

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES



Controle preventivo e as três
linhas de defesa

1.

CONTROLE PREVENTIVO

Artigo 11, parágrafo único

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela **governança** das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de **gestão de riscos** e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos* estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente **íntegro** e confiável [...]

*seleção da melhor proposta

*isonomia e competição

*evitar sobrepreço, preço inexequível e superfaturamento

*inovação e sustentabilidade



Governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade

(Decreto nº 9.203/2017)

Gestão de riscos

Fase Preparatória

Análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual

Licitação

O edital e o contrato poderão contemplar matriz de alocação de riscos entre as partes.

Execução Contratual

A matriz de alocação de riscos deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

Integridade: agir honestamente, confiavelmente, de boa fé e no interesse público

Conscientizar

A Administração deve enfatizar, demonstrar, apoiar e promover a integridade.

Garantir

A Administração deve assegurar que o ambiente interno seja propício para o seu pessoal expor violações éticas.

Responder

A Administração deve responder a violações de integridade de maneira tempestiva e adequada.

(adaptado de ISSABO, 2017)

Artigo 169

As contratações públicas deverão submeterse a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle **preventivo** , inclusive mediante adoção de recursos de **tecnologia da informação** [...]

Tecnologia da informação

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

III - instituir **sistema informatizado de acompanhamento de obras**, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

Tecnologia da informação

Art . 174. § 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:

III - sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações pelas empresas contratadas;

Tecnologia da informação

VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite:

a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;

Tecnologia da informação

b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do caput do art. 19 desta Lei;

c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes.

Artigo 169, § 1º

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



Princípio da segurança jurídica comportadois vetores básicos: perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades básicas a perspectiva de estabilidade mediante a qual se difunde a ideia de consolidadas ações administrativas

(CARVALHO FILHO, 2015, p. 38)

Decreto - Lei nº 4.657/ 1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro

Art . 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a **segurança jurídica** na aplicação das normas, inclusive por meio de **regulamentos**, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

(Incluído pela Lei nº 13.655/2018)

Nova Lei de Licitações

Expressão	Ocorrências
<i>na forma de regulamentação específica</i>	2
<i>instituídos em regulamentação específica</i>	1
<i>na forma de regulamento</i>	13
<i>na forma disposta em regulamento</i>	2
<i>na forma estabelecida em regulamento</i>	1
<i>nos termos dispostos em regulamento</i>	1
<i>regulamento deverá dispor</i>	1
<i>observado o disposto em regulamento</i>	1
<i>nos termos de regulamento</i>	2
<i>serão definidos em regulamento</i>	1
<i>serão estabelecidas em regulamento</i>	1

Nova Lei de Licitações

<i>estabelecidos em regulamento</i>	1
<i>serão disciplinadas em regulamento</i>	1
<i>deverão ser previstas em regulamento</i>	1
<i>determinadas por regulamento</i>	1
<i>previstos em regulamento</i>	2
<i>conforme disposto em regulamento</i>	2
<i>conforme regulamento</i>	6
<i>definirão em regulamento</i>	1
<i>definidos em regulamento</i>	3
<i>regulamento poderá</i>	2
<i>o Poder Executivo regulamentará</i>	1
Total de ocorrências	47

2.

AS TRÊS LINHAS DE DEFESA

Artigo 169

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

Linhas de defesa

Primeira

Servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança

Segunda

Unidades de assessoramento jurídico e de controle interno

Terceira

Órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas

Artigo 169, § 3º

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

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

Artigo 169, § 3º

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

Artigo 9º, § 1º - vedação

Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante, devendo ser observadas as situações que possam configurar **conflito de interesses** no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.



Cobflito de interessea: situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública

(Lei nº 12.813/2013)

Primeira linha de defesa

- ▷ **Agente de contratação** : pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação;

Primeira linha de defesa

- ▷ Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, o agente de contratação poderá ser substituído por **comissão de contratação** formada por, no mínimo, 3 membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão (ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão).

Primeira linha de defesa

- ▷ Equipe de apoio do agente de contratação;
- ▷ Comissão de licitação;
- ▷ Leiloeiro;
- ▷ Pregoeiro;
- ▷ Fiscal do contrato;
- ▷ Gestor do contrato;
- ▷ Responsáveis pelo recebimento do objeto;
- ▷ Comissão que conduz processo de aplicação de sanção.

Artigo 7º - requisitos

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

Decreto nº 5.707/2006*

Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal

Art. 2º, II. **gestão por competência**: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição.

** Revogado pelo Decreto nº 9.991/2019*

Artigo 7º - requisitos

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

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

Artigo 7º - requisitos

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil;

Artigo 7º - requisitos

§ 1º Observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

I.N. nº 1/ 2001* – Secretaria Federal de Controle Interno (MF)

*Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
Capítulo VII – Seção VII Princípios de controle interno administrativo*

IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

** Revogada pela I.N. nº 3/2017*

Estrutura de Governança (Poder Executivo Estadual)

Instâncias internas

Governador

Secretários

Conselho Estadual de Saúde

Conselho Estadual de Educação

Demais conselhos estaduais

Instância interna de apoio

Controle Interno

Ouvidoria

Instância externa de apoio

Auditorias Independentes

Controle Social organizado

Instância externa

Assembleia Legislativa

Tribunal de Contas

(adaptado de BRASIL, 2014)

Segunda linha de defesa

Art. 8º, § 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas **em regulamento**, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de **assessoramento jurídico** e de **controle interno** para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

Art. 53

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

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

Art. 53, § 1º

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Art. 53, § 4º

Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Art. 10

Seas autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos de que trata esta Lei precisarem defender-se nas esferas administrativa, controladora ou judicial em razão de ato praticado com estrita observância de orientação constante **emparecer jurídico** elaborado na forma do § 1º do art. 53 desta Lei, a advocacia pública promoverá, a critério do agente público, sua representação judicial ou extrajudicial.

Art. 168 – Recursos e pedidos de reconsideração

Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

1ª linha de defesa

2ª linha de defesa

Art. 19

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

IV - instituir, com **auxílio** dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

Art. 117, § 3º

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

Terceira linha de defesa

- ▷ Órgão central de controle interno da Administração
- ▷ Tribunal de Contas

Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e **considerarão as razões** apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169.

Artigo 170

§ 1º As razões deverão ser encaminhadas aos órgãos de controle até a conclusão da fase de instrução do processo e não poderão ser desentranhadas dos autos;

§ 2º A omissão na prestação das informações não impedirá as deliberações dos órgãos de controle nem retardará a aplicação de qualquer de seus prazos de tramitação e de deliberação.

Artigo 170

§ 3º Os órgãos de controle desconsiderarão os documentos impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

Artigo 171 – Fiscalização de controle

I - oportunidade de manifestação aos gestores;

II - procedimentos objetivos, imparciais e técnicos;

III - nos regimes de empreitada por preço global ou integral, contratação semi-integrada e integrada, além da análise técnica, **perquirir a conformidade do preço global com os parâmetros de mercado para o objeto contratado, considerada inclusive a dimensão geográfica.**

Artigo 171 – Suspensão cautelar da licitação

Suspensão

Tribunal de Contas define as causas da suspensão e como garantir o interesse público quanto a objetos essenciais ou emergenciais

Manifestação

Em 10 dias úteis, o órgão ou entidade informa medidas adotadas, presta informações e procede à apuração de responsabilidade

Decisão

Em 25 dias úteis, o TC decide definitivamente sobre o mérito e define as medidas de saneamento ou determinar a anulação do processo licitatório

Artigo 173 – Escolas de contas

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

Artigo 169, § 2º

Para a realização de suas atividades, **órgãos de controle** deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527/2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

Artigo 6º, XXIII

Para os fins desta Lei considera-se termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: [...]

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar **esses estudos** no extrato das partes que não contiverem informações **sigilosas**;

Artigo 13

Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado ~~na~~
forma da lei.

Parágrafo único. A publicidade será diferida:

I - quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura;

II - quanto ao orçamento da Administração, nos termos do art. 24 desta Lei.

Artigo 24

Desde que justificado, **orçamento estimado da contratação** poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo.

Artigo 91, § 1º

Será admitida a manutenção em sigilo de contratos e de termos aditivos quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos **legislação que regula** o acesso à informação.

Lei nº 12.527/2011

- ▷ Seção IV do Capítulo IV dispõe sobre as competências de classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública **federal** ;
- ▷ Regulamentação federal: Decreto nº 7.724/2012 e Decreto nº 7.845/2012.

Lei nº 12.527/ 20 11

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as **normas gerais** estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas [...].

Regulamentação obrigatória

- ▷ Requisitos mínimos do sítio oficial;
- ▷ SICe divulgação da LAI;
- ▷ **Recursos;**
- ▷ **Proteção das informações sigilosas;**
- ▷ **Classificação das informações sigilosas;**
- ▷ Proteção das informações pessoais.

Obrigada!

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Contato:

maira@adv.oabsp.org.br

maira@tce.sp.gov.br

Referências

BRASIL Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. ISSAI 30: código de ética. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/C6/04/A0/4A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_30_codigo_e_tica.pdf. Acesso em 15/08/2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015. 1311 p.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Regulamentação da LAI nos Municípios: módulo 2 Regulamentando a LAI no Município. Brasília: Enap, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3065/1/REG_LAI_M%C3%B3dulo_2%20final.pdf. Acesso em 14/08/2021.

Presentation design

Special thanks to all the people who made and released these awesome resources for free:

- ▶ Presentation template by [SlidesCarnival](#)
- ▶ Photographs by [Unsplash](#)

This presentations uses the following typographies:

- ▶ Titles: **Raleway**
- ▶ Body copy: **Lato**

Download for free at:

<https://www.fontsquirrel.com/fonts/raleway>

<https://www.fontsquirrel.com/fonts/lato>