

## NOTA TÉCNICA CONJUNTA ATRICON-IRB Nº 01/2026

**Assunto:** Enunciados Técnico-Orientadores e Recomendações Técnicas voltados ao aperfeiçoamento das contratações públicas, no contexto da Lei nº 14.133/2021, com especial enfoque na governança, no planejamento, no fortalecimento dos controles e na adoção de recursos tecnológicos.

**A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB),** no uso das atribuições e prerrogativas que lhes conferem seus respectivos Estatutos Sociais, formulam a presente Nota Técnica, que reúne Enunciados Técnico-Orientadores e Recomendações Técnicas voltados ao aperfeiçoamento das contratações públicas, no contexto da Lei nº 14.133/2021, considerando as mudanças estruturais introduzidas no regime jurídico das contratações públicas e a consequente necessidade de consolidação de novos modelos de governança, planejamento e controle.

O material insere-se em esforço institucional de caráter colaborativo, orientado à promoção da integração do Sistema Tribunais de Contas, à convergência de entendimentos e ao fortalecimento da segurança jurídica e da eficiência administrativa, reconhecendo o papel central da alta administração na institucionalização de práticas eficientes, seguras e alinhadas aos objetivos estratégicos da Administração Pública, bem como a importância de fomentar ambiente colaborativo de debate técnico voltado à redução de controvérsias na aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Trata-se de documento de natureza técnica, orientativa e não vinculante, concebido como material de referência e apoio à reflexão institucional, elaborado à luz da legislação vigente, de entendimentos extraídos de acórdãos do Tribunal de Contas da União, de proposições técnicas desenvolvidas no âmbito da Comissão e da experiência institucional acumulada no Sistema Tribunais de Contas, sem prejuízo das competências constitucionais e legais dos órgãos de controle e dos gestores públicos.

Nesse contexto, reconhece-se que a atuação dos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, deve contribuir para a segurança jurídica, a eficiência das contratações e a melhoria contínua da gestão pública. À vista dessas premissas, o documento foi organizado a partir de quatro diretrizes estruturantes — governança das

contratações, planejamento das contratações, fortalecimento dos controles e adoção de recursos tecnológicos — que orientam a aplicação da Lei nº 14.133/2021.

Em cada uma dessas diretrizes, apresentam-se, de forma sistematizada, enunciados técnico-orientadores e recomendações, concebidos como produtos específicos de cada eixo temático, destinados a traduzir entendimentos técnicos e experiências institucionais em parâmetros de referência para o aprimoramento das contratações públicas.

## **EIXO 1 – GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES**

### *Enunciados Técnico-Orientadores*

**ENUNCIADO 1.** O superior hierárquico deve exercer, de forma efetiva, o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, corrigindo, quando necessário, lacunas ou omissões que comprometam a legalidade das contratações públicas, especialmente aquelas que revelem afronta manifesta às normas aplicáveis. A Lei nº 14.133/2021 reforça a relevância do controle preventivo a ser exercido pelas autoridades que integram a estrutura de governança do ente contratante, como instrumento de mitigação de riscos e de promoção da regularidade dos processos decisórios<sup>1</sup>.

**ENUNCIADO 2.** A Alta Administração deve assumir papel ativo na governança das contratações públicas, assegurando e possibilitando o funcionamento integrado das estruturas responsáveis pelo planejamento, pela gestão de riscos e pelo controle interno, em consonância com os objetivos estabelecidos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

**ENUNCIADO 3.** A rotatividade excessiva de servidores e empregados públicos em funções estratégicas relacionadas às contratações públicas compromete a continuidade administrativa, fragiliza a governança, eleva o risco de falhas procedimentais e reduz a eficiência e a qualidade das decisões administrativas. A adequada implementação da Lei nº 14.133/2021 pressupõe a existência de equipes técnicas estáveis, capacitadas e com tempo mínimo de permanência suficiente para assimilação normativa, consolidação de rotinas e amadurecimento institucional das práticas de planejamento, licitação e gestão contratual.

---

<sup>1</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1064/2024-Plenário TCU – Relator Augusto Sherman.

**ENUNCIADO 4.** É irregular a desclassificação de proposta de licitante em razão de vícios sanáveis mediante diligência, por afronta ao art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade<sup>2</sup>.

**ENUNCIADO 5.** O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.<sup>3</sup>

**ENUNCIADO 6.** A sustentabilidade deve ser incorporada desde as fases iniciais do planejamento da contratação, por meio da definição de critérios técnicos, ambientais e socioeconômicos compatíveis com o objeto e com a realidade da Administração, em conformidade com o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, promovendo a responsabilidade ambiental, a inclusão social e o desenvolvimento nacional sustentável.

#### *Recomendações*

1.1. Assegurar o funcionamento efetivo e integrado das instâncias responsáveis pelo planejamento das contratações, pela gestão de riscos e pelo controle interno, conferindo-lhes respaldo institucional e clareza de atribuições;

1.2. Adotar diretrizes voltadas à valorização, à estabilidade e à qualificação das equipes técnicas que atuam em licitações e contratos, inclusive por meio da criação de funções de confiança de natureza técnica e da definição de critérios objetivos para designação e permanência;

1.3. Estabelecer orientações e diretrizes institucionais acerca do tempo mínimo desejável de permanência em funções estratégicas das contratações, considerando a complexidade das atribuições e a necessidade de continuidade administrativa;

1.4. Reconhecer a rotatividade excessiva de servidores em áreas sensíveis das contratações como risco institucional, a ser considerado em auditorias, avaliações de desempenho e ações de governança;

1.5. Incentivar mecanismos de planejamento sucessório e de substituição programada, de modo a mitigar riscos decorrentes de exonerações, afastamentos ou mudanças na composição das equipes técnicas;

<sup>2</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 641/2025- Plenário TCU – Relator Antônio Anastasia.

<sup>3</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 214/2025- Plenário TCU – Relator Jhonatan de Jesus.

1.6. Adotar medidas institucionais voltadas à estabilidade das equipes técnicas que atuam em licitações e contratos, especialmente nas fases de planejamento, gestão de riscos, seleção do fornecedor e gestão contratual;

1.7. Instituir funções de confiança de natureza técnica, com critérios objetivos de designação, voltadas a incentivar a permanência de servidores e empregados do quadro permanente nas áreas de contratações públicas;

1.8. Implementar mecanismos de monitoramento da permanência e da substituição de servidores em áreas sensíveis, com geração de alertas para substituições recorrentes ou descontinuidades que possam comprometer a governança das contratações;

1.9. Articular políticas de capacitação continuada e de valorização institucional como instrumentos complementares para redução da rotatividade e fortalecimento das competências técnicas nas áreas de contratações;

1.10. Garantir que a designação de agentes de contratação e pregoeiros recaia, como regra, sobre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração, admitindo-se exceções apenas em situações extraordinárias devidamente fundamentadas pela autoridade competente, com a ressalva de que, em caso de falhas na condução do certame, a autoridade que nomear agente em desacordo com tais requisitos poderá ser responsabilizada por *culpa in eligendo*;<sup>4</sup>

1.11. Exigir capacitação prévia dos servidores efetivos ou empregados públicos designados para funções essenciais da Lei nº 14.133/2021, garantindo preparo técnico adequado e prevenindo falhas na condução dos certames;<sup>5</sup>

1.12. Orientar que os atos de nomeação tragam justificativa formal da qualificação técnica do servidor efetivo ou empregado público escolhido, reforçando a idoneidade da escolha e conferindo maior segurança à autoridade competente;<sup>6</sup>

1.13. Instituir plano de capacitação continuada com trilhas específicas para cada perfil funcional;

1.14. Formalizar o plano de capacitação em normativo próprio, com previsão de orçamento e revisão periódica, contemplando capacitações temáticas com foco em sustentabilidade e contratações públicas;

---

<sup>4</sup> Elaborada a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1.917/2024-Plenário TCU - Relator Benjamin Zymler.

<sup>5</sup> Elaborada a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1.917/2024-Plenário TCU - Relator Benjamin Zymler.

<sup>6</sup> Elaborada a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1.917/2024-Plenário TCU - Relator Benjamin Zymler.

1.15. Estabelecer mecanismos de reconhecimento institucional (ex.: certificações internas, bonificações, pontuação em progressões) para os servidores e empregados públicos que atuam nos processos de contratações governamentais;

1.16. Atualizar normativos internos à luz da Lei nº 14.133/2021, com foco na lógica de governança e resultados;

1.17. Criar manuais ou regimentos internos que definam fluxos, atribuições e etapas do processo de contratação;

1.18. Implantar instâncias técnico-consultivas permanentes para priorização e avaliação das contratações;

1.19. Integrar o desempenho das contratações aos indicadores de gestão estratégica do órgão;

1.20. Revisar regimentos internos para esclarecer as atribuições da assessoria jurídica e do controle interno nas contratações, assegurando que o controle interno não seja tratado como instância instrutória dos processos;

1.21. Promover capacitações conjuntas e fluxos integrados de atuação, com foco em responsabilidades, riscos e economia processual;

1.22. Produzir pareceres referenciais, enunciados ou manuais conjuntos sobre temas recorrentes das contratações;

1.23. Realizar reuniões técnicas periódicas entre jurídico, controle interno e unidades requisitantes, visando alinhamento prévio e prevenção de orientações contraditórias;

1.24. Atuar conjuntamente na formação e orientação dos fiscais e gestores de contrato, especialmente em temas críticos como responsabilidade, sanções e cláusulas sensíveis;

1.25. Estabelecer instância institucional de mediação para dirimir conflitos entre manifestações jurídicas e de controle, com registro formal das decisões e diretrizes fixadas;

1.26. Estabelecer diretrizes normativas internas que integrem a sustentabilidade à política de contratações, com respaldo da alta administração;

## **EIXO 2 – PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES**

*Enunciados Técnico-Orientadores*

**ENUNCIADO 7.** É irregular a retificação de edital que altera substancialmente a documentação necessária para habilitação no certame sem reabertura dos prazos iniciais (art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021). A republicação do edital é necessária quando as alterações impactam não apenas itens relativos ao objeto da contratação e sua precificação, mas também a competitividade do certame.<sup>7</sup>

**ENUNCIADO 8.** A adesão à ata de registro de preços deve ser devidamente justificada pelo órgão não participante, em seus documentos de planejamento da contratação, mediante o detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e a demonstração de sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não sendo suficiente, para esse fim, a mera reprodução, parcial ou integral, de documentos elaborados pelo órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, a serem obtidos nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que estabelece, prioritariamente, a realização de consultas a painel de preços da Administração Pública e a contratações similares de outros entes públicos.<sup>8</sup>

**ENUNCIADO 9.** No regime de empreitada por preço global, são irregulares (art. 46, § 9º, da Lei 14.133/2021): a) a ausência de definição, no edital do certame, de marcos contratuais que estabeleçam critérios e etapas de medição e pagamento; b) adoção de cronograma físico-financeiro desconexo do cumprimento de metas de resultado quantificáveis e identificáveis; c) adoção de sistemática de medição referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.<sup>9</sup>

**ENUNCIADO 10.** É possível a inversão de fases entre habilitação e julgamento das propostas com relação à aplicação da prova de conceito, desde que, nos documentos relativos ao planejamento do pregão, sejam apresentadas as devidas razões, com explicitação dos benefícios decorrentes, sob pena de violação ao art. 17, §§ 1º e 3º, da Lei 14.133/2021, bem como ao princípio da motivação, previsto no art. 5º da mencionada lei. Se é cabível postergar toda a fase de julgamento das propostas para depois da habilitação, nada impede o postergamento de apenas uma parte da avaliação das propostas, a exemplo da prova de conceito.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1201/2025-Segunda Câmara TCU – Relator Antônio Anastasia.

<sup>8</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 2630/2024-Plenário TCU – Relator Marcos Bemquerer.

<sup>9</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1795/2024-Plenário TCU – Relator Jhonatan de Jesus.

<sup>10</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 387/2024-Plenário TCU – Relator Jhonatan de Jesus.

**ENUNCIADO 11.** A empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, da Lei 14.133/2021) deve ser utilizada para objetos que, por sua natureza, possuem imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários.<sup>11</sup>

**ENUNCIADO 12.** A celebração de contrato administrativo requer a indicação do crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica, conforme art. 92, inciso VIII, da Lei 14.133/2021.<sup>12</sup>

**ENUNCIADO 13.** Aplicáveis as condições legais dispostas no art. 90, §§ 8º e 9º, da Lei 14.133/2021, eventual nova licitação, caso a anterior tenha restado fracassada em razão da recusa dos licitantes convocados em assinar o correspondente contrato administrativo, ou a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento em consequência de rescisão contratual, poderão ser realizadas por meio do aproveitamento de eventuais saldos a liquidar de despesas empenhadas ou em restos a pagar não processados.<sup>13</sup>

**ENUNCIADO 14.** A Lei 14.133/2021 não obriga a inclusão do estudo técnico preliminar (ETP) como anexo do instrumento convocatório, mas, caso o órgão promotor do certame considere que a divulgação do ETP melhor embase os licitantes para sua participação no processo, não há óbice quanto à sua publicação, desde que os riscos de informações conflitantes com o termo de referência (TR) sejam mitigados previamente.<sup>14</sup>

**ENUNCIADO 15.** O planejamento das contratações públicas deve ser orientado por estudos técnicos preliminares, análise de riscos e definição técnica da solução, assegurando a compatibilidade com o plano anual de contratações e a aderência às reais necessidades da Administração, conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

**ENUNCIADO 16.** A omissão do art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 quanto à possibilidade da realização de cotação local no caso de obras e serviços de engenharia não deve obstar, por si só, a prática de pesquisa de mercado com fornecedores de insumos para definição do preço estimado da contratação, desde que sua adoção seja devidamente justificada e a vantagem em relação ao sistema referencial de custos demonstrada pelo orçamentista.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1643/2024-Plenário TCU – Relator Benjamin Zymler.

<sup>12</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1106/2024-Plenário TCU – Relator Augusto Sherman.

<sup>13</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1106/2024-Plenário TCU – Relator Augusto Sherman.

<sup>14</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 2273/2024-Plenário TCU – Relator Benjamin Zymler.

<sup>15</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 136/2025-Plenário TCU – Relator Augusto Sherman.

**ENUNCIADO 17.** No regime de contratação integrada, em regra, é irregular a alteração de valores contratuais em decorrência de acréscimos de quantidades por imprecisão nos projetos, observada eventual disposição em contrário na matriz de riscos, pois, nesse regime de contratação, acréscimos de tal natureza configuram risco alocado ao contratado (arts. 6º, inciso XXXII, e 133 da Lei nº 14.133/2021).

**ENUNCIADO 18.** É lícito que o contrato estabeleça divisão de riscos entre as partes, inclusive no que se refere a faixas aceitáveis de variação nos custos de determinados insumos, principalmente nos casos em que o insumo seja representativo no contexto dos serviços contratados e esteja sujeito a flutuações decorrentes de fatores de difícil previsão, exemplo dos materiais betuminosos em obras rodoviárias. Para tais faixas de variação, não cabe reequilíbrio econômico-financeiro, resguardado, em todo o caso, o reajustamento periódico (arts. 6º, inciso LVIII; 92, § 3º; e 124, inciso II, alínea d, da Lei 14.133/2021).<sup>16</sup>

*Recomendações*

- 2.1. Realizar campanhas institucionais de valorização do planejamento, com apoio da alta administração;
- 2.2. Criar unidades ou núcleos de planejamento das contratações, com pessoal capacitado;
- 2.3. Ofertar capacitações com foco na aplicação prática do planejamento e na lógica da nova lei;
- 2.4. Incluir metas de qualidade no planejamento das contratações no plano estratégico institucional (ex.: percentual de contratações planejadas com ETPs validados e PCA publicado tempestivamente);
- 2.5. Exigir motivação expressa nos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para a escolha do regime de execução, vinculando-a à natureza do objeto e à previsibilidade dos quantitativos;
- 2.6. Promover capacitação das equipes técnicas em análise de riscos contratuais e regimes de execução, com estudos de caso;
- 2.7. Instituir checklists de conformidade para conferência da adequação entre objeto e regime de execução adotado, como etapa obrigatória do planejamento;

---

<sup>16</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1210/2025-Segunda Câmara TCU – Relator Antônio Anastasia.

- 2.8. Estabelecer normativo interno com regras e prazos claros para elaboração, revisão e aprovação do PCA, com atribuições definidas para cada unidade;
- 2.9. Implementar ferramenta eletrônica de controle e acompanhamento da execução do PCA, com emissão de alertas sobre itens previstos no Plano de Contratações Anual que não tenham sido objeto de procedimento de contratação, bem como sobre aqueles cuja execução ocorra fora do prazo originalmente programado;
- 2.10. Integrar o PCA à LOA e condicionar contratações não previstas no PCA a justificativas formais e fundamentadas;
- 2.11. Disponibilizar banco interno de ETPs qualificados para uso referencial;
- 2.12. Promover treinamentos sobre pesquisa de preços com base em fontes oficiais e adaptação a realidades locais;
- 2.13. Criar repositório institucional de estimativas por tipo de objeto, com atualização periódica;
- 2.14. Estabelecer metodologia institucional de gestão de riscos, com modelos simplificados e aplicáveis à realidade local;
- 2.15. Inserir o planejamento das contratações, com ênfase na elaboração do Estudo Técnico Preliminar e na definição do objeto, em capacitações internas voltadas a agentes de contratação, áreas demandantes e controle interno;
- 2.16. Integrar o mapeamento de riscos ao Estudo Técnico Preliminar, de modo a possibilitar seu controle, monitoramento e atualização na fase de gestão contratual, sempre que necessário, inclusive nas hipóteses de identificação de novos riscos ou de constatação de que as medidas preventivas e corretivas adotadas não estejam produzindo os resultados esperados;
- 2.17. Aprovar e institucionalizar o Plano de Logística Sustentável (PLS), prevendo ações e práticas de sustentabilidade nas compras, serviços e obras públicas;
- 2.18. Incluir cláusulas padrão de sustentabilidade em modelos de termo de referência, editais e contratos.

### **EIXO 3 – FORTALECIMENTO DOS CONTROLES**

*Enunciados Técnico-Orientadores*

**ENUNCIADO 19.** A estruturação das funções de controle interno, controle da gestão e auditoria interna deve observar o Modelo das Três Linhas, com segregação

funcional, independência técnica e qualificação dos agentes, como previsto no art. 169 da Lei nº 14.133/2021.

**ENUNCIADO 20.**

Na empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, da Lei 14.133/2021), é regular a promoção de pequenas alterações de quantitativos na planilha orçamentária sem a necessidade da celebração de termo aditivo, desde que: a) o pagamento seja formalizado por meio do apostilamento da diferença de quantidades (art. 136 da Lei 14.133/2021), a ser realizado previamente ao pagamento ou, em casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, com a formalização do apostilamento no prazo máximo de um mês (art. 132 da Lei 14.133/2021); b) as alterações de quantitativos não configurem a transfiguração do objeto licitado (art. 126 da Lei 14.133/2021); c) não se refiram a erro ou alteração de projeto, decorrendo de imprecisões intrínsecas próprias da natureza dos serviços executados, impossíveis de serem estimadas a priori na concepção do orçamento; d) não haja a inclusão de novos serviços (modificação qualitativa) ou quantitativa relativa às dimensões globais do objeto licitado; e) seja especificado, no instrumento convocatório, de forma razoável, o que vier a ser definido como "pequenas alterações de quantitativos"; f) a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não seja reduzida em favor do contratado (art. 128 da Lei 14.133/2021); g) não haja elevação do valor contratual; h) exista motivação, acompanhada de memória circunstanciada de cálculo, das supressões e dos acréscimos realizados; e i) as supressões e os acréscimos sejam computados no limite legal de 25% (ou 50%) de aditamento contratual, vedando-se a compensação entre eles.<sup>17</sup>

**ENUNCIADO 21.** No caso de subcontratação de parcela do objeto para a qual houve exigência de atestados de qualificação técnica na licitação ou no processo de contratação direta, a Administração deve exigir da contratada, como condicionante de autorização para execução dos serviços, documentação que comprove a capacidade técnica da subcontratada (art. 122, § 1º, da Lei 14.133/2021)<sup>18</sup>

**ENUNCIADO 22.** Os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações devem autuar processo administrativo com vistas à aplicação de penalidades às empresas que praticarem, injustificadamente, na licitação, ato ilegal tipificado no art.

<sup>17</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1643/2024-Plenário TCU – Relator Benjamin Zymler.

<sup>18</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 963/2024-Plenário TCU – Relator Benjamin Zymler.

155 da Lei 14.133/2021, ainda que não tenha ocorrido prejuízo ao erário, sob pena de responsabilização.<sup>19</sup>

**ENUNCIADO 23.** A realização de atividades não previstas em contrato, sem que se tenha formalizado termo aditivo, afronta o art. 95, § 2º, e o art. 132 da Lei nº 14.133/2021, ainda que não haja pagamento antecipado ou sem contraprestação de serviços, salvo nos casos excepcionais de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de um mês e deverá constar de cláusula expressa do instrumento contratual, de modo a atender aos princípios da transparência e da publicidade e a possibilitar a adequada análise pela consultoria jurídica.<sup>20</sup>

**ENUNCIADO 24.** A atuação da assessoria jurídica e do controle interno deve ocorrer de forma coordenada, porém com atribuições distintas e complementares. Compete à assessoria jurídica a análise da conformidade legal dos atos administrativos, com base em critérios jurídicos e técnicos com repercussão jurídica. Ao controle interno, por sua vez, cabe avaliar a aderência desses atos não apenas às normas de governança, integridade e desempenho institucional, mas também aos preceitos legais e normativos, inclusive examinando a suficiência, a qualidade e a coerência das manifestações jurídicas emitidas. Essa atuação integrada, mas crítica, do controle interno reforça a cultura de integridade, evita a captura técnica de funções essenciais e amplia a segurança jurídica e administrativa das decisões públicas.

**ENUNCIADO 25.** No regime de contratação integrada, é irregular o início da execução das obras sem a prévia aprovação, pela autoridade competente, do projeto básico completo apresentado pelo contratado, por infringir o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021. Iniciar as obras sem a aprovação completa do projeto básico oferece riscos significativos à gestão do projeto e à sua execução, afetando a qualidade e a entrega final do empreendimento.<sup>21</sup>

**ENUNCIADO 26.** Certidão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que indique o não cumprimento do percentual exigido pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 não é suficiente, por si só, para a inabilitação de licitante que declarou cumprir as exigências de reserva de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social (art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021). É necessário oferecer ao licitante a

<sup>19</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 316/2024-Plenário TCU – Relator Augusto Sherman.

<sup>20</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 266/2024-Plenário TCU – Relator Augusto Sherman.

<sup>21</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 2507/2024-Plenário TCU – Relator Jhonatan de Jesus.

oportunidade de comprovar a veracidade de sua declaração por meio de outras evidências, a exemplo de extratos dos dados registrados no e-Social.<sup>22</sup>

**ENUNCIADO 27.** Nas contratações de serviços de terceirização, é irregular a desclassificação de licitante por não ter incluído em sua planilha de custos e formação de preços despesas com benefícios, previstos em convenção coletiva de trabalho, exclusivos aos empregados envolvidos na execução de tais contratos, por se tratar de exigência a que a Administração Pública está vedada de se vincular (art. 135, § 2º, da Lei 14.133/2021).<sup>23</sup>

#### *Recomendações*

- 3.1. Instituir, por norma interna, a adoção do Modelo das Três Linhas, com definição clara de papéis, responsabilidades e canais de comunicação;
- 3.2. Capacitar os servidores de cada linha com conteúdos direcionados às suas atribuições, evitando sobreposição entre orientação técnica, verificação e auditoria;
- 3.3. Realizar diagnóstico organizacional para aferir o grau de aderência ao modelo e elaborar plano de implantação progressiva;
- 3.4. Regulamentar o escopo da atuação do controle interno nas contratações, assegurando caráter preventivo e de orientação às áreas gestoras, sem sobreposição de funções com a assessoria jurídica;
- 3.5. Garantir a autonomia técnica da auditoria interna, com vínculo direto à alta administração e plano de auditoria orientado a riscos institucionais;
- 3.6. Adotar critérios objetivos para seleção das contratações a serem revisadas, considerando valor, complexidade, impacto e relevância para o interesse público;
- 3.7. Estabelecer fluxos de cooperação entre controle interno e assessoria jurídica, promovendo capacitações conjuntas e reuniões periódicas para harmonizar entendimentos sobre temas recorrentes;
- 3.8. Criar núcleos de articulação técnico-jurídica, com emissão de pareceres referenciais ou orientações conjuntas em matérias sensíveis das contratações;
- 3.9. Instituir instância formal de mediação para solução de conflitos entre manifestações jurídicas de controle interno, com registro das deliberações e diretrizes fixadas;

<sup>22</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 523/2025-Plenário TCU – Relator Jorge Oliveira.

<sup>23</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 1784/2024-Plenário TCU – Relator Aroldo Cedraz.

3.10. Definir procedimentos para acompanhamento das alterações contratuais, exigindo memória de cálculo circunstanciada para acréscimos, supressões e aditivos, em observância aos limites legais;

3.11. Reforçar a fiscalização sobre a subcontratação, exigindo comprovação documental da capacidade técnica das empresas subcontratadas, quando prevista em edital ou autorizada em contrato;

3.12. Assegurar a responsabilização de gestores e empresas, mediante instauração de processos administrativos quando caracterizadas irregularidades, fraudes ou omissões;

3.13. Ampliar a transparência na execução contratual, com registros documentados de todas as modificações, aditivos e autorizações, de modo a reforçar a segurança jurídica e a integridade administrativa;

3.14. Desenvolver modelos de matriz de riscos adaptados a diferentes tipos de contratação, como obras, serviços contínuos e soluções de TI.

3.15. Utilizar o risco como critério na definição de prioridades para auditorias, fiscalizações ou acompanhamento especial.

3.16. Estimular a participação das unidades requisitantes no mapeamento de riscos, consolidando sua corresponsabilidade na mitigação.

#### **EIXO 4 – ADOÇÃO DE RECURSOS TECNOLÓGICOS, PRODUÇÃO E DISPONIBILIDADE DE DADOS**

*Enunciados Técnico-Orientadores*

**ENUNCIADO 28.** A realização de licitação presencial sem motivação adequada para justificar a não adoção da forma eletrônica, além de afrontar o art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021, pode comprometer a competitividade, imparcialidade, igualdade, eficiência, probidade, transparência e celeridade do certame.<sup>24</sup>

**ENUNCIADO 29.** A Administração deve assegurar a integração entre seus sistemas internos e os sistemas oficiais, especialmente o PNCP, a fim de evitar retrabalho, reduzir inconsistências nos dados e fortalecer a transparência das contratações.

---

<sup>24</sup> Elaborado a partir de entendimento extraído do Acórdão nº 2118/2024-Plenário TCU – Relator Benjamin Zymler.

### *Recomendações*

- 4.1. Priorizar, sempre que possível, o uso de plataformas públicas interoperáveis e gratuitas, como o Compras.gov.br, estimulando arranjos cooperativos e consorciados para ampliar a escala e reduzir custos;
- 4.2. Buscar assegurar a integração progressiva das plataformas utilizadas ao PNCP, observadas as diretrizes e a regulamentação federal, com vistas à transmissão de dados e à verificação da consistência e da integridade das informações;
- 4.3. Exigir a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) robusto para a contratação de plataformas digitais, contemplando critérios como facilidade de acesso, suporte técnico, integração, capacitação de usuários, transparência em dados abertos, capilaridade, segurança e utilidade das funcionalidades;
- 4.4. Orientar que a escolha de plataformas privadas seja, quando aplicável e observadas as diretrizes federais, precedida de processo competitivo, salvo hipóteses devidamente justificadas, evitando o uso indiscriminado de termos de adesão ou cooperação técnica;
- 4.5. Buscar garantir que as plataformas disponibilizem acesso gratuito e irrestrito às informações dos certames a qualquer cidadão, observadas as diretrizes do PNCP, inclusive para impugnação de editais e acompanhamento das sessões, de modo a fortalecer o controle social;
- 4.6. Estabelecer critérios mínimos de auditabilidade, rastreabilidade e segurança da informação, em conformidade com a regulamentação e os padrões técnicos aplicáveis, incluindo a observância à LGPD;
- 4.7. Mapear os fluxos de dados, identificando pontos de duplicidade, lacunas ou falhas de interoperabilidade;
- 4.8. Definir cronogramas de integração gradual, com metas claras de cobertura e prazos de implementação, observadas as diretrizes e a regulamentação federal aplicáveis;
- 4.9. Desenvolver ou contratar soluções com APIs abertas, quando houver padrões definidos em âmbito federal, compatíveis com o PNCP e com os demais sistemas oficiais, de modo a possibilitar integração progressiva entre plataformas;
- 4.10. Instituir equipes técnicas de TI responsáveis pela integração e manutenção dos sistemas de contratações, admitida a atuação por meio de arranjos cooperativos, quando pertinente, em observância à capacidade institucional e às peculiaridades locais;

4.11. Promover capacitação permanente dos usuários quanto ao uso dos sistemas adotados, acompanhando sua evolução, de modo a reduzir erros de alimentação manual e assegurar o uso adequado das funcionalidades, observada a capacidade institucional do ente;

4.12. Adotar indicadores de qualidade dos dados, como percentual de inconsistências detectadas ou tempo médio de atualização, compatíveis com o nível de integração existente, para monitorar a confiabilidade e a utilidade das informações nos sistemas de contratações;

4.13. Solicitar, sempre que necessário e disponível, apoio técnico do comitê gestor do PNCP, inclusive com manuais simplificados e ferramentas adaptadas à realidade de entes com menor capacidade institucional;

4.14. Implantar sistemas de controle contratual com registro eletrônico de marcos de execução, fiscalizações, ocorrências e acompanhamento de cronogramas;

4.15. Promover a integração dos sistemas de compras, contratos, financeiro e controle, de forma progressiva e compatível com a capacidade institucional, assegurando acesso aos dados pelas áreas de fiscalização e auditoria;

4.16. Avaliar a incorporação de módulos de Business Intelligence (BI), conforme a capacidade tecnológica do ente, para identificação automatizada de desvios, padrões de risco e fornecedores críticos;

4.17. Promover a integração de sistemas de consulta às bases como CEIS, CNEP, Cadastro Nacional de Sanções e regularidade fiscal, preferencialmente de forma automatizada, com mecanismos de travas e alertas;

4.18. Adotar ferramentas que permitam o monitoramento do fracionamento de despesas, inclusive por meios eletrônicos, com cruzamento por objeto, fornecedor e período;

4.19. Promover a integração dos dados de compras e contratos aos sistemas de controle interno e auditoria, observada a capacidade institucional e tecnológica do ente, com utilização de painéis de monitoramento e relatórios gerenciais.

4.20. Publicar os Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e os Planos de Contratações Anuais (PCAs) no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em observância ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021, podendo a Administração, de forma complementar, disponibilizá-los também em área específica do seu sítio institucional, com linguagem acessível e indexação por ano, objeto e unidade demandante,

ressalvadas as hipóteses excepcionais em que, por sua natureza ou por determinação legal, a contratação ou o respectivo ETP deva tramitar sob restrição de acesso.

4.21. Criar normativo interno com diretrizes de transparência para os documentos preparatórios das contratações, assegurando alinhamento às regras do PNCP;

4.22. Estabelecer indicadores de governança para monitorar a efetiva publicidade dos instrumentos de planejamento;

4.23. Definir, em normativo interno, os tipos de objeto, faixas de valor ou complexidade de obra que exigem a utilização de BIM como metodologia obrigatória, e incentivar sua adoção em outras hipóteses em que a frequência das contratações e a existência de equipes técnicas estruturadas recomendem a metodologia, em conformidade com as boas práticas e notas técnicas de órgãos especializados, como o IBRAOP;

4.24. Ofertar capacitação técnica às equipes de engenharia e fiscalização para uso do BIM, contemplando, além da modelagem e compatibilização de projetos, a aplicação na orçamentação da obra e no seu planejamento físico-financeiro, bem como na gestão do desempenho e da operação/manutenção do ativo, incluindo rotinas de acompanhamento e controle da execução, nos órgãos cuja demanda e maturidade operacional justifiquem a adoção dessa metodologia;

4.25. Gravar integralmente e manter registro auditável de todas as sessões públicas presenciais, incluindo visitas técnicas, vistorias, reuniões de acompanhamento contratual, medições, recebimentos provisório e definitivo e demais eventos relevantes da execução, mediante utilização de equipamentos simples (áudio e/ou vídeo), com armazenamento em arquivos digitais padronizados, organizados por processo/contrato e por data, com identificação dos participantes e pauta, garantindo integridade, rastreabilidade, preservação, controle de acesso e disponibilização tempestiva às áreas competentes e aos órgãos de controle, quando solicitado.

4.26. Criar repositório digital institucional com acesso público às gravações, atas e demais documentos relacionados à transparência das contratações.

Brasília-DF, 20 de fevereiro de 2026.



**EDILSON SILVA**  
Presidente da Atricon



**EDILBERTO CARLOS PONTES  
LIMA**  
Presidente do IRB