REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

A GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021: UMA ANÁLISE QUALITATIVA SOB A PERSPECTIVA NORMATIVA

GOVERNANCE IN PUBLIC PROCUREMENT UNDER LAW NO. 14,133/2021: A QUALITATIVE ANALYSIS FROM A NORMATIVE PERSPECTIVE

Ciências Sociais Aplicadas • 11/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/794273884

Isaías Araújo Reis de Moura[1]

Andréia Nádia Lima de Sousa Pessoa[2]

RESUMO

O presente artigo analisa, sob a perspectiva normativa, a governança nas contratações públicas à luz da Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com foco na eficiência administrativa. O problema de pesquisa consiste em investigar em que medida os instrumentos e mecanismos de governança previstos no referido diploma são normativamente suficientes para promover a eficiência administrativa nas contratações públicas brasileiras. Parte-se da hipótese de que, embora o arcabouço normativo da nova lei seja estruturalmente avançado em matéria de governança, sua efetividade está condicionada por limitações normativas internas, como as tensões entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), e por fatores operacionais externos ao texto legal, a exemplo da capacidade técnica dos gestores públicos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, valendo-se do método dedutivo e das técnicas de revisão bibliográfica e análise documental. Resgata-se a trajetória da Reforma Administrativa de 1995 e do princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal, examina-se a evolução normativa do regime de licitações da Lei nº 8.666/1993 até a Lei nº 14.133/2021, sistematizam-se os conceitos e fundamentos da governança pública a partir do Decreto nº 9.203/2017 e do Referencial Básico de Governança do TCU, e analisam-se os instrumentos de planejamento e governança positivados na nova lei, como o PCA, o ETP, a gestão de riscos e a segregação de funções. Conclui-se, preliminarmente, que a Lei nº 14.133/2021 representa avanço normativo relevante para a governança das contratações públicas, mas que sua efetividade plena depende de fatores institucionais e culturais que extrapolam o texto legal.

Palavras-chave: Governança pública; Contratações públicas; Lei nº 14.133/2021. Eficiência administrativa; Planejamento.

ABSTRACT

This article examines public procurement governance under Brazilian Law No. 14,133/2021, the New Public Procurement and Administrative Contracts Law, from a normative perspective, focusing on administrative efficiency. It investigates the extent to which the governance instruments and mechanisms established by the law are normatively sufficient to promote efficiency in Brazilian public procurement. The hypothesis is that, although the legal framework is structurally advanced in terms of governance, its effectiveness is conditioned by internal normative limitations, including tensions between the Annual Procurement Plan (PCA) and the Preliminary Technical Study (ETP), as well as operational factors beyond the statutory text, such as public managers' technical capacity. The study adopts a qualitative approach with exploratory and descriptive objectives, using the deductive method, literature review, and documentary analysis. It revisits the 1995 Administrative Reform and the principle of efficiency under Article 37 of the Brazilian Federal Constitution; examines the development of procurement legislation from Law No. 8,666/1993 to Law No. 14,133/2021; outlines the concepts and foundations of public governance based on Decree No. 9,203/2017 and the Federal Court of Accounts' Basic Governance Framework; and analyzes statutory planning and governance instruments, including the PCA, the ETP, risk management, and segregation of duties. It concludes that Law No. 14,133/2021 represents a significant normative advance in public procurement governance, while its full effectiveness depends on institutional and cultural factors beyond the law itself.

Keywords: Public governance; Public procurement; Law No. 14.133/2021; Administrative efficiency; Planning.

1. INTRODUÇÃO

A licitação constitui procedimento administrativo destinado à seleção de proposta apta a atender ao interesse público, observados os princípios constitucionais e legais aplicáveis. Nesse contexto, a governança das contratações públicas compreende mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da gestão. A Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, reforçou a integração desses mecanismos ao planejamento das contratações e atribuiu à alta administração responsabilidade expressa pela governança, conforme seu art. 11, parágrafo único (Brasil, 2021a).

A nova legislação representa avanço na sistematização dos instrumentos de planejamento, gestão de riscos e controle preventivo. Entretanto, a existência de mecanismos normativos não assegura, isoladamente, a eficiência administrativa, pois sua aplicação pressupõe articulação institucional, definição de responsabilidades e capacidade técnica dos agentes públicos. Desse modo, torna-se necessário examinar não apenas os instrumentos previstos na legislação, mas também sua coerência e seus limites jurídicos.

Diante disso, questiona-se: em que medida os mecanismos de governança previstos na Lei nº 14.133/2021 são normativamente suficientes para promover a eficiência nas contratações públicas brasileiras? Parte-se da hipótese de que o regime apresenta avanços

relevantes, mas sua efetividade depende da articulação entre os instrumentos de planejamento e da capacidade institucional para implementá-los. O objetivo geral consiste em analisar essa suficiência normativa, identificando os mecanismos de governança, sua relação com o planejamento e os principais condicionantes de aplicação.

A pesquisa justifica-se pela relevância da governança para a adequada utilização dos recursos públicos e pela necessidade de distinguir a consistência jurídica dos instrumentos de seus resultados práticos. Adota abordagem qualitativa, natureza básica e caráter jurídico-dogmático, com objetivos exploratórios e descritivos, mediante método dedutivo, revisão bibliográfica e análise documental de normas e referenciais institucionais. Não se pretende mensurar empiricamente a eficiência das contratações.

2. O ESTADO BRASILEIRO E A EVOLUÇÃO NORMATIVA DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

2.1. Estado Gerencial, Reforma Administrativa de Bresser-Pereira e o Princípio da Eficiência

A trajetória da Administração Pública brasileira revela a coexistência de práticas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais, em um processo de transformação institucional que não ocorreu de modo linear. A reforma gerencial enfatizou a orientação a resultados e o princípio da eficiência, sem afastar a necessidade de legalidade e controle (Bresser-Pereira, 1996). Esse contexto permite compreender a Lei nº 14.133/2021 como parte de uma evolução normativa mais ampla, e não como ruptura absoluta com o regime anterior.

A Reforma Administrativa de 1995, conduzida no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, consolidou o debate sobre a administração gerencial e a orientação a resultados. Bresser-Pereira (1996; 2000) distingue esse paradigma do patrimonialismo e do modelo burocrático, sem afastar a importância dos controles de legalidade.

Segundo o próprio Bresser-Pereira (1996), a reforma gerencial não tinha como objetivo reduzir o Estado, mas tornar suas atividades mais eficientes e orientadas para o cidadão. O autor distingue três formas históricas de administração pública: a patrimonialista, marcada pela confusão entre o patrimônio público e o privado; a burocrática, que combateu o patrimonialismo por meio do controle rígido de processos; e a gerencial, que buscou superar o excesso burocrático por meio do foco em resultados e na descentralização de funções. Nas palavras do autor, o objetivo de médio prazo da reforma consistia em "tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos" (Bresser-Pereira, 1996, p. 24).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, consolidou os princípios básicos da nova administração pública brasileira e estabeleceu as bases conceituais que, décadas depois, seriam incorporadas ao texto da Lei nº 14.133/2021. Entre esses princípios, destaca-se o da eficiência, inserido no caput do artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, como um dos vetores fundamentais da administração pública brasileira.

Di Pietro (2024), em sua obra clássica de Direito Administrativo, explica que o princípio da eficiência exige que a atividade

administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Para a autora, esse princípio impõe ao agente público o dever de produzir resultados positivos para o serviço público, evitando desperdícios e assegurando a melhor utilização dos recursos disponíveis. Esse imperativo normativo tornou-se o fio condutor das reformas subsequentes no campo das contratações públicas.

O princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, não se limita à celeridade dos procedimentos administrativos, abrangendo também a racionalidade na utilização dos recursos públicos, a adequada organização institucional e a obtenção de resultados compatíveis com o interesse coletivo. No âmbito das contratações públicas, sua concretização pressupõe a articulação entre planejamento, gestão de riscos e mecanismos de controle, sem afastar a observância da legalidade e das demais garantias aplicáveis à atuação administrativa.

Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 1.123/2022-Plenário, o TCU relacionou o princípio constitucional da eficiência às três linhas de defesa previstas no art. 169 da Lei nº 14.133/2021, orientando que eventuais irregularidades sejam inicialmente submetidas às instâncias de controle do próprio órgão ou entidade, antes do acionamento do controle externo, de modo a evitar esforços de apuração desnecessariamente duplicados (TCU, 2022). O entendimento evidencia que a eficiência administrativa também depende da distribuição racional de responsabilidades e da coordenação dos mecanismos de controle, aspectos diretamente relacionados à governança das contratações públicas.

O Estado gerencial, ao romper com a lógica meramente procedimental, criou as condições institucionais para o desenvolvimento da governança pública, entendida como o conjunto de mecanismos por meio dos quais a alta administração exerce suas funções de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão. Essa concepção, embora desenvolvida no campo da gestão pública, viria a encontrar seu fundamento normativo expresso nos instrumentos jurídicos que moldaram as contratações públicas nas décadas seguintes.

2.2. Do Regime Anterior à Lei Nº 14.133/2021

Antes da Lei nº 14.133/2021, as contratações públicas eram disciplinadas principalmente pela Lei nº 8.666/1993, complementada pela legislação do pregão e do Regime Diferenciado de Contratações. A Lei nº 8.666/1993 regulamentou o art. 37, XXI, da Constituição e estruturou modalidades e procedimentos com forte preocupação com a regularidade formal (Brasil, 1993).

O regime anterior detalhava as etapas licitatórias e previa concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A ênfase procedimental respondia a exigências de controle e moralidade, mas podia dificultar a adaptação das contratações a necessidades complexas (Anastasia; Pereira, 2025).

Se, por um lado, esse modelo contribuiu para padronizar os procedimentos e ampliar o controle sobre os gastos públicos, por outro, a rigidez procedimental trouxe consigo o risco de tornar os processos excessivamente morosos, e as dezenas de alterações legais sofridas pela lei ao longo de sua vigência produziram um quadro de fragmentação normativa (Anastasia; Pereira, 2025). Nesse

regime, o êxito da contratação tendia a ser aferido pela regularidade formal do procedimento, e não pelo resultado efetivamente entregue à sociedade, lógica que a Lei nº 14.133/2021 procurou superar ao deslocar o foco do mero cumprimento formal das regras para uma atuação orientada a resultados (Anastasia; Pereira, 2025).

Complementavam esse arcabouço a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), inicialmente voltado para as contratações relacionadas aos grandes eventos esportivos internacionais. A dispersão normativa gerava insegurança jurídica, sobreposições e dificuldades interpretativas para os gestores públicos e para os particulares que contratavam com o Poder Público.

Conforme destacam Fortini, Oliveira e Camarão (2021), a Lei nº 8.666/1993 foi concebida em um momento histórico de desconfiança em relação aos agentes públicos, o que resultou em uma legislação excessivamente detalhista, focada no controle dos procedimentos formais em detrimento da eficiência e da qualidade das contratações. Ao longo de quase três décadas de vigência, a lei foi objeto de inúmeras críticas da doutrina e da jurisprudência, especialmente no que se refere à ausência de planejamento adequado e à inexistência de instrumentos efetivos de governança nas contratações.

Di Pietro (2024) observa que, sob o regime anterior, a fase de planejamento das contratações era tratada de forma assistemática, sem a obrigatoriedade de instrumentos padronizados que permitissem à Administração avaliar previamente a real necessidade

da contratação, as alternativas disponíveis e os riscos envolvidos. Essa lacuna contribuiu para a proliferação de contratos antieconômicos, superfaturamentos e desvios que, ao longo dos anos, tornaram-se objeto de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e de condenações no âmbito do controle externo.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União constitui fonte relevante para compreender a evolução dos mecanismos de controle das contratações públicas. Entretanto, a análise das exigências de planejamento e governança deve apoiar-se em decisões que efetivamente tratem desses temas e na disciplina vigente da Lei nº 14.133/2021, sem presumir relação causal direta entre um julgamento específico e a elaboração da lei.

A transição da administração burocrática para modelos orientados a resultados não implica a eliminação dos controles de legalidade. A análise histórica de Bresser-Pereira (1996; 2000) permite compreender a reforma gerencial como tentativa de articular responsabilização, eficiência e capacidade institucional, elementos que também informam a governança das contratações públicas.

A comparação entre os regimes exige considerar que a Lei nº 8.666/1993 já disciplinava procedimentos preparatórios e condições para a contratação, embora não apresentasse a mesma sistematização dos instrumentos atualmente previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Assim, a inovação jurídica relevante não consiste na descoberta do planejamento, mas em sua maior explicitação e integração aos deveres de governança e à responsabilização da alta administração (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

2.3. Inovações da Lei Nº 14.133/2021 no Campo da Governança

A Lei nº 14.133/2021 reorganizou o regime geral das licitações e contratos administrativos, explicitando o planejamento, a gestão de riscos e a responsabilidade da alta administração pela governança. A inovação deve ser compreendida em continuidade com deveres preparatórios já existentes, e não como criação originária do planejamento (Amorim, 2021; Brasil, 2021a).

A partir de 30 de dezembro de 2023, encerrou-se o período geral de transição entre a Lei nº 14.133/2021 e os diplomas revogados pelo art. 193, observadas as regras de transição aplicáveis aos procedimentos instaurados sob os regimes anteriores. A Lei nº 14.133/2021 constitui o regime geral das licitações e contratos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem afastar regimes especiais, como o das empresas estatais regidas pela Lei nº 13.303/2016.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 explicita, entre outros, os princípios da eficiência, do planejamento, da transparência, da segregação de funções, da economicidade e da motivação. Sua previsão reforça a necessidade de justificar decisões e estruturar controles proporcionais aos riscos das contratações (Brasil, 2021a).

Entre as inovações mais relevantes no campo da governança, destacam-se: a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), plataforma centralizada para divulgação dos atos licitatórios que ampliou o acesso à informação e reforçou o controle social; a preferência pelas licitações eletrônicas; a adoção do diálogo competitivo como nova modalidade para contratações complexas; a ampliação dos critérios de julgamento; e, sobretudo, a atribuição expressa à alta administração da responsabilidade pela governança das contratações (art. 11, parágrafo único) (Brasil, 2021a).

Conforme ressalta o Tribunal de Contas da União (TCU, 2025), a transformação do modelo brasileiro de contratações sob a égide da Lei nº 14.133/2021 centraliza-se na governança como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle necessários para avaliar, direcionar e monitorar a gestão. A nova lei atribui explicitamente à alta administração das organizações a responsabilidade por implementar processos e estruturas que assegurem que as contratações agreguem valor ao negócio público com riscos aceitáveis.

O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 organiza o controle preventivo em três linhas de defesa: a primeira compreende servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança; a segunda abrange as unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; e a terceira é integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas. A diferenciação das responsabilidades permite examinar como os controles se distribuem ao longo das contratações (Brasil, 2021a).

Dentre todas essas inovações, a mais significativa para os fins deste estudo é a incorporação da governança ao próprio texto legal. O parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que 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 da licitação, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis

orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia nas contratações (Brasil, 2021a).

Na vigência da Lei nº 8.666/1993 não havia dispositivo equivalente: a governança das aquisições era construída, sobretudo, a partir da jurisprudência e dos referenciais do Tribunal de Contas da União. Como observa Brito (2026), o debate sobre governança das aquisições não começou com a Lei nº 14.133/2021, mas o parágrafo único do art. 11 converteu-o em verdadeiro dever jurídico atribuído à alta administração, que não pode ser compreendido como cláusula meramente estética da nova lei. A inovação, portanto, reside menos na ideia de governança, já difundida no setor público, e mais em sua positivação como obrigação legal vinculada a todo o ciclo das contratações.

3. GOVERNANÇA PÚBLICA: CONCEITOS E FUNDAMENTOS

3.1. Governança Pública: Conceito E Fundamentos Normativos

A governança pública situa-se na interface entre o Direito Administrativo e as ciências da gestão. Sua formulação envolve mecanismos de direção, monitoramento e controle da atuação estatal, desenvolvidos em referenciais institucionais e incorporados a normas como o Decreto nº 9.203/2017 e a Lei nº 14.133/2021. Essa base normativa permite investigar não apenas a existência de instrumentos de governança, mas também a extensão dos deveres jurídicos que eles estabelecem.

Irineu e Lima (2025) mobilizam a Teoria da Agência para examinar a governança das contratações públicas. A separação entre sociedade e agentes encarregados de contratar cria riscos de assimetria informacional e de divergência de interesses. Nessa perspectiva, a

governança não se reduz à multiplicação de controles: envolve direcionamento, monitoramento e responsabilização, de modo a aproximar decisões administrativas dos resultados de interesse público. O critério de suficiência normativa adotado neste estudo é, portanto, funcional: interessa saber se os instrumentos legais respondem aos riscos que justificaram sua instituição.

O Decreto nº 9.203/2017 define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017). O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020) sistematiza essas funções e oferece parâmetros para distinguir o direcionamento institucional da execução cotidiana da gestão.

No campo específico das contratações públicas, o Tribunal de Contas da União (2025) define a governança das contratações como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, com objetivo de que as contratações agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Essa definição operacional orienta a compreensão dos instrumentos normativos previstos na Lei nº 14.133/2021 e sua articulação com os objetivos estratégicos da organização pública.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seus documentos de referência sobre governança e contratações públicas, tem recomendado aos países membros e associados a adoção de sistemas de compras estratégicos, baseados em planejamento de longo prazo, gestão de riscos e avaliação

sistemática de resultados. Em particular, a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública e os estudos sobre governança das contratações enfatizam a importância de estruturas claras de responsabilização, mecanismos de prevenção de conflitos de interesse e a profissionalização dos agentes envolvidos no ciclo de contratação (OCDE, 2009; 2017).

3.2. Mecanismos e Práticas de Governança Aplicadas às Contratações Públicas

A governança pública, conforme sistematizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), estrutura-se em três mecanismos fundamentais: liderança, estratégia e controle. Esses mecanismos compreendem práticas destinadas a orientar as decisões institucionais, acompanhar os resultados da gestão e assegurar a responsabilidade dos agentes públicos. Embora relacionados, não se confundem com os instrumentos administrativos utilizados para sua concretização, uma vez que os mecanismos representam dimensões da governança, enquanto as práticas correspondem às ações necessárias à sua implementação.

O mecanismo de liderança compreende a definição do modelo de governança, a promoção da integridade e o desenvolvimento das capacidades dos dirigentes. Nas contratações públicas, manifesta-se especialmente na distribuição de competências, na qualificação dos agentes responsáveis pelos procedimentos licitatórios e no estabelecimento de padrões de conduta institucional. Nesse sentido, o art. 7º da Lei nº 14.133/2021 determina que a autoridade máxima do órgão ou entidade, ou quem as normas de organização administrativa indicarem, promova a gestão por competências e designe agentes públicos para o desempenho das funções

essenciais à execução da lei, observados os requisitos legais (Brasil, 2021a).

A estratégia, por sua vez, relaciona-se à definição dos objetivos institucionais, à gestão de riscos e ao monitoramento dos resultados organizacionais. Sua aplicação às contratações públicas exige que as aquisições sejam planejadas de acordo com as necessidades da Administração, considerando prioridades, disponibilidade orçamentária e resultados pretendidos. O planejamento deixa, assim, de representar uma atividade exclusivamente procedimental e passa a integrar o direcionamento estratégico da organização. Essa perspectiva encontra correspondência no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, que atribui à alta administração a responsabilidade de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias (Brasil, 2021a).

O mecanismo de controle abrange práticas de transparência, prestação de contas, responsabilização e avaliação da atuação administrativa. Nas contratações públicas, sua finalidade não se restringe à identificação posterior de irregularidades, envolvendo também a prevenção de riscos e o acompanhamento das decisões adotadas durante o procedimento. O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 reforça essa orientação ao estabelecer a submissão das contratações a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, organizadas em três linhas de defesa. Desse modo, o controle integra a própria estrutura de governança e deve contribuir para a regularidade e a eficiência administrativa (Brasil, 2021a).

A concretização desses mecanismos ocorre por meio de práticas e instrumentos específicos. No âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, a Portaria SEGES/ME nº

8.678/2021 estabelece, entre outros, o Plano Diretor de Logística Sustentável, o Plano de Contratações Anual, a gestão por competências, a gestão de riscos e o controle preventivo, além de diretrizes para a gestão contratual. O art. 6º da referida portaria determina que esses instrumentos estejam alinhados entre si, evidenciando que sua utilização isolada não corresponde, necessariamente, à implementação de um sistema integrado de governança (Brasil, 2021b).

A articulação entre mecanismos e práticas permite compreender que a governança das contratações não se esgota na elaboração de documentos ou na observância formal de procedimentos. A liderança estabelece responsabilidades e promove condições institucionais para a atuação dos agentes; a estratégia orienta as contratações aos objetivos organizacionais; e o controle acompanha os riscos e os resultados das decisões administrativas. A insuficiência de qualquer dessas dimensões pode comprometer a coerência do sistema, ainda que os instrumentos estejam formalmente previstos.

Di Pietro (2024) destaca a relevância da profissionalização dos agentes envolvidos nas contratações públicas, relacionando a qualidade da atuação administrativa à capacidade técnica necessária à aplicação das normas. Essa perspectiva permite reconhecer que a previsão legal de mecanismos de governança constitui condição relevante, mas não suficiente, para assegurar sua efetividade. A eficiência pretendida pela Lei nº 14.133/2021 depende também da integração entre responsabilidades institucionais, planejamento, qualificação profissional e controles proporcionais aos riscos envolvidos.

Portanto, os mecanismos de liderança, estratégia e controle oferecem parâmetros para avaliar a estrutura normativa da governança das contratações públicas. Sua análise demonstra que a Lei nº 14.133/2021 estabelece deveres jurídicos relevantes e instrumentos capazes de favorecer decisões administrativas mais fundamentadas. Entretanto, a suficiência desse modelo deve ser examinada à luz da articulação entre os mecanismos previstos e das condições necessárias à sua implementação, sem presumir que a existência de normas produza, por si só, resultados eficientes.

3.3. Condicionantes Normativos na Implementação da Governança

A implementação efetiva da governança nas contratações públicas está condicionada por um conjunto de fatores normativos que podem tanto facilitar quanto dificultar a adoção das melhores práticas. Entre esses condicionantes, destacam-se: a qualidade e a completude do arcabouço normativo; a clareza na distribuição de competências e responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos; a disponibilidade de instrumentos de planejamento e controle adequados; e a existência de mecanismos efetivos de *accountability* e transparência.

O Decreto nº 9.203/2017 estabelece que cabe à alta administração dos órgãos e das entidades implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e os diretrizes estabelecidos no decreto, incluindo, no mínimo, formas de acompanhamento de resultados, soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências (art. 6º, BRASIL, 2017). Essa atribuição de responsabilidade à alta

administração é um condicionante normativo central para a governança das contratações.

A integridade institucional constitui dimensão relevante da governança pública, especialmente diante da necessidade de prevenir conflitos de interesses, orientar a conduta dos agentes públicos e fortalecer a confiança nas decisões administrativas. Nesse contexto, a Portaria Normativa da Controladoria-Geral da União (CGU) nº 234, de 6 de novembro de 2025, aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal, estabelecendo orientações para o exercício das competências relacionadas à gestão da integridade nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (CGU, 2025).

O referencial contempla práticas de estruturação, acompanhamento e avaliação da gestão da integridade, orientadas à prevenção de irregularidades e ao aperfeiçoamento institucional. Embora não constitua regulamentação específica dos procedimentos licitatórios, sua contribuição para a governança das contratações públicas decorre do fortalecimento de padrões de conduta, mecanismos de prevenção e responsabilidades organizacionais. Dessa forma, a norma complementa, no âmbito de sua aplicação, os deveres de governança e controle preventivo previstos nos arts. 11, parágrafo único, e 169 da Lei nº 14.133/2021, evidenciando que a integridade administrativa depende da articulação entre instrumentos jurídicos e práticas institucionais.

A influência dos padrões internacionais como condicionantes normativos para a implementação da governança é igualmente relevante. O Brasil, ao se aproximar do processo de adesão à OCDE,

tem intensificado seus esforços para alinhar suas normas e práticas de contratação pública aos padrões da organização. A OCDE (2017) recomenda que os países adotem uma abordagem estratégica para as compras públicas, utilizando-as não apenas como instrumento de suprimento de necessidades imediatas, mas como alavanca para o desenvolvimento sustentável, a inovação e a promoção de objetivos políticos de longo prazo.

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 determina a gestão por competências e estabelece requisitos para os agentes designados às funções essenciais de contratação. A capacidade técnica do quadro funcional constitui, portanto, condição de implementação dos mecanismos de liderança previstos no regime (Brasil, 2021a).

O legislador previu, no art. 176 da Lei nº 14.133/2021, prazo de seis anos, contado da publicação da lei, para que os Municípios com até 20.000 habitantes cumpram as exigências ali especificadas, relativas aos arts. 7º e 8º, à forma eletrônica e à divulgação em sítio eletrônico oficial. Essa regra de transição reconhece a necessidade de adaptação institucional, sem permitir inferir, isoladamente, a situação concreta de pessoal ou transparência de cada Município.

O art. 169 da Lei nº 14.133/2021 prevê gestão contínua de riscos e controle preventivo distribuídos em três linhas de defesa, envolvendo agentes da contratação, assessoramento jurídico e controle interno, além dos órgãos centrais de controle e dos tribunais de contas. A efetividade do modelo depende da atuação coordenada dessas instâncias (Brasil, 2021a).

Por fim, parte expressiva dos instrumentos de governança depende de regulamentação. No âmbito federal, a Portaria da Secretaria de

Gestão do Ministério da Economia (SEGES/ME) nº 8.678, de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas e elenca como seus instrumentos, entre outros, o Plano Diretor de Logística Sustentável, o Plano de Contratações Anual, a política de gestão de estoques, a gestão por competências, a gestão de riscos e controle preventivo e a definição da estrutura da área de contratações públicas (Brasil, 2021b). Estados, Distrito Federal e Municípios, por sua vez, precisam editar regulamentos próprios ou adotar os regulamentos editados pela União, faculdade expressamente prevista no art. 187 da Lei nº 14.133/2021, de modo que o grau de implementação da governança tende a variar conforme a capacidade normativa e administrativa de cada ente federativo.

4. A GOVERNANÇA NA LEI Nº 14.133/2021

4.1. Planejamento das Contratações

O planejamento integra expressamente os princípios das contratações públicas e caracteriza a fase preparatória do procedimento, que deve ser compatível com os instrumentos de planejamento aplicáveis e com as leis orçamentárias (arts. 5º e 18 da Lei nº 14.133/2021).

A literatura especializada recomenda, contudo, que a inovação legislativa seja interpretada como intensificação e sistematização do planejamento, e não como sua criação originária. Ao examinar a fase preparatória, Niebuhr (2021) situa a definição da necessidade e a escolha da solução no centro da racionalidade da contratação. Amorim (2021), por sua vez, aborda o planejamento como etapa própria do ciclo de contratação pública. A contribuição conjunta

dessas obras permite distinguir a existência anterior do dever de planejar da maior densidade normativa que a Lei nº 14.133/2021 atribuiu aos instrumentos de planejamento.

A relação entre planejamento e eficiência administrativa é estreita e direta: um planejamento adequado das contratações permite à Administração identificar com antecedência suas necessidades, avaliar as alternativas disponíveis, estimar os custos e benefícios de cada opção, e estruturar os procedimentos de forma a maximizar o valor público gerado. Conforme destaca o TCU (2025), o novo paradigma exige que a função de contratações utilize diretrizes estratégicas para o planejamento de suas ações, executando o que foi planejado e controlando rigorosamente os resultados alcançados.

O Plano de Contratações Anual (PCA), disciplinado pelo Decreto nº 10.947/2022 em seu âmbito de aplicação, consolida demandas previstas para o exercício seguinte e favorece sua priorização e articulação com o planejamento institucional (Brasil, 2022; TCU, 2025).

O PCA deve ser analisado como instrumento de organização e priorização das demandas, enquanto o ETP se volta à avaliação da necessidade e da solução para uma contratação determinada. Essa distinção decorre da leitura conjunta dos arts. 12, VII, e 18 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 10.947/2022, no âmbito de sua aplicação. A separação entre macroplanejamento e estudo da solução é uma proposta analítica deste trabalho, não uma constatação empírica de desvio administrativo.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), disciplinado pelo art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, deve evidenciar o problema a ser resolvido e a

melhor solução, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica da contratação. Nos termos do § 2º, seu conteúdo mínimo abrange a descrição da necessidade (inciso I), as estimativas de quantidades (IV), a estimativa do valor da contratação (VI), as justificativas para o parcelamento ou não (VIII) e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação (XIII). Os demais elementos do § 1º devem ser contemplados quando pertinentes, justificando-se sua ausência. A demonstração de previsão no PCA, prevista no inciso II, é condicionada à elaboração desse plano (Brasil, 2021a).

Essa diferenciação tem consequência jurídica para a relação entre PCA e ETP. O plano anual organiza demandas em nível institucional, enquanto o estudo técnico preliminar justifica a solução de uma necessidade concreta. A análise sistemática da fase preparatória apresentada por Niebuhr (2021) oferece suporte para compreender que a identificação prévia da demanda não dispensa a comparação motivada de alternativas no ETP. Assim, eventual antecipação injustificada da escolha do objeto não demonstra, por si, uma contradição entre os instrumentos legais; pode revelar uma deficiência na forma de sua utilização.

A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual integra a fase preparatória, conforme o art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021. Distintamente, no âmbito de aplicação do Decreto nº 10.947/2022, seu art. 19 prevê, a partir de julho do ano de execução do plano, relatório de gestão de riscos referente à possível não efetivação das contratações previstas no PCA, com frequência mínima bimestral e apresentação ao menos em julho, setembro e novembro. Trata-se de instrumento de

acompanhamento do plano, que não substitui a análise dos riscos da contratação específica.

A gestão de riscos também exige distinguir o risco de não executar o planejamento anual dos riscos próprios da licitação e do contrato. Ao tratar da Economia dos Custos de Transação, Martins (2022, p. 169) identifica, entre os fatores relevantes, “incerteza, custos de transação, comportamento oportunista, assimetria de informação e racionalidade limitada”. A enumeração ajuda a compreender por que a matriz de riscos não é simples formalidade: sua utilidade depende da identificação e da distribuição racional dos riscos da contratação. Disso não decorre que todo controle adicional seja eficiente; a análise deve considerar também os custos administrativos de sua implementação.

4.2. Instrumentos de Governança, Planejamento e Eficiência

O art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 atribui à alta administração o dever de implementar estruturas de governança, gestão de riscos e controles internos para avaliar, direcionar e monitorar contratações. Esses instrumentos devem servir aos objetivos de seleção vantajosa, isonomia, prevenção de sobrepreço e desenvolvimento sustentável previstos no mesmo artigo (Brasil, 2021a).

A lei articula segregação de funções, gestão por competências, atuação dos agentes de contratação e publicidade no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Tais instrumentos distribuem responsabilidades e ampliam a rastreabilidade das decisões, embora sua existência formal não comprove resultados eficientes (Brasil, 2021a).

A segregação de funções, conforme o TCU (2025), emerge como um princípio fundamental e um controle preventivo essencial para reduzir as oportunidades de erros e fraudes nas contratações. Ao separar as funções de planejamento, execução e controle entre diferentes agentes e instâncias, a lei busca criar mecanismos de freios e contrapesos que dificultem a concentração de poder e a ocorrência de irregularidades.

No exame comparativo do regime legal e do referencial do TCU, Irineu e Lima registram que a Lei nº 14.133/2021 apresenta "diversos mecanismos que fomentam avanços significativos" na governança das contratações (Irineu; Lima, 2025, p. 479). O diagnóstico é relevante para reconhecer a densidade do novo desenho institucional, mas não comprova, por si, que tais mecanismos tenham produzido eficiência mensurável em todos os órgãos. Para o problema desta pesquisa, impõe-se distinguir potencial normativo de resultados efetivamente observados.

Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de seis meses contado da celebração do contrato, conforme o art. 25, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Não se trata de condição geral de habilitação, mas de obrigação a ser cumprida pelo contratado no prazo legal. A previsão articula a execução contratual com medidas de integridade e prevenção de riscos (Brasil, 2021a).

A Portaria Normativa CGU nº 234/2025, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal, fortalece esse arcabouço ao estabelecer orientações detalhadas sobre as competências e práticas de gestão da

integridade nos órgãos e entidades da administração pública federal. O referencial, que entrou em vigor em 22 de dezembro de 2025, reposiciona a integridade como um elemento estrutural do sistema decisório, conectando-a à gestão de riscos, à conformidade e à proteção da reputação institucional (CGU, 2025).

No plano procedimental, a Lei nº 14.133/2021 articula planejamento, seleção do fornecedor e execução contratual por meio de instrumentos que devem ser aplicados conforme a natureza e as condições de cada contratação. A elaboração do PCA não decorre de imposição universal da lei a todos os entes, e a exigibilidade e o conteúdo dos documentos preparatórios devem ser examinados segundo as disposições legais e regulamentares pertinentes. A análise de riscos da fase preparatória, prevista no art. 18, X, não se confunde com a matriz contratual de alocação de riscos, cuja utilização obedece a hipóteses e critérios próprios.

A eficiência nas contratações públicas não se confunde com a obtenção do menor preço: envolve a adequação da solução às necessidades públicas, a qualidade da execução e a utilização racional de recursos. A leitura conjunta dos objetivos do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 e da abordagem econômica de Martins (2022) permite avaliar a governança pela capacidade de orientar decisões justificadas e reduzir riscos relevantes, e não apenas pelo cumprimento documental de procedimentos.

A relação entre governança e eficiência deve ser tratada como questão analítica, e não como equivalência automática. Os mecanismos de liderança, estratégia e controle descritos no Referencial Básico de Governança do TCU (2020) oferecem parâmetros para orientar decisões, atribuir responsabilidades e

acompanhar resultados. Todavia, a existência formal dessas estruturas não demonstra, isoladamente, sua capacidade de melhorar a qualidade das contratações. À luz do art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, a análise da suficiência normativa exige distinguir os deveres impostos à alta administração das condições necessárias à sua efetivação.

4.3. Limitações Normativas e Desafios de Implementação

Uma limitação relevante do modelo é a diferença entre a previsão legal do PCA e sua exigibilidade conforme a regulamentação aplicável. O art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021 admite a elaboração do plano, enquanto o art. 18 condiciona a compatibilização da fase preparatória ao PCA "sempre que elaborado". O Decreto nº 10.947/2022 disciplina o instrumento em seu âmbito de aplicação, e o art. 187 da lei admite a adoção de regulamentos federais por outros entes. Já a possibilidade de o PCA antecipar indevidamente a definição da solução, esvaziando a função crítica do ETP, deve ser tratada como risco metodológico de implementação, e não como contradição textual comprovada.

Outra limitação identificada refere-se à capacidade operacional dos órgãos e entidades para implementar os mecanismos de governança previstos na lei. Fortini, Oliveira e Camarão (2021) observam que a efetiva implementação dos instrumentos de governança depende da existência de equipes qualificadas, de sistemas de informação adequados e de uma cultura organizacional orientada para o planejamento e o controle. Na ausência dessas condições, os instrumentos normativos correm o risco de ser implementados de forma meramente formal, sem produzir os efeitos substantivos pretendidos pelo legislador.

A atuação dos órgãos de controle externo, especialmente o TCU e os Tribunais de Contas estaduais, constitui, ao mesmo tempo, um estímulo e um condicionante para a implementação da governança nas contratações. Por um lado, a jurisprudência do TCU tem desempenhado um papel pedagógico fundamental na interpretação dos novos dispositivos e na orientação da alta administração sobre as melhores práticas de governança. Por outro, o risco de responsabilização excessiva pode inibir a discricionariedade técnica necessária para a tomada de decisões eficientes (Dias, 2023; Rodrigues, 2021).

O controle também precisa ser compreendido à luz das consequências práticas da decisão administrativa. Os arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro exigem atenção às consequências e aos obstáculos reais enfrentados pelo gestor, sem afastar os deveres de motivação e de legalidade. Nessa perspectiva, a governança eficiente não equivale ao máximo de formalidades ou à eliminação abstrata de todos os riscos, mas à estruturação de decisões justificáveis, proporcionais e passíveis de controle. Trata-se de inferência jurídico-normativa, e não de demonstração empírica de que o controle excessivo já tenha provocado resultados específicos nos órgãos examinados.

Em síntese, a efetividade dos mecanismos de governança da Lei nº 14.133/2021 depende de sua aplicação institucional, além da existência de comandos normativos. A análise de Bresser-Pereira (1996; 2000), associada ao Referencial Básico de Governança do TCU (2020), ajuda a compreender por que o planejamento, a responsabilização e a orientação para resultados precisam ser articulados na prática administrativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu compreender que a governança das contratações públicas representa um avanço na organização normativa da atuação administrativa, especialmente pela integração entre planejamento, definição de responsabilidades, gestão de riscos e mecanismos de controle. A análise desenvolvida demonstrou que a eficiência nas contratações não depende exclusivamente da regularidade formal dos procedimentos, mas também da capacidade da Administração de identificar suas necessidades, fundamentar decisões e acompanhar os resultados pretendidos.

Em resposta ao problema de pesquisa, constatou-se que os mecanismos de governança examinados oferecem uma estrutura normativa relevante para promover a eficiência administrativa, embora não sejam suficientes, isoladamente, para assegurá-la. A previsão de instrumentos de planejamento e controle estabelece parâmetros jurídicos para a atuação dos agentes públicos, mas não elimina dificuldades relacionadas à sua aplicação. Assim, a suficiência normativa deve ser compreendida de maneira relativa, considerando tanto a coerência dos mecanismos previstos quanto as condições institucionais necessárias à sua utilização.

A investigação também evidenciou que os mecanismos de liderança, estratégia e controle possuem funções distintas e complementares. A liderança contribui para a definição de responsabilidades e para a qualificação dos agentes; a estratégia orienta as contratações às necessidades e prioridades institucionais; e o controle permite acompanhar riscos, verificar a regularidade das decisões e avaliar seus resultados. A ausência de articulação entre

essas dimensões pode comprometer a finalidade da governança, transformando instrumentos concebidos para aprimorar a gestão em exigências predominantemente documentais.

No campo do planejamento, verificou-se que a relação entre o Plano de Contratações Anual e o Estudo Técnico Preliminar não caracteriza, necessariamente, uma incompatibilidade normativa. Os instrumentos possuem finalidades distintas, mas complementares: enquanto o primeiro organiza e prioriza demandas institucionais, o segundo permite examinar a necessidade e a solução mais adequada para determinada contratação. O problema identificado reside no risco de utilização inadequada desses instrumentos, especialmente quando o planejamento previamente estabelecido passa a limitar, sem justificativa suficiente, a avaliação das alternativas disponíveis. Desse modo, sua aplicação exige coerência, fundamentação e possibilidade de revisão das escolhas administrativas.

A hipótese inicialmente formulada foi parcialmente confirmada. Embora o regime jurídico analisado apresente avanços na sistematização da governança das contratações públicas, sua efetividade permanece condicionada à capacidade técnica dos agentes, à adequada distribuição de responsabilidades e à integração dos mecanismos institucionais. Constatou-se, portanto, que o aperfeiçoamento normativo constitui condição importante para a eficiência, mas não representa garantia de resultados satisfatórios. A qualidade das contratações depende da transformação das exigências jurídicas em práticas administrativas efetivamente coordenadas.

Por fim, ressalta-se que, em razão da natureza qualitativa, jurídico-dogmática e documental da investigação, os resultados alcançados se limitam à análise do desenho normativo e de seus condicionantes, não permitindo afirmar a existência de ganhos concretos de eficiência em órgãos públicos específicos. Conclui-se que a governança oferece fundamentos relevantes para aprimorar as contratações públicas, mas sua contribuição depende de implementação qualificada, acompanhamento contínuo e avaliação fundamentada das decisões administrativas. A consolidação desse modelo exige, portanto, que o planejamento, a integridade e o controle sejam compreendidos como práticas integradas de gestão, e não apenas como obrigações formais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Elaboração e desafios iniciais da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista Plenário, Brasília, v. 1, n. 1, p. 155-173, jan./jun. 2025. Disponível em: https://revistaplenario.camara.leg.br/index.php/plenario/article/download/10/12/33.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021,

para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm.

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: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. (Revogada pela Lei nº 14.133/2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. (Revogada pela Lei nº 14.133/2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021b. Disponível em: https://scompras.eng.ufmg.br/wp-content/uploads/2024/02/PORTARIA-SEGES_ME-No-8.678-DE-19-DE-JULHO-DE-2021.pdf.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_reforma_gerencial_1995-rap.pdf.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734.

BRITO, Isabella. Governança além do controle: a Lei nº 14.133/2021 e o desafio de abandonar a cultura da desconfiança. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 25, n. 295, p. 39-60, jul. 2026. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2026/08/FCGP-295-Governanca-alem-do-controle-IsabellaBrito.pdf.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2025. Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/21924.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). A nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

FORTINI, Cristina; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. Nova lei de licitações: destaques importantes – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

IRINEU, Oseias Luis; LIMA, Marcos Antonio Barbosa de. Os impactos da Lei nº 14.133/2021 na governança das contratações públicas: uma análise comparativa com o referencial básico de governança do TCU.

Revista Controle, Fortaleza, v. 24, n. 1, p. 478-513, 2025. DOI: 10.32586/rcda.v24i1.1033.

MARTINS, Mirna Natalia Amaral da Guia. Gestão de riscos na Lei nº 14.133/2021: aspectos relevantes sob a ótica da Análise Econômica do Direito. Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v. 13, n. 1, p. 169-196, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD principles for integrity in public procurement. Paris: OECD Publishing, 2009. DOI: https://doi.org/10.1787/9789264056527-en.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública. Paris: OCDE, 2017.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. A lei nº 14.133/2021 e os novos limites do controle externo: a necessária deferência dos Tribunais de Contas em prol da administração pública. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 11, n. 3, p. 161-181, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.123/2022 – Plenário. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2022. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/2-6-atuacao-da-auditoria-interna-para-adicionar-valor-a-funcao-de-contratacoes-2/. Acesso em: 28 out. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2025. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU – Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD46710234559 57E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf.

---

[1] Bacharelando do Curso de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[2] Professora e Orientadora do Curso de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail