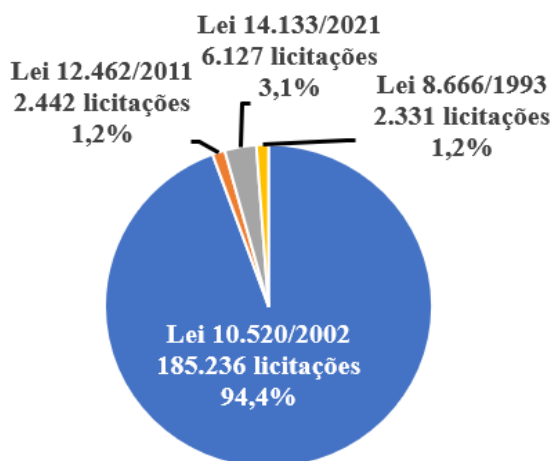
23. Ressalto que o sistema público federal Compras.gov.br não abrange a totalidade das licitações de todas as instituições destinatárias das regras da Lei 14.133/2021, especialmente em se tratando de municípios (a maioria dos municípios usa plataformas privadas de licitação). No entanto, o portal oficial do Governo Federal pode ser um bom indicador do grau de utilização desse novo diploma legal, ao menos para o universo de entes federais, considerando que o referido sistema é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), do Governo Federal.

24. Além disso, em que pese o sistema Compras.gov.br não seja de utilização obrigatória por Estados e Municípios, parte expressiva da respectiva base de dados obtida refere-se a licitações

conduzidas por esses entes subnacionais, conforme expressa o gráfico a seguir, que consolida o total de 196.136 licitações, abrangendo todas as leis de licitação vigentes nesse período (Leis 14.133/2021, 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011):

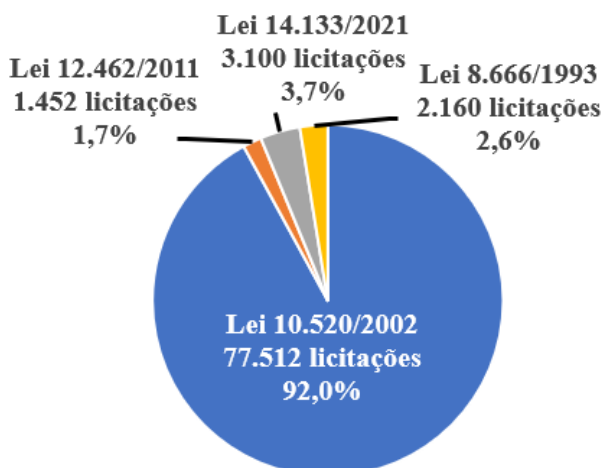


25. O grau de utilização da Lei 14.133/2021 é ilustrado no gráfico a seguir, abrangendo as três esferas de governo, em que se observa o percentual de cada legislação empregada nas contratações públicas:

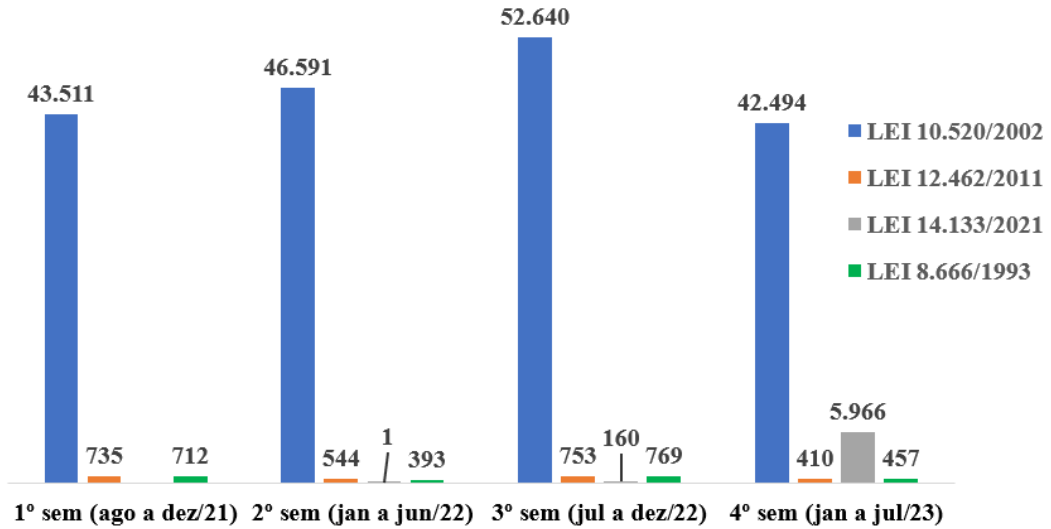


26. Os dados sintetizados acima indiscutivelmente revelam a baixa utilização da Lei 14.133/2021 nos mais de dois anos de transição já transcorridos, uma vez que apenas 3,1% dos processos licitatórios do período, realizados no Compras.gov.br, foram feitos com fundamento na nova lei.

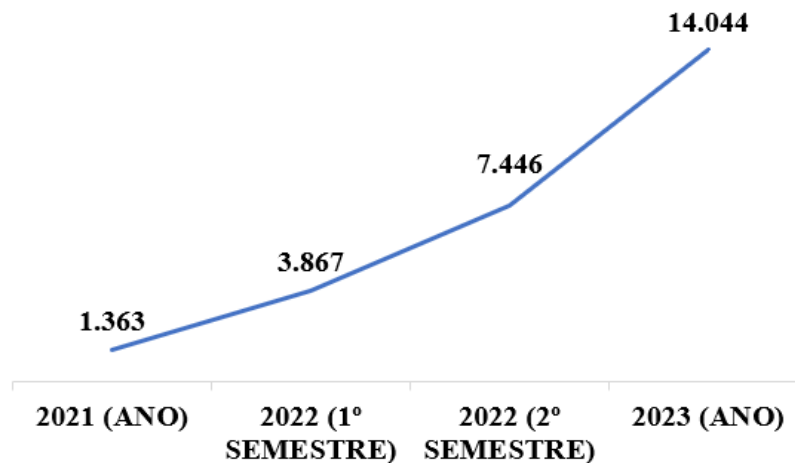
27. O cenário é igualmente preocupante na esfera federal, pois, mesmo quando se observam apenas as licitações de entidades e órgãos classificados como federais, não há mudança em relação ao baixo uso da Lei 14.133/2021, conforme gráfico a seguir:



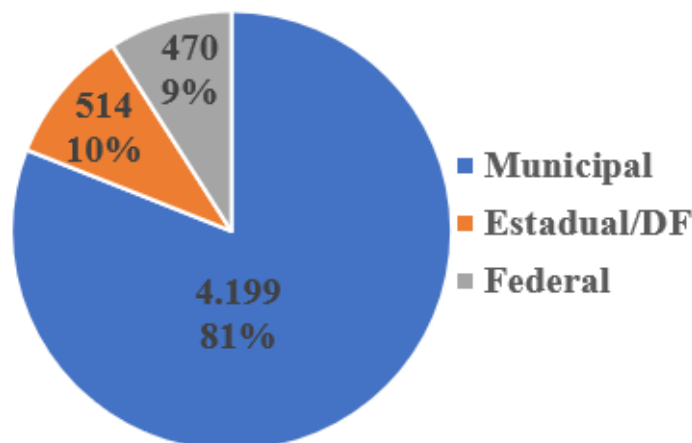
28. Entretanto, parece haver uma tendência de aumento progressivo da utilização da NLLC no âmbito federal a partir do primeiro semestre de 2023, conforme relevado pelo gráfico a seguir:



29. Tal tendência também é corroborada pelos dados extraídos do PNCP, que demonstra uma clara evolução da média mensal de contratações pela NLLC, que chegou a 14.044 registros de novas contratações mensais:



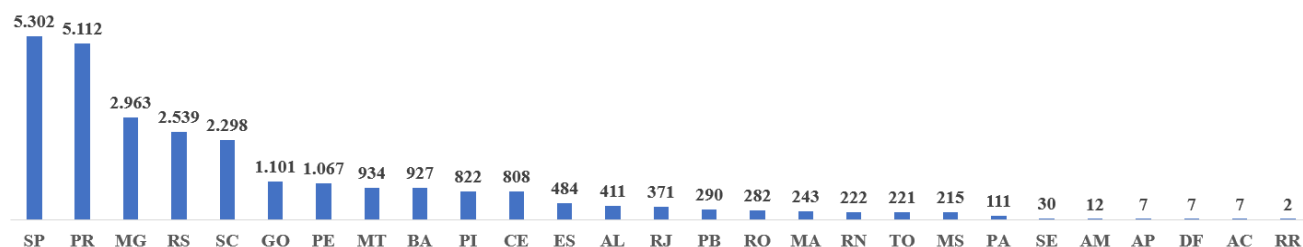
30. Em geral, não há uma uniformidade do emprego da NLLC no âmbito das três esferas. A maior parte dos registros está relacionada com contratações municipais:



31. Mesmo entre os municípios há grande disparidade em função do estado da federação em que estão situados:

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras municipais	Percentual do total geral
1º	GO	24.158	27,7%
2º	SP	14.992	17,2%
3º	RS	12.071	13,9%
4º	PR	7.648	8,8%
5º	SC	5.931	6,8%
6º	MG	5.443	6,2%
7º	BA	2.875	3,3%
8º	PE	2.072	2,4%
9º	PB	1.658	1,9%
10º	RJ	1.600	1,8%
11º	MT	1.379	1,6%
12º	PI	1.313	1,5%
13º	CE	1.159	1,3%
14º	ES	879	1,0%
15º	RN	726	0,8%
16º	AL	597	0,7%
17º	MA	571	0,7%
18º	MS	540	0,6%
19º	TO	511	0,6%
20º	RO	459	0,5%
21º	PA	380	0,4%
22º	SE	103	0,1%
23º	AM	12	0,0%
24º	AP	11	0,0%
25º	DF	11	0,0%
26º	AC	7	0,0%
27º	RR	2	0,0%
Total Geral		87.108	100,0%

32. Mais de um quarto das contratações foram realizadas por municípios de Goiás, o que é um resultado surpreendente, pois não se trata de uma unidade da federação com maior PIB ou quantidade de municípios, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná. A situação retratada na tabela acima se modifica substancialmente quando excluídos os processos de contratação direta, quando os municípios de Goiás passam a ocupar apenas a sexta posição e os municípios paulistas, mineiros e paranaenses se destacam em relação aos demais:



33. De qualquer forma, os dados das contratações municipais apresentados acima devem ser analisados com cautela, pois a plataforma Compras.gov.br é pouco utilizada pelos entes subnacionais. Há uma grande quantidade de contratações realizadas por meio das quatro plataformas privadas mais utilizadas pelos entes subnacionais, a saber:

Plataforma eletrônica(*)	Quant. Pregões
Portal de compras públicas	87.888
BLL	81.697
BNC	21.504
Licitanet	19.425
Total	210.514

34. Portanto, os percentuais de contratações por ente federativo apresentados nos gráficos e quadros anteriores, que foram extraídos do confronto do PNCP com o portal Compras.gov.br, estão claramente superestimados, pois não levaram em consideração as licitações conduzidas por meio de plataformas privadas.

35. No âmbito das licitações conduzidas por órgãos e entidades estaduais, a situação é diferente, com destaque para os estados do Paraná e de Mato Grosso, que foram os precursores na regulamentação local da NLLC:

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras estaduais	Percentual do total geral
1º	PR	2.110	17,1%
2º	MT	1.619	13,1%
3º	TO	1.357	11,0%
4º	PE	1.248	10,1%
5º	MS	881	7,1%
6º	SC	674	5,5%
7º	CE	606	4,9%
8º	DF	569	4,6%
9º	MG	386	3,1%
10º	RJ	319	2,6%
11º	RS	276	2,2%
12º	GO	265	2,1%
13º	AM	230	1,9%
14º	RO	226	1,8%
15º	SP	223	1,8%
16º	MA	210	1,7%
17º	PI	205	1,7%
18º	PA	189	1,5%
19º	AP	159	1,3%
20º	ES	130	1,1%
21º	AL	114	0,9%
22º	PB	97	0,8%
23º	RR	75	0,6%
24º	SE	70	0,6%
25º	BA	59	0,5%
26º	AC	29	0,2%

Nº de ordem	UF	Quantidade de compras estaduais	Percentual do total geral
27º	RN	27	0,2%
Total		12.353	100,0%

36. No âmbito federal, a tabela seguinte condensa os órgãos e entidades com maior utilização da nova lei, com destaque para unidades hospitalares:

Unidade Federal	Quantidade de processos de contratação
INST. FED. DE EDUC., CIENC. E TEC. DE SÃO PAULO	85
HOSPITAL U. CASSIANO ANTONIO DE MORAIS	74
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE SANTA MARIA	66
COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPR	64
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES	52
HOSPITAL DAS CLIN DA UNIV FED DE UBERLÂNDIA	49
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE GOIÁS	45
EBSERH - H U PROF POLYDORO ERNANI DE S THIAGO	43
COMPLEXO HOSPITALAR DO CEARÁ	42
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DO PIAUÍ	40
HOSPITAL UNIV. M ^a APARECIDA PEDROSSIAN	39
SENADO FEDERAL	38
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE MINAS GERAIS	37
HOSPITAL ESCOLA DA UNIV. FEDERAL DE PELOTAS	37
COMPLEXO HOSPITALAR UNIVERSITÁRIO DA UFPA	36
SERPRO - SEDE BRASÍLIA	33
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DE PERNAMBUCO	33
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA	31
HOSPITAL UNIV. DR. MIGUEL RIET CORREA JUNIOR	28
HOSPITAL UNIV DA UNIVERSIDADE FEDERAL AMAPA	28
SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL/MT	27
HOSP EN S DR WASHINGTON ANTONIO BARROS	27
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DE JUIZ DE FORA	26
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS/RS	23
JUSTICA FEDERAL DE 1A. INSTANCIA - RJ	23
CBDE	23
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2A. REGIAO	21
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO JÚLIO MULLER	21
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	21
CONSELHO REG.DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO PR	21
HOSPITAL UNIVERSITÁRIO ONOFRE LOPES	19

37. A tabela acima possivelmente apresenta diversas distorções, pois verifico a presença de empresas estatais como o Serpro e a Ebserh, que estão submetidas à Lei 13.303/2016. Da mesma forma, há vários hospitais universitários no referido quadro que são geridos pela Ebserh. As contratações das empresas estatais também estão sendo registradas no PNCP por força de disposições presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como pelo fato de que, ao cadastrar a licitação na plataforma Compras.gov.br, a estatal não dispõe da opção para indicar o uso da Lei 13.303/2016,

devendo informar uma das leis aplicáveis exclusivamente para a administração direta, autárquica ou fundacional (Leis 10.520/2002, 8.666/1993, 12.462/2011 ou 14.133/2021).

38. Assim, caberá à unidade técnica, nas etapas posteriores do presente acompanhamento, buscar refinar o tratamento de dados do PNCP de forma a excluir os certames fundamentados na Lei 13.303/2016.

39. Também não encontro explicações para a inclusão de entidades do Sistema “S” na tabela acima, a exemplo do Senar/MT, pois não estão obrigadas a divulgar as suas contratações no PNCP e empregam regime licitatório simplificado próprio. Novamente, tal distorção pode decorrer do uso do portal Compras.gov.br pelos entes do Sistema “S”, exigindo a indicação de alguma legislação que não lhes seja aplicável no momento de cadastramento do certame.

40. Talvez, os pontos relatados acima venham a se somar a outras possíveis inconsistências cadastrais identificadas pela equipe de auditoria no PNCP, de forma que prontamente acolho a proposta de juntar cópia do relatório de acompanhamento ora em questão aos autos do TC 044.559/2021-6, para que aprofunde a análise dos apontamentos constantes dos itens 86 a 88 do referido relatório e dos itens 1 a 4 do seu Apêndice 4, nos termos do art. 95 da Resolução/TCU 259/2014.

41. O TC-044.559/2021-6, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, trata de acompanhamento visando a verificar o andamento e as ações referentes à implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determinado no Acórdão 2.852/2021-Plenário. O relatório daquele feito foi submetido ao Plenário na sessão do dia 27/9/2023, ocasião em que foi objeto de pedido de visas do Ministro Aroldo Cedraz, havendo previsão para retornar ao Plenário no próximo dia 1º/11/2023. Não obstante o exposto, além de mim, já votaram em favor da proposta apresentada pelo relator os Ministros Walton Alencar Rodrigues, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

42. Assim, pretende-se, com a juntada do presente relatório de acompanhamento ao TC-044.559/2021-6, apenas subsidiar etapas posteriores da ação de controle desta Corte de Contas em relação ao PNCP, e não interferir com a apreciação da matéria que será submetida ao descortino do Plenário no próximo dia 1º/11/2023.

43. Em acréscimo aos encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria, considero oportuno enviar cópia desta deliberação ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, encarregado de gerir o PNCP, para que seja cientificado das possíveis inconsistências cadastrais ora verificadas no referido portal.

44. Concluindo o presente tópico, com base nos dados coletados e tratados, é forçoso observar que existe, em geral, pouca utilização da Lei 14.133/2021, seja em que esfera for, confirmando a percepção que tive ao proferir a comunicação na sessão plenária do dia 22/9/2022. De fato, a Administração Pública ainda caminha, a passos curtos, na trilha da preparação para a efetiva implementação da nova Lei, muito embora já tenham transcorrido quase dois anos e meio de sua edição.

45. O cenário talvez seja ainda mais preocupante se observarmos que restam cerca de dois meses para a revogação do RDC e das Leis 8.666/1993 e 10.520/2021. Assim, existiria uma grande chance de novos certames fundamentados na legislação que será revogada, cuja etapa preparatória ainda será iniciada, não serem concluídos até o dia 30/12/2023.

46. Portanto, estou de pleno acordo com o envio de cópia desta deliberação a todos os órgãos e entidades sugeridos pela unidade técnica.

47. Outrossim, embora esta etapa do relatório de acompanhamento não tenha se aprofundado em identificar as causas da baixa utilização da NLLC, o relatório anterior, inserto à peça 53, identificou como possíveis causas a ausência de regulamentação de alguns pontos da nova lei, bem como a demora na implementação dos sistemas informatizados necessários ao pleno uso da NLLC.

48. Segundo informações atualizadas até o dia 26/9/2023², o Governo Federal prevê a edição de 69 diferentes tipos de atos normativos para regulamentar a nova Lei, dos quais 47 já foram editados. Entretanto, há outras 12 normas em diferentes estágios de elaboração e tramitação, bem como outros 11 regulamentos que sequer tiveram a sua edição iniciada.

49. Dentre os 11 regulamentos não iniciados, destaco a regulamentação do banco de dados de notas fiscais eletrônicas (a ser utilizado na pesquisa de preços), do registro cadastral unificado, da pré-qualificação, do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), da remuneração variável e do recebimento provisório e definitivo. Ainda que alguns institutos possam ser empregados sem a prévia regulamentação, em alguns casos a ausência dela (e do desenvolvimento de sistemas informatizados) se torna um fator impeditivo ao pleno uso da nova lei.

50. Se existe a percepção em geral de que a NLLC apresenta inúmeros avanços em relação à legislação que será revogada, esta Corte de Contas deve perquirir as escolhas discricionárias de não empregar, de não regulamentar e de não incentivar (ou até mesmo impor) o uso da Lei 14.133/2021 por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

51. Eu ainda diria que outros aspectos poderiam estar obstando o pleno emprego da Lei 14.133/2021 no âmbito federal, tal como a necessidade de capacitar os agentes públicos e até mesmo o receio de usar uma legislação ainda desconhecida.

52. Dessa forma, em acréscimo aos encaminhamentos propostos pela equipe de auditoria, cabe determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que apresentem 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.

53. Além disso, um trabalho desta envergadura e relevância merece uma atualização periódica, ao menos durante o processo de implementação da NLLC, de forma que solicito à AudContratações a realização de nova atualização semestral, a partir de extrações de dados do PNCP e de outros sistemas informatizados, das diversas tabelas e gráficos apresentados no relatório que fundamenta esta deliberação.

III

54. A seguir, passo a tratar de outro relevante achado de fiscalização, relacionado com o mapeamento de como vem se dando a utilização dos portais eletrônicos de licitações, matéria que vem ocupando a ordem do dia nas Cortes de Contas Estaduais e Municipais.

55. O que se apurou é no mínimo inquietante, pois há uma proporção de que oito em cada dez contratações são realizadas por portais privados, o que exige o pronto acolhimento da proposta de constituição de processo apartado para o exame mais aprofundado da matéria, bem como da proposta de recomendação à Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que regule o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021:

² Lista disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>

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

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

56. Dito de outra forma, foi evidenciada a utilização apenas residual da plataforma de compras do Governo Federal (Compras.gov.br), na medida em que menos de 13% dos municípios se serviram dela para processar suas licitações ao menos uma vez nos últimos doze meses.

57. Os dados gerais coletados, estratificados por unidade da federação e ordenados por ordem decrescente de concentração de uso das plataformas privadas, evidenciam a proporção entre o uso de plataformas privadas em relação àquelas mantidas pelo poder público, na forma explicitada pela tabela a seguir:

UF	Qtde. Municípios(*)	privada	%	pública	%
AP	5	5	100%	0	0%
SE	24	24	96%	1	4%
PI	26	25	93%	2	7%
CE	96	89	91%	9	9%
BA	161	155	91%	16	9%
MA	87	80	89%	10	11%
RS	102	97	89%	12	11%
SC	72	67	87%	10	13%
PE	98	91	87%	14	13%
MT	37	36	86%	6	14%
SP	238	221	85%	40	15%
RN	27	25	81%	6	19%
MG	174	154	80%	39	20%
PB	32	27	79%	7	21%
PA	104	89	78%	25	22%
ES	35	32	78%	9	22%
MS	31	29	76%	9	24%
GO	56	45	75%	15	25%
RO	17	14	74%	5	26%
AL	39	33	72%	13	28%
PR	90	61	54%	51	46%
TO	10	8	53%	7	47%
RJ	53	27	48%	29	52%
AC	7	2	29%	5	71%
AM	26	5	17%	24	83%
RR	4	0	0%	4	100%
DF	1	0	0%	1	100%
Total	1.652(**)	% médio	79,62%	% médio	20,38%

58. Com relação aos possíveis motivos para a baixa utilização do Comprasnet, a equipe fez alusão à Nota Técnica 2.556/2023, da CGU/Maranhão, em que foram sumariadas as circunstâncias invocadas pelos gestores municipais em resposta às diligências que lhes foram endereçadas. Em síntese, os

principais motivos para a não utilização do Portal de Compras do Governo Federal estão relacionadas às limitações do suporte ao usuário e à sistemática de inclusão individualizada dos itens dos certames por meio dos códigos CATMAT e CATSERV.

59. A relevância do tema foi recentemente evidenciada por ocasião da apreciação do Acórdão 1.121/2023-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em que se apreciou denúncia sobre supostas irregularidades em pregões eletrônicos que têm por objeto a aquisição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e aquisição de materiais de limpeza e materiais descartáveis para atender as demandas das secretarias municipais.

60. Naquele feito, foi constatada a utilização, em pregões eletrônicos realizados com recursos federais, de sistema informatizado que exige o pagamento de taxas dos licitantes, sem que a plataforma preveja a possibilidade do pagamento pela participação dos interessados em um único certame, e não apenas por meio de planos de assinatura (trimestral, semestral e anual), e sem comprovação – nos respectivos processos licitatórios – de que o valor cobrado dos licitantes destina-se ao ressarcimento dos custos incorridos com o uso e a disponibilização do sistema e/ou esteja de acordo com as condições de mercado, sob termos que não se coadunam com os princípios norteadores das licitações e contratos.

61. A título de exemplo, constatou-se que existiriam três opções de planos para acesso ao sistema: Plano Trimestral (R\$ 623,00), Plano Semestral (R\$ 755,00) e Plano Anual (R\$ 890,00).

62. A equipe de fiscalização ainda pontuou algumas questões relevantes sobre o uso de plataformas de licitação privadas. A primeira delas diz respeito ao processo de escolha da plataforma, já que variadas são as opções disponíveis e a seleção deveria se pautar em critérios objetivos, justificados, demandando a elaboração prévia de Estudo Técnico Preliminar (ETP), no qual também deveriam estar consignadas as razões que amparem a eventual não utilização de provedores públicos disponíveis, de maior capilaridade e que não envolvem custos para as partes envolvidas (gratuitos).

63. Não obstante o exposto, frequentemente são formalizadas contratações desses portais mediante dispensa de licitação, focada unicamente no valor (sem considerar o montante provável de receitas auferidas pela empresa com a cobrança de taxas pelo uso do sistema dos licitantes, o que poderia desconfigurar esse enquadramento), ou por inexigibilidade de licitação, por suposta ausência de possibilidade de competição.

64. A segunda questão relevante, já pontuada, refere-se à forma de remuneração pelos serviços prestados, o que pode comprometer a competitividade do certame em virtude de cobranças abusivas dos licitantes e também representar um encargo que será repassado de forma indireta ao próprio Poder Público no processo interno de formação de preços dos licitantes que foram onerados pela cobrança de taxas pelos portais privados.

65. Prosseguindo com o exame, há de se questionar outro aspecto ainda mais relevante, consubstanciado no fato de que empresas que eventualmente tenham pendências financeiras com as plataformas privadas podem se ver impedidas de participar das licitações, tratando-se de causa não amparada por lei e que parte não de ato da Administração Pública, mas sim de particular, restringindo o acesso aos certames.

66. Por fim, há de se sopesar os inúmeros riscos de utilização de plataformas privadas, que não passaram por processos de auditoria e certificação, no processamento de certames licitatórios. Não se pode assegurar que tais sistemas disponham de procedimentos operacionais que sejam aderentes tanto

às normas gerais de licitações e contratos, objeto da Lei 14.133/2021, quanto à regulamentação de normas específicas realizada pelos entes subnacionais. Sem um contínuo processo de controle, não há como garantir o sigilo das propostas e dos potenciais licitantes, bem como o tratamento isonômico de todos os concorrentes.

67. Minha assessoria ouviu relatos inclusive de que alguns sistemas podem estar sendo programados para sempre direcionar o resultado das licitações para determinados fornecedores.

68. Portanto, acolho a proposição de criar processo apartado para realizar ação de controle específica sobre o uso de plataformas privadas de licitação. Em vez de acolher prontamente a proposta de que a nova ação de controle seja realizada na modalidade Relatório de Acompanhamento, creio que o instrumento de fiscalização mais adequado possa ser posteriormente definido pelas unidades técnicas envolvidas. Desde já gostaria de contar com a colaboração da AudTI nessa nova ação de controle, dada a visível necessidade de conhecimento especializado em contratação de serviços de TI e em auditoria de sistemas de informação.

186. Por derradeiro, gostaria de agradecer o empenho e parabenizar os auditores Leonardo Felipe Ferreira, Paulo César Cintra, Leandro Alberto Brito Fonseca, Fabricio Helder Mareco Magalhaes, Márcio Emmanuel Pacheco e Hugo Leonardo Menezes de Carvalho, envolvidos no presente trabalho, bem como o dirigente da AudContratações, Ítalo Pinheiro de Albuquerque Figueiredo.

Ante o exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2023.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 027.907/2022-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento em relatório de auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. 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.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com o objetivo de 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,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 30 (trinta) dias, 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;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que, por ocasião da regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, considere as seguintes orientações:

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:

9.2.1.1. facilidade de acesso e de cadastro;

9.2.1.2. suporte técnico oferecido;

9.2.1.3. integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP;

9.2.1.4. oferta de ações de capacitação/treinamento para sua utilização;

9.2.1.5. grau histórico de disputa nos certames realizados nas plataformas;

9.2.1.6. transparência, para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas;

9.2.1.7. capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;

9.2.1.8. maior volume de fornecedores cadastrados;

9.2.1.9. gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade;

9.2.1.10. segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente), a partir da apresentação de certificações;

9.2.1.11. utilidade das funcionalidades disponibilizadas;

9.2.2. quanto ao critério financeiro, que se observe o disposto no Acórdão 1.121/2023-Plenário, que admitiu a cobrança de valores pelo uso e manutenção das plataformas, desde que razoáveis e que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única, e não somente mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competência;

9.2.3. de regra, a escolha deve ser objeto de procedimento licitatório específico, pois existem várias são as plataformas presentes no mercado;

9.2.4. o enquadramento para fins de contratação direta, por valor, deve considerar os custos estimados para o volume médio de licitações realizados pelo ente ao longo do período contratual e a forma de remuneração praticada;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do voto e do relatório que o fundamentam, além da íntegra do relatório da unidade técnica, aos seguintes órgãos/entidades:

9.3.1. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);

9.3.2. Confederação Nacional dos Municípios (CNM);

9.3.3. Frente Nacional de Prefeitos (FNP);

9.3.4. Ministério de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

9.3.5. Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), do mesmo Ministério;

9.3.6. Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios;

9.3.7. Secretaria Executiva das Redes de Controle;

9.3.8. Casa Civil da Presidência da República;

9.3.9. Conselho Nacional de Justiça;

9.3.10. Advocacia-Geral da União;

9.3.11. Controladoria-Geral da União;

9.3.12. Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas;

9.4. constituir processo apartado com o objetivo de dar tratamento à questão alusiva ao uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais, abordada ao longo do tópico VII do relatório que fundamenta esta deliberação, requisitando a participação da AudTI nessa ação de controle, reconhecendo a prevenção do relator deste feito, nos termos do art. 9º da Resolução 346/2022;

9.5. nos termos do art. 95 da Resolução/TCU 259/2014, juntar cópia da presente deliberação, acompanhada do voto e da íntegra do relatório inserto à peça 66, aos autos do TC 044.559/2021-6, para que aprofunde a análise dos apontamentos constantes dos itens 86 a 88 do referido relatório e dos itens 1 a 4 do seu Apêndice 4;

9.6. autorizar a continuidade da presente fiscalização, monitorando as deliberações ora proferidas, alertando a unidade técnica para a necessidade de refinar os dados extraídos do PNCP com vistas a excluir contratações fundamentadas em outros regimes licitatórios, a exemplo da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e das contratações entabuladas pelo Sistema “S”;

9.7. solicitar à AudContratações a realização de nova atualização semestral, a partir de extrações de dados do PNCP e de outros sistemas informatizados, das diversas tabelas e gráficos apresentados no relatório que fundamenta esta deliberação.