



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Paulo Cesar de Oliveira

**Fortalecimento da Governança nas Aquisições Públicas: o papel do controle interno à luz da Lei 14133/21.**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no  
Setor Público

Paulo Cesar de Oliveira

**Fortalecimento da Governança nas Aquisições Públicas: o papel do controle interno à luz da Lei 14133/21.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Fernanda Alves Andrade Guarido

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup>. Mestre Gabriela de Abreu Passos

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

0048f Oliveira, Paulo Cesar  
Fortalecimento da Governança nas Aquisições Públicas: o papel do controle interno à luz da Lei 14133/21 / Paulo Cesar Oliveira; orientador Fernanda Alves Andrade Guarido; co-orientador Gabriela Abreu Passos. -- Brasília, 2024.  
35 p.

Monografia (Especialização - Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público)  
-- Universidade de Brasília, 2024.

1. Governança Pública. 2. Gestão de riscos. 3. Controles Internos. 4. Contratações públicas. 5. Lei nº 14.133/2021.  
I. Alves Andrade Guarido, Fernanda , orient. II. Abreu Passos, Gabriela , co-orient. III. Título.

Paulo Cesar de Oliveira

**Fortalecimento da Governança nas Aquisições Públicas: o papel do controle interno à luz da Lei 14133/21.**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

**Data de aprovação:** 08/07/2024.

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Fernanda Alves Andrade Guarido  
Orientador

---

Prof. Me. Henrique Adriano de Sousa  
Professor - Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço profundamente a Deus pela força e sabedoria ao longo desta jornada. Manifesto minha gratidão à minha família pelo amor e apoio incondicional. Sou imensamente grato à minha orientadora pela paciência e orientação contínua, essenciais para a conclusão deste TCC. Agradeço aos professores que compartilharam seus conhecimentos e experiências, contribuindo significativamente para o meu desenvolvimento. Agradeço aos colegas de curso pela amizade e suporte mútuo em momentos desafiadores, por meio de discussões e troca de ideias. A todos, meu sincero agradecimento.

*'Seja a mudança que você quer ver no mundo' - Mahatma Gandhi*

## RESUMO

O controle interno nas contratações públicas desempenha um papel essencial na garantia da transparência, eficiência e legalidade dos processos de aquisição de bens, serviços e obras pelo setor público. A implementação da Lei nº 14.133/2021, que instituiu o novo marco legal das licitações e contratos administrativos no Brasil, é um marco significativo nesse contexto. Essa nova legislação traz uma série de inovações e aprimoramentos nos procedimentos licitatórios, visando à modernização e desburocratização das contratações públicas. No que diz respeito ao controle interno, a Lei nº 14.133/2021 estabelece diversas diretrizes e medidas para fortalecer a fiscalização e prevenir irregularidades e alcançar seus objetivos. Este estudo aborda a análise da governança e do controle interno nas contratações públicas, com foco na implementação da Lei nº 14.133/2021. Seus objetivos incluem compreender como esses elementos são tratados na nova legislação, identificar suas diretrizes, mecanismos e responsabilidades. A metodologia adotada foi uma revisão bibliográfica exploratória e comparativa, embasada em pesquisa qualitativa. Utilizando métodos de análise de conteúdo, os artigos serão analisados integralmente, categorizados de acordo com os conceitos-chave e avaliados criticamente quanto à qualidade metodológica. Espera-se que este estudo forneça discussões para gestores públicos, pesquisadores e demais stakeholders, contribuindo para o avanço do conhecimento e subsidiando políticas e práticas mais eficazes e transparentes no contexto das contratações públicas.

**Palavras-chave:** Governança; Controle Interno; Contratações Públicas; Lei nº 14.133/2021.

## ABSTRACT

Internal control in public procurement plays a crucial role in ensuring transparency, efficiency, and legality in the acquisition processes of goods, services, and works by the public sector. The implementation of Law n° 14.133/2021, which established the new legal framework for bidding and administrative contracts in Brazil, is a significant milestone in this context. This new legislation introduces a series of innovations and improvements in procurement procedures, aiming to modernize and reduce bureaucracy in public contracting. Regarding internal control, Law n°. 14.133/2021 establishes various guidelines and measures to strengthen oversight and prevent irregularities and the achievement of objectives. This study addresses the analysis of governance and internal control in public procurement, focusing on the implementation of Law No. 14,133/2021. Its objectives include understanding how these elements are addressed in the new legislation, identifying its guidelines, mechanisms, and responsibilities. The adopted methodology was an exploratory and comparative literature review, based on qualitative research. Using content analysis methods, the articles will be fully analyzed, categorized according to key concepts, and critically assessed in terms of methodological quality. This study is expected to provide discussions for public managers, researchers, and other stakeholders, contributing to the advancement of knowledge and supporting more effective and transparent policies and practices in the context of public procurement.

**Keywords:** Governance; Internal Control; Public Procurement; Law n°. 14.133/2021.

## SUMÁRIO

<b>1.INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2.REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	12
<b>2.1. Governança pública</b> .....	12
<b>2.2. Sistema de controle interno e o controle interno da gestão</b> .....	14
<b>2.3. Gestão de riscos</b> .....	15
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	19
<b>4. RESULTADOS E ANÁLISES</b> .....	21
<b>4.1. Diretrizes e mecanismos de governança nas contratações públicas</b> .....	21
<b>4.2. O Controle interno nas contratações públicas na Lei nº 14.133/2021</b> .....	23
<b>4.3. A governança, o controle interno e a gestão de riscos na NLLC</b> .....	23
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	27
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	29

## 1. INTRODUÇÃO

A realização de aquisições pelo governo é uma incumbência complexa que requer compromisso e seriedade por parte daqueles que as conduzem. Tais aquisições devem estar em conformidade com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a administração pública e, sobretudo, alinhadas ao interesse público (Santos, 2023).

As aquisições públicas no Brasil movimentam bilhões de reais anualmente, desempenhando um papel vital na gestão dos recursos públicos para a prestação de serviços à sociedade. Segundo o Portal da Transparência (Controladoria-Geral da União, s.d.), em 2023, o valor executado por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade foi de R\$ 61,56 bilhões, com um total de 20.268 licitações com contratação. Dessas, 29% foram por meio da modalidade de pregão, com um prazo médio de 6 a 21 meses do início à contratação da empresa, sendo que 18,82% ocorreram no Ministério da Educação, onde mais de 3.500 obras de infraestrutura escolar estão paralisadas ou inacabadas em todo o país, conforme o cadastro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), áreas de extrema importância para a sociedade.

Esses dados comprovam a importância de aprimorar a governança, gestão e controles para garantir a eficácia e integridade nas aquisições públicas e na administração pública. A modernização de sistemas, o treinamento de funcionários públicos e a colaboração com órgãos de controle e a sociedade civil são cruciais para promover a transparência e a responsabilidade. A governança eficaz é um compromisso inegociável com o bem-estar e o progresso da nação.

Em um sentido mais amplo, Costa e Terra (2019) discutem o impacto das aquisições públicas além de suas funções tradicionais:

[...] essa mesma magnitude potencializa o papel das compras públicas para além de sua função clássica de prover bens e serviços, fazendo com que a mesma se coloque como uma ação empírica do Estado capaz de gerar impactos sobre diversos stakeholders visando atender a objetivos econômicos, sociais e ambientais (Costa & Terra, 2019, p. 7).

Em um cenário de recursos limitados, alta demanda social e quadro de pessoal enxuto, a sinergia entre as diretrizes de governança, seus instrumentos de boas práticas, seus agentes e o Controle Interno institucional surge como uma estratégia para fortalecer a governança. Isso é crucial para as aquisições públicas, pois permite uma atuação preventiva, eficiente e eficaz, garantindo a conformidade com as diretrizes estabelecidas, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021, seus objetivos e, principalmente, os resultados na busca do interesse público

(Fernandes, 2021).

A Lei nº 14.133/2021 promove a conformidade e *compliance* nas contratações públicas, exigindo programas de integridade das empresas contratadas para mitigar riscos de corrupção. Ela também introduz critérios de sustentabilidade, incorporando aspectos ambientais e sociais no processo de licitação. Essas medidas reforçam a governança e a transparência, assegurando que as contratações sejam eficientes e éticas (Prieur et al., 2022).

Representa um marco importante para modernizar e aprimorar os processos de contratação pública no Brasil, enfatizando em seu texto diretrizes e instrumentos de boa governança como planejamento, gestão de riscos e controle interno preventivo. Ela trouxe mudanças significativas no processo de licitações e contratos públicos, destacando a importância de um sistema de controle interno robusto para garantir a integridade e a eficiência dos processos e a satisfação do interesse público. A compreensão do desenho dos sistemas de controle interno necessita ser aprimorada, bem como sua influência na melhoria dos processos de gestão da administração pública, levantando diversos temas na perspectiva teórico-empírica de investigação, como a gestão de riscos e a governança pública (Beuren & Zonatto, 2014).

Diante desse contexto, a presente pesquisa propõe analisar a importância da atuação do controle interno nas aquisições públicas, visando investigar como essa integração pode contribuir para fortalecer a governança, suas diretrizes e instrumentos, mitigar irregularidades e promover a eficácia dos processos de compras públicas por meio do aprimoramento contínuo.

Como a efetiva integração de controle interno e gestão de riscos, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, pode contribuir para uma governança mais robusta e transparente nas aquisições públicas, mitigando irregularidades e aprimorando a eficiência dos processos de contratação pública? Para isso, o artigo se norteará em três questões principais:

- Como a implementação da Lei nº 14.133/2021 afeta a governança nas aquisições públicas em termos de eficiência, eficácia e transparência?
- Quais são os principais desafios e barreiras enfrentados pelos órgãos públicos na implementação das diretrizes de controle interno e gestão de riscos estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021?
- Quais oportunidades de melhoria e inovação são apresentadas pela Lei nº 14.133/2021 para as práticas de aquisições públicas no Brasil?

Para responder a essas questões, o presente trabalho se fundamentará em um referencial teórico que aborda os conceitos de governança, do Sistema de Controle Interno e da unidade de Controle Interno como segunda linha de defesa, a gestão de riscos integrada para atuação preventiva e as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 neste contexto. A análise desses

elementos permitirá uma compreensão mais aprofundada da correlação e interdependência desses componentes na convergência de diretrizes, instrumentos e ações para aprimorar a efetividade e transparência dos processos de compras públicas no Brasil, atingindo objetivos e gerando resultados para a sociedade.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Meirelles (2015) afirma que a Administração Pública constitui o conjunto das entidades e órgãos estatais organizados para prover serviços essenciais e satisfazer as demandas da sociedade. Essa organização se dá por meio da legislação que estrutura tais entidades e por agentes públicos, que são os representantes do Estado na execução dessas funções. Por sua vez, Di Pietro (2018, p. 67) argumenta que a administração vai além da simples prestação ou execução de serviços, englobando também atividades de direção e governo, com o intuito de implementar ações e alcançar resultados benéficos. Usualmente, administrar envolve a formulação de um plano de ações e sua subsequente implementação.

Com a intenção de alcançar esses resultados, na seara das aquisições públicas, a Lei nº 14.133/2021 surge como uma evolução à Lei nº 8.666/93, refletindo as exigências contemporâneas da sociedade por uma governança em contratações públicas que seja eficiente, eficaz e efetiva, preservando os objetivos enumerados nos incisos I a IV do caput do artigo 11, considerando o interesse público.

A governança, a gestão e os controles internos são pilares fundamentais para a administração pública moderna, especialmente no contexto das contratações públicas. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei nº 14.133/2021, nos mostra a necessidade de sinergia desses três elementos para assegurar maior eficiência, transparência e *accountability* nos processos licitatórios.

### **2.1. Governança pública**

A governança corporativa ou das sociedades "é um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral" (IBGC, 2023). Este sistema busca nortear a atuação dos agentes de governança, harmonizando os interesses de todas as partes. Para isso, elenca quatro princípios básicos, pilares da boa governança: Transparência, Equidade, Prestação de Contas (*accountability*) e

Responsabilidade, que norteiam a gestão e o relacionamento com as partes interessadas, como governo, acionistas, fornecedores, entre outros diversos atores.

A Administração Pública brasileira está sujeita a todos esses princípios previstos pelo IBGC, conforme dispõe o art. 37 da CF/88. Em obediência aos princípios constitucionais, todos os agentes da governança de órgãos e entidades públicos têm o dever não só de garantir à sociedade a consecução eficiente das políticas e dos interesses públicos, mas também de mostrar o que está sendo feito para isso, ou seja, transparência e publicidade (Souza, 2023).

Na área pública, conforme o conceito amplamente difundido, a governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Nesse sentido, o Governo Federal trouxe o Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Em seu inciso I do Art. 2º, define governança 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", seguido pelo Tribunal de Contas da União, que trouxe a mesma definição em seu Referencial Básico de Governança Organizacional (Brasil, 2020).

Mais recentemente, tem-se a Lei nº 14.133/2021, que trouxe mais concretude à definição de governança, ao colocar como responsável pela governança a alta gestão, com o dever de, por meio de estruturas e processos implementados, avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios. Esta lei traduz o conceito geral de governança para um viés especializado, com foco nas contratações públicas, que na esfera federal culminou na Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021. Esta portaria dispõe sobre a governança das contratações públicas, e em seu Art. 2º define a governança das contratações públicas como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis”.

Nesse mesmo sentido, pode-se verificar a definição de governança, seus princípios, seus instrumentos e boas práticas em diversos normativos nas outras esferas constitucionais, e é dever de todo administrador público institucionalizá-la. Essa necessidade é crucial para garantir um ambiente íntegro e confiável, que harmonize interesses públicos e privados, promovendo a eficiência, efetividade e eficácia das contratações.

Vieira e Barreto (2019) dizem que a adoção dos mecanismos de governança, gestão de

riscos e integridade (GRC) está diretamente relacionada à adoção desse novo modelo de governança, que compartilha com múltiplas partes interessadas (*stakeholders*) a responsabilidade pela prestação dos serviços de interesse público necessários ao desenvolvimento do Estado. Neste sentido, para Morin e Ramadam (2020), a sociedade vem exigindo um novo modelo de governança para melhorar o desempenho do Estado, o qual deve promover a adoção de ações inovadoras na gestão pública. Por isso, surgiu a necessidade de aplicar os princípios de governança corporativa do setor privado, adaptados à realidade governamental, visando maximizar a eficiência e os resultados efetivos para a sociedade.

## **2.2. Sistema de controle interno e o controle interno da gestão**

No que diz respeito ao tema, Di Pietro (2018) destaca que o controle sobre os órgãos da Administração Direta é um controle interno, derivado do poder de autotutela, que permite à Administração Pública revisar e corrigir seus próprios atos quando forem considerados ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Além disso, ela acrescenta que o objetivo do controle na Administração Pública é garantir que suas ações estejam de acordo com os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico, como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade.

A Constituição Federal (1988), em seus artigos 70 e 74, estabeleceu, na esfera de cada poder, o Sistema de Controle Interno, substabelecendo controles, no nível operacional, para cada unidade gestora na Administração Direta ou entidade da Administração Indireta, chamados apenas de controle interno, provocando nas décadas seguintes a organização e aperfeiçoamento de órgãos centrais de controle interno nos mais diversos entes federativos (Mattar & Fonseca, 2022).

No entanto, a Constituição trata de uma estrutura orgânica, constituída por unidades integradas que atuam sob orientação técnica de um órgão central. Por se tratar de estrutura própria de cada poder, em cada ente, chamou-se de interno o sistema estruturado para controlar os respectivos órgãos e entidades. Contudo, não se deve confundir o que prevê a CF/88 com os controles internos objeto deste trabalho, que são aqueles próprios da administração de qualquer instituição (Bastos, 2022).

O Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno (CONACI), define este sistema como sendo "o conjunto de órgãos, funções e atividades, articulado por um órgão central de coordenação, orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicadas na Constituição e normatizadas em cada Poder e esfera de governo" (CONACI, 2010), composto

pelas macrofunções de Controladoria, Auditoria Interna, Corregedoria e Ouvidoria.

O Governo Federal, seguindo esta lógica, organizou seu sistema por meio da Controladoria Geral da União, como órgão central de seu Sistema de Controle Interno, com as macrofunções de Gestão de Riscos e Controle Interno, Correição, Ouvidoria e Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Decreto nº 11.824, de 12 de dezembro de 2023). Esse sistema é composto por um conjunto de unidades técnicas articuladas a partir de um órgão central de coordenação, que atuam de forma integrada, transversal e multidisciplinar, complementando-se.

Nesse sentido, Silva (2009) esclarece que, caso o tamanho ou complexidade da instituição justifique, uma unidade de controle interno pode ser criada com a atribuição de avaliar os controles internos das demais unidades e atividades, propondo aprimoramentos caso sejam detectadas falhas. Esta área fará parte do Sistema de Controle Interno do órgão, percebendo-se, dessa forma, que o Controle Interno da Gestão não se confunde com o Sistema de Controle Interno, mas é dele parte integrante.

Corroborando isso, a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, em seu art. 6º, orienta que além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos. Comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e compliance, por exemplo, podem se constituir em instâncias de supervisão de controles internos.

Nesse contexto, é importante diferenciar o Sistema de Controle Interno, com suas macrofunções de Controladoria, Corregedoria, Ouvidoria e Auditoria Interna, dos processos e procedimentos de controle interno da gestão, realizados em todos os níveis e integrados a todos os processos do órgão. Bem como, é essencial considerar uma Unidade de Controle Interno, que, dependendo do tamanho e configuração do órgão, assume a responsabilidade pela supervisão desses processos de controle interno realizados em todos os níveis e por todas as áreas do órgão. Essa unidade atua como segunda linha, trazendo diretrizes, assessoramento, e avaliando e monitorando esses controles para garantir a eficácia, eficiência e conformidade com as normas estabelecidas.

### **2.3. Gestão de riscos**

O gerenciamento de riscos é parte integrante da rotina de pessoas e organizações, independentemente de seu tipo ou tamanho, sendo essencial em cada tomada de decisão.

Conforme o COSO (2007), o gerenciamento de riscos corporativos não apenas permite identificar, avaliar e administrar riscos diante de incertezas, mas também integra o processo de criação e preservação de valor.

Neste sentido, Assi (2012) complementa que o gerenciamento de riscos aumenta a probabilidade de alcançar objetivos, e se implementado com responsabilidade, pode melhorar o desempenho em saúde e segurança, proteção do meio ambiente, gestão de prevenção de perdas, além de promover aprendizagem organizacional e resiliência operacional da organização.

Moro (2022) define a gestão de riscos como um conjunto coordenado de atividades para identificar o ambiente e os riscos, realizar tratamento e controle das potenciais ameaças, produzir informação e comunicação contínua com base nas ocorrências ou previsões, e monitorar novos riscos e controles implementados, visando evitar ou reduzir prejuízos materiais e imateriais de eventos danosos. Em resumo, é um processo metódico e organizado que busca melhoria contínua através da redução de prejuízos e aumento dos benefícios alinhados às metas e estratégias estabelecidas (Baraldi, 2018).

As legislações têm enfatizado o gerenciamento de riscos como uma boa prática, com a atuação preventiva como diretriz. No entanto, a legislação não detalha como essa prática deve ser implementada. Alguns modelos conceituais reconhecidos e utilizados nos manuais de gerenciamento de riscos e controles internos de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Manual de Gestão de Riscos, e a Controladoria-Geral da União (CGU), em seu Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade, estabelecem normas, princípios e procedimentos para uma gestão eficaz de riscos. Como metodologias de referência, dois modelos são mais utilizados no gerenciamento de riscos organizacionais.

Um deles é o COSO ERM (*Enterprise Risk Management*), que se trata de um modelo conceitual para o gerenciamento de riscos corporativos, fornecendo diretrizes para a evolução e aprimoramento do gerenciamento de riscos e dos procedimentos para sua análise. No Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada - COSO, são apresentados componentes essenciais do gerenciamento de riscos corporativos, seus princípios e conceitos-chave, além de técnicas de aplicação, descrevendo exemplos relacionados a cada um dos componentes.

Outro modelo relevante é a ABNT NBR ISO 31000 e suas variações (ISO 31010 e ISO 31073) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Esta norma internacional oferece princípios, estrutura e processos para a identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos, abrangendo qualquer tipo de risco e não sendo específica para qualquer indústria ou

setor.

Dos modelos conceituais existentes, um dos mais amplamente difundidos no Brasil, por ser um padrão genérico que pode ser aplicado a qualquer tipo de risco, é a ABNT NBR ISO 31000. Esta norma basicamente define que o gerenciamento de riscos é fundamentado em princípios, estrutura e processos delineados, sendo parte integrante da governança e liderança organizacional. Deve ser aplicado em todos os níveis da organização e integrado aos seus processos.

Segundo este modelo, inicialmente se definem os princípios para uma gestão de riscos eficaz. Assim, a norma ISO 31000 (2018) coloca como eixo central deste pilar a criação e proteção de valor, e inclui, entre outros princípios, a integração da gestão de riscos em todas as atividades, customização do processo de gestão de riscos à organização, inclusiva, ouvindo todas as partes interessadas, dinâmica e aprendizado e experiência como melhoria contínua.

Na sequência, a norma define uma estrutura para o gerenciamento de riscos, que para ser aprimorada engloba a integração, concepção, implementação, avaliação e melhoria contínua da gestão de riscos através da organização. Marcos Assi (2012, p. 90) explicita os componentes da estrutura de que trata ISO 31000 na seguinte sequência: “entendimento do negócio e seu contexto; estabelecimento da política de gestão de riscos, responsabilização com definição de autoridades e competências; recursos como pessoal, ferramentas, financeiro, estrutura e TI; integração aos processos organizacionais; estabelecimento de mecanismos de comunicação e reporte internos e externos; e implementação da estrutura para gerenciar riscos”. Contudo, a norma coloca como ponto central desse eixo o comprometimento da alta gestão na liderança e comprometimento para sua efetiva estruturação, definindo esta estrutura como fator de sucesso sua implementação”.

No entanto, é recomendável que as organizações adaptem os componentes desta estrutura conforme as suas necessidades específicas. Segundo a norma ISO 31000 (2018, p. 12), convém à organização “que seja personalizado para as necessidades e cultura da organização e que a gestão de riscos seja uma parte, e não separada, do propósito organizacional, governança, liderança e comprometimento, estratégia, objetivos e operações”.

No terceiro pilar, o processo de gestão de riscos é abordado como um conjunto de atividades coordenadas que, conforme a ISO (2018, p. 9), “envolve a aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas para as atividades de comunicação e consulta, estabelecimento do contexto (escopo, contexto e critério) e avaliação (identificação, análise e avaliação), tratamento, monitoramento, análise crítica, registro e relato de riscos.”

Identificando um processo semelhante em normativos federais, destaco o Decreto nº

9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definindo gestão de riscos como “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos”.

Apesar de ser um processo que sugere uma ordem lógica de execução e frequentemente apresentado de forma sequencial, a norma ISO 31000 esclarece que ele é iterativo, ou seja, cíclico e de aprimoramento contínuo, com as seguintes etapas:

- Comunicação e consulta: considera diferentes pontos de vista e facilita a supervisão e a tomada de decisão;
- Escopo, contexto e critérios: escopo é a definição de onde será aplicada e os objetivos; o contexto refere-se ao ambiente em que a organização está inserida; e critérios são definidos para medir a significância dos riscos.
- Processo de avaliação de riscos: é o processo global de identificação, análise e avaliação de riscos;
- Tratamento de riscos: é selecionar e implementar ações e controles internos para mitigar o risco;
- Monitoramento e análise crítica: envolve o acompanhamento para verificar se as ações planejadas e os controles propostos estão sendo eficazes na mitigação dos riscos, e se os riscos residuais são aceitáveis;
- Registro e relato: o processo de gestão de riscos e seus resultados devem ser documentados e comunicados através de mecanismos apropriados, agregando valor às decisões organizacionais.

Dessa forma, o produto da aplicação da metodologia é a criação de controles internos preventivos, detectivos e corretivos baseados na gestão de riscos. Esses controles foram concebidos seguindo a metodologia e organizados em um plano de ação. Nesse plano, identifica-se e define-se objetivos, analisando o contexto, levantando os riscos relacionados, analisa-se suas causas e consequências, e avalia-se seu nível de criticidade. Além disso, define-se ações razoáveis e proporcionais para enfrentar os riscos, determinando o responsável pela implementação dessas ações, bem como o tempo adequado para isso. Ao final deste ciclo, repete-se o processo avaliando criticamente se os resultados foram alcançados, se os controles são efetivos e se os objetivos foram atingidos.

Esse processo é dinâmico. Conforme a norma recomenda, a cada mudança de contexto, novos riscos podem emergir, mudar ou desaparecer, por isso a gestão de riscos deve antecipar,

detectar, reconhecer e responder a essas mudanças. O gerenciamento de riscos deve fazer parte da cultura interna da empresa e ser integrado em todos os níveis. O gerente de riscos e a equipe de gerenciamento devem atuar como catalisadores das operações da empresa em relação ao risco (Nakagome & Kawaguchi, 2018).

Como afirma Settembrino (2016), o gestor de riscos não vê tudo, faz tudo e sabe tudo. Por esse motivo, seu principal objetivo deve ser desenvolver a conscientização sobre riscos para que todos atuem com senso de responsabilidade. Embora o gerenciamento de riscos ainda não seja uma prática amplamente adotada nas organizações brasileiras, acredita-se que não onera significativamente o saldo final da organização, e os custos incorridos por ele não podem ser comparados aos benefícios que a empresa desfrutará, tanto em termos de otimização dos custos de seguros quanto de maior proteção aos recursos humanos, materiais, financeiros e ambientais. Graças ao gerenciamento de riscos, é possível otimizar os resultados do desenvolvimento tecnológico, reduzindo os riscos associados às atividades emergentes na sociedade moderna.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Metodologicamente, este estudo incorporou uma revisão bibliográfica exploratória e comparativa embasada em pesquisa qualitativa. Complementarmente, foram utilizadas bases documentais focadas em obras dos últimos 5 anos. Como critérios de inclusão, foram excluídos dados de artigos que não se correlacionaram com o tema, que estivessem fora do período temporal estabelecido, que eram inconsistentes com as definições linguísticas (português e inglês), ou que se apresentaram como fragmentos ou obras incompletas.

Nesse contexto, o método comparativo examina duas séries ou eventos análogos de diferentes contextos sociais ou áreas do conhecimento, com o objetivo de identificar elementos comuns entre eles. Este método é aplicável em diversas disciplinas científicas, especialmente nas ciências sociais, permitindo a investigação em grandes grupos humanos de diferentes populações e geografias (Fachin, 2005).

Da mesma forma, destacou-se a caracterização das escalas qualitativas, pois essa abordagem permite que a imaginação e a criatividade dos pesquisadores guiem a proposição de estudos que explorem novos enfoques. A pesquisa documental, por exemplo, é vista como uma abordagem inovadora capaz de contribuir significativamente no estudo de diversos temas. Além disso, os documentos são frequentemente considerados fontes importantes de dados para outros tipos de estudos qualitativos, merecendo atenção especial (Godoy, 1995).

Segundo Neves (1996, p. 4), a pesquisa documental envolve a análise de informações

que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser “reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar. Pode oferecer base útil para outros tipos de estudos qualitativos e possibilita que a criatividade do pesquisador dirija a investigação por enfoques diferenciados”.

Isso posto, foram utilizados dados de obras e artigos científicos de autores nacionais e estrangeiros, além de revistas especializadas e guia metodológicos de órgãos de controle, com ênfase em publicações entre 2019 e 2023. Tal recorte se deu para abranger o período de discussão do Projeto de Lei nº 4.253/2020, a publicação e período de transição da Lei nº 14133/2021.

Os resultados foram obtidos em bases de dados como *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), por possuir critérios, política e procedimentos para a admissão e a permanência de periódicos bem definidos, garantindo qualidade e relevância e Google Acadêmico, por trazer critérios mais abrangentes, vasculhando a rede de forma geral, além de bases governamentais como o Diário Oficial da União, o Portal do Governo Federal e repositórios da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, por se tratar de estudo da proposição e publicação de uma lei, bem como trazer a aplicação de instrumentos de governança que são normatizados em guia de órgão de controle.

Essa composição foi delineada por meio dos termos: “governança”, “gestão de riscos”, “controle interno”, “licitações”, “contratações públicas”, “Projeto de Lei nº 4.253/2020” e “Lei nº 14133/2021”, com combinações que refinassem a pesquisa e buscassem correlação entre as palavras chave e assunto.

Inicialmente, os artigos foram lidos na íntegra para compreender o contexto e o conteúdo completo de cada um. Em seguida, foram identificados e destacados os trechos que abordaram diretamente os temas de interesse, especialmente aqueles que ofereceram *insights*, dados estatísticos, exemplos práticos, ou discutiram teorias relevantes. Posteriormente, foi realizada uma categorização dos trechos destacados, agrupando-os de acordo com os conceitos-chave do estudo. Isso permitiu uma análise comparativa entre os diferentes artigos, identificando convergências, divergências e lacunas na literatura revisada.

Além disso, realizou-se uma avaliação crítica da qualidade metodológica dos artigos, considerando aspectos como a validade dos métodos de pesquisa utilizados, a credibilidade dos dados apresentados e a relevância dos resultados para o objeto de estudo. Por fim, os resultados obtidos foram sintetizados em um relatório de análise que destacou as principais conclusões, contribuições e recomendações derivadas da revisão bibliográfica. Essa análise ajudou a embasar e fundamentar o estudo, fornecendo uma base sólida para as conclusões e discussões

desenvolvidas.

#### **4. RESULTADOS E ANÁLISES**

Adentrando com mais foco na NLLC, tendo como base o referencial teórico que trouxe uma base para governança, gestão de riscos e controles internos, pode-se extrair da legislação de licitações e contratos seus objetivos, competências, diretrizes e instrumentos de governança, gestão de riscos e controles internos, de modo a produzir análises e identificar de que forma o controle interno pode atuar para fortalecer os princípios e instrumentos de governança, produzindo resultados efetivos para o interesse público e atingindo os objetivos da lei.

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, surge como um marco regulatório atualizado que visa substituir as Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02. Esta nova legislação moderniza as modalidades de licitação e os critérios de contratação pública no Brasil, estabelecendo novos procedimentos como o "diálogo competitivo" e o "procedimento de manifestação de interesse".

É importante mencionar que a nova legislação traz mudanças importantes nas modalidades de licitação, inclusive a extinção das modalidades "tomada de preço" e "convite", incluindo o "diálogo competitivo". Nessa nova modalidade, os órgãos públicos poderão dialogar com fornecedores previamente selecionados para, depois de definidas as soluções, realizar a licitação em si. Este novo procedimento busca tornar as contratações mais eficientes e dinâmicas, adequando-se às complexidades e especificidades dos projetos contemporâneos em contratações públicas (Brasil, 2021a).

##### **4.1. Diretrizes e mecanismos de governança nas contratações públicas**

Apesar de apenas duas menções à "governança" na Nova Lei de Licitações e Contratos, a legislação estabelece que a governança é crucial para assegurar a eficiência, eficácia e transparência nos processos licitatórios. A alta administração é encarregada de implementar mecanismos de liderança, estratégia e controle que avaliem, orientem e monitorem as contratações públicas, garantindo a conformidade com o planejamento estratégico e as leis orçamentárias (Brasil, 2021a, art. 11), diretrizes essas que já faziam parte do Decreto Federal nº 9.203/2017.

Os princípios de governança estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 estão intimamente relacionados aos conceitos de transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e

responsabilidade, que são princípios da boa governança de acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Pode-se observar, por exemplo, que a transparência é reforçada pela exigência de que todas as etapas do processo de licitação sejam públicas, exceto informações cuja confidencialidade seja essencial para a segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 2021a, arts. 5º, 87).

A gestão de riscos envolve a identificação, avaliação e mitigação dos riscos inerentes aos processos de licitação, como fraudes, preços excessivos e desperdício de recursos, buscando uma conduta preventiva (Brasil, 2021a, arts. 11, 169). Além disso, a segregação de funções é um princípio fundamental que impede a concentração de poder por um único agente, diminuindo a possibilidade de irregularidades (Brasil, 2021a, arts. 5º, 7º, 169). A prestação de contas é assegurada pela demonstração da correta utilização dos recursos públicos por meio de relatórios e documentos comprobatórios (Brasil, 2021a, art. 171). A gestão de desempenho monitora e avalia os resultados dos processos de licitação, em busca de identificar oportunidades de melhoria contínua (Brasil, 2021a, art. 11).

A Lei nº 14.133/2021 também introduz instrumentos de governança nas compras públicas. Entre essas medidas, destaca-se a implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas, que promove maior transparência e acessibilidade ao disponibilizar informações sobre os processos licitatórios de forma unificada (Brasil, 2021a, art. 54), além de promover maior competitividade aos licitantes. A lei estabelece diretrizes para a elaboração de planos de compras, essenciais para o planejamento estratégico das aquisições e a racionalidade dos gastos públicos (Brasil, 2021a, arts. 12, 18). Também incentiva a adoção de instrumentos eletrônicos, visando à digitalização dos processos licitatórios, reduzindo custos e aumentando a eficiência (Brasil, 2021a, arts. 12, 17). Além disso, a legislação estabelece prazos proporcionais para as licitações, ajustando-os conforme a complexidade da aquisição, otimizando o tempo e os recursos utilizados (Brasil, 2021a, art. 55).

Com o objetivo de esclarecer e tornar mais concreto o que foi estabelecido pelo artigo 11 da NLLC, o Governo Federal emitiu a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, que reforçou a definição de governança nas contratações públicas como sendo "o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle empregados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando agregar valor ao negócio do órgão ou entidade e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis" (Brasil, 2021b). As três normativas atribuem à alta administração dos órgãos e entidades a responsabilidade de implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança nas contratações públicas. A portaria também definiu a função da governança como de "assegurar o alcance dos objetivos"

e estabeleceu diretrizes e instrumentos para a governança nas contratações públicas.

É necessário mencionar esses dispositivos, pois torna-se mais simples identificar na legislação a correlação entre os diferentes instrumentos de governança. Esses dispositivos incluem, entre outros: Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), Plano de Contratações Anual, Política de Gestão de Estoques, Política de Compras Compartilhadas, Gestão por Competências, Política de Interação com o Mercado, Gestão de Riscos e Controle Preventivo, Diretrizes para a Gestão dos Contratos, e Definição de Estrutura da Área de Contratações Públicas.

Nesse contexto, Brito e Camarão (2022) afirmam que essas ações têm como objetivo fortalecer a governança. É importante a existência de um regulamento elaborado com diretrizes a serem seguidas internamente para padronizar as orientações e garantir segurança jurídica aos colaboradores que atuam nas áreas táticas e operacionais das contratações públicas.

#### **4.2. O Controle Interno na Lei nº 14.133/2021**

A complexidade das organizações e seus processos cria um ambiente operacional mais sofisticado. Esse cenário demanda a aplicação contínua de medidas de verificação e revisão das operações em todos os níveis da organização. Por isso, tornou-se necessário para as empresas implementarem ferramentas que proporcionassem relatórios mais coerentes e precisos sobre sua realidade, buscando uniformidade nas informações. Em outras palavras, a implementação do controle interno pelas empresas é necessária para auxiliá-las na busca de informações e métodos que promovam seu desenvolvimento.

A importância do controle interno está diretamente ligada à qualidade da administração, tornando impraticável para qualquer empresa tomar decisões baseadas em informações que não sejam confiáveis ou verificáveis. O controle interno não se limita apenas à área financeira e contábil das organizações; ele abrange todas as atividades operacionais da entidade, funcionando como um mecanismo que integra diversas áreas em direção a um objetivo comum. O controle é um elemento fundamental para o ciclo administrativo e para o desenvolvimento das atividades empresariais, estando diretamente relacionado ao planejamento, organização e direção estabelecidos pela entidade (Crepaldi, 2016).

Os riscos estão presentes em toda e qualquer atividade realizada dentro da sociedade, e a forma como são gerenciados pode representar uma oportunidade para superação ou comprometimento do que está sendo realizado. Portanto, na gestão de riscos, a prática gerencial e as informações são consideradas primordiais para o sucesso. Cabe aos gestores, diante das

informações disponíveis, realizar um planejamento ou plano de ação a ser aplicado nas rotinas da empresa, de modo a minimizar os impactos causados pelos riscos empresariais ou mesmo evitar que a empresa seja afetada por eles (Baraldi, 2014).

A integração entre o controle interno e a gestão de riscos é crucial, pois, por meio das informações obtidas no controle interno, a gestão de riscos pode identificar ou confirmar os possíveis riscos que a empresa pode enfrentar. Isso permite um planejamento fundamentado e informações precisas sobre como agir em diversas situações, visando garantir a continuidade da empresa.

Um dos principais setores para utilizar como fonte de informações internas ou metodologia para identificar áreas que precisam de melhorias internas para o sucesso empresarial são as áreas de controle interno e a auditoria. Por meio deste departamento, algumas empresas e gestões conseguem identificar pontos internos que estão sendo negativos ou que estão dificultando o seu desenvolvimento no mercado onde estão inseridas (Galante, 2015).

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) trouxe avanços significativos no âmbito do controle interno das contratações públicas. A lei dedica um capítulo inteiro a este tema, destacando a importância do controle interno de forma abrangente. Isso inclui não apenas os órgãos formais de controle interno, mas também a fiscalização e o monitoramento realizados pelos próprios agentes públicos dentro do órgão. As contratações públicas devem ser submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo. Isso envolve a utilização de recursos de tecnologia da informação e a submissão ao controle social, estabelecendo o controle das contratações públicas como uma atividade permanente que começa no planejamento e se estende até a execução do contrato (Brasil, 2021a, art. 169).

A legislação atual enfatiza a necessidade de um controle preventivo robusto para evitar contratações públicas indesejadas e ineficientes. Essa abordagem é crucial em todas as fases da contratação. No entanto, conforme destacado por Sarai, Cabral e Iwakura (2021), esse controle preventivo deve ser complementado por medidas repressivas que sejam utilizadas de maneira proporcional, evitando assim a paralisação da função administrativa.

O artigo 169 da Lei nº 14.133/2021 ressalta a prioridade do controle interno, com o controle externo atuando de forma complementar. Esta abordagem reflete a intenção da legislação de promover um controle interno eficaz antes de qualquer intervenção externa ser necessária. Ao priorizar o controle interno em várias etapas do processo de contratação pública, a lei visa assegurar uma administração pública mais segura e eficiente. A interação entre controles preventivos e repressivos é vital para garantir um sistema de controle eficaz,

assegurando que as atividades administrativas sejam conduzidas de forma correta e transparente (Brasil, 2021a, art. 169).

A Lei nº 14.133/2021 detalha diversas atribuições e responsabilidades para o controle interno nas aquisições públicas, competindo à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações. Essa governança deve implementar processos e estruturas que incluam gestão de riscos e controles internos. Esses mecanismos são essenciais para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os contratos, promovendo um ambiente íntegro e confiável. Isso assegura que as contratações estejam alinhadas com o planejamento estratégico e as leis orçamentárias, fomentando eficiência, efetividade e eficácia (Brasil, 2021a, art. 11).

A lei determina, ainda, que as contratações públicas devem estar sujeitas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, incluindo o uso de tecnologia da informação e estabelece três linhas de defesa para isso: a primeira linha é composta por servidores, empregados públicos, agentes de licitação e autoridades na estrutura de governança do órgão ou entidade; a segunda linha inclui unidades de assessoramento jurídico e controle interno do próprio órgão ou entidade; e a terceira linha é composta pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas (Brasil, 2021a, art. 169).

Para desempenhar suas atividades, os órgãos de controle devem ter acesso irrestrito a todos os documentos e informações necessárias, inclusive documentos classificados conforme a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Contudo, o órgão de controle que acessar informações sigilosas torna-se corresponsável pela manutenção do sigilo (Brasil, 2021a, art. 169, § 2º).

O princípio da segregação de funções deve ser respeitado, impedindo que o mesmo agente público desempenhe simultaneamente funções que apresentem riscos. Isso reduz a possibilidade de ocultação de erros e fraudes, aplicando-se também aos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno da Administração (Brasil, 2021a, art. 7º, § 2º). Além disso, as regras sobre a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, do funcionamento da comissão de contratação e da atuação de fiscais e gestores de contratos devem prever a possibilidade de contar com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e controle interno para funções essenciais à execução da lei (Brasil, 2021a, art. 8º, § 3º).

Na fiscalização de controle, devem ser observados procedimentos objetivos e imparciais, com a adoção de relatórios fundamentados exclusivamente nas evidências obtidas. É necessário evitar que interesses pessoais interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados (Brasil, 2021a, art. 171).

### **4.3. A governança, o controle interno e a gestão de riscos na NLLC**

Segundo o *Institute of Internal Auditors* (2020), o modelo das Três Linhas foi atualizado para aprimorar a governança e gestão de riscos nas organizações, competindo ao controle interno, como segunda linha, fornecer especialização complementar, apoio, monitoramento e questionamento aos responsáveis pela primeira linha de defesa. Essencialmente, a segunda linha ajuda a garantir que a gestão de riscos seja eficaz e que os objetivos organizacionais, incluindo conformidade com leis, regulamentos, e comportamento ético aceitável, sejam atingidos. De maneira sistêmica, enfatiza Isaías da Cunha (2023), o modelo das três linhas de defesa institui a cooperação no gerenciamento de riscos e de controles internos da contratação entre os agentes responsáveis pelo processo de licitação (1ª linha) e unidades de supervisão e de controles internos setoriais (2ª linha).

Nesta mesma linha, o Governo Federal trouxe de maneira explícita a atuação da Unidade de Controle Interno, que irá assessorar os gestores e fiscais de contrato acerca dos aspectos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos administrativos da gestão de contratações (Brasil, 2022).

A previsão da atividade de gestão de risco representa a incorporação de uma recomendação feita ao governo brasileiro pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, p. 13) em 2011, que enfatiza a integração da gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial. Segundo a OCDE, "A gestão de riscos operacionais contribui para a eficiência na prestação dos serviços públicos, aumenta a responsabilização dos gestores e inspira confiança nos órgãos públicos. Promove também melhorias na alocação de recursos e no cumprimento da legislação".

Portanto, a lei de governança atual estabelece princípios, diretrizes e instrumentos nos quais a área de controle interno, além de suas outras responsabilidades, conforme estipulado na lei, tem o papel de assessorar gestores e fiscais de contrato sobre governança, gestão de riscos e controles internos. Isso visa salvaguardar os objetivos delineados no art. 11 e o interesse público, colaborando com a alta gestão na implementação e aprimoramento das práticas do art. 169, buscando eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas de forma íntegra e confiável.

É importante destacar que, apesar de incorporar a gestão de riscos como diretriz nas normativas e na atuação dos agentes, estas não definem uma metodologia específica, embora estabeleçam as políticas de gerenciamento de riscos do órgão. Nesse contexto, a definição da

metodologia, de seus critérios, do fluxo do processo e da estratégia de implementação no órgão tem sido frequentemente atribuída à área de controle interno.

Para o IBGC (2023), a gestão de riscos é uma boa prática da governança corporativa e um instrumento valioso. Cardoso e Alves (2021) a consideram um dos pilares da governança. A NLLC nos orienta que a gestão de riscos é uma ferramenta essencial para a atuação preventiva, integrando-se a todos os outros instrumentos de governança. Na visão de Fenili (2018), ela é um componente preditivo dos demais instrumentos de governança, sendo, portanto, fundamental para as áreas de controle interno.

Nesta linha, é possível constatar que governança, sua diretriz de atuação preventiva, por meio de gestão de riscos e a área de controle interno, com conhecimento e responsável por ampara as partes interessadas nas aquisições públicas, tanto com relação a governança, quanto a gestão de riscos e controle internos, convergem para o atingimento do interesse público de forma ampla. Contudo existe o desafio da correta implantação da estrutura das áreas de contratação, quanto a implementação dos três níveis de defesa.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao explorar a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) à luz de um referencial teórico que aborda governança, gestão de riscos e controles internos, identificam-se os objetivos, competências, diretrizes e instrumentos específicos estabelecidos por essa legislação. Através dessa análise, fica evidente como o controle interno pode fortalecer os princípios e instrumentos de governança, gerando resultados eficazes para o interesse público e cumprindo os objetivos da lei.

A NLLC enfatiza a importância da governança nas contratações públicas, embora faça apenas duas menções diretas a este conceito. A alta administração é encarregada de implementar mecanismos de liderança, estratégia e controle para assegurar a conformidade com o planejamento estratégico e as leis orçamentárias. Os princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade, estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, são fundamentais para garantir uma boa governança. Exemplos disso incluem a exigência de transparência em todas as etapas do processo licitatório e a adoção de uma gestão de riscos contínua e preventiva, que visa identificar e mitigar riscos inerentes aos processos de licitação.

A Lei nº 14.133/2021 introduz diversos instrumentos de governança, como o Portal Nacional de Contratações Públicas, planos de compras e a adoção de instrumentos eletrônicos, que promovem a digitalização dos processos licitatórios, reduzindo custos e aumentando a

eficiência. A Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 reforça esses conceitos, definindo governança como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle empregados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão das contratações públicas, agregando valor ao órgão ou entidade.

No que tange ao controle interno, a NLLC traz avanços significativos, dedicando um capítulo inteiro ao tema. A legislação atual enfatiza a necessidade de um controle preventivo robusto, complementado por controles repressivos proporcionais, para evitar contratações indesejadas e ineficientes. O controle interno é prioritário e deve ser exercido em várias etapas do processo de contratação pública, promovendo uma administração pública mais segura e eficiente.

Diferentes artigos da NLLC detalham as atribuições e responsabilidades para o controle interno, destacando a importância da segregação de funções, do apoio ao processo licitatório pelos órgãos de controle interno e da adoção de procedimentos objetivos e imparciais na fiscalização. Essas medidas visam assegurar que os processos licitatórios sejam conduzidos de forma correta e transparente.

Dessa forma, a NLLC, ao integrar diretrizes claras e mecanismos de governança com uma área de controle interno fortalecida, fazendo parte de um Sistema de Controle Interno bem estruturado e pujante, promove um ambiente de contratação pública mais eficiente, transparente e responsável. Essas ações, conforme destacado por Brito e Camarão (2022), visam padronizar as orientações internas e garantir segurança jurídica aos colaboradores envolvidos nas contratações públicas, contribuindo significativamente para o alcance dos objetivos estabelecidos pela legislação.

Este estudo enfatiza a importância da governança nas contratações públicas ao destacar as diretrizes e instrumentos trazidos pela Lei nº 14.133/2021, fortalecendo a integridade e a eficiência dos processos licitatórios. Além disso, ressalta a estrutura, competências e atribuições do Controle Interno, enfatizando sua relevância como mecanismo essencial para garantir a conformidade e eficácia das contratações, promovendo uma administração pública mais segura e eficiente através da capacitação de gestores e servidores públicos. Introduce, ainda, instrumentos como o gerenciamento de riscos, fundamentais para o fortalecimento da governança nas contratações públicas, como metodologia basilar à área de controle interno na efetiva aplicação dos princípios e instrumentos de governança constantes nas normas das contratações públicas.

Ainda nesta interrelação Medeiros et al. (2020) argumenta que a gestão de riscos contribui para fortalecer a governança, permitindo uma abordagem mais estruturada e

transparente na tomada de decisões e na execução das políticas públicas, onde o controle interno desempenha um papel essencial na integração da gestão de riscos na governança e na gestão estratégica, garantindo a eficácia, eficiência e conformidade das operações institucionais.

Contudo, existem, ainda, lacunas e desafios nesse contexto a serem entendidos, por isso é importante avançar nos estudos buscando compreender a efetividade da atuação do Controle Interno no fortalecimento da governança, por meio de estudos de caso em diferentes órgãos governamentais para avaliar empiricamente essa efetividade. Nesse sentido, é crucial investigar como a gestão de riscos, conforme preconizada pela NLLC, está sendo aplicada na prática e quais são seus impactos sobre a eficiência e a transparência dos processos licitatórios. Por fim, uma análise comparativa internacional de práticas de governança permitirá contrastar as abordagens de governança e controle interno em contratações públicas no Brasil com aquelas adotadas em outros países que possuem legislações similares.

## REFERÊNCIAS

- Associação Brasileira de Normas Técnicas. (2018). *ABNT NBR ISO 31000:2018 - Gestão de riscos: Diretrizes*. Rio de Janeiro: ABNT.
- Assis, W. da S., & Villa, R. A. (2003). Transparência na gestão pública: perspectivas e desafios para a participação cidadã. *Revista do Serviço Público*, 54(3), 7-32.
- Baraldi, P. (2014). *Gerenciamento de Risco*. São Paulo: Editora Campus.
- Baraldi, P. (2018). *Gerenciamento de riscos empresariais*. Timburi: Cia do eBook.
- Barragan, L. G., Weffort, E. F. J., & Aranha, M. P. S. (2016). *O processo de gestão de riscos e controles internos nas entidades sem fins lucrativos como uma ferramenta para redução de custos*. In Anais do Congresso Brasileiro de Custos, 13.
- Bastos, R. C. (2022). *O controle interno na administração pública: a concretização do direito fundamental à boa administração na concepção da análise econômica do direito*.
- Beuren, I. M., & Zonatto, V. C. da S. (2014). Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública*, 48(5), 1135-1163. DOI: 10.1590/0034-76121527.
- Brasil. (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Diário Oficial da União. [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).
- Brasil. (2021a). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Diário Oficial da União. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm).

- Brasil. (2021b). *Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 29 de abril de 2021*. Diário Oficial da União. <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>.
- Brasil. (2022). *Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022*. Diário Oficial da União. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm)
- Brito, O. S. (2017). *Gestão de riscos: uma abordagem orientada a riscos operacionais*. São Paulo: Saraiva.
- Cardoso, L. O., & Alves, P. R. (2021). *A nova Lei de Licitações e a inexorável chegada da governança das contratações*. Salvador, BA; Brasília, DF: Editora Mente Aberta; Rede Governança Brasil. [E-book].
- Costa Júnior, P. J. da. (2021). *Elementos subjetivos do tipo penal da dispensa ou inexigibilidade ilegal de licitação*. In Curso de Direito Administrativo (pp. 20). São Paulo: Malheiros.
- Cretella Júnior, J. (1999). *Dicionário de Direito Administrativo*. Editora Forense.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2007). *Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada: Sumário Executivo*.
- Conaci. (2010). *Diretrizes para o Controle Interno no Setor Público*. <file:///C:/Users/DELL/AppData/Local/Temp/Diretrizes%20para%20Controle%20Interno%20no%20Setor%20Publico%20-%20CONACI.pdf>.
- Di Pietro, M. S. Z. (2018). *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Fachin, O. (2005). *Fundamentos de Metodologia*. 5ª ed. São Paulo: Hora Saraiva.
- Fenili, R. *Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica*. Niterói, RJ: Impetus: 2018.
- Fernandes, J. A. C. (2021). *Framework de governança e gestão das aquisições públicas: Uma proposta de intervenção para o IFRN*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- FNDE. (s.d.). *Obras paradas FNDE*. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/pacto-nacional-pela-retomada-de-obras-da-educacao/lista-de-obras-por-uf>.
- Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 35(2), 57-63.
- INTOSAI. (2007). *Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*. [https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai\\_diretrizes\\_p\\_controle\\_interno.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf).

- Cunha, I. L. da. (2023, abril 24). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e as três linhas de defesa. *Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2023-abr-24/isaias-cunha-lei-licitacoes-linhas-defesa/>
- Mattar, G. R., & Fonseca, S. A. (2022). *Melhorias no sistema de controle interno, para o apoio ao controle externo, pela implantação de auditoria interna governamental*. In IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, Sociedade Brasileira de Administração Pública.
- Martins, J. R. (2014). *Transparência Administrativa: Princípios e Regimes*. Rio de Janeiro: Editora Renovar.
- Medeiros, A.L., Trombini, M.M., & Júnior, D.P. (2020). *Gestão de riscos como instrumento de integração entre a estratégia e os processos operacionais: o caso de uma universidade pública*. *Revista Observatório*, 6.
- Meirelles, H. L. (2006). *Direito administrativo brasileiro*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Meirelles, H. L. (2015). *Direito administrativo brasileiro*. 40ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Meirelles, H. L. (2020). *Direito Administrativo*. 44ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Morin, S. K., & Ramadam, I. M. G. (2020). Gestão de riscos como instrumento de governança corporativa em sociedades de economia mista. *Revista de Governança Corporativa*, 7, 52-77.
- Nucci, G. S. (2018). *Elemento subjetivo específico no crime de dispensa ou inexigibilidade ilegal de licitação*. In *Código Penal Comentado* (pp. 848). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2011). Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. *OECD Publishing*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>.
- Oliveira, R. C. R. (2019). *Licitações Sustentáveis: uma abordagem para a Administração Pública*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- Prieur, J., Garbaccio, G., & Marques, B. (2022). *Governance and the new brazilian law on public bidding and contracts: the potential limitation of competition under debate*. *Novos Estudos Jurídicos*. <https://doi.org/10.14210/nej.v27n1.p189-205>.
- Santos, C. D. (2023). *Controle interno e governança das organizações da FAB: aquisições de bens e serviços, sob as perspectivas da Gestão de Riscos e da Gestão do Conhecimento*. [Trabalho de Conclusão de Curso, Escola Superior de Guerra].

- Santos, L. L. dos. (2021). *Coordenação de planejamento estratégico de compras da Fiocruz: uma proposta de governança para compras em rede*. [Dissertação de mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz].
- Sarai, L., Cabral, F. G., & Iwakura, C. R. (2021). O controle das contratações públicas e a nova lei de licitações: o que há de novo? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(3), 182-204.
- Silva, L. de C. (2009). *Controles internos e gestão de riscos: Estudo de casos em órgãos de controle da administração pública brasileira*. [Monografia, Especialização, Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União – Brasília].
- Souza, M. O. (2023). *Programas de integridade à efetivação do princípio constitucional da eficiência na administração pública*. [Dissertação de mestrado, Universidade de Santa Cruz do Sul].
- The Institute of Internal Auditors. (2020). *Modelo das Três Linhas*. <https://www.globaliia.org>
- Vieira, J. B., & Barreto, R. T. de S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: Enap.