

Governança das contratações na Lei nº 14.133/2021: entre avanços normativos e déficits institucionais

Paulo Alves¹

Renila Bragagnoli²

1. Introdução

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representou uma inflexão relevante no modelo de contratações públicas brasileiro, especialmente ao deslocar o foco do procedimento para a governança. Diferentemente do regime anterior, centrado na rigidez formal e na lógica procedimental, a nova legislação incorporou, de maneira expressa, elementos estruturantes como gestão de

¹ Presidente da Companhia de Soluções e Inteligência Governamental - CSI. Diretor Presidente da Companhia Brasileira de Governança - CBG. Servidor de carreira do Superior Tribunal de Justiça por duas décadas. Bacharel em Direito, Pós-Graduado em Direito Administrativo Contemporâneo, Mestrando em Ciências Jurídicas (Master of Science in Legal Studies) com concentração em Riscos e Compliance pela Ambra University – Florida/EUA. Imortal de Governança e Integridade pela ABRASCI. Certificação Diamante em Governança e Gestão Pública pelo IGCP. Professor convidado da Academia Militar das Agulhas Negras - AMAN, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, da Escola da Advocacia Geral da União - EAGU, da Escola Superior do Ministério Público - ESUMP, do Instituto Serzedello Corrêa - ISC/TCU, do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - CEFOR, da Escola Corporativa da FIOCRUZ, do Instituto Latino-americano de Governança e Compliance Público - IGCP, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, da Escola de Contas de várias unidades da Federação. Professor do MBA em Governança Pública da Escola Brasileira de Direito - EBRADI. Professor de pós-graduação da Faculdade CERS, da Faculdade Baiana de Direito, da UNIEVO, da Gran Pós e da NP Pós. Membro-fundador da Associação Latino-americana de Governança - ALAGOV. Membro efetivo do Instituto Nacional da Contratação Pública - INCP. Membro do Comitê de Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA. Membro do Instituto Protege.

² Advogada da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), onde exerce atualmente o cargo de Secretária de Integridade. Mestranda em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP/DF). Possui experiência na alta administração pública, tendo atuado como Chefe da Assessoria Jurídica da Codevasf, Assessora na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e Gerente da Procuradoria Jurídica da Empresa de Planejamento e Logística (EPL). É membra efetiva do Instituto Nacional da Contratação Pública (INCP) e membra da Comissão de Estudos sobre Empresas Estatais do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Atua como professora e palestrante em cursos de pós-graduação, treinamentos e capacitações sobre licitações e contratos, governança, integridade e assessoria jurídica, com especialização na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). É autora e coautora de obras e artigos especializados nessas temáticas.

riscos, planejamento, segregação de funções, sistema de controle interno e responsabilização da alta administração.

Esse movimento normativo foi acompanhado da expectativa de que a introdução de mecanismos mais sofisticados de governança das contratações seria capaz de corrigir distorções históricas das contratações públicas, frequentemente marcadas por ineficiência, formalismo excessivo e baixa aderência aos resultados.

Entretanto, a experiência prática tem revelado um cenário paradoxal: apesar do avanço normativo, persistem falhas estruturais na condução das compras públicas. Há a manutenção de antigos problemas relacionados à ausência de planejamento efetivo, fragilidade na gestão de riscos e deficiência na atuação da alta administração, o que indica que a simples evolução legislativa não tem sido suficiente para promover a transformação esperada.

Diante desse contexto, analisamos que a Lei nº 14.133/2021 não sofre de insuficiência normativa. O principal desafio reside na incapacidade institucional de internalizar os mecanismos de governança, convertendo-os em práticas efetivas de gestão.

2. A centralidade da governança na Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 promoveu uma mudança paradigmática ao atribuir à governança papel central no processo de contratação pública. O artigo 11, ao estabelecer os objetivos do processo licitatório, explicita, em seu parágrafo único, que a alta administração é responsável por implementar estruturas destinadas a avaliar, direcionar e monitorar as contratações, assegurando alinhamento estratégico-orçamentário, integridade e eficiência.

Verifica-se, neste ponto, que a Lei absorve a doutrina internacional do GRC – *Governance, Risk and Compliance* – que aplicada ao setor público visa garantir uma abordagem integrada de três grandes pilares: a Governança enquanto elemento de macroplanejamento institucional, a Gestão de Riscos como conjunto de ferramentas para lidar com eventos futuros e incertos de efeitos negativos aos objetivos e processos, e a Conformidade, aqui compreendida em sentido amplo, abraçando práticas de *Compliance*, Integridade e Controles Internos.

Essa diretriz é reforçada pelo artigo 169, que determina a adoção de práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo, além de estruturar o Sistema de Controle Interno de órgãos e entidades conforme o Modelo das Três Linhas do IIA. Nesse contexto, a governança deixa de ser um elemento periférico e passa a constituir o eixo estruturante das contratações públicas.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU)³, a governança das contratações “consiste em mecanismos e práticas adotados pelas instâncias internas de governança das organizações para direcionar, avaliar e monitorar a gestão das contratações”. Por sua vez, a Portaria SEGES/ME n. 8.678/2021, conceitua a Governança das Contratações como um “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”.

A lógica subjacente à Lei nº 14.133/2021 é clara: não basta realizar procedimentos formais adequados; é necessário que as contratações estejam inseridas em um sistema institucional capaz de produzir decisões qualificadas, mitigar riscos e gerar resultados para o dono da *res publica*: o cidadão.

3. Instrumentos de governança: um modelo normativamente completo

A sofisticação do modelo instituído pela Lei nº 14.133/2021 se evidencia pela variedade e profundidade dos instrumentos de governança previstos. Dentre eles, destacam-se o Plano de Contratações Anual (PCA), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a gestão por competências, a segregação de funções, a gestão de riscos e os mecanismos de controle preventivo. Além disso, a legislação incentiva a utilização de ferramentas tecnológicas e a integração com instrumentos estratégicos, como o planejamento institucional e as políticas de sustentabilidade.

Não se trata, portanto, de um regime lacunoso ou insuficiente. Ao contrário, a Lei nº 14.133/2021 estabelece um arranjo normativo que, se

³ Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>

corretamente implementado, é capaz de conferir elevada maturidade e efetividade às contratações públicas.

A aparente completude normativa, contudo, pode produzir a falsa percepção de suficiência institucional, ocultando fragilidades estruturais na capacidade de implementação.

4. O diagnóstico do Tribunal de Contas da União: um problema anterior à Lei nº 14.133/2021

Os dados apresentados outrora pelo TCU reforçam a percepção de que os desafios enfrentados na governança das contratações não decorrem da ausência de normas, mas de fragilidades institucionais.

Conforme apontado pelo Plenário no emblemático Acórdão TCU n. 2622/2015 – Plenário, parcela significativa das organizações públicas apresentava deficiências relevantes na supervisão da alta administração e no monitoramento das contratações. Aliás, cabe mencionar que tal julgado orientou, em grande parte, a redação do projeto de lei que se transformou na Lei nº 14.133/2021.

Em 2017, o Plenário, mediante Acórdão 1056, ainda determinou que “os Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) ou instrumentos substitutos equivalentes estejam previstos no planejamento estratégico de cada órgão e entidade, considerando o alcance e a transversalidade dos aspectos inerentes à sustentabilidade, de modo a institucionalizar, com isso, todas as ações de sustentabilidade junto à direção geral das aludidas instituições”.

Essas evidências deixam claro que o problema é estrutural e antecede a vigência da Lei nº 14.133/2021 que nesse sentido não inaugura a governança, mas busca institucionalizá-la e, de certa maneira, impor uma rotina que a insira em um fluxo burocrático efetivo.

Ocorre que a transição de um modelo formalista para um modelo orientado a resultados exige mudanças que vão além da norma escrita. Entender que a Lei 8.666/1993 era galgada em um Modelo Burocrático de Administração Pública, fundado por Vargas na década de 1930, e que a Lei 14.133/2021, por outro lado, é fundada no Modelo Gerencial de Administração Pública, proposto por Bresser Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e consolidado na Emenda Constitucional nº 19/1998, é crucial para

compreendermos o tamanho do desafio. A mudança de cultura é peça fundamental para uma governança estruturada, sobretudo nas contratações.

5. Governança como prática: o risco da formalização sem efetividade

Um dos principais desafios observados na aplicação da Lei nº 14.133/2021 é a tendência de reduzir instrumentos de governança a meras formalidades ou, de maneira ainda mais problemática, à simples utilização de modelos prontos.

O Plano de Contratações Anual (PCA), muitas vezes, é tratado como documento burocrático, sem efetiva integração com o planejamento estratégico do respectivo órgão ou entidade, servindo-lhe como filtro das demandas de contratações que devem ser realizadas e priorizando o que se alinha com o interesse público e as políticas públicas planejadas. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), por sua vez, frequentemente se limita de forma equivocada à descrição formal do objeto, sem análise consistente de alternativas. A gestão de riscos, quando presente, assume caráter declaratório, sem efetiva influência sobre a tomada de decisão quanto a melhor solução, considerando o interesse público, e até mesmo elementos descritivos do objeto, que devem levar em conta os controles estabelecidos especificamente sobre o objeto contratual.

Como destacado pela Corte de Contas⁴,

A governança das contratações não é um fim em si mesma. Seu objetivo não é criar estruturas e controles desnecessários ou meramente burocráticos. Pelo contrário, seu propósito é garantir que sejam adotadas as medidas necessárias para direcionar o esforço da gestão ao alcance dos resultados de interesse da sociedade.

Nesse contexto, o problema não reside na ausência de instrumentos legalmente previstos, mas na ausência de sua utilização ou, ainda pior: na forma equivocada como são utilizados. A governança das contratações não falha por insuficiência normativa, mas por excesso de formalismo desassociado da realidade prática e decisória.

6. O papel da alta administração: o ponto crítico da governança

A Lei nº 14.133/2021 é explícita ao atribuir à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações. No entanto, a efetividade

⁴ Ob. Cit.

desse comando depende da atuação concreta dos dirigentes. Na prática, observa-se que a governança frequentemente é delegada a áreas técnicas, como área demandante, unidades de licitação ou controle interno, sem o devido envolvimento estratégico da alta administração. Esse deslocamento compromete a capacidade da organização de alinhar contratações ao planejamento institucional e de assumir decisões baseadas em risco.

A governança, nesse sentido, não se implementa por imposição normativa. Ela exige protagonismo institucional, especialmente por parte da alta administração, que deve atuar não apenas como instância formal de aprovação, mas como agente ativo na definição de diretrizes e prioridades.

Nesse contexto, a governança das contratações públicas deve ser estruturada de modo a orientar processos e decisões para a consecução de múltiplos objetivos institucionais, que extrapolam a mera seleção do fornecedor. Entre tais objetivos, destacam-se: a obtenção da proposta mais vantajosa sob a perspectiva do ciclo de vida do objeto; a garantia de tratamento isonômico e da competitividade entre os licitantes; a prevenção de sobrepreço, inexequibilidade e superfaturamento; o estímulo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável; o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às diretrizes orçamentárias; a promoção de um ambiente íntegro e confiável; e a busca por eficiência, eficácia e efetividade na execução contratual⁵.

Nessa perspectiva, a instância máxima de governança, representada pela alta administração ou pelos órgãos colegiados, assume papel central na definição das diretrizes estratégicas da função de contratações, cabendo-lhe, a partir da análise dos ambientes interno e externo e da avaliação de resultados atuais e projetados, orientar e monitorar o desempenho dessa função organizacional.

Recentemente, o Acórdão 1064/2024 do Plenário do TCU deixou muito claro a função da alta administração na governança das contratações:

O superior hierárquico deve exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, corrigindo, se necessário, as graves lacunas ou omissões eventualmente incorridas por eles, sobretudo aquelas que apresentem flagrante ilegalidade nas contratações públicas. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos evidencia a importância do controle preventivo por

⁵ TCU, *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência*, 5 ed.

parte das autoridades que atuam na estrutura de governança do ente contratante (art. 169, caput e inciso I, da Lei 14.133/2021).

Reforçando o valor da alta administração, o TCU⁶ assentou que “as práticas de governança são implementadas visando aumentar a probabilidade de que os administradores atuem de forma efetiva para alcançar os objetivos estabelecidos pelo principal”, denotando o papel fundamental e estruturante da alta administração como vetor que induz a adoção e a implementação da governança das contratações.

Mas a Corte de Contas vai além. O Acórdão 1.270/2024 do Plenário do TCU deixa claro que “a não resolução das recorrentes fragilidades constatadas ao longo de anos na governança das contratações, atrai diretamente para a alta administração do órgão a responsabilização pelas irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados”.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul emitiu a Conclusão Técnica nº 1⁷, segundo a qual:

A omissão na implementação de processos e estruturas de governança nas contratações públicas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, ou a sua implementação deficiente, poderá colocar a alta administração ao alcance de **responsabilização sancionatória** e, na hipótese de dano ao erário ocorrido em contratações específicas, **responsabilização ressarcitória**, de forma individual ou solidária, desde que demonstrada relação de causalidade entre a conduta omissiva, dolosa ou culposa, e o resultado danoso.

Mais recentemente, no propósito de orientar os Tribunais de Contas de todo o território nacional na fiscalização da aplicação da Lei nº 14.133/2021, a Associação dos membros do Tribunais de Contas do Brasil (ATRICOM) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) emitiram a Nota Técnica Conjunta nº 1/2026⁸, cujo conteúdo se materializou em enunciados, tendo os dois primeiros a seguinte redação:

ENUNCIADO 1. O superior hierárquico deve exercer, de forma efetiva, o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos de seus subordinados, corrigindo, quando necessário, lacunas ou omissões que comprometam a legalidade das contratações públicas, especialmente aquelas que revelem afronta manifesta às normas aplicáveis. A Lei nº 14.133/2021 reforça a relevância do controle

⁶ Ob. Cit.

⁷ Conclusões Técnicas da Comissão de Estudos da Nova Lei de Licitações e Contratos para a Fiscalização. Disponível em https://tcers.tc.br/repo/orientacoes_gestores/Conclusoes_Comissao_NLLC.pdf

⁸ Disponível em <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2026/01/Nota-Tecnica-Conjunta-no-01-2026-Contratacoes-Publicas.pdf>

preventivo a ser exercido pelas autoridades que integram a estrutura de governança do ente contratante, como instrumento de mitigação de riscos e de promoção da regularidade dos processos decisórios.

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

Fica evidente, portanto, o foco do controle externo na atuação da Alta Administração em seu papel de implementação e aplicação dos denominados instrumentos de Governança em Contratações, sendo a omissão ensejo para a responsabilização sancionatória e ressarcitória.

7. O que precisa ser aprimorado: desafios de implementação

A centralidade da alta administração, conforme exposto, revela-se justamente o ponto crítico da governança das contratações, na medida em que as fragilidades institucionais identificadas decorrem, em grande parte, da sua atuação insuficiente.

A análise do modelo instituído pela Lei nº 14.133/2021 permite identificar alguns desafios centrais que extrapolam a participação da alta administração, tais como: a baixa maturidade institucional em gestão de riscos; a atuação estratégica limitada da alta administração; a tendência à formalização excessiva dos instrumentos de governança; a insuficiência de capacitação dos agentes envolvidos nas contratações; a dificuldade de integração entre planejamento, execução e controle.

Tais dificuldades já eram existentes antes da edição da Lei nº 14.133/2021. Conforme dados apresentados no Voto condutor do Acórdão 2164/2021 do Plenário do TCU, o Ministro Relator evidenciou que no "que se refere à governança e gestão de contratações, 28% das organizações estão em estágio inicial, 44% em estágio aprimorado e 28% em estágio avançado. As áreas que mais necessitam de aperfeiçoamento são o "monitoramento do desempenho da gestão de contratações", da mesma maneira que foi observado na "gestão de pessoas" e às ações relacionadas ao "desenvolvimento da capacidade dos gestores e dos colaboradores que atuam na função de contratações".

Mais recentemente, o Acórdão 1913/2024 do Plenário do TCU, fez um levantamento sobre a situação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal quanto à adoção de práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) e, dentre outros dados, apresentou que em 58% das organizações, não há manifestações formais dos membros da alta administração em apoio às iniciativas de sustentabilidade e que 67% das organizações não possuem um responsável ou equipe designada para essa pauta, com dedicação exclusiva, refletindo a falta de apoio da alta direção a esse tipo de programa. O TCU conclui de maneira contundente que sem o suporte da alta administração, a gestão fica desassistida.

Esses fatores indicam que o avanço normativo deve ser acompanhado, na mesma medida, por transformação organizacional.

8. Conclusão

A Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo no tratamento da governança das contratações públicas, ao estruturar um modelo que integra planejamento, gestão de riscos, controle e responsabilização.

Contudo, a persistência de falhas na prática administrativa demonstra que o principal desafio não é normativo, mas institucional. A efetividade da governança depende da capacidade das organizações de internalizar seus mecanismos, superando a lógica formalista que historicamente marcou as contratações públicas.

Em última análise, a governança não se implementa por decreto. Ela se constrói a partir de decisões institucionais, do comprometimento da alta administração e da incorporação, no cotidiano organizacional, de práticas orientadas a resultados, integridade e eficiência.

Trata-se, portanto, de um desafio de capacidade estatal, e não meramente regulatório.