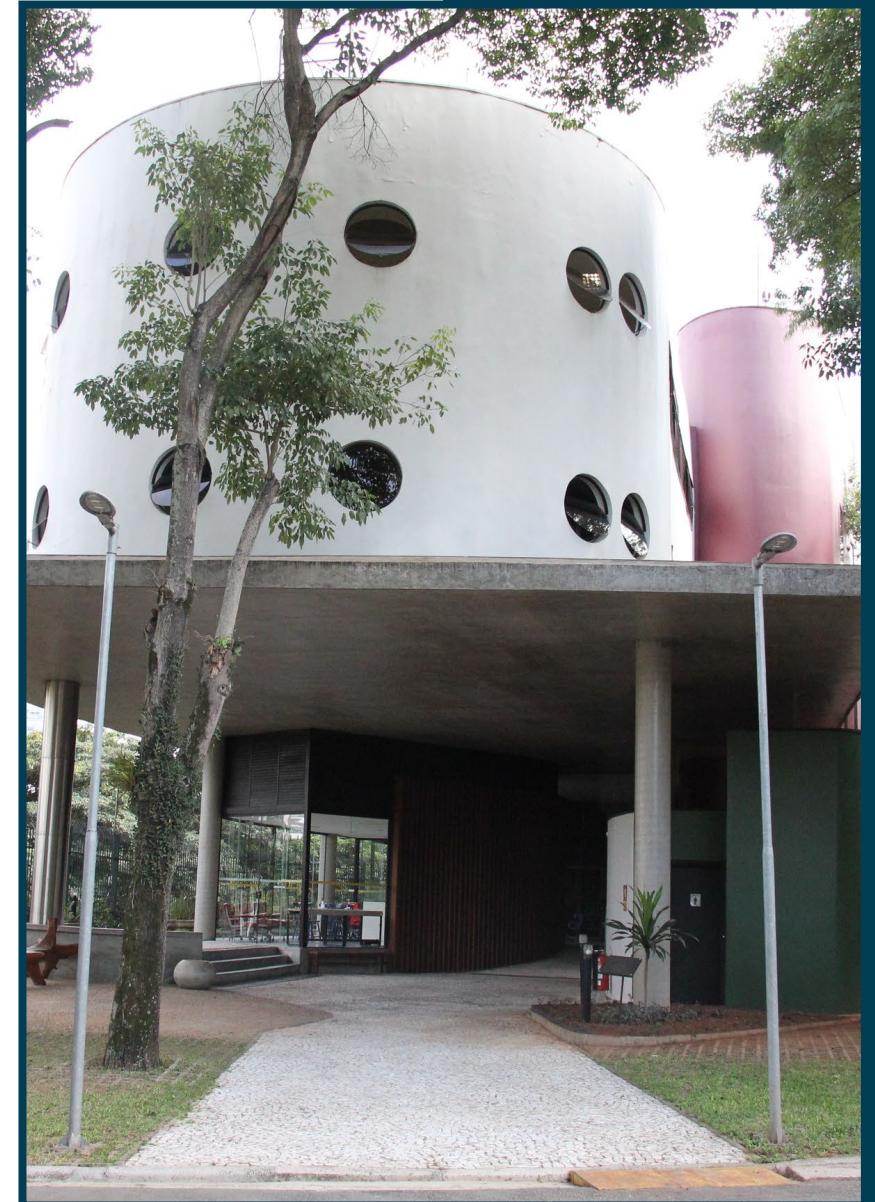


# Governança nas Contratações Públicas e o Controle Externo

Mesa 4- **Governança, Consensualidade, e  
Programas de Integridade nas Contratações  
Públicas**

Pamella Pinheiro de Oliveira Gomes





Conforme artigo 11 da Lei 14.133/2021, o processo licitatório tem por objetivos:



#### Proposta Mais Vantajosa

Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto.



#### Tratamento Isonômico

Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.



#### Prevenção de Irregularidades

Evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.



#### Inovação Sustentável

Incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável .

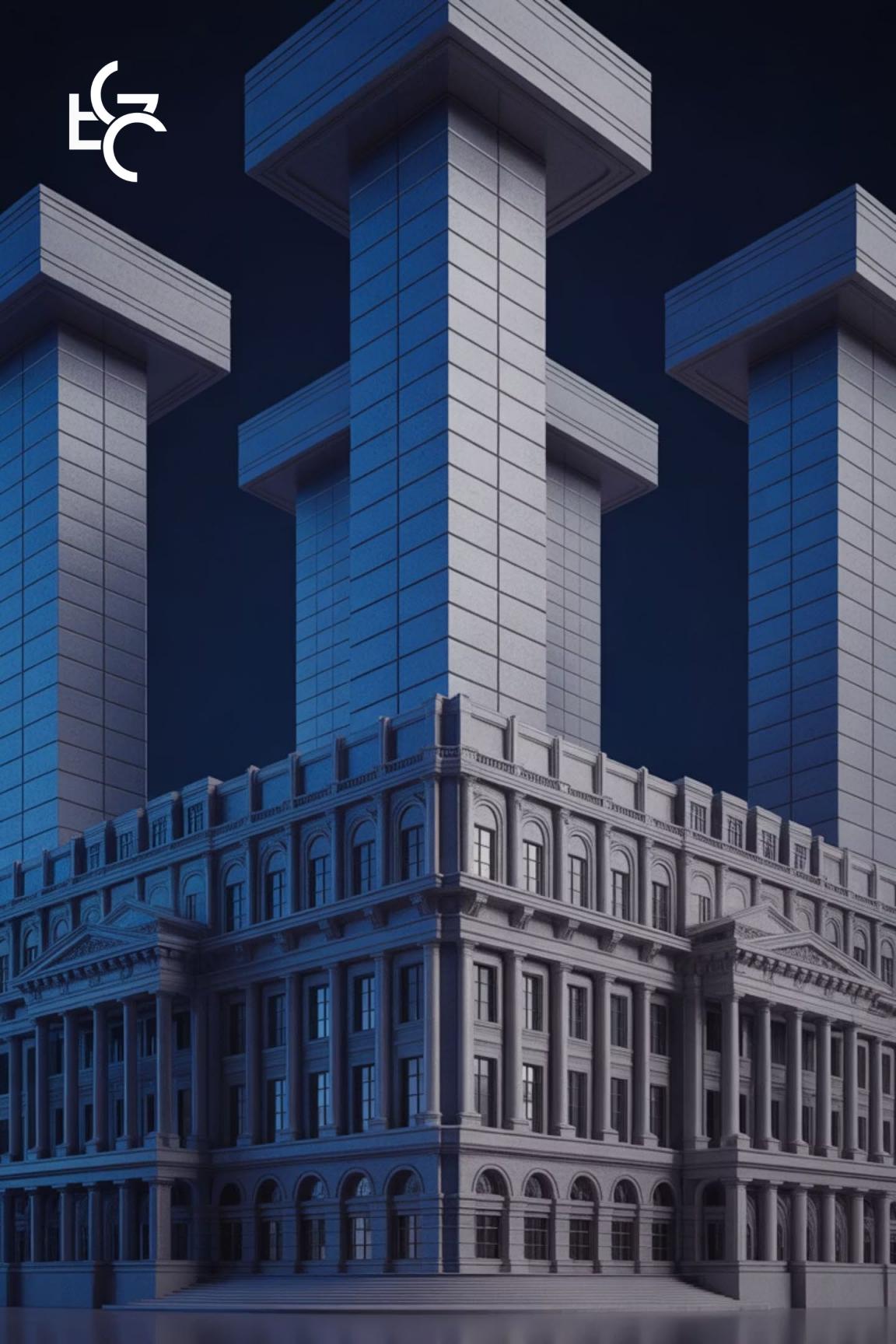
A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios, promovendo um ambiente íntegro e confiável, bem como a eficiência, a efetividade e a eficácia das suas contratações..



# Governança Pública e Controle Externo

"A concepção da governança pública se relaciona à estruturação dos órgãos estatais e à organização de seu funcionamento, de modo a assegurar níveis elevados de objetividade, eficiência e legitimidade. [...] A governança pública envolve, por um lado, uma estruturação organizacional que assegure a segregação de funções, a existência de órgãos dotados de competências específicas para desenvolvimento das atividades-fim (em uma acepção ampla) e a adoção de órgãos de controle interno e externo da regularidade da atuação dos diversos agentes."

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:* Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 264.



# As Três Linhas de Defesa nas contratações públicas

Conforme artigo 169, da Lei 14 133/2021, as contratações públicas devem submeter- se a práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo, sujeitas ao controle social e às seguintes linhas de defesa:

01

## Primeira Linha de Defesa

Integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade.

02

## Segunda Linha de Defesa

Integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade.

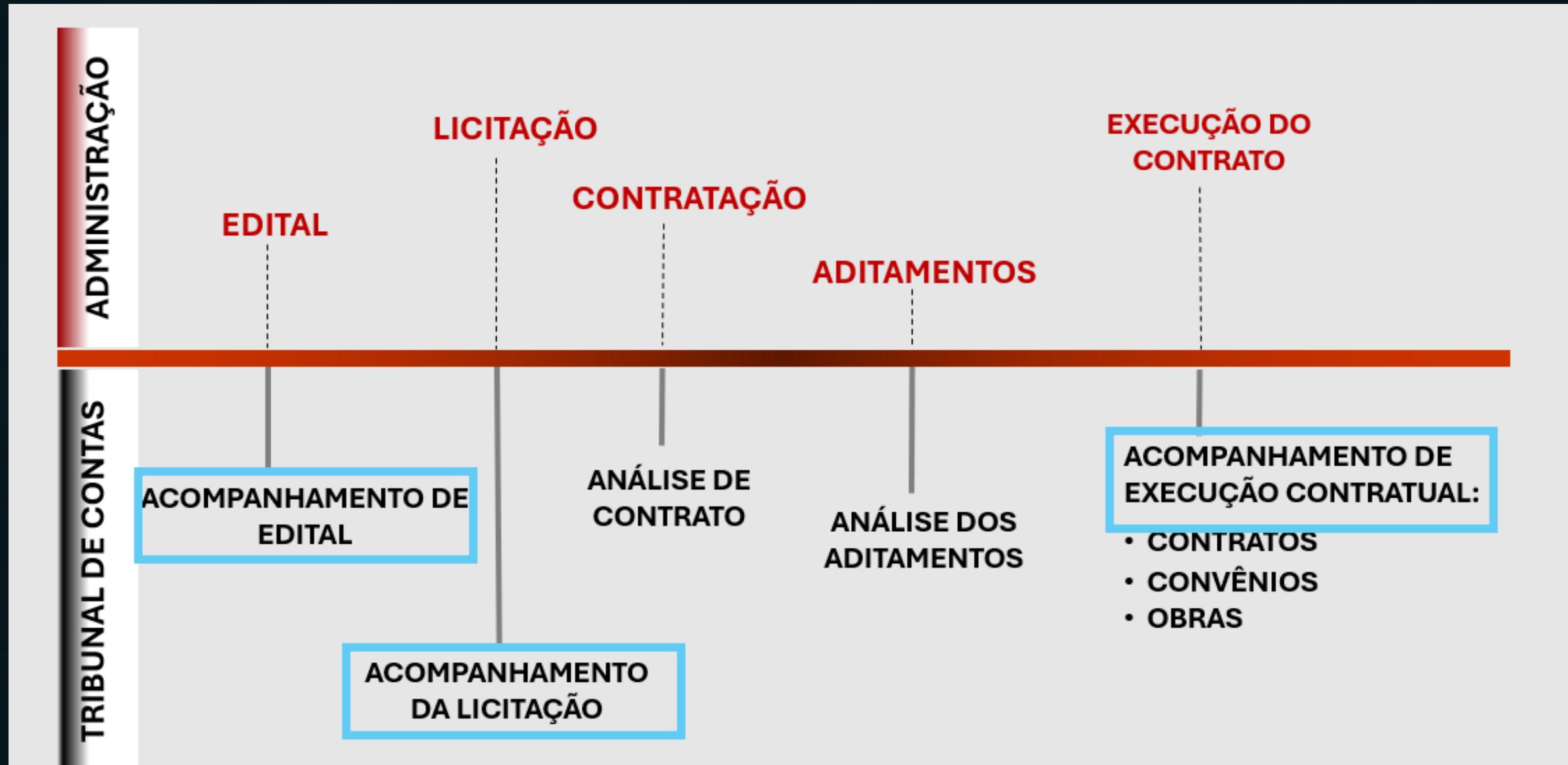
03

## Terceira Linha de Defesa

Integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas (controle externo ).



# Atuação do TCMSP nas contratações públicas





# Acompanhamentos

São **verificações sistemáticas** das atividades dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, de maneira **seletiva e concomitante**, feitas de ofício, com base em critérios de seleção e objetivos estabelecidos em normas internas, ou ainda por deliberação dos Conselheiros ou dos órgãos colegiados superiores (Câmaras e Pleno)

- A principal característica desse tipo de trabalho é a **concomitância**, ou seja, a fiscalização atua durante a execução dos atos pela administração municipal para verificar a regularidade e conformidade com os normativos vigentes.



# Acompanhamentos realizados pelo TCMSP



Acompanhamento de Edital



Acompanhamento de  
Licitação



Acompanhamento de  
Execução de contratos e  
termos congêneres



Acompanhamento de processos de  
desestatizações



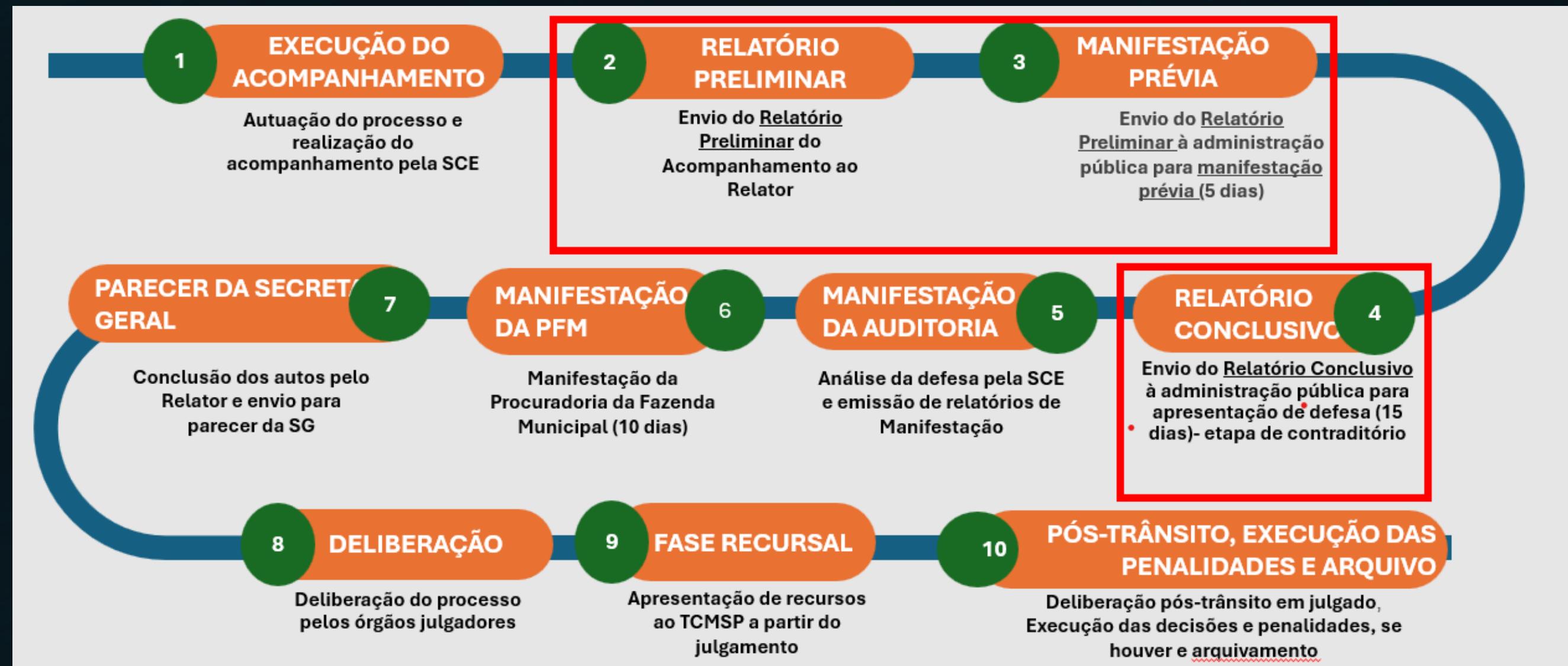
Acompanhamentos que subsidiam os  
Relatórios Anuais de Fiscalização (contas) –  
LRF etc.



# Etapas processuais dos Acompanhamentos de Editais e de Execução

TCM SP nº 18/2019

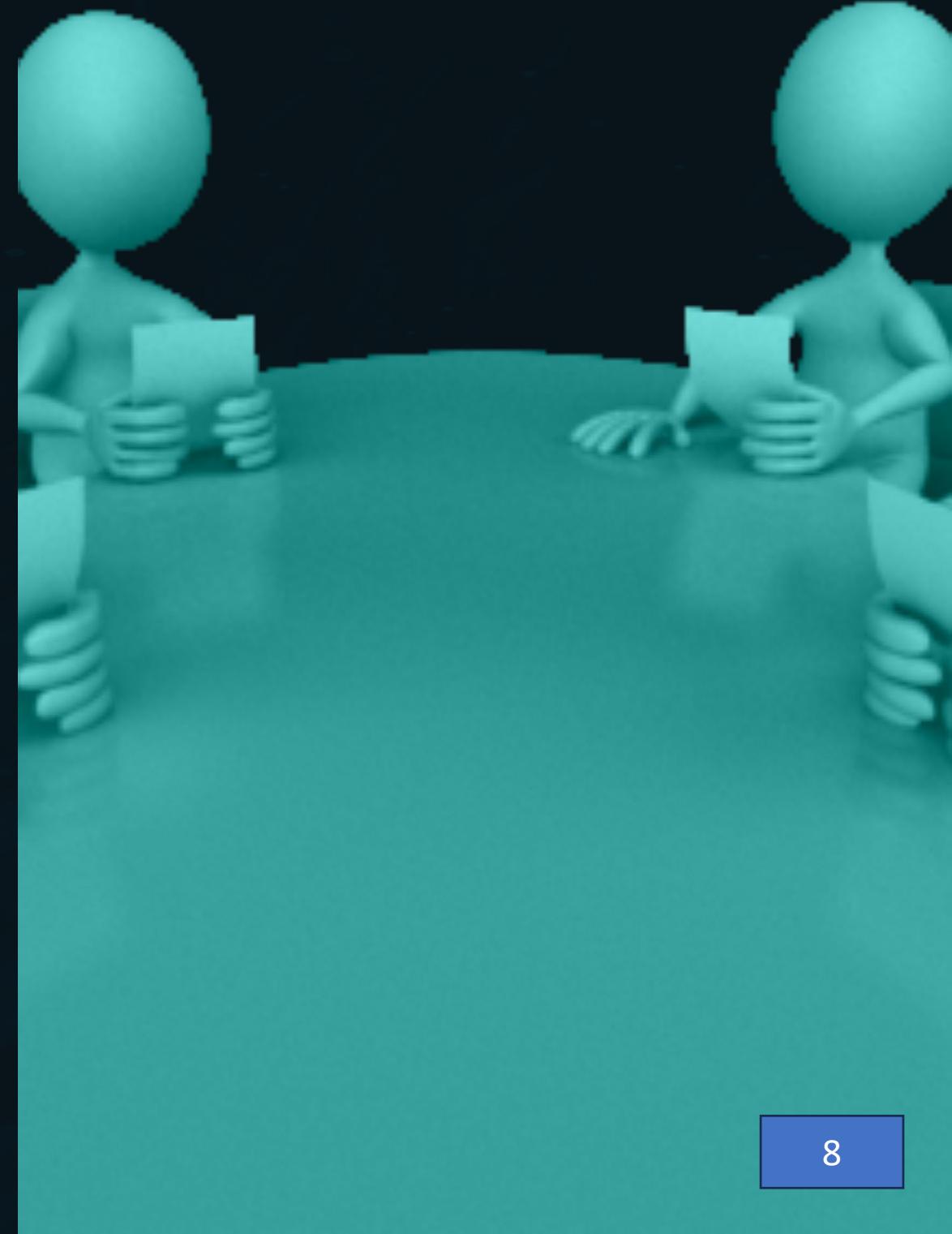
– Resolução





# Mesas técnicas durante os Acompanhamentos de Editais

Resolução nº 02/2020 - Reunião de trabalho com agentes e servidores de órgãos e entidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em matérias de destaque relevância ou de alto grau de complexidade .





## Mesas técnicas - objetivos



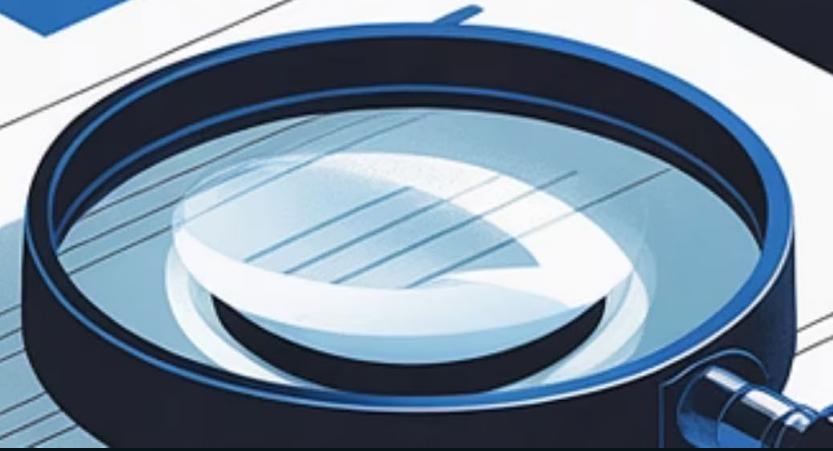
A busca de informações técnicas e demais elementos necessários ao esclarecimento e eventual superação de matérias controvertidas, desde que consideradas de destacada relevância ou de alto grau de complexidade



Celeridade processual



ADMINISTRAÇÃO



# Resultados recorrentes nas fiscalizações de contratações públicas municipais - NLLC



# Estudo Técnico Preliminar (ETP)

## Ausência de elaboração do ETP



**Problema:** ausência de ETP, violando o artigo 18 da LF nº 14.133/21.

**Riscos:** desconsideração das peculiaridades do objeto, definição inadequada do objeto considerando as necessidades da Administração, entre outros.

## Ausência de elementos no ETP elaborado.



**Problema:** ausência de elementos indispensáveis no ETP.

**Riscos:** inviabilidade de análise de informações relevantes para as contratações, tais como a relação com o plano anual de contratações, alternativas de mercado, justificativa para o parcelamento ou não do objeto, impactos ambientais da contratação, etc.



# Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Ausência da estimativa e/ou do em basamento dos quantitativos



**Problema :** ausência de efetiva demonstração de estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala, em violação ao inciso IV do art. 18 da LF nº 14.133/2021.

**Riscos :** contratação não ser capaz de atender adequadamente às necessidades da administração pública, gastos excessivos e desperdício de recursos públicos, desequilíbrio econômico- financeiro do contrato etc.



# Orçamento

Pesquisa de preços baseada em apenas um parâmetro



**Problema :** concentração da pesquisa de preços em uma única fonte de informações (ora bancos de preços, ora consultas ao mercado), levando a um valor estimado da contratação incompatível com os valores praticados no mercado, contrariando o artigo 23 da LF nº 14.133/21.

**Riscos :** possível sobrepreço (ou preço inexequível), violação do princípio da economicidade, falta de competitividade no processo licitatório, questionamentos por parte dos concorrentes ou mesmo à impugnação do processo licitatório, direcionamento da contratação, comprometimento da lisura e transparência do processo licitatório etc.

Fragilidade no dimensionamento orçamentário



**Problema :** orçamentos mal dimensionados, com diversas impropriedades na composição dos custos, nos históricos de consumo dos bens ou serviços, no levantamento da demanda adequada, o que viola o estabelecido nos art. 5º, art. 40 - inciso III e art. 23 da LF nº 14.133/2021.

**Riscos :** contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, entre outros.



# Orçamento

## Motivação sobre o momento da divulgação do orçamento



**Problema :** ausência de motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação e da justificativa para seu sigilo, infringindo o inciso XI do artigo 18 e artigo 24 da LF nº 14.133/21.

**Riscos :** dissonância sobre a informação pela falta de transparência, prejuízo à concorrência, questionamentos legais por parte dos licitantes ou de outros interessados etc.



# Segregação de funções

Atuação do pregoeiro em diferentes etapas do processo



**Problema :** violação ao princípio da segregação de funções estabelecido no art. 5º c/c art. 7º, § 1º da LF nº 14.133/2021, por ter restado evidenciada a participação do pregoeiro designado na fase interna do certame, restando ainda demonstrada sua atuação em diversas etapas diferentes do processo.

**Riscos:** possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Designação do agente de contratação



**Problema :** o agente de contratação não é servidor efetivo ou empregado público, em desatenção ao preconizado no inciso LX do artigo 6º e o artigo 8º da LF nº 14.133/21..

**Riscos:** decisões inadequadas, falta de análise técnica apropriada e escolhas que não atendam aos interesses da administração pública, entre outros.



# Segregação de funções

Identificação dos responsáveis pela minuta de edital



**Problema:** ausência de identificação dos responsáveis pela minuta de edital e pelas planilhas orçamentárias, o que viola o inc. I do art. 12 da LF nº 14.133/2021.

**Riscos:** ausência de prestação de contas e responsabilização pelos resultados do processo licitatório, falta de cuidado na elaboração da minuta de edital e das planilhas orçamentárias, aumentando a probabilidade de erro, omissão ou imprecisão nas informações apresentadas, entre outros.



# Análise de Riscos

## Ausência da análise de riscos



**Problema:** ausência da análise de riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, violando o inciso X do artigo 18 da LF n.º 14.133/21.

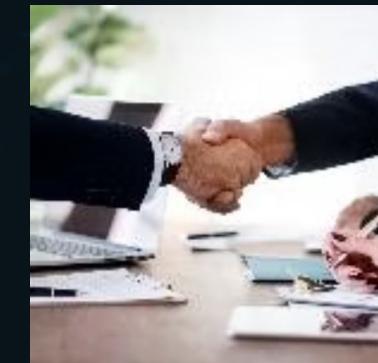
**Riscos:** escolhas inadequadas durante o processo de licitação, como a seleção de fornecedores que não possuem capacidade técnica, financeira ou operacional para atender aos requisitos do contrato, projeto licitado pode conter falhas que não foram previamente identificadas, levando a custos adicionais durante a execução do contrato, bem como a atrasos e disputas entre as partes contratantes, impacto significativo nos resultados financeiros do contrato etc.



Principais desafios quanto à  
governança nas contratações públicas  
municipais.



# Principais desafios identificados na governança nas contratações públicas.



## Atualização e capacitação

Os órgãos precisam garantir que seus servidores estejam atualizados sobre as novas disposições da lei, como os novos procedimentos licitatórios, critérios de julgamento, modalidades de contratação, entre outros.

## Interpretação e aplicação

A NLLC é mais detalhada e abrangente do que a legislação anterior, introduzindo novos conceitos e procedimentos.

A Administração enfrenta desafios na interpretação e aplicação dessas novas disposições, especialmente em casos que envolvam situações inéditas ou controversas, bem como sobre o desenvolvimento da jurisprudência quanto aos dispositivos da NLLC.



# Principais desafios identificados na governança das contratações públicas.



## Adequação dos procedimentos

Os órgãos precisam ajustar seus procedimentos para incorporar as mudanças trazidas pela NLLC. Isso pode incluir a revisão de manuais, orientações e checklists utilizados pelos servidores para avaliação da regularidade dos processos licitatórios e contratos públicos.



## Análise de riscos:

A nova lei introduz a necessidade de análise de riscos nos processos licitatórios e contratuais, o que requer a capacidade de identificar e avaliar os riscos associados às contratações públicas, bem como adotar medidas adequadas para mitigá-los.