

## OS IMPACTOS DA LEI Nº 14.133/2021 NA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Oseias Luis Irineu<sup>1</sup>  
Marcos Antonio Barbosa de Lima<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho propõe-se a analisar os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas no Brasil. Trata-se de uma pesquisa exploratória com abordagem bibliográfica e de levantamento para analisar teorias, normativas e publicações, utilizando uma metodologia qualitativa com enfoque descritivo. A pesquisa apresenta, de forma resumida, uma evolução na governança corporativa e pública e traz conceitos e princípios sobre o tema. Ao final, observou-se que o novo regime de contratações apresenta diversos mecanismos que fomentam avanços significativos na governança das contratações públicas, não obstante muitos pontos necessitem ainda de regulamentos. A pesquisa evidencia as novidades da Nova Lei no que diz respeito a governança nas compras públicas tais como princípio do planejamento, segregação de funções, políticas de integridade, inclusão de matriz de responsabilidade, plano de capacitação, gestão de riscos, virtualização dos processos de compras, foco nos resultados, necessidade da elaboração de plano de contratações anual (PCA), alinhamento entre as contratações, o planejamento estratégico e as leis orçamentárias, entre outros. Dessa forma, essas inovações oferecem melhores mecanismos de controle e planejamento para os gastos públicos.

2794

**Palavras Chaves:** Nova Lei de Licitações e Contratos. Governança. Compras Públicas.

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the impacts of Law 14.133/2021 on the governance of public procurement in Brazil. It is an exploratory study with a bibliographic and survey approach to analyze theories, regulations and publications, using a qualitative methodology with a descriptive approach. The research briefly presents the evolution of corporate and public governance and provides concepts and principles on the subject. In the end, it was observed that the new contracting regime presents various mechanisms that foster significant advances in the governance of public contracting, despite the fact that many points still need to be regulated. The research highlights the new features of the New Law with regard to governance in public procurement, such as the planning principle, segregation of duties, integrity policies, inclusion of a responsibility matrix, a training plan, risk management, virtualization of procurement processes, a focus on results, the need to draw up an annual procurement plan (PCA), alignment between procurement, strategic planning and budget laws, among others. In this way, these innovations offer better control and planning mechanisms for public spending.

**Keywords:** New Law on Tenders and Contracts. Governance. Public Procurement.

<sup>1</sup>Discente, Universidade Estadual do Ceará - UECE/UAB.

<sup>2</sup>Orientador - Universidade Estadual do Ceará - UECE/UAB. Mestre em Controladoria e Administração.

## I INTRODUÇÃO

A Administração Pública é encarregada de gerir os bens públicos no Brasil. Para tanto, está submetida a diversos princípios e mandamentos que norteiam a sua atuação, os quais estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro com ênfase para a Constituição Federal de 1988. Dentre os mandamentos constitucionais a que se vincula, está o de Licitar (CARVALHO, 2023). A licitação, segundo Carvalho (2023), é um procedimento, com diversas etapas, utilizado pela administração federal, estadual e municipal para a aquisição de insumos, materiais, serviços e obras necessários ao funcionamento do serviço público, tendo como normativo principal e basilar a Lei 14.133/2021, intitulada de Lei Licitações e Contratos Administrativos que veio para substituir as leis 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações e Contratos), 10.520/2002 (Lei do Pregão) e 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações).

No Brasil, as licitações públicas desempenham um papel de destaque na gestão de recursos públicos e na promoção de transparência e eficiência no uso desses recursos. Somente em 2022, o Governo Federal do Brasil realizou 20.855 licitações com contratações efetivadas, movimentando aproximadamente 88,13 bilhões de reais, conforme dados do Portal da Transparência do Governo Federal. Esses números destacam a magnitude e importâncias das compras governamentais e sua relevância para a economia do país, principalmente no que diz respeito ao atendimento das políticas públicas e sociais necessárias ao bem-estar da população.

2795

Segundo Nunes, Santos e Pessoa, 2024, o processo de licitação é essencial para a gestão dos recursos públicos e a prestação de serviços à sociedade. No Brasil, o processo licitatório foi significativamente transformado com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações, que visa substituir a antiga Lei nº 8.666/1993. Esta nova legislação moderniza os procedimentos de compras e contratações no setor público, com o objetivo de aumentar a eficiência, transparência e controle nos gastos públicos. A Lei nº 14.133/2021, ao entrar em vigor, tornou-se uma norma mais completa e fundamentada, reunindo todos os atos, contratos e decisões da Administração Pública, promovendo maior eficiência, transparência e celeridade nos processos licitatórios.

O processo licitatório busca selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, servindo como um meio essencial para garantir igualdade de condições entre os concorrentes, além de assegurar transparência e legalidade nas contratações. Nesse contexto, os princípios da eficiência e do planejamento são fundamentais para garantir o uso otimizado dos

recursos e para que todas as etapas da licitação estejam bem alinhadas e estruturadas, atendendo às necessidades estratégicas da Administração Pública (DUTRA, 2024).

Visando otimizar a gestão dos recursos públicos, bem como alcançar os objetivos que norteiam o procedimento licitatório, a lei 14.133/2021, trouxe, em seu texto, inovações significativas no que diz respeito à governança das contratações ao atribuir à alta administração dos órgãos e entidades a responsabilidade pela governança das contratações públicas, devendo ser implementados processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar as licitações e os contratos realizados (Brasil, 2021). De acordo com Oliveira (2021), é fundamental compreender os novos dispositivos incorporados pelo novo regime, pois eles podem trazer avanços importantes, especialmente se comparados à Lei n.º 8.666/1993. Ache e Fenili (2022, p. 32) entendem que a Nova Lei, ao afastar-se do excesso de formalismo, caminha em direção a uma efetividade desejada na gestão pública.

Nesse sentido, Tribunal de Contas da União – TCU, antecipou-se na análise e acompanhamento da governança aplicada às organizações públicas no Brasil, ao realizar, desde 2014, o levantamento e acompanhamento dos Índices de Governança e Gestão (IGG) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, cujo objetivo principal é “obter e analisar informações sobre a capacidade de governança e de gestão de organizações jurisdicionadas ao TCU” (BRASIL, 2021). 2796

Portanto, tem-se que a governança das contratações públicas é fundamental para assegurar a integridade e a eficiência dos processos licitatórios. O que, com efeito, foi levado em consideração pelo legislador, ao prevê, na Lei nº 14.133/2021, mudanças significativas, bem como inovações, que afetam diretamente como os órgãos públicos realizam suas aquisições. Essas mudanças e inovações incluem a obrigatoriedade do estabelecimento de processo e estruturas de governança, a simplificação dos procedimentos e a adoção de ferramentas tecnológicas para otimizar a gestão e a fiscalização das contratações.

### 1.1 Problema de Pesquisa

A preocupação com os gastos públicos tem sido tema recorrente na sociedade brasileira principalmente no âmbito das organizações de controle, mas também da população em geral. Nesse cenário, a Lei 14.133/2021, ao enfatizar temas como governança e planejamento, pretende otimizar o uso dos recursos públicos.

Assim, numa ênfase sobre a governança das contratações públicas, o presente estudo direciona-se pelo seguinte questionamento: Quais os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas?

**1.2 Objetivo Geral:** Analisar os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas.

### 1.3 Objetivos Específicos

1. Identificar os aspectos de governança nos processos de contratação na Administração Pública.
2. Analisar as características de governança presentes na lei 14.133/2021.
3. Evidenciar apresentar os mecanismos de governança trazidos pela Lei 14.133/2021 e suas mudanças relevantes.

**1.4 Pressuposto:** A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) reforça a governança nas contratações públicas.

### 1.5 Justificativa e Relevância da Pesquisa

A promulgação da Lei 14.133/2021 marcou uma mudança importante nas contratações públicas no Brasil, substituindo a antiga Lei 8.666/1993. Com essa nova legislação, uma série de inovações foi introduzida para modernizar os processos licitatórios. A Lei 14.133/2021 tem como objetivo aumentar a eficiência, transparência e controle nas compras governamentais, respondendo a antigas demandas por melhorias na gestão dos recursos públicos.

A presente pesquisa justifica-se diante da importância das licitações para as contratações públicas em território nacional para o efetivo cumprimento das políticas públicas principalmente no cenário social. Costa e Terra (2019) destacam que as contratações públicas são extremamente importantes em qualquer cenário econômico, já que envolvem o uso de grandes quantias do orçamento. Os autores salientam ainda a importância da função de compras como um meio de implementar políticas públicas que maximizem os benefícios para a sociedade.

Portanto, diante de um novo marco legal no campo das contratações públicas e da necessidade de melhoria na gestão dos recursos públicos, a governança tem sido tema de diversas pesquisas dos mais variados autores no âmbito acadêmico. Ainda sob essa perspectiva, Santana et. al. (2020), destacam a necessidade de um exame mais detalhado e preciso sobre a qualidade

do gasto público no Brasil, especialmente na área de suprimentos. Isso é importante porque o desperdício passivo, causado pela ineficiência nas compras públicas, corresponde à maior parte dos desvios de recursos públicos.

Assim, a relevância acadêmica desta pesquisa está diretamente relacionada à necessidade de explorar e aprofundar o tema da governança pública, que afeta diversas áreas do conhecimento, como as contratações públicas (CARDOSO; ALVES, 2021).

O presente trabalho está organizado em cinco seções, distribuídas na seguinte ordem: introdução a pesquisa, apresentando a problemática, objetivos gerais e específicos; referencial teórico relativo ao tema da pesquisa, abordando os conceitos e princípios fundamentais da governança; metodologia da pesquisa; análise e discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais sobre o tema pesquisado.

## I REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo apresenta a base teórica pertinente aos temas do trabalho, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento da pesquisa e fundamentar a análise dos resultados.

### 2.1. Governança

#### 2.1.1. Teoria da Agência

O conceito de governança tem suas raízes na teoria da agência, que explora maneiras de aumentar a eficiência organizacional ao distinguir as funções de controle e propriedade. Neste contexto, o gerente-proprietário e outras partes envolvidas são tratados de forma diferenciada. (BUTA; TEIXEIRA, 2020).

Ao refletirem sobre o tema, Teixeira e Gomes, 2018, destacam que, em boa parte dos casos, os objetivos dos proprietários do capital nem sempre coincidem com os dos seus gestores, o que acaba por acarretar no chamado conflito de agência ou propósito de agir (divergência de interesses entre acionistas e gestores, onde um tenta tirar vantagens do outro de uma mesma situação), que é causado pela diferença das informações existentes entre proprietários e administradores devido a um desequilíbrio de informações, autoridade e poder. TEIXEIRA; GOMES, (2018)

Para Jensen e Meckling (2018,) a Teoria da Agência pode ser compreendida como "um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principal) emprega (m) uma outra pessoa (agente) para em seu nome executar um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão".

Assim, quando ambas as partes da relação buscam maximizar seus próprios benefícios, o agente nem sempre agirá conforme os interesses do principal. Por isso, a principal precisa oferecer incentivos adequados para minimizar as divergências de interesses e as ações indevidas do agente. Essa necessidade pode gerar custos de supervisão, conhecidos como custos de agência.

### 2.1.2. Conceitos de Governança Corporativa

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, conceitua governança como um “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, o que envolve relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle, e demais partes interessadas (IBGC, 2015, p. 20).”

Por sua vez, o International Federation of Accountants (IFAC) (2001; 2013), entende governança como um conjunto de estruturas (administrativas, políticas, econômicas, sociais, ambientais e legais, entre outras) que garantem que os resultados desejados pelas partes interessadas sejam definidos e realizados.

Em uma análise sobre a governança, Buta e Teixeira (2020) abordam três aspectos: conceitual, mensural e democrático, para defini-la e avaliá-la. Na dimensão conceitual, os autores exploram as diversas interpretações de governança e as diferentes perspectivas teóricas. A dimensão mensural trata do conteúdo dos índices de governança, avaliando a compatibilidade dos elementos das medidas com a estrutura de governança e as lógicas institucionais que sustentam esses indicadores. A partir dessa perspectiva, surgem várias lógicas institucionais, algumas das quais divergem com base nos critérios usados para avaliar a governança pública. A dimensão democrática destaca a relação entre democracia e governança, com a democracia representativa sendo vista como uma forma de resolver questões de governança.

2799

Nardes; Altounian; Vieira (2018) esclarecem que o conceito de governança pode ser definido por cada autor ou entidade de forma diferente; contudo, segundo os autores, há pontos que estão sempre em convergência nestas definições, tais como: transparência, direcionamento das ações, controle do uso de recursos, capacidade de coordenação e articulação de vários segmentos específicos (stakeholders) e atendimento eficaz das necessidades públicas

### 2.2. Governança Pública

Conforme o Decreto Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 governança pública é definida como: “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.”

O TCU entende que a governança pública organizacional envolve principalmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e supervisionar a gestão, com o objetivo de implementar políticas públicas e oferecer serviços que atendam aos interesses da sociedade. (TCU, RBG, 2020, 3ª Ed.).

De acordo com a International Federation of Accountants (IFAC, 2014), a governança no setor público compreende os sistemas sociais, econômicos, políticos, ambientais, legais e estruturas administrativas implementadas para garantir a definição e o alcance dos resultados pretendidos pelas partes interessadas. A governança é responsável por garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público. (IFAC - 2001; 2013; 2014).

Ao tratarem sobre governança Teixeira e Gomes, 2018, esclarecem que a governança pode ser aplicada a vários tipos de organizações, incluindo as públicas, pois seus princípios e ações visam otimizar os resultados desejados pelos stakeholders (partes interessadas no processo), gestores e proprietários. No âmbito da administração pública, a assimetria de informações ocorre entre os cidadãos (principais) e os gestores públicos (agentes).

Para Paludo, 2020, no setor público, esse conflito diz respeito à relação entre a sociedade (principal) e o governo (agente). Ele se baseia ainda na teoria da escolha pública, que aborda a necessidade e a obrigação do governo de tomar decisões complexas que impactam o bem-estar de toda a população, ou pelo menos de uma parte significativa dela. 2800

Como observa Matias-Pereira (2010), há muitas semelhanças entre a governança de organizações públicas e privadas. Embora cada grupo tenha seu próprio foco, o autor observa que os princípios essenciais como conduta ética, equidade, observância às leis, transparência e prestação de contas são os mesmos que orientam ambos os grupos. Destacam-se ainda, entre outras

Questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos

definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros (Matias-Pereira, 2010, p. 8).”

Em seu referencial básico de governança o Tribunal de Contas da União (TCU) enfatiza que: “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (Brasil, 2014, n. p. 11). Ainda segundo o TCU: a boa governança é aquela



que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização. (Brasil, 2014).

Em documento elaborado no ano de 2021, denominado “10 Passos para o Boa Governança” a Corte de Contas da União (TCU) detalha a governança pública da seguinte maneira:

Conforme exposto no conceito, a governança envolve as atividades de **avaliar** o ambiente, os cenários, as alternativas, e os resultados atuais e os almejados, a fim de **direcionar** a preparação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas; e **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas. (Brasil, 2021).

A governança pública, nos dias atuais, teve sua dimensão ampliada com o objetivo de criar um direcionamento para a gestão pública no Brasil; nesse sentido, ela atua na formulação e execução das políticas públicas no país; tendo como norte principal, auxiliar os governos a prestarem serviços qualitativos e de valor à sociedade, em conformidade com as leis, regulamentos e princípios da administração pública, impondo, portanto, aos gestores, a necessidade de adequarem-se aos desejos e aspirações da população, que, por sua vez, tem o papel de exercer o controle externo sobre a atuação daqueles. (CAVALIERI, 2021).

Na visão de Martins, Mota e Marini (2019), governança pública é um processo de criação de valor público baseado em certas qualidades e capacidades institucionais; cooperação entre agentes públicos e privados na produção de bens, políticas e serviços públicos; e melhoria do desempenho.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), uma governança pública robusta tem um impacto direto na melhoria dos resultados econômicos e sociais. Isso ocorre por meio de esforços contínuos para fortalecer as instituições e garantir que as políticas públicas atendam às necessidades e interesses da população. Esses esforços são guiados pelos princípios fundamentais da governança pública: transparência, participação, responsabilidade e integridade.

Dessa forma, a governança pública é formada por mecanismos que auxiliam no direcionamento, avaliação e monitoramento da gestão pública, com o objetivo de cumprir a ordem constitucional de oferecer serviços e políticas públicas de qualidade e que atendam aos interesses da sociedade (Tribunal de Contas da União, 2020).

Ressalta-se, portanto, que a governança pública vai além da gestão administrativa; ela inclui conceitos como a transparência, prestação de contas, participação cidadã e uso eficiente



dos recursos públicos. Esses elementos são essenciais para aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais e garantir que o Estado cumpra seu dever constitucional de promover o bem-estar social e o desenvolvimento nacional sustentável.

Considerando as diversas perspectivas e entendimento dos autores no que diz respeito ao tema “governança pública”, o Quadro 01 traz uma estruturação sobre algumas dessas perspectivas/conceitos.

**Quadro 01 – CONCEITOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

| AUTOR  | CONCEITO  |
|--|---|
| Decreto Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017          | conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão  |
| International Federation of Accountants (IFAC, 2014) | sistemas sociais, econômicos, políticos, ambientais, legais e estruturas administrativas implementadas para garantir a definição e o alcance dos resultados pretendidos pelas partes interessadas                         |
| Martins, Mota e Marini (2019)                        | processo de criação de valor público baseado em certas qualidades e capacidades institucionais; cooperação entre agentes públicos e privados na produção de bens, políticas e serviços públicos; e melhoria do desempenho |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU                    | mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e supervisionar a gestão, com o objetivo de implementar políticas públicas e oferecer serviços que atendam aos interesses da sociedade |

**Fonte:** Elaborado pelo autor

### 2.2.1. Princípios e Boas Práticas da Governança

Teixeira e Gomes, 2018, destacam que apesar do extenso debate acadêmico sobre o conceito de governança pública, alguns princípios são comuns e perpassam todos os argumentos apresentados. Exemplos desses princípios incluem a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos, a transparência e a credibilidade das informações, a eficiência das políticas, da gestão e das estruturas públicas que legitimam as escolhas públicas e orientam a atuação dos gestores, bem como as instituições e os processos de implementação de políticas públicas que agem de acordo com o interesse público.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, (2015), a governança é um sistema que visa dirigir, monitorar e incentivar as organizações a adotarem

boas práticas, transformando seus princípios básicos em recomendações concretas. No contexto nacional, esses princípios de governança corporativa são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Dessa forma, entende-se que a governança busca aproximar os gestores e os proprietários do capital, com o objetivo de alinhar os interesses de ambas as partes.

Segundo Matias-Pereira, 2016, a aplicação desses princípios na administração pública ou na gestão de qualquer instituição é essencial para o seu contínuo progresso. Trata-se de uma tarefa constante que requer a participação ativa de todos os envolvidos, incluindo dirigentes, políticos, órgãos de controle e, especialmente, a sociedade organizada. A adoção adequada desses princípios gera um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com terceiros. (IBGC, 2015).

Os princípios exercem função primordial ao fornecerem a base normativa-prescritiva necessária para a formulação das políticas de governança. Eles fornecem diretrizes fundamentais para a implementação dessa política, definindo claramente as responsabilidades dos atores e as estruturas envolvidas. (GP GP, 2018).

Como afirmado pela International Federation of Accountants (IFAC) (2014), uma boa governança no setor público envolve estruturas previamente estabelecidas para garantir que os resultados desejados sejam definidos e alcançados com o objetivo de atingir as partes interessadas e a entidade, sempre com o foco no bem-estar público. Agir com integridade, demonstrar um forte compromisso com valores éticos, respeitar o estado de direito e garantir a transparência e o envolvimento completo das partes interessadas são necessários para atuar no interesse público. Além disso, estabelecer um desempenho sustentável em termos de desempenho econômico, social e ambiental é fundamental; determinar as intervenções necessárias para otimizar e alcançar os resultados desejados; desenvolver a capacidade da organização, incluindo habilidades individuais e liderança; e implementar controles para gerenciar riscos e desempenho.

O TCU (2020, p. 44 - 47), órgão que atua como agente fomentador das práticas de governança no Brasil, ao elaborar o Referencial Básico de Governança, 3ª edição, elencou sete princípios de governança para o setor público, quais sejam: I. Capacidade de Resposta; II. Integridade; III. Transparência; IV. Equidade e Participação; V. Accountability; VI. Confiabilidade; VII. Melhoria Regulatória.

Um modelo de governança define os princípios, valores, procedimentos e estruturas necessários para que as atividades de governança, como avaliação, direção e monitoramento da gestão, sejam executadas de forma eficaz. Isso também permite que os objetivos da organização sejam alinhados com o interesse público, o gerenciamento de riscos e a realização de uma entrega segundo TCU, 2020.

Os princípios desempenham um papel crucial na criação de confiança tanto dentro quanto fora da organização, ressaltando a importância da transparência, da equidade, da prestação de contas (accountability) e da responsabilidade corporativa. (IBGC (2015)

**Quadro 02** –Princípios da governança pública

| AUTOR  | PRINCÍPIOS  |
|--|---|
| TEIXEIRA e GOMES, 2018                                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. prestação de contas e a</li> <li>2. responsabilização dos agentes públicos,</li> <li>3. transparência e a credibilidade das informações,</li> <li>4. eficiência das políticas, da gestão e das estruturas públicas</li> </ol> |
| INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC, (2015) | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. transparência,</li> <li>2. equidade,</li> <li>3. prestação de contas</li> <li>4. responsabilidade corporativa</li> </ol>  |
| TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2020)                           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. capacidade de resposta;</li> <li>2. Integridade;</li> <li>3. transparência;</li> <li>4. equidade e participação;</li> <li>5. accountability;</li> <li>6. Confiabilidade;</li> <li>7. melhoria regulatória.</li> </ol>         |

**Fonte:** o autor (2024)

Após breve síntese sobre os conceitos de governança e governança pública, aborda-se a seguir o conceito de licitações públicas e a Lei 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos, bem como os principais aspectos evidenciados por ela no que diz respeito a governança nas contratações públicos.

### 2.3. Contratações Públicas

As contratações promovidas pela Administração Pública são precedidas, em regra, por um procedimento administrativo denominado licitação (art. 37, inciso XXI, da CF/1988). A licitação define critérios para análise e escolha da contratação mais vantajosa com observância dos princípios da legalidade, isonomia, moralidade, publicidade e eficiência.

Como afirma Mendes (2012), o processo de contratação pública é justificado porque a administração pública deve atender a uma necessidade específica e, ao mesmo tempo, cumprir os princípios jurídicos estabelecidos na Constituição federal, como garantir tratamento igual para todos os interessados, escolher com base em critérios objetivos previamente definidos e atender a uma necessidade ou demanda real.

Segundo Mendes (2012), o termo contratação pública abarca um conceito mais amplo que o contrato em si no senso comum. Assim, o contrato administrativo representa apenas uma etapa do processo de contratação pública, não sendo a contratação em sua totalidade, mas sim uma de suas fases. Portanto, é inadequado utilizar o termo licitação para descrever toda a realidade da contratação pública, uma vez que a licitação constitui apenas uma forma de conduzir a fase inicial do processo de contratação pública. Esta fase é a mais breve e direta do processo, focando essencialmente na análise das condições pessoais do licitante e na avaliação de sua proposta.

2805

As contratações públicas, de acordo com Fernandes (2019), são vistas como um sistema integrado, onde cada componente e suas interações são processos interdependentes. Este sistema compreende várias etapas, tais como: identificar necessidades, especificar produtos e fornecimentos, divulgar ao mercado, analisar e selecionar propostas, escolher fornecedores, negociar preços e condições, elaborar e celebrar contratos, receber, inspecionar e armazenar bens, bem como controlar estoques e realizar reposições.

No Brasil, as licitações públicas desempenham um papel de destaque na gestão de recursos públicos e na promoção de transparência e eficiência no uso desses recursos. Somente em 2022, o Governo Federal do Brasil realizou 20.855 licitações com contratações efetivadas, movimentando aproximadamente 88,13 bilhões de reais, conforme dados do Portal da Transparência do Governo Federal. Esses números destacam a magnitude e importâncias das compras governamentais e sua relevância para a economia do país, principalmente no que diz respeito ao atendimento das políticas públicas e sociais necessárias ao bem-estar da população.

## 2.4. Nova Lei de Licitações (Lei Nº 14.133/2021)

Após a regulamentação das licitações pela Lei 8.666 em 1993, diversas legislações subsequentes foram introduzidas com o objetivo de aprimorar os processos e adequá-los às realidades administrativas e do mercado. Entre as inovações legais mais significativas, destaca-se a criação do pregão como modalidade de licitação, instituída pela Lei 10.520/2002, que mais tarde evoluiu para a forma eletrônica com o Decreto Federal 5.504/2005. Isso resultou no desenvolvimento de várias plataformas eletrônicas de licitação, como o Portal de Licitações do Banco do Brasil (Licitações-e) e a BLL COMPRAS (Bolsa de Licitações do Brasil). De acordo com Spricigo e Fonseca (2008), essas iniciativas foram pioneiras na implementação do governo eletrônico no Brasil.

Contudo, apesar de a Lei 8.666 ter proporcionado um caráter mais democrático às contratações públicas, sua aplicação sempre enfrentou críticas, tais como: distância da realidade dos gestores e a morosidade dos processos (Spricigo & Fonseca, 2008); a criação de entraves administrativos sem contribuir para o controle de desvios, pouca eficácia na satisfação do interesse público (Pereira, 2003); além da burocracia excessiva e do excesso de formalismos documentais. Assim, diante das diversas controvérsias daquela legislação, surge a necessidade de uma reformulação legal para que a Administração Pública brasileira, visando melhor satisfazer o interesse público por trás dos processos licitatórios, pudesse acompanhar os avanços no gerenciamento do macroprocesso das contratações.

2806

É nesse cenário que, em 1 de abril de 2021, é aprovada no Congresso Nacional a intitulada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/2021.

Para Cavalcante e Monteiro (2021), a Lei 14.133/2021, popularmente conhecida como NLLC (Nova Lei de Licitações e Contratos) tem o intuito de aproximar o modelo de contratação brasileiro ao americano que se baseia, principalmente, nos resultados e não nos detalhes procedimentais

## 2.5. Governança Pública Na Nova Lei De Licitações

A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 11, § único, abordou, de forma clara, a governança nas contratações, atribuindo essa responsabilidade à alta administração conforme descrito a seguir:

A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput

deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Para Cardoso e Alves (2021), a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) estabeleceu regulamentações relevantes sobre governança corporativa, transparência e integridade, consolidando o arcabouço normativo dessas das organizações públicas. Além disso, a legislação introduziu importantes ações voltadas à responsabilização das empresas estatais, visando aumentar a sua prestação de contas à sociedade. Ainda segundo a autora, a NLLC, diferentemente da lei 8.666/93 que, segundo a autora, estava defasada, estabeleceu mecanismos voltados a práticas mais gerenciais no âmbito das contratações públicas brasileiras.

Amorim (2022) destaca que a NLLC trouxe, ao mundo das contratações públicas, características inovadoras, como enfoque na governança das contratações, maior ênfase aos agentes públicos envolvidos e a criação de um Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), que figura como grande inovação na centralização das informações em âmbito nacional.

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa exploratória, utilizando-se de um levantamento bibliográfico, onde analisou-se diversos conteúdos já elaborados sobre o tema da pesquisa, bem como as legislações pertinentes sobre o assunto, em especial a Lei 14.133/2021 e demais normativos relacionados. Segundo Rampazzo (2005), a pesquisa bibliográfica se define pelo uso de informações contidas em materiais já publicados, o que significa que é conduzida por meio da revisão de referências teóricas previamente analisadas, como artigos científicos, livros ou publicações disponíveis na Internet. Por sua vez, Gil (2002) define a pesquisa bibliográfica como um estudo baseado em materiais previamente desenvolvidos e disponíveis para consulta. Assim, para estabelecer a base teórica deste trabalho, foi realizada, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica em bases de dados, contemplando publicações como livros, dissertações, teses e artigos científicos pertinentes ao tema.

Quanto à abordagem, é uma pesquisa qualitativa, tendo em vista que envolve a reflexão sobre questões essenciais relacionadas ao processo de governança. Para Flick (2004) a investigação qualitativa se fundamenta em várias perspectivas teóricas, reconhecendo a subjetividade dos investigadores e participantes como um componente crucial do processo de investigação. As reflexões e percepções dos investigadores são vistas como informações que

auxiliam na interpretação. Minayo, Deslandes e Gomes (2002) afirmam que a pesquisa qualitativa foca em aspectos sociais não quantificáveis, analisando relações e fenômenos complexos, como crenças, valores e hábitos, além de estruturas sociais como produtos de ações humanas. Günther (2006) ressalta que a pesquisa qualitativa possui um caráter essencialmente textual, onde os dados são analisados por meio de uma interpretação do sentido do texto.

De acordo com seu objetivo, é de caráter descritivo, pois tem a finalidade de analisar os dados já dispostos em artigos sobre o tema. Barros e Lehfeld (2000) definem que a pesquisa descritiva tem por finalidade observar, registrar e analisar os fenômenos ou fatos colhidos da própria realidade e sem a interferência do investigador. Ainda sobre o estudo descritivo, Gil (2019, p. 27), entende que alguns estudos descritivos vão além da simples descrição, buscando identificar as relações entre variáveis para compreender melhor a natureza dessas conexões. Assim, as análises comparativas dos elementos trazidos pela nova lei de licitações abrem espaço para discussões sobre o tema e orientam a perspectiva acadêmica, especialmente nos estudos relacionados à governança.

Diante do que foi apresentado, Cardoso, Oliveira e Ghelli (2021) argumentam que a seleção do método de pesquisa mais adequado deve ser baseada principalmente na natureza do objeto em estudo e nos objetivos que se pretende investigar.

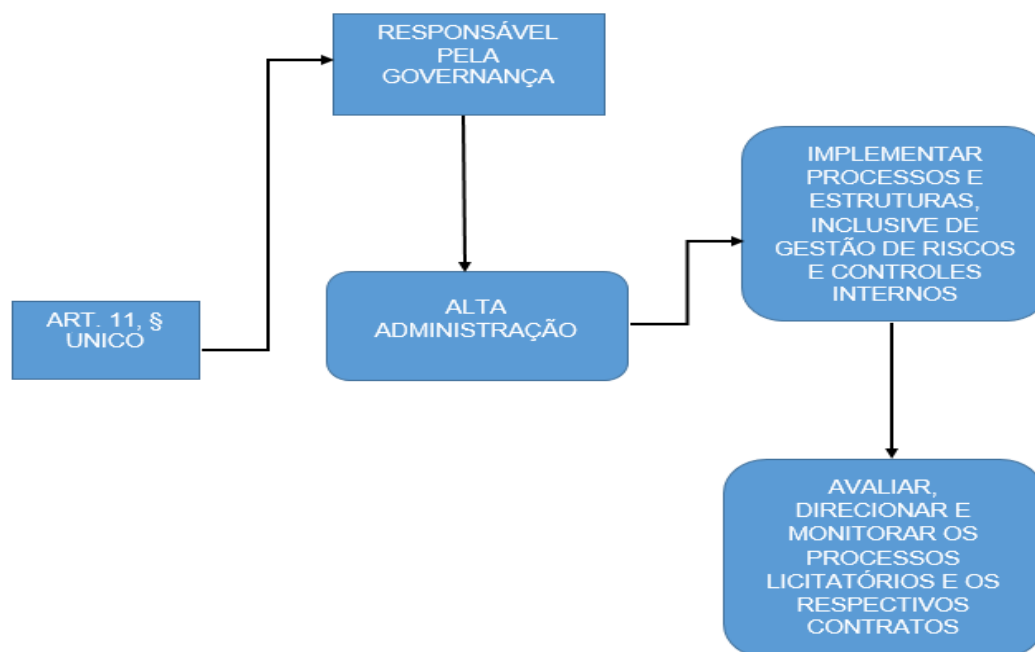
#### 4 ANÁLISE E RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os resultados obtidos por meio da análise documental e de fontes secundárias para avaliar os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas e contratos administrativos; levou-se em consideração onde os objetivos do presente estudo, bem como o problema apresentado para a pesquisa. Assim, foi possível identificar os mecanismos de governança aplicáveis às contratações públicas previsto na nova lei de licitações.

A Lei nº 14.133/2021, corroborando com o TCU (Tribunal de Contas da União) que já abordava em alguns acórdãos a temática da governança nas contratações públicas, a exemplo do Acórdão nº 2.622/2015 - Plenário, que examina o estudo realizado para sistematizar informações sobre o nível de governança e gestão das aquisições em uma amostra de entidades da Administração Pública Federal, trouxe no parágrafo único do artigo 11 importantes diretrizes, incluindo a identificação do responsável pela governança nas contratações, bem como pela implementação de processos e estruturas voltados, entre outros propósitos, à alcançar os objetivos da licitação, conforme figura a seguir:



**Figura 01** – Fluxograma da governança



**Fonte:** Elaborado pelo autor

Assim, conforme demonstrado na figura acima, cabe a Alta Administração do órgão ou entidade implementar a governança no âmbito de sua instituição. Tal implementação, conforme pode se extrair da leitura do parágrafo único do Art. 11, envolve a criação de processos e estruturas, incluindo a gestão de riscos e controles internos, para avaliar, orientar e supervisionar os processos de licitação e os contratos correspondentes, tendo como principal objetivo é fomentar um ambiente íntegro e confiável, garantir a conformidade das contratações com o planejamento estratégico e as leis orçamentárias.

Valle, Transmontano e Gómez (2023) ressaltam que o conceito de governança da contratação apresentado pela Lei 14.133/2021 se fundamenta na avaliação, no direcionamento e no monitoramento, alinhando-se ao conceito de governança pública definido pelo Decreto Federal nº 9.203/2017 e pelo TCU, mas com foco específico nos processos licitatórios e contratos. O objetivo é promover a eficiência, princípio da contratação pública estabelecido no art. 5º da Lei, conforme mencionado anteriormente.

Segundo Valle, Transmontano e Gómez (2023) a nova legislação introduz a governança das contratações como uma norma geral, estabelecendo, assim, um padrão federal para o processo de contratações públicas. Todos os órgãos e entidades da Administração Pública,

incluindo a direta, autárquica e fundacional, sejam eles federais, estaduais, do Distrito Federal ou municipais, devem obrigatoriamente seguir essa diretriz, conforme determina o artigo 1º.

#### 4.1 Mecanismos de Governança

A seguir serão evidenciadas as características de governança trazidas pela lei 14.133/2021, tendo como base os mecanismos de governança pública elencados na 3ª Edição do Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU). Cabe ressaltar que o TCU é um dos pioneiros no debate sobre a governança pública no Brasil, tendo elaborado a 1ª Edição do seu Referencial Básico de Governança no ano de 2013, com intuito de “orientar e incentivar a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas, principalmente pelo próprio TCU”. (TCU, 2020). Assim, a tabela abaixo relaciona os mecanismos de governança elencados na 3ª Edição do Referencial Básico de Governança do TCU e como ele é abordado na lei 14.133/2021.

**Quadro 03** – Mecanismos de governança do rbg (tcu) e correlação na lei 14.133/2021.

| Mecanismo de Governança Previstos na 3ª Edição do RBG do TCU | Correlação do Mecanismo na Lei 14.133/2021  |
|--|---|
| LIDERANÇA  | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Artigo 7º, I e II - Gestão por competência</li> <li>✓ Artigo 8º - Matriz de responsabilidade</li> <li>✓ Artigo 7º, §1º - segregação de funções</li> <li>✓ Artigo 18, §1º, X; artigo 169, §3º, I; artigo 173 - plano de capacitação</li> </ul>  |
| ESTRATÉGIA   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Art. 5º - Princípio do planejamento na aplicação da lei.</li> <li>✓ Art. 11, § único – alinhamento com o planejamento estratégico e às leis orçamentárias.</li> <li>✓ Art. 12, VII - plano de contratações anual.</li> </ul>   |
| CONTROLE   | <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Art. 22 - Gestão de Riscos.</li> <li>✓ CAPÍTULO III - DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES</li> <li>✓ Art. 11, § único - implementar processos e estruturas, gestão de riscos e controles internos.</li> <li>✓ Art. 169, § único - práticas de gestão de riscos e de controle preventivo.</li> </ul> |

**Fonte:** Elaborado pelo autor

#### 4.1.1. Liderança

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe, em diversos artigos, comandos que visam fortalecer a liderança no âmbito das contratações públicas. Segundo o TCU “liderança é sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização”. (TCU, 2020)

Com relação à liderança, o Art. 7º da NLLC prevê que “Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, [...] promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei”, estabelecendo critérios imperativos para designação dos referidos agentes, como por exemplo; sejam preferencialmente servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública, possuam formação compatível com a área de contratação pública, não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem possuam algum tipo de parentesco com aqueles etc. (BRASIL, 2021).

O novo regulamento prevê ainda a obrigatoriedade de os tribunais de contas promoverem eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução da nova lei.

Outra prática trazida pelo novo regulamento que diz respeito ao mecanismo da liderança é a obrigatoriedade da administração observar o princípio segregação de funções, nnos termos do art. 7ª, § 1, a autoridade máxima do órgão ou entidade “[...] deverá observar o princípio da segregação de funções vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos [...]”. Segundo Filho, H. Diniz e C. Diniz tal conceito refere-se à definição das responsabilidades administrativas conforme os requisitos de desempenho e critérios de avaliação eficientes. Ressalta-se o papel dos tribunais de contas na capacitação dos servidores e na alocação de recursos humanos com base nas competências necessárias para o desempenho eficaz das funções públicas.

Para Justen Filho a ausência da gestão por competências, a falta de segregação de funções e a nomeação inadequada de agentes violam dever legal, configurando um ilícito formal, independentemente de prejuízo ao patrimônio público. O dano patrimonial agrava a penalidade, mas não é requisito para a infração.

#### 4.1.2. Estratégia

A lei 14.133/2021 deu distinta atenção ao planejamento nas contratações públicas. Dentre as referências mais nítidas trazidas pelo novel diploma legal, destaca-se o Princípio do Planejamento, previsto no caput do Art. 5º. Madeira e Andrade destacam o planejamento como elemento inicial e essencial para a contratação, pois é considerado um mecanismo fundamental para aumentar a eficiência e fortalecer a governança.

Paludo e Oliveira (2021, p. 63) enfatizam que a governança tem uma natureza estratégica e, portanto, sua aplicação deve ser iniciada pela alta administração. Assim, é essencial a existência de um planejamento estratégico que oriente e eleve as aquisições públicas a um patamar estratégico, pois o processo de compras públicas afeta e mobiliza toda a entidade e o ciclo econômico, levando em conta seu considerável poder aquisitivo (PAIM TERRA, 2018).

O novo regulamento de licitações impõe que os processos de contratações estejam alinhados ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias do ente público. Para Madeira e Andrade o planejamento consiste em um conjunto de procedimentos voltados para a execução de uma contratação. Conforme a Lei nº 14.133/2021, é obrigatório que a Administração Pública realize um planejamento adequado em todas as licitações e contratações.

Outra medida voltada ao mecanismo da estratégia trazida pela nova lei, foi a 2812 obrigatoriedade, por parte dos entes federados, de elaboração de Plano de Contratações Anual (PCA). Conforme se observa na leitura do Art. 12, VII, Os órgãos encarregados do planejamento em cada ente federativo devem elaborar um plano de contratações anual, visando otimizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua responsabilidade, assegurar o alinhamento com o planejamento estratégico e auxiliar na elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Nesse sentido, o PCA aparece como instrumento de governança uma vez que busca otimizar e racionalizar as contratações públicas. Madeira e Andrade destacam que o Plano Anual de Contratações, conforme previsto na nova Lei de Licitações, é uma ferramenta de gestão que contribui para a otimização dos recursos disponíveis e para a melhoria dos processos de trabalho, além de permitir uma execução orçamentária mais eficaz.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) figura também como importante instrumento de governança no que diz respeito ao mecanismo de planejamento da Nova Lei. Previsto no inciso XX do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, o ETP é descrito como o documento inicial no processo

de planejamento de uma contratação, que tem o objetivo de identificar o interesse público envolvido, além de apontar a melhor solução. Esse estudo também serve de base para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, caso a viabilidade da contratação seja confirmada. (BRASIL, 2021).

Segundo Fonseca (2024) a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe várias modificações no processo de contratações públicas, com um foco particular no planejamento. A criação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é uma das inovações mais significativas, pois é um elemento essencial para embasar as contratações. O autor acrescenta ainda que o ETP é uma ferramenta estratégica que busca assegurar que as contratações sejam efetuadas com fundamentação em análises detalhadas e justificativas consistentes.

#### 4.1.3. Controle

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, em um Estado de Direito, a Administração Pública está sujeita a diversos tipos de controle, com o intuito de evitar que ela se desvie de suas metas, desrespeite as normas legais ou prejudique os interesses públicos e privados. Portanto, nota-se que o controle exercido pela Administração Pública é fundamental para garantir a conformidade e a legalidade dos atos administrativos, bem como para assegurar que o objetivo principal, que é o interesse público, seja devidamente alcançado.

2813

Nesse sentido, a Lei 14.133/2021 traz mecanismos essenciais para o exercício do controle nos processos de contratações pública, com ênfase para o controle preventivo, uma vez que o art. 169 que rege prevê que “As contratações públicas devem ser submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo[...]”. (Brasil, 2021). Ressalta-se ainda que o mesmo artigo enfatiza o controle social e as 3 linhas de defesa:

Art. 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**:

I - 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;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. (Brasil, 2021). (**Grifos Nosso**)

Gomes, Coev e Morong esclarecem que a abordagem das linhas de defesa na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) (BRASIL, 2021), já amplamente consolidada na gestão

pública brasileira, é bastante semelhante aos modelos de auditoria interna e tem como objetivo aumentar a responsabilização e o cumprimento das normas. Segue abaixo figura esquematizando como se organizam as três linhas de defesa previstas na lei:

**Figura 2.** Esquema de linhas de defesa segundo o art. 169 da Lei 14.133/2021, adaptado de DO CONCEITO À PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO: AS LINHAS DE DEFESA À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (LEI 14.133/2021) pelo autor.



#### 4.1.3.1 Gestão de Riscos

Ao tratar sobre a gestão de riscos, o art. 22 da Lei 14.133/2021 rege o seguinte “O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado [...]”. Por sua vez o parágrafo primeiro do mesmo artigo prevê que “A matriz [...] deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante[...]”.

Maia (2023) entende que a gestão de riscos é crucial para a governança das organizações do setor público, pois envolve suas estruturas, processos, valores, cultura e comportamentos. Ela é um componente essencial da arquitetura organizacional, contribuindo para o sucesso tanto estratégico quanto operacional. O autor enfatiza ainda que a distribuição de riscos é crucial para o equilíbrio do contrato.

Assim, pode-se entender que alocar riscos envolve uma divisão estratégica e significativa, permitindo que as partes contratantes se preparem e enfrentem possíveis adversidades. Essa divisão define a responsabilidade, diferenciando-a da responsabilização. Os riscos são atribuídos à parte que possui as melhores condições para gerenciá-los, não sendo uma questão de justiça, mas de eficiência econômica.

Nota-se, portanto, a preocupação da no Nova Lei em dar a devida ênfase à gestão de riscos nas contratações públicas, uma vez que o art. 169 estabelece que a gestão de riscos deverá ser praticada de maneira contínua e permanente.

#### **4.1.3.2. Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**

Ainda sobre o mecanismo de controle, com ênfase no princípio da transparência e publicidade, a nova lei de licitações instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Segundo o próprio texto legal, trata-se de um portal oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos previstos na Nova Lei de Licitações, além de possibilitar, facultativamente, a condução de contratações por órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. Dessa maneira, o portal será responsável por garantir a transparência dos processos licitatórios e pela gestão dos contratos firmados pelos entes públicos.

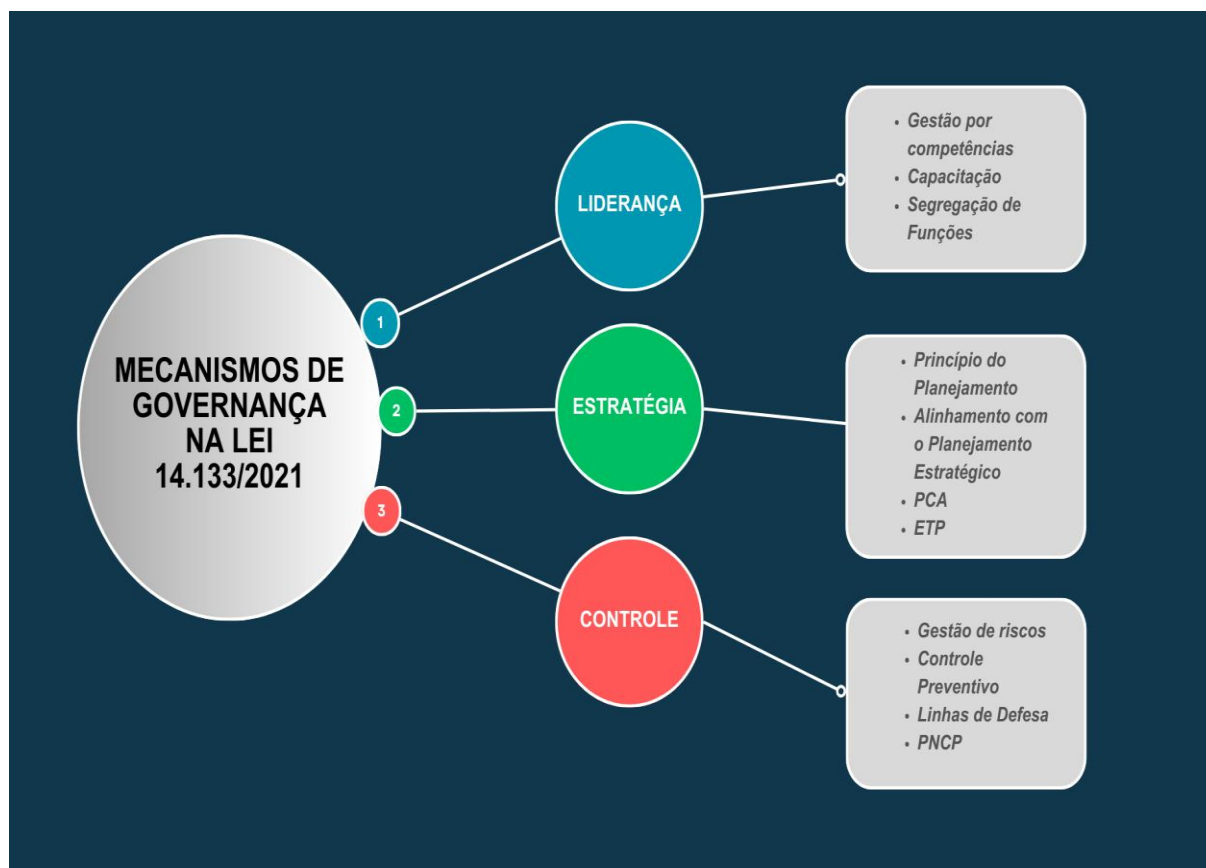
2815

Para Nunes, Santos e Pessoa (2024), o PNCP tem como objetivo principal aprimorar a transparência e garantir o acesso amplo e irrestrito às informações nele publicadas. Além disso, o portal serve como um meio facilitador para as contratações realizadas por órgãos públicos e entidades de todos os entes federativos, proporcionando uma plataforma centralizada para a divulgação de editais, atos e contratos, conforme exigido pela Lei 14.133/2021. Dessa forma, o portal contribui para a padronização e eficiência dos processos licitatórios, além de promover o controle social e a fiscalização das contratações públicas.

Portanto, observa-se que a Nova Lei de Licitações introduziu inovações que promovem a disseminação dos princípios de governança nas compras públicas, proporcionando maior clareza e tornando essa área mais estratégica para a administração pública. Conforme Dias e Cairo (2014), a governança pública está avançando em direção ao desenvolvimento econômico sustentável, melhorando o processo decisório democrático e garantindo transparência, o que é fundamental para as políticas públicas. A figura abaixo sintetiza como os três mecanismos de governança aparecem na lei 14.133/2021.



**Figura 3.** Síntese dos três mecanismos de governança presentes na Lei 14.133/2021.



**Fonte:** Elaborado pelo autor

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analizados os impactos impostos à governança pública pela Nova Lei de Licitações, impõe-se a necessidade de condensar as reflexões finais acerca do novo do tema no âmbito da nova lei.

Durante a presente pesquisa, investigou-se o papel da governança no âmbito das contratações públicas, com ênfase para os impactos da governança pública trazidos pela lei 14.133/2021. Verificou-se, pelo presente estudo, que a Nova Lei de Licitações deu distinto destaque aos mecanismos de governança, ao elencar em diversos artigos ferramentas e práticas relacionadas ao tema com intuito de aperfeiçoar os processos de contratações públicas.

Evidenciou-se ainda que, a responsabilidade pela implementação da governança é atribuída, pelo novel diploma jurídico, à Alta Administração, porém fica claro, com a leitura do texto legal, que a governança não se restringe a Alta Cúpula da administração, mas também aos

diversos níveis envolvidos nos processos de compras públicas. A exemplo disso, destacou-se, ao longo da pesquisa, o papel dos agentes públicos e dos órgãos de controle envolvidos nos referidos processos.

Dessa forma, com base nas informações expostas, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos introduz inovações no âmbito das compras públicas, ao incluir diversos mecanismos que permitem um melhor controle e planejamento dos gastos públicos.

Portanto, levando-se em consideração as práticas de governança sugeridas por diversos organismos internacionais e nacionais, em especial pelo Tribunal de Contas da União (TCU), fica evidente que a Lei nº 14.133/21, trouxe em seu arcabouço mecanismos suficientes para que a Administração Pública Brasileira otimize seus processos com liderança, estratégia e controle e oferte à população, por meio de suas contratações, produtos, serviços e estruturas capazes de satisfazer os anseios da sociedade e promover o bem comum.

Por último, recomenda-se a continuidade da investigação sobre as maneiras de implementar as políticas de governança nas compras públicas em diversos órgãos e entidades que fazem parte da administração pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

2817

ACHE, A.; FENILI, R. **A lei de licitações e contratos: visão sistêmica**. Guarulhos, SP: Format Editora, p. 146-158, 2022.

AMORIM, R. A. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2022 (559-567).

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 34ª ed. São Paulo. Malheiros Editores, 2019.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica**. 2 ed. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000.

BRASIL. Lei Nº 14.133, de 1º de Abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em 11 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). (2020). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas**. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 04 mai. 2024.

BRASIL. GPGP - **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República - Governo Federal. 2018. 86 p. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de\\_governanca/arquivos/guia-da-politica-de-governanca-publica-versao-defeso.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de_governanca/arquivos/guia-da-politica-de-governanca-publica-versao-defeso.pdf). Acesso em 18 mai. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Portal da Transparência. Consulta de Licitações. [Brasília]: CGU, 2024. <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes/consulta?ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em 18 mai. 2024.

BREGA FILHO, V.; DINIZ, H. D. M.; DINIZ, C. S. Governança na nova Lei de Licitações: em busca da integridade nas instituições. **RJESMPSP**, 22, 2022, p. 147-165. Disponível em: [https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/527](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/527). Acesso em: 18 set. 2024

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Rev. Organizações & Sociedade**. São Paulo v. 27, n. 94,. P. 370-395. 2020.

CARDOSO, L. O.; ALVES, P. J. R. **A nova Lei de Licitações Públicas e a inexorável chegada da governança das contratações**. Salvador, BA; Brasília, DF. Ed. Mente Aberta; Rede Governança Brasil. 2021.

2818

CARDOSO, M. R. G; OLIVEIRA, G. S.; GHELLI, K. G. M.; Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo - MG, v.20, n.43, p.98-III. Mar. 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2347>. Acesso em: 05 out. 2024.

CARVALHO, H. **Desafios e oportunidades da lei 14.133/2021**: Uma análise a partir da perspectiva de agentes públicos do Estado do Rio de Janeiro. 2023. 64 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) Fundação Getúlio Vargas - FGV. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/a4ab377e-1deb-44e4-98fe-713oad807416>. Acesso em: 20 abr. 2024.

CAVALIERI, D. V. G. Governança e *compliance* como vetores de condução de uma nova administração pública. **Rev. da AGU**, Brasília-DF, v. 20, n. 04. p. 101-116, out./dez. 2021.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; MONTEIRO NETO, J. T. Visão Geral sobre a Gênese e a Vigência da Nova Lei de Licitações. In: ROCHA, W.; VANIN, F. S.; FIGUEIREDO, P. H. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo, Almedina, 2021, p. 21-32.

DIAS, T., CAIRO, S. A. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do

Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 337-362, dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaio/article/view/2876>. Acesso em: 12 out. 2024.

DUTRA, A. O que os pesquisadores nacionais têm explorado e publicado sobre a ‘nova’ Lei de Licitações e Contratos Administrativos? [S.l.]: UFSC. Florianópolis. 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/255839>. Acesso em 18 mai. 2024.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2ed. Porto Alegre: Bookman, p. 89-143, 2004.

FONSECA, A. A nova lei de licitações nº 14.133/2021 e a etapa de planejamento: uma análise acerca da elaboração do estudo técnico preliminar na etapa de planejamento na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Maranhão. **Biblioteca Digital de Monografias**. UFMA. 2024. Disponível em: <https://rosario.ufma.br/jspui/handle/123456789/7947>. Acesso em: 12 out. 2024.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas. 2002. 44 p.

GOMES, M. H. J.; COEV; L. L. MORONG, F. M. Do conceito à proposta de implementação: as linhas de defesa à luz da nova lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021). **Colloquium Socialis**, Presidente Prudente, v.7, p. 16-24 jan/dez 2023. DOI: 10.5747/cs.2023.v7. s161.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? **Rev. Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Brasília. Vol. 22 n. 2. p. 201-210. Mai-Ago 2006.

2819

IFAC. International Federations of Accountants; CIPFA. The Chartered Institute of public Finance & Accountancy. **International Framework: Good Governance in the Public Sector: Supplement**. New York, IFAC, July 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-GoodGovernance-in-the-Public-Sector-supplement-IFAC-CIPFA-June-2014.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBCG). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. **Teoria da firma**: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE-CLÁSSICOS**, v. 48, n. 2, art.7, p.87/125, 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. Nova Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MAIA, P. R. F. **A cláusula de matriz de risco como instrumento de governança nos contratos administrativos**: uma abordagem à luz da lei nº 14.133/21. 2023. Dissertação (Mestrado acadêmico em direito) - Centro Universitário Christus, Fortaleza. 2023. Disponível em: <https://repositorio.unichristus.edu.br/jspui/handle/123456789/1675>. Acesso em: 12 out. 2024.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Rev. Admin. Púb. e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MADEIRA, F. N.; ANDRADE, M. M. A política de governança das contratações públicas sob a perspectiva da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Revista Obs. de la Econ. Latinoamer.** Curitiba, v.22, n.7, p. 01-21. 2024.

MENDES, R. G. O. **Processo de Contratação Pública**: Fases, etapas e atos. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012. 471p.

NARDES, J. A. R.; A. C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 399 p.

NUNES, A. F.; SANTOS, G. C.; PESSOA, A. N. L. S. Nova lei de licitação e contratações públicas: uma análise do portal nacional de contratações públicas (pncp) à luz dos princípios da transparência e eficiência. **Rev. Ibero-Americana De Humanidades, Ciências e Educação**, 10(5), 4590-4607. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14252>. Acesso em 18 mai. 2024.

PAIM TERRA, A. C. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**, 2018. 22p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em: 18 set. 2024.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público, Administração Financeira Orçamentária e LRF**. 12ª edição. Salvador: Juspodivm. 30 janeiro 2024.

PALUDO, A. V.; OLIVEIRA, A. G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico**: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP. Editora Foco, 2021. 160 p.

RAMPAZZO, L. Metodologia científica: Para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 3º Edição. São Paulo, SP. Edições Loyola. 2005.

MINAYO, M. et al. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21ª Edição. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de Referência**: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público**. Brasília. V. 70 (4) P. 519-550 out/dez 2019.

SPRICIGO, P. R; FONSECA, S. A. Inovações nos procedimentos para compras e contratações na Administração Pública: Breve avaliação das contribuições do pregão. **Rev.Temas de Administração Pública**, v. 2, n. 3, 2008.

VALLE, V. C. L. L.; TRANSMONTANO, J. P. T.; GÓMEZ, R. C. Governação dos contratos públicos: a materialização da eficiência e da princípios de planejamento na lei 14.133/2021. **Rev. Seqüência**, Florianópolis, Vol. 44, n. 94, 2023.

XIMENES, A. F. A utilização da gestão da informação para as políticas públicas na era da informação. **Rev. Gestão em Foco** – Ed. nº 10. (659), 443 – 459. 2018.