

Governança além do controle: a Lei nº 14.133/2021 e o desafio de abandonar a cultura da desconfiança

Isabella Brito

Mestre em Administração Pública pelo IDP. Graduada em Administração pela Universidade do Tocantins. Secretária de Contratações e Gestão de Materiais do TJDF. Pesquisadora nas áreas de governança, gestão pública e contratações públicas, com certificação internacional em gestão de riscos ISO 31000.

Resumo: O presente artigo propõe uma reflexão crítica sobre os desafios de implementação da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à articulação entre governança, agentes essenciais e controles internos nas contratações públicas. Em diálogo com o termo “governança de aparência”,¹ parte-se da constatação de que muitos órgãos públicos têm avançado no debate e na estruturação do art. 11 da nova Lei de Licitações e Contratos, em razão da existência de modelos de governança já amadurecidos no âmbito da Administração Pública, especialmente a partir das referências do Tribunal de Contas da União. Observa-se, contudo, maior dificuldade na implementação dos arts. 7º e 169, que exigem maturidade institucional para identificar agentes essenciais, desenvolver competências, distribuir responsabilidades e estruturar controles proporcionais aos riscos. O artigo sustenta que controles excessivos, sobrepostos e orientados pela desconfiança revelam a persistência de uma cultura administrativa vinculada à lógica da Lei nº 8.666/1993, incompatível com os princípios de eficiência, planejamento, segregação de funções, gestão de riscos e governança que informam a Lei nº 14.133/2021. A partir do Modelo das Três Linhas do Institute of Internal Auditors, da Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026 e da literatura sobre assessoramento jurídico nas linhas de defesa, defende-se que gestão, assessoramento jurídico, controle interno e auditoria devem atuar de forma coordenada, complementar e proporcional, sem substituição de papéis. Conclui-se que a verdadeira maturidade em governança não se revela pela multiplicação de instâncias de controle, mas pela capacidade institucional de produzir decisões qualificadas, com riscos aceitáveis, responsabilidades claras e geração efetiva de valor público.

Palavras-chave: Governança pública. Contratações públicas. Lei nº 14.133/2021. Três linhas. Controle interno. Gestão de riscos. Segurança jurídica.

¹ “Governança de aparência – entendido como o conjunto de arranjos institucionais que privilegia a forma, a visibilidade e a conformidade externa, em detrimento da transformação substantiva dos processos decisórios e dos resultados da ação pública” (Lemos Junior; Stroppa, 2026).

Sumário: **1** Introdução – **2** O art. 11 e a maturidade institucional da governança – **3** O art. 7º como dimensão humana da governança – **4** O art. 169 e a necessidade de controles proporcionais aos riscos – **5** A cultura da desconfiança e a fictícia segurança jurídica – **6** O Modelo das Três Linhas e a organização das responsabilidades – **7** A Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026 e a delimitação entre jurídico, controle interno e gestão – **8** Quem avalia a segunda linha no modelo das três linhas? – **9** Governança além do controle – **10** Colaboração como mecanismo de governança nas contratações públicas – **11** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Há expressões que nomeiam inquietações que já carregávamos antes mesmo de encontrarmos as palavras certas. Foi essa a sensação provocada pela ideia de “governança de aparência”, desenvolvida por Lemos Junior e Stroppa (2026) ao analisarem o mito das políticas de integridade e seus custos transacionais nas contratações públicas. A expressão desloca o olhar e nos obriga a perguntar se os mecanismos criados para demonstrar governança efetivamente melhoram a tomada de decisão e os resultados das contratações ou apenas ampliam a aparência de conformidade e os custos transacionais.

Essa provocação dialoga diretamente com uma inquietação amadurecida a partir da experiência de ministrar aulas em órgãos de diferentes regiões do país e do debate com gestores e operadores das contratações que atuam em processos de trabalho cada vez mais engessados em nome da conformidade normativa. Há, sem dúvida, um esforço institucional crescente para estruturar o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Os órgãos têm falado de governança, planejamento, plano de contratações anual, alinhamento estratégico, sustentabilidade, indicadores, instâncias colegiadas e mecanismos decisórios mais organizados, movimento relevante que deve ser reconhecido por representar passo estruturante para o direcionamento e o monitoramento da função compras na Administração Pública.

Ocorre que, ao mesmo tempo em que se percebe certa familiaridade com o art. 11 da Lei, observa-se maior dificuldade na estruturação de dois outros dispositivos igualmente centrais: o art. 7º e o art. 169 da Lei nº 14.133/2021. Essa assimetria se deve, em grande medida, ao fato de que o art. 11 encontrou terreno institucional relativamente mais preparado, por dialogar com modelos de governança que já vinham sendo amadurecidos no Brasil, especialmente no âmbito do Tribunal de Contas da União, a partir da consolidação de mecanismos de liderança, estratégia

e controle voltados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública (TCU, 2015; TCU, 2020).

Já os arts. 7º e 169 exigem algo mais desafiador. O primeiro exige que a Administração reconheça a dimensão humana da governança, isto é, identifique, designe, qualifique e crie incentivos institucionais aos agentes que desempenham funções essenciais nas contratações. O segundo exige que a Administração estruture práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, organizadas em linhas de defesa, com controles proporcionais aos riscos envolvidos (Brasil, 2021).

A partir dessa premissa, a tese central deste artigo é que a Lei nº 14.133/2021 exige um modelo de governança das contratações que vá além do controle. A questão central está em dimensionar os controles em articulação com os demais mecanismos estruturantes da governança, qualificando sua função no processo decisório. A provocação que se impõe, nesse contexto, é direta: estamos amadurecendo a governança das contratações ou apenas sofisticando ritos de autoproteção institucional, desconsiderando que a conformidade do processo deve dialogar com eficiência, planejamento, proporcionalidade, segregação de funções, sustentabilidade e resultados?

Como já anunciado, esta reflexão é provocada pela leitura de Lemos Junior e Stroppa (2026), especialmente a partir da crítica dos autores à chamada “governança de aparência”. Por isso, antes de avançar, recomendo fortemente a leitura do texto original, que constitui a base inspiradora deste artigo, inclusive no diálogo com parte de suas referências bibliográficas. Minha pretensão aqui não é reivindicar originalidade absoluta dos argumentos, mas ressoar, a partir de uma experiência prática e vivenciada, as inquietações de muitos agentes que atuam no sistema de contratações públicas e que já perceberam que mais controle nem sempre significa mais segurança e que mais conformidade aparente nem sempre significa melhor gestão pública.

2 O art. 11 e a maturidade institucional da governança

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os objetivos do processo licitatório, entre eles assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, evitar contratações com sobrepreço ou superfaturamento

e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021). O parágrafo único do referido dispositivo atribui à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações, impondo-lhe o dever de 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, entre outros, promover um ambiente íntegro e confiável,

A formulação legal dialoga com a concepção de governança pública difundida pelo Tribunal de Contas da União, segundo a qual a governança envolve mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020). No campo das contratações públicas, o TCU compreende a governança como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para que as contratações agreguem valor à organização, com riscos aceitáveis (TCU, 2024b).

Essa aproximação explica, em parte, por que o art. 11 encontrou ambiente mais receptivo. O debate sobre governança das aquisições não começou com a Lei nº 14.133/2021. Em 2015, o TCU já havia destacado, em levantamento sobre governança pública e governança e gestão das aquisições, deficiências relevantes na Administração Pública, inclusive quanto à capacidade de liderança, estratégia, gestão de riscos, auditoria interna e retenção de talentos necessários à boa gestão (TCU, 2015).

Nesse percurso, o art. 11 incorporou uma linguagem que já vinha sendo amadurecida por recomendações, referenciais e boas práticas voltadas a avaliar, direcionar e monitorar as contratações. Contudo, há distância significativa entre declarar governança e governar efetivamente. A governança não se sustenta apenas por colegiados, políticas, planos, fluxos e formulários. Ela exige capacidade institucional para transformar diretrizes em decisões concretas, monitorar resultados, corrigir rumos e distribuir responsabilidades de modo compatível com a natureza dos riscos.

Esse ponto é decisivo, pois o art. 11 não pode ser compreendido como uma cláusula estética da nova Lei, voltada apenas à criação de instrumentos formais de governança. Trata-se de verdadeiro dever jurídico atribuído à alta administração (Justen Filho, 2021), cujo sentido somente se completa quando articulado com o art. 7º, que trata dos agentes essenciais, e com o art. 169, que trata das linhas de defesa, da gestão de riscos e do controle preventivo (Brasil, 2021).

3 O art. 7º como dimensão humana da governança

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre a designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à execução da Lei. O dispositivo estabelece critérios relacionados ao vínculo com a Administração, à compatibilidade das atribuições, à formação ou qualificação e à ausência de vínculos que possam comprometer a imparcialidade (Brasil, 2021). Embora muitas vezes tratado como dispositivo meramente operacional, o art. 7º possui densidade estratégica.

Na linha do que se afirmou anteriormente, a governança das contratações não se realiza sem pessoas. Contratações públicas são conduzidas por agentes inseridos em estruturas organizacionais específicas, submetidos a pressões de prazo, volume, responsabilização, assimetria de informações e complexidade normativa. Por isso, a escolha de quem atua nas funções essenciais, inclusive nas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, não pode ser reduzida à mera indicação formal de nomes, sem critérios, qualificação e condições institucionais de atuação.

O art. 7º exige que a Administração conheça sua própria força de trabalho alocada nas contratações, em diálogo com o art. 169 da Lei nº 14.133/2021. Exige que identifique competências necessárias para operar as funções de primeira, segunda e terceira linha; estabeleça critérios de designação; promova capacitação e desenvolvimento; preserve a segregação de funções; e assegure condições institucionais para que os agentes atuem com técnica e responsabilidade. Uma governança que não sabe quem são seus agentes essenciais, quais competências precisam dominar, quanto tempo permanecem nas funções, como são capacitados e como são protegidos contra a rotatividade excessiva tende à formalidade, não à maturidade institucional.

O Acórdão nº 1.917/2024-TCU-Plenário reforça essa compreensão ao orientar que, no exame dos processos de controle externo envolvendo certames licitatórios regidos pela Lei nº 14.133/2021, seja verificada a designação de agentes de contratação ou pregoeiros conforme os comandos legais aplicáveis, bem como avaliada eventual culpa *in eligendo* da autoridade responsável pela designação, nos termos dos arts. 7º e 11 da Lei (TCU, 2024a).

A mensagem é relevante porque evidencia que a governança das contratações se inicia na decisão institucional sobre quem conduzirá o processo, como

esse agente será formado, quais instrumentos orientarão sua atuação, que tempo terá para consolidar experiência e de que maneira a alta administração monitorará a qualidade do processo decisório, conectando pessoas, processos e estruturas de governança.

Esse é um ponto especialmente sensível nos órgãos públicos, uma vez que o que se vê na prática, em muitos casos, é a elaboração de políticas de governança, a aprovação de planos, a instituição de colegiados e a construção de fluxos formais, ao mesmo tempo em que se mantêm equipes instáveis, agentes sem formação adequada, rotatividade excessiva², acúmulo de funções e ausência de critérios objetivos para designação e permanência nas funções essenciais. Com isso, a governança se apresenta bem no papel e, muitas vezes, nas autoavaliações de maturidade, mas revela fragilidades relevantes na execução.

Não por acaso, a Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026, que será abordada mais detalhadamente adiante, chama atenção para esse aspecto ao reconhecer que a rotatividade excessiva de servidores e empregados públicos em funções estratégicas relacionadas às contratações compromete a continuidade administrativa, fragiliza a governança, eleva o risco de falhas procedimentais e reduz a eficiência e a qualidade das decisões administrativas. O documento também reforça que a adequada implementação da Lei nº 14.133/2021 pressupõe equipes técnicas estáveis, capacitadas e com tempo mínimo de permanência suficiente para assimilação normativa, consolidação de rotinas e amadurecimento institucional, além de recomendar medidas voltadas à valorização, qualificação, capacitação prévia e formação continuada dos agentes que atuam nas funções essenciais do processo de contratação (Atricon; IRB, 2026).

4 **O art. 169 e a necessidade de controles proporcionais aos riscos**

Se o art. 7º revela a dimensão humana da governança, o art. 169 explicita sua dimensão sistêmica, determinando que as contratações públicas se submetam a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo,

² No período de janeiro de 2020 a dezembro de 2023, a rotatividade de servidores dos setores de compras superou a de outros setores em 52,4%, de acordo com o Relatório CGU 1573338. Disponível em: Relatório – Relatórios de Auditoria da CGU. Acesso em: 22 maio 2026.

inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, além do controle social e das linhas de defesa previstas na própria Lei (Brasil, 2021).

O art. 169 representa uma ruptura importante com a cultura de controle meramente formal, exigindo que os órgãos públicos estruturem controles proporcionais aos riscos, diferenciando situações, objetos, valores, complexidades e impactos. Essa lógica é reforçada pelo §1º do próprio dispositivo, ao determinar que a implementação dessas práticas considere custos e benefícios, e dialoga com diretrizes já presentes no Decreto-Lei nº 200/1967 e na Lei nº 13.460/2017, que orientam a simplificação de processos e a eliminação de controles ou exigências cujo custo seja superior ao risco envolvido (Brasil, 1967; Brasil, 2017; Brasil, 2021). A gestão de riscos, nessa perspectiva, deve deixar de ser tratada como mero anexo burocrático do processo e passar a ser compreendida como metodologia de inteligência das contratações, capaz de identificar eventos que possam comprometer os objetivos do processo licitatório e da execução contratual, avaliar sua probabilidade e impacto, definir controles ou respostas proporcionais e monitorar resultados (TCU, 2024b).

Esse talvez seja um dos maiores desafios culturais da Lei nº 14.133/2021. O novo regime exige controle, mas controle inteligente: preventivo, proporcional, orientado a riscos e capaz de agregar qualidade ao processo decisório. A Lei não autoriza que todo processo seja tratado como fraude em potencial, nem que segurança jurídica seja confundida com multiplicação de assinaturas, manifestações, carimbos e devoluções sucessivas. Isso, definitivamente, não dialoga com os princípios e a orientação para resultados incorporados ao texto legal.

Desse modo, o art. 169 deve ser compreendido como uma diretriz sobre como a organização pensa seus riscos e distribui responsabilidades, e não apenas como uma regra destinada a verificar se o processo passou por todas as instâncias previstas. A maturidade em governança e gestão de riscos exige que as instâncias certas atuem no momento adequado, com a profundidade necessária, sobre os riscos relevantes, sem substituir ou sobrepor as responsabilidades da gestão.

5 A cultura da desconfiança e a fictícia segurança jurídica

Durante décadas, e ainda hoje, a operação das contratações públicas tem sido marcada por uma lógica em que segurança é frequentemente confundida com formalismo ou com a disposição do “controle pelo controle”, isto é, com a

instituição de controles compensatórios diante das fragilidades do próprio processo e do excesso de normatização (Brito, 2020). Nessa lógica, o controle passa a ser associado à repetição, e a multiplicidade de manifestações, muitas vezes, é percebida como espécie de blindagem institucional. Como alertam Lemos Junior e Stroppa (2026), a proliferação de estruturas formais, quando dissociada da efetividade, pode reforçar uma governança performática e defensiva, mais preocupada em demonstrar conformidade do que em qualificar a decisão pública.

Essa cultura se relaciona a um ambiente, não raro, marcado pela baixa qualificação das funções operacionais e de gestão, sem a formação ou a competência exigida para o exercício adequado da função compras; pelo fortalecimento das funções de controle; pela baixa tolerância ao erro e à responsabilização; pela insegurança gerada pelo excesso de normativos; e pela atuação, muitas vezes retrospectiva, dos órgãos de controle. A permanência dessa lógica no atual regime jurídico das contratações, contudo, compromete a racionalidade da Lei nº 14.133/2021 e o paradigma da governança, cuja gênese está associada ao fortalecimento das capacidades institucionais, à melhoria do desempenho e à colaboração orientada à geração de valor público (Martins; Marini, 2014).

A cultura defensiva associada à Lei nº 8.666/1993 ainda se revela quando controles continuam a operar sob a lógica da desconfiança permanente ou “em nome de uma fictícia segurança jurídica”, ainda que com a nova Lei citada no rodapé dos documentos. Nesses casos, o controle deixa de ser orientado pelos princípios que informam a Lei nº 14.133/2021, como eficiência, eficácia, celeridade, segregação de funções, planejamento, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade (Brasil, 2021), e passa a funcionar como mecanismo de transferência de responsabilidade ou ritual de autoproteção, fenômeno que a literatura recente associa ao aumento de custos transacionais e à redução da capacidade decisória da Administração (Lemos Junior; Stroppa, 2026).

Nessa perspectiva, a segurança jurídica almejada por todos deve ser construída a partir da coerência da instrução, da rastreabilidade das escolhas, da proporcionalidade dos controles e da clareza sobre quem instrui, quem decide, quem verifica e quem avalia. Em outras palavras, depende de papéis e responsabilidades bem definidos, com cada agente assumindo aquilo que lhe cabe, em um sistema composto por mecanismos capazes de avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade do processo de contratação e dos respectivos contratos. Nesse sentido, o Manual de Licitações e Contratos do TCU destaca que a clareza sobre as

atribuições dos atores envolvidos no metaprocesso de contratação evita duplicação de esforços, lacunas de responsabilidade e conflitos, contribuindo para a eficiência e a qualidade do processo decisório (TCU, 2025).

6 O Modelo das Três Linhas e a organização das responsabilidades

O Modelo das Três Linhas, desenvolvido pelo *Institute of Internal Auditors (IIA)*, oferece uma chave relevante para compreender a arquitetura de responsabilidades exigida pelo art. 169 da Lei nº 14.133/2021. O modelo parte da premissa de que as organizações precisam de estruturas e processos eficientes e eficazes para atingir objetivos, fortalecer a governança e gerenciar riscos (IIA, 2020). Sua contribuição afasta a ideia de que controles devam funcionar como barreiras sucessivas, estanques e cumulativas, mas, sobretudo, como um sistema inteligente capaz de entregar os melhores resultados prometidos pelo paradigma da governança.

Na organização do sistema de controles internos, o IIA enfatiza que os papéis de primeira e segunda linhas se situam no âmbito da gestão, enquanto a terceira linha deve preservar independência para oferecer avaliação e assessoria objetivas (IIA, 2020). Aplicando essa lógica às contratações públicas, a primeira linha é integrada pelos agentes que atuam diretamente na gestão das contratações: unidades demandantes, equipes de planejamento, agentes de contratação, gestores e fiscais contratuais, e demais agentes operacionais que atuam na linha de frente do processo de contratação e da execução contratual (Brasil, 2021).

A segunda linha, em linha com a previsão legal, é composta pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade. Sua função é orientar, assessorar, monitorar, avaliar preventivamente, apoiar a gestão de riscos e verificar a conformidade, sem capturar a decisão de gestão nem se transformar em instância de instrução processual (Brasil, 2021; IIA, 2020; Franco Neto, 2022; Atricon; IRB, 2026).

Segundo o IIA, os papéis de segunda linha podem abranger funções especializadas de apoio, orientação, monitoramento, análise, questionamento e reporte sobre temas relacionados ao gerenciamento de riscos. Essas funções podem se concentrar em objetivos específicos, além da conformidade normativa, como sustentabilidade, segurança da informação, avaliação da qualidade e gestão de riscos. Embora apoiem e questionem a primeira linha, permanecem no âmbito da

gestão, não se confundindo com a avaliação independente própria da terceira linha (IIA, 2020).

A partir dessa compreensão, nada impede que o órgão estruture e regule, nos termos do art. 169, §1º, da Lei nº 14.133/2021, mais de uma unidade com atribuições de controle interno. O que o Modelo das Três Linhas pressupõe é clareza funcional, coordenação e ausência de sobreposição indevida. A multiplicidade de unidades deve estar amparada em regulamentação interna, com definição objetiva de competências, fluxos de comunicação, critérios de atuação e preservação da independência da auditoria interna. Sem isso, novas unidades podem deixar de representar aprimoramento institucional e converter-se em mais uma camada redundante de controle.

A terceira linha, na literalidade do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, é referida como integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.³ No diálogo com o Modelo das Três Linhas do IIA, contudo, essa linha deve ser compreendida como função de auditoria interna, com independência e objetividade para avaliar a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles, sem assumir decisões ou ações próprias da gestão (Brasil, 2021; IIA, 2020; Franco Neto, 2022).

7 **A Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026 e a delimitação entre jurídico, controle interno e gestão**

À luz desse desenho das linhas de controle, a Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026, ao tratar das contratações públicas sob a égide da Lei nº 14.133/2021, reforça a necessidade de consolidação de modelos de governança, com especial atenção à atuação coordenada das instâncias responsáveis pelo controle interno e à distinção entre as funções de assessoramento jurídico e de controle interno (Atricon; IRB, 2026).

O documento destaca o papel ativo da alta administração na governança das contratações, especialmente quanto ao funcionamento integrado das estruturas responsáveis pelo planejamento, pela gestão de riscos e pelo controle interno.

³ Este artigo registra ressalva crítica quanto à literalidade do art. 169, §3º, III, da Lei nº 14.133/2021, na parte em que inclui o tribunal de contas na terceira linha de defesa. Adota-se aqui o entendimento metodológico do Modelo das Três Linhas do IIA, segundo o qual a terceira linha é formada pela auditoria interna da organização. Os tribunais de contas exercem papel essencial no controle das contratações públicas, mas não integram o sistema de controles internos do órgão ou entidade controlada, pois exercem controle externo nos termos constitucionais (Brasil, 1988).

Também ressalta a necessidade de equipes técnicas estáveis, capacitadas e com tempo mínimo de permanência suficiente para assimilação normativa, consolidação de rotinas e amadurecimento institucional (Atricon; IRB, 2026).

Um dos pontos mais relevantes da Nota Técnica está na recomendação de adoção formal do Modelo das Três Linhas, com definição clara de papéis, responsabilidades e canais de comunicação. A Nota também recomenda a capacitação dos servidores de cada linha, a regulamentação do escopo do controle interno nas contratações e a adoção de critérios objetivos para seleção dos processos a serem revisados, considerando valor, complexidade, impacto e relevância para o interesse público (Atricon; IRB, 2026).

Especialmente quanto aos papéis e responsabilidades da segunda linha, a orientação é oportuna e fundamental porque afasta dois extremos. De um lado, a ideia de que o jurídico é quem dita a contratação. De outro, a ideia de que o controle interno é mero conferente documental ou instância instrutória. Ambos possuem função relevante, mas nenhum deles deve ocupar o lugar da gestão.

Seguindo a lógica recomendada por meio do Enunciado 24 da Nota,⁴ a assessoria jurídica deve concentrar-se na análise legal dos atos administrativos, com base em critérios jurídicos e nos aspectos técnico-jurídicos relevantes. À unidade de controle interno, por sua vez, cabe apoiar, monitorar, orientar, avaliar a aderência a normas de governança, integridade e desempenho institucional, além de apontar fragilidades que demandem aperfeiçoamento dos processos, “inclusive examinando a suficiência, qualidade e coerência das manifestações jurídicas” (Atricon; IRB, 2026).

A distinção encontra reforço no art. 15 do Decreto nº 11.246/2022, reproduzido pelo Manual de Licitações e Contratos do TCU, ao prever que a solicitação de auxílio ao órgão de assessoramento jurídico deve conter, de forma clara e individualizada, a dúvida jurídica a ser dirimida, enquanto a unidade de controle interno deve se manifestar sobre aspectos de governança, gerenciamento de riscos e

⁴ ENUNCIADO 24. A atuação da assessoria jurídica e do controle interno deve ocorrer de forma coordenada, porém com atribuições distintas e complementares. Compete à assessoria jurídica a análise da conformidade legal dos atos administrativos, com base em critérios jurídicos e técnicos com repercussão jurídica. Ao controle interno, por sua vez, cabe avaliar a aderência desses atos não apenas às normas de governança, integridade e desempenho institucional, mas também aos preceitos legais e normativos, inclusive examinando *a suficiência, a qualidade e a coerência das manifestações jurídicas emitidas* (grifo nosso). Essa atuação integrada, mas crítica, do controle interno reforça a cultura de integridade, evita a *captura técnica de funções essenciais* e amplia a segurança jurídica e administrativa das decisões públicas.

controles internos administrativos da gestão de contratações (Brasil, 2022; TCU, 2024b).

Diante, portanto, da escassez de referenciais normativos sobre a distinção entre assessoramento jurídico e controle interno, a Nota Técnica Atricon-IRB nº 01/2026 deve ser compreendida como chamado à maturidade institucional: definir papéis, evitar sobreposição, capacitar agentes, estabelecer critérios objetivos de revisão e calibrar controles ao risco. Sua contribuição mais relevante está em deslocar o controle de uma lógica meramente formal ou defensiva para uma lógica de governança, na qual cada linha atua de forma coordenada, proporcional e orientada à melhoria do processo de contratação pública.

8 Quem avalia a segunda linha no modelo das três linhas?

Diante do exposto até aqui, especialmente quanto aos controles proporcionais aos riscos e à delimitação das responsabilidades entre as linhas de defesa, surge uma questão sensível para a maturidade da governança: quem avalia a segunda linha? A pergunta é relevante porque a segunda linha, ao mesmo tempo em que apoia, orienta, monitora e verifica a conformidade dos atos, também deve ter sua própria atuação acompanhada, avaliada e aperfeiçoada.

Essa questão ganha especial relevância quando se observa a posição do assessoramento jurídico nas contratações públicas, seja pelo papel ampliado e transversal que a Lei nº 14.133/2021 conferiu à assessoria jurídica no procedimento da contratação pública (Franco Neto, 2022; Bragagnoli, 2025), seja pelo histórico do controle na Administração Pública, que por muito tempo atribuiu ao jurídico a função simbólica de barreira de proteção contra ilegalidades. Essa percepção, contudo, precisa ser revisitada à luz do Modelo das Três Linhas para que o parecer jurídico seja compreendido como instrumento qualificado de apoio à decisão administrativa, e não como instância geral de blindagem da contratação.

Em uma governança com processos, estruturas, papéis e responsabilidades bem definidos, as unidades de segunda linha devem atuar dentro dos limites estabelecidos, sem absorver funções de outras linhas e sem desempenhar atribuições próprias da auditoria interna. Essa distorção é recorrente em órgãos que ainda não possuem unidades de controle interno estruturadas, nos quais o jurídico passa a suprir lacunas relacionadas à conformidade, à gestão de riscos e ao controle preventivo. Também se manifesta quando, mesmo havendo controle

interno instituído, continuam a demandar, do jurídico, análises que extrapolam a conformidade legal e técnico-jurídica, ou quando o próprio jurídico avoca papéis de controle interno, desconsiderando controles já regulamentados e executados por outras unidades da segunda linha.

A tensão apontada acima pode ser observada, por exemplo, em órgãos do Poder Judiciário que, após a organização da auditoria interna sob a forma de sistema e a aprovação das Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud, pelas Resoluções CNJ nº 308 e nº 309, ambas de 2020, passaram a enfrentar lacunas processuais na organização das funções de segunda linha (CNJ, 2020a; CNJ, 2020b).

Nesse contexto, Franco Neto (2022) destaca a necessidade de delimitar os parâmetros de atuação do assessoramento jurídico, especialmente para evitar confusão com as áreas técnicas e sobreposição com outros atores de controle. Essa preocupação ganha ainda mais relevância diante da configuração assumida pela Lei nº 14.133/2021, que, embora inspirada no Modelo das Três Linhas do IIA, inseriu assessoramento jurídico e controle interno na segunda linha sem delimitar suficientemente o alcance dessas funções e sem diferenciar, de modo claro, controle interno e auditoria interna. Como aponta a literatura recente, essa zona de indeterminação pode gerar obscuridade na distribuição de competências, repetição de tarefas, manifestações contraditórias e risco de transmutação do controle interno em instância consultiva ou jurídica (Pereira *et al.*, 2024).

Observadas essas balizas, em especial quanto à estruturação do modelo de governança e do sistema de controles internos, a avaliação da segunda linha pode ocorrer em diferentes níveis, com naturezas distintas. No plano da governança, pela alta administração; e, de forma independente e sistêmica, pela auditoria interna. De outro modo, à luz do Enunciado 24 da Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026, a atuação jurídico-consultiva também poderá ser examinada pela unidade de controle interno, no âmbito da própria segunda linha, quanto à suficiência, à qualidade e à coerência das manifestações jurídicas emitidas (Atricon; IRB, 2026).

No plano da governança, considerando as diretrizes e os mecanismos recomendados para a estruturação da governança das contratações, especialmente aqueles voltados a avaliar, direcionar e monitorar a gestão, cabe à alta administração acompanhar se os controles internos instituídos, inclusive a função jurídico-consultiva enquanto componente da segunda linha, contribuem efetivamente para a melhoria do processo decisório, a redução de retrabalho, a padronização de

entendimentos e a mitigação de riscos relevantes (TCU, 2020; TCU, 2024b). Nesse nível, avalia-se, por exemplo, se a atuação está aderente ao modelo de governança instituído, se respeita os limites de sua função e se contribui para os objetivos do processo de contratação. Essa avaliação deve dialogar com a gestão por competências e com os indicadores de desempenho definidos para o monitoramento da eficiência, da eficácia e da efetividade das contratações, nos termos do art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

É nesse ponto que a Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026 introduz uma questão particularmente relevante. O Enunciado 24 reconhece que o controle interno, situado na mesma segunda linha do assessoramento jurídico, não deve atuar como mero conferente documental nem permanecer passivo diante das manifestações jurídicas. Ao atribuir-lhe atuação crítica e integrada, voltada à verificação da aderência do processo ao sistema de governança, integridade e desempenho institucional, a Nota amplia o debate sobre os limites entre análise jurídica, controle interno e gestão. Essa leitura dialoga com a compreensão de que nem toda exigência prevista na Lei nº 14.133/2021 deve ser tratada como matéria jurídico-consultiva, pois a presença de um comando legal não transforma automaticamente sua verificação substancial em juízo jurídico, especialmente quando estiverem em causa aspectos técnicos, administrativos, gerenciais ou de conveniência e oportunidade (AGU, 2023).

É importante tecer alguns comentários nesse sentido, já que Lei nº 14.133/2021 contém comandos claros que estruturam deveres de gestão, planejamento, governança, desempenho e controle. O alinhamento da necessidade às diretrizes estratégicas, a aderência ao plano de contratações anual, a análise de riscos, o levantamento de requisitos e de soluções de mercado, a pesquisa de preços, a avaliação de sustentabilidade, a gestão por competências, a definição de controles internos e a mensuração dos resultados pretendidos são temas que dialogam diretamente com governança e gestão de riscos. O próprio Estudo Técnico Preliminar evidencia essa distinção: há itens obrigatórios, que fundamentam a contratação, mas há outros que a qualificam, cuja suficiência técnica, econômica e gerencial de seu conteúdo pertence, em regra, ao campo da gestão e de áreas especializadas.

De todo modo, quando o Enunciado 24 da Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026 menciona o exame, pelo controle interno, da suficiência, qualidade e coerência das manifestações jurídicas, esse exame deve ser compreendido

em chave funcional. Não se trata de revisar o mérito jurídico do parecer, mas de verificar se a manifestação jurídica cumpriu adequadamente seu papel no sistema de governança: se enfrentou os riscos jurídicos relevantes, se dialogou com os elementos essenciais da instrução, se respeitou os limites entre juridicidade e mérito técnico-gerencial e se não capturou decisões próprias da primeira linha.

Ainda assim, a orientação exige cautela. O exame da suficiência, da qualidade e da coerência das manifestações jurídicas pelo controle interno não deve ser compreendido como revisão recursal do parecer ou substituição do juízo técnico-jurídico da assessoria. A avaliação de aderência dos atos às normas de governança, integridade e desempenho institucional também não deve ser confundida com a função da auditoria interna, cuja atuação deve avaliar, de forma independente, o funcionamento desse arranjo institucional, inclusive a interação entre jurídico, controle interno e gestão, em perspectiva sistêmica, sem assumir atividades de assessoramento jurídico, controle prévio ou cogestão.

No Modelo das Três Linhas do IIA, a independência da auditoria em relação à gestão confere maior grau de objetividade e confiança quando comparada às funções de primeira e segunda linha (IIA, 2020). Nessa perspectiva, a auditoria deve olhar menos para o parecer isolado e mais para o funcionamento institucional que o produz e o utiliza. A pergunta central não é apenas se determinado parecer está certo ou errado, mas se o modelo de assessoramento jurídico e de controle interno contribui para contratações mais qualificadas, eficientes e eficazes.

Nesse plano, o foco deve recair sobre as disfunções do sistema: por que a primeira linha transfere decisões ao jurídico? Por que o parecer passou a validar ou sugerir aspectos técnicos que cabem à primeira linha? Por que controles de segunda linha já instituídos não são considerados pelo jurídico, reportando-o ao nível de terceira linha de controle? Em que medida o exame das manifestações jurídicas pelo controle interno aprimora o sistema de controles ou apenas acrescenta nova camada de revisão formal? Trata-se de distinção que ainda demanda reflexão institucional. A resposta exige regulamentação clara, critérios objetivos de atuação, canais de comunicação e maturidade na aplicação do Modelo das Três Linhas, como bem informa a Nota Técnica Atricon/IRB 01/2026.

9 Governança além do controle

Ir além do controle não significa reduzi-lo. Significa qualificá-lo. Significa compreender que eficiência e segurança jurídica não são categorias opostas.

Processos claros, papéis definidos, critérios de revisão objetivos, plano de tratamento de riscos do macroprocesso bem construídos e agentes capacitados produzem mais segurança jurídica do que fluxos baseados em desconfiança generalizada.

Um órgão maduro em governança e gestão de riscos deve ser capaz de responder a perguntas simples, mas profundas: quais contratações exigem maior nível de controle preventivo? Quais podem seguir fluxo simplificado? Quais objetos são recorrentes e permitem pareceres referenciais, modelos padronizados ou orientações gerais? Quais riscos justificam atuação prévia da unidade de controle interno? Em quais hipóteses a assessoria jurídica deve aprofundar a análise técnico-jurídica? Quais indicadores demonstram que o processo de contratação está melhorando? Qual é a taxa de retrabalho? Qual o percentual de processos retorna às unidades demandantes para ajustes? Quais falhas se repetem? Qual unidade precisa de capacitação? Qual etapa do processo concentra gargalos? Qual risco se materializou na execução contratual?

Essas perguntas revelam que o art. 169 não é apenas um dispositivo sobre controle. É um dispositivo sobre inteligência institucional, que exige que o órgão abandone a lógica do “todos conferem tudo” e avance para a lógica do “cada linha atua de modo coordenado, proporcional e orientado a riscos”.

Observado o percurso desenvolvido nas seções anteriores, a maturidade do art. 11 somente se revela plenamente quando o órgão consegue estruturar adequadamente o art. 7º e o art. 169. Ou seja, quando consegue identificar seus agentes essenciais, desenvolver competências, inclusive aquelas de segunda e de terceira linha, estabilizar equipes, definir responsabilidades, organizar controles em camadas, estabelecer critérios proporcionais ao risco e monitorar resultados.

A governança de aparência se contenta com colegiados, normativos, fluxos e formulários. A governança real pergunta se esses mecanismos melhoram a decisão, reduzem retrabalho, qualificam a instrução, mitigam riscos, distribuem responsabilidades, protegem os agentes e entregam valor público. Essa distinção retoma, em chave própria, a crítica de Lemos Junior e Stroppa (2026) à conformidade simbólica: a Lei nº 14.133/2021 não pede controle pelo controle; pede governança capaz de organizar controles para que a contratação pública funcione melhor.

Isso exige coragem institucional: admitir que nem todo processo precisa do mesmo rito; reconhecer que excesso de controle também gera risco; afirmar que

jurídico e controle interno não são instâncias substitutivas da gestão; exigir que a primeira linha assuma a qualidade da instrução desde o início; permitir que a terceira linha avalie o sistema sem ser capturada pela rotina operacional; e abandonar a cultura da desconfiança como método para construir confiança razoável como resultado.

10 **Colaboração como mecanismo de governança nas contratações públicas**

A essa altura, é preciso acrescentar um elemento que não é acessório, mas estruturante: a colaboração. Se a governança não pode ser reduzida ao controle, também não pode ser compreendida como um conjunto de decisões isoladas, tomadas por unidades fragmentadas. Na formulação de Humberto Falcão Martins e Caio Marini, a governança pública deve ser compreendida como processo de geração de valor público apoiado em capacidades e qualidades institucionais, colaboração e melhoria do desempenho. Governar, nessa perspectiva, é fortalecer capacidades, articular atores e orientar a ação pública para resultados capazes de gerar valor público sustentável (Martins; Marini, 2014).

Essa concepção é especialmente relevante para as contratações públicas. Se o paradigma burocrático privilegiava a autoridade, o procedimento e a conformidade formal, e se a Administração Pública Gerencial, associada à reforma gerencial do Estado brasileiro, enfatizou a eficiência, a autonomia gerencial, o controle por resultados e a melhoria do desempenho (Bresser-Pereira, 1996), o paradigma da governança acrescenta a colaboração como elemento essencial. Trata-se de articular capacidades institucionais diversas para que a contratação produza resultado útil, legítimo, sustentável e aderente à necessidade que lhe deu origem (Martins; Marini, 2014).

Há, nesse ponto, uma provocação necessária: o processo de contratação não gira, ou não deveria girar, em torno do controle, mas em torno de uma necessidade pública a ser atendida, e mais precisamente, se estamos falando de governança, em torno dos objetivos legais previstos no Art. 11. Os controles internos são indispensáveis, mas não são o centro do processo. O centro é a entrega do melhor resultado possível para que a gestão possa operar, prestar serviços, manter políticas públicas e responder às demandas institucionais. Quando essa perspectiva se perde, o processo passa a servir aos seus próprios ritos, e não à finalidade pública que justificou sua existência.

O gestor, nesse desenho, ocupa posição central na primeira linha. É ele, com sua equipe, quem conhece a necessidade, formula o problema, define a solução, acompanha a execução e responde pela entrega. A colaboração das demais linhas deve existir para qualificar essa entrega, prevenir riscos relevantes, corrigir fragilidades e apoiar a decisão, não para deslocar o foco da necessidade para o controle, nem para transformar a contratação em um percurso de validações sucessivas. A boa governança não esquece que o controle é meio; a entrega pública é o fim.

A Lei nº 14.133/2021 incorpora essa lógica colaborativa em diversos momentos. A fase preparatória exige planejamento, estudo técnico preliminar, definição adequada do objeto, estimativa de valor, análise de riscos e justificativas consistentes, o que demanda articulação entre unidade demandante, equipe de planejamento, áreas técnicas, orçamento, pesquisa de preços, sustentabilidade, gestão de riscos e demais unidades que detenham informações relevantes para a boa decisão. Na condução do procedimento, o agente de contratação atua com o auxílio de equipe de apoio; na execução, gestores e fiscais de contrato devem contar com suporte institucional e orientação adequada, inclusive das unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, quando houver dúvida jurídica, risco relevante ou necessidade de fortalecimento dos controles da execução (Brasil, 2021).

Também os colegiados de governança, quando bem estruturados, cumprem papel relevante nessa arquitetura colaborativa. Sua função não deve ser revisar indistintamente cada processo, mas apoiar a tomada de decisão, direcionar prioridades, monitorar indicadores, deliberar sobre riscos relevantes, estabelecer diretrizes e remover obstáculos institucionais que dificultem a entrega pública. Assim, contribuem para que a governança deixe de ser ritual e se torne capacidade organizacional.

Vista por essa perspectiva, a colaboração é um dos elementos que diferencia a governança substantiva da governança de aparência. Na governança de aparência, a multiplicidade de atores amplia ritos, manifestações e camadas de validação, sem coordenação. Na governança substantiva, a atuação conjunta melhora a decisão, reduz retrabalho, antecipa riscos e qualifica a entrega pública. A pergunta central deixa de ser “quem mais precisa assinar?” e passa a ser “quem precisa contribuir para que a decisão seja melhor, mais segura, mais eficiente e mais orientada ao valor público?” (Lemos Junior; Stroppa, 2026).

Em síntese, colaboração não é ornamento da governança. É condição para que a contratação pública cumpra sua finalidade. Mas ela só produz valor quando

preserva a centralidade da necessidade pública, reconhece e fortalece o papel do gestor na primeira linha, qualifica a atuação das instâncias de apoio e controle e mantém cada agente dentro do espaço institucional que lhe cabe.

11 Considerações finais

Feito esse percurso, a implementação da Lei nº 14.133/2021 exige mais do que adaptação formal de documentos, normas, fluxos e estruturas. Exige revisão da cultura administrativa que orienta as contratações públicas e compreensão de que governança se constrói pela articulação entre competências, controles proporcionais e colaboração responsável. Enquanto os órgãos avançam na estruturação do art. 11, é necessário reconhecer que a efetividade da governança depende da adequada implementação do art. 7º e do art. 169.

Sem agentes essenciais qualificados, estáveis e legitimamente designados, a governança se torna abstrata. Sem controles proporcionais aos riscos, a governança se torna aparência. Sem delimitação clara de papéis entre gestão, assessoramento jurídico, controle interno e auditoria, o sistema produz sobreposição, retrabalho e diluição de responsabilidades.

O desafio contemporâneo é compreender que a verdadeira segurança jurídica nasce de processos bem planejados, responsabilidades bem distribuídas, controles calibrados, decisões rastreáveis e agentes capacitados. Controles excessivos, sobrepostos e orientados pela desconfiança não representam maturidade institucional. Muitas vezes, revelam a permanência de uma cultura antiga, formalista e defensiva, incompatível com a lógica da Lei nº 14.133/2021.

Não se pode perder de vista, ainda, que o processo de contratação gira em torno de uma necessidade pública a ser atendida. O controle é indispensável, mas é meio. A entrega pública é o fim. A colaboração entre primeira, segunda e terceira linhas somente produz valor quando preserva essa centralidade, qualifica a decisão e fortalece a capacidade da gestão de entregar resultados.

A Administração Pública precisa ter coragem institucional para abandonar a ideia de que todos devem revisar tudo, de que segurança jurídica se mede pela quantidade de manifestações e de que o risco pode ser eliminado pela burocracia. Esse paradigma está ultrapassado e exige novas competências.

Governança, no fim, não é o nome bonito que damos ao controle. Governança é a capacidade institucional de produzir decisões melhores, com riscos

aceitáveis, responsabilidades claras e valor público demonstrável. A Administração que compreende isso deixa de operar pela aparência e começa, finalmente, a governar suas contratações.

Referências

ATRICON; IRB. *Nota Técnica Conjunta Atricon-IRB nº 01/2026*: enunciados técnico-orientadores e recomendações técnicas voltados ao aperfeiçoamento das contratações públicas, no contexto da Lei nº 14.133/2021, com especial enfoque na governança, no planejamento, no fortalecimento dos controles e na adoção de recursos tecnológicos. Brasília: Atricon; IRB, 2026. Disponível em: Nota Técnica Conjunta nº 01-2026 – Contratações Públicas (1).docx. Acesso em: 7 maio 2026.

BRAGAGNOLI, Renila. As cinco macrofunções da assessoria jurídica na Lei nº 14.133/21. *Observatório da Nova Lei de Licitações*, 18 ago. 2025. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2025/08/18/as-cinco-macrofuncoes-da-assessoria-juridica-na-lei-n-o-14-133-21/>. Acesso em: 25 maio 2026.

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. Acesso em: 11 maio 2026.

BRASIL. *Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022*. Regulamenta o disposto no §3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11246-27-outubro-2022-793362-publicacaooriginal-166361-pe.html>. Acesso em: 1º jun. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 1º jun. 2026.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 7 maio 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRITO, Isabella. *Governança em contratações públicas: a transformação passa pelos meios*. Portal L&C, 17 jul. 2020. Disponível em: [governanca-contratacoes-publicas-transformacao-passa-pelos-meios17082020.pdf](https://portal.lc.gov.br/governanca-contratacoes-publicas-transformacao-passa-pelos-meios17082020.pdf). Acesso em: 13 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 308, de 11 de março de 2020. Organiza as atividades de auditoria interna do Poder Judiciário sob a forma de sistema e cria a Comissão Permanente de Auditoria. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3288>. Acesso em: 11 maio 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 309, de 11 de março de 2020. Aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3289>. Acesso em: 11 maio 2026.

FRANCO NETO, Eduardo Grossi. Assessoria jurídica na Nova Lei de Licitações e as linhas de defesa. *Campo de Públicas: conexões e experiências*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 61-75, jul. 2022.

IIA – INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. *Modelo das Três Linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa*. Lake Mary: The Institute of Internal Auditors, 2020. Disponível em: [20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf](https://www.iaa.org/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf). Acesso em: 7 maio 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

LEMONS JUNIOR, Andryu; STROPPA, Christianne de Carvalho. Governança de aparência e valor público: o mito das políticas de integridade e os seus custos transacionais nas contratações públicas. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, v. 25, n. 291, p. 13-34, mar. 2026.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 130, p. 42-53, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/40/35>. Acesso em: 12 maio 2026.

PEREIRA, Juliana da Rocha; MUSSALAM, Juliana; FARIA VIANA, Kater Sâmla; LADEIRA DOS SANTOS, Waldir Jorge. Os desafios do controle interno no novo marco regulatório das contratações públicas. *Revista do TCU*, Brasília, v. 154, n. 1, p. 78-102, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.154.78-102. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2051>. Acesso em: 25 maio 2026.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.273/2015 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Processo TC 020.830/2014-9. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: [Acordao-1273-de-2015-Plenario.pdf](https://www.tcu.gov.br/portal/atos/acordao-1273-de-2015-plenario.pdf). Acesso em: 7 maio 2026.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.917/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Processo TC 027.907/2022-8. Brasília: TCU, 2024a. Disponível em: [01 – Acórdão PDF](https://www.tcu.gov.br/sites.tcu.gov.br/atos/acordao-1917-de-2024-plenario.pdf). sites.tcu.gov.br. Acesso em: 7 maio 2026.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos*: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2024b. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 7 maio 2026.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

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.