

Boletim de

LICITAÇÕES E CONTRATOS

SETEMBRO 2025 – Nº 245

**A NOVA MODELAGEM DE GOVERNANÇA NAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: APLICAÇÃO PRÁTICA
DOS MECANISMOS DA LEI Nº 14.133/2021**

*Rodrigo Silveira Diniz Machado,
Guilherme Silveira Diniz Machado,
Bruno Henrique Gomes Barbosa*

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

*No pregão eletrônico, a falta de publicação de reabertura da
sessão pública, via sistema, com indicação de data e hora viola
os princípios da publicidade e da transparência*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

*É inadequado o uso da modalidade pregão e do sistema de
registro de preços quando o objeto abarcar a aquisição e a
instalação de gerador fotovoltaico*

DÚVIDAS DOS ASSINANTES

*Lei nº 14.133 – Ata de registro de preços –
Prorrogação – Considerações*

**BOLETIM DE
LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Ano 21 | N. 245
Setembro de 2025

A versão digital está disponível para *download* no site: www.governet.com.br em "nossos produtos", "Revistas On-line"

GOVERNET EDITORA LTDA., 2025

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998).

Governet Editora Ltda.

Rua Waldemar Kost, 2170 - casa 11, Cond. Eldorado II,

Bairro: Hauer – CEP: 81630-180 – Curitiba – Paraná – Brasil

Tel. WhatsApp: (41) 998854870

CNPJ: 07.316.919/0001-38

IE: 90334795-38

Site: www.governet.com.br

e-mail: governet@governet.com.br

Os conceitos e opiniões contidos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Os acórdãos, resoluções e demais atos normativos correspondem às cópias obtidas junto aos respectivos tribunais ou se originam de publicações de seus julgados.

Editor responsável:	Ademar Aparecido Gimenes
Editores assistentes:	Brenia Diogenes Gonçalves dos Santos Leonardo Kominek Barrentin Fabiano da Silva
Projeto gráfico e capa:	Governet Editora Ltda.
Diagramação:	Kaaren Vieira Votri Kathllen Votri
Supervisão:	Edniril Vieira de Santana

Impressa no Brasil / Printed in Brazil
Distribuída em todo o território nacional

Governet –
Boletim de Licitações e Contratos. Ano 21, nº 245, setembro 2025.
Curitiba: Governet, 2025.
ISSN 1809-6646

1. Direito Administrativo. I. Governet
CDU: 35

SUMÁRIO

ARTIGOS E PARECERES

812 A NOVA MODELAGEM DE GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: APLICAÇÃO PRÁTICA DOS MECANISMOS DA LEI Nº 14.133/2021

Rodrigo Silveira Diniz Machado, Guilherme Silveira Diniz Machado, Bruno Henrique Gomes Barbosa

DECISÕES DOS TRIBUNAIS

826 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

É irregular a exigência editalícia que condicione a habilitação do licitante à apresentação de atestados comprovando a execução simultânea de 100% dos postos

833 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

É irregular a exigência de registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública como condição de habilitação de licitante, por falta de amparo legal

839 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

No pregão eletrônico, a falta de publicação de reabertura da sessão pública, via sistema, com indicação de data e hora viola os princípios da publicidade e da transparência

859 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Na contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, é obrigatória a elaboração de orçamento detalhado

874 TRIBUNAL DE CONTA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

É inadequado o uso da modalidade pregão e do sistema de registro de preços quando o objeto abarcar a aquisição e a instalação de gerador fotovoltaico

EMENTÁRIO

889 Mandado de segurança – Desclassificação de proposta

889 Procedimento licitatório – Encerramento – Convalidação – Não configuração

DÚVIDAS DOS ASSINANTES

892 Lei nº 14.133 – Ata de registro de preços – Prorrogação – Considerações

896 ÍNDICE CUMULATIVO

Governet[®]

A revista do administrador público

EDITORIAL

A administração pública brasileira tem passado, nos últimos anos, por um processo de transformação normativa e institucional que busca alinhar a gestão estatal às melhores práticas de governança, transparência e eficiência. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), representa um marco importante para modernizar e qualificar o processo de contratação pública no país.

A governança nas contratações públicas refere-se ao conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que orientam a atuação dos gestores para assegurar que os processos licitatórios e contratuais sejam conduzidos com integridade, eficiência, legalidade e foco na geração de valor público. Diferentemente da lógica meramente procedimental das normas anteriores, a nova modelagem traz uma abordagem mais sistêmica, prevenindo etapas que antecedem a licitação, como o planejamento das contratações e, também, mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados.

Entre as principais inovações está a instituição do Plano de Contratações Anual (PCA), que obriga os órgãos e entidades a planejar, com antecedência, suas demandas de bens, serviços e obras. Isso fortalece a previsibilidade, reduz a improvisação e promove maior eficiência no uso dos recursos públicos. Outro ponto de destaque é a valorização do controle preventivo, privilegiando práticas de compliance, auditorias internas e mecanismos de integridade, de modo a reduzir a dependência de controles meramente punitivos ou corretivos.

Diante desse cenário, o *Boletim Governet de Licitações e Contratos* do mês de setembro de 2025 tem início, na seção *Artigos e Pareceres*, com a contribuição de Rodrigo Silveira Diniz Machado, Guilherme Silveira Diniz Machado e Bruno Henrique Gomes Barbosa, intitulada *A nova modelagem de governança nas contratações públicas: aplicação prática dos mecanismos da Lei nº 14.133/2021*.

Em *Decisões dos Tribunais*, vale conferir a orientação do Tribunal de Contas da União sobre no sentido de ser irregular a exigência de registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública como condição de habilitação de licitante, por falta de amparo legal.

Boa leitura!

O editor.

INSTRUÇÕES PARA PUBLICAÇÃO

As Revistas Governet são periódicos mensais que divulgam trabalhos técnicos e científicos em diversas áreas de interesse da Administração Pública, especialmente aquelas relacionadas a Licitações e Contratos, Orçamento e Finanças, Convênios e Parcerias, Recursos Humanos e Administração Pública e Gestão Municipal. Os temas encampam as áreas do Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro, Contabilidade Pública, Economia e Administração Pública.

Os trabalhos encaminhados para publicação nos periódicos devem ser, preferencialmente, produções inéditas, podendo ter o formato de artigos, pareceres, notas técnicas, jurisprudência comentada, entre outros.

As colaborações podem ser enviadas em arquivo formato Word for Windows ou PDF, sem restrição de cópia, para o e-mail governet@governet.com.br, contendo as seguintes informações: nome, qualificação profissional e acadêmica, e-mail, endereço para correspondência, telefone e fotografia (opcional).

Os textos publicados devem ter conteúdo científico ou técnico, seguindo os padrões da ABNT, em especial a NBR 6023/2000, para referências. Recomenda-se que os artigos e pareceres tenham entre 10 e 35 laudas, sejam redigidos em fonte Times New Roman ou Arial, tamanho 12.

O conteúdo dos materiais enviados é de inteira responsabilidade de seus subscritores.

Caso o trabalho seja produzido em coautoria, todos os autores devem remeter suas autorizações separadamente, cada qual acompanhada das informações pessoais.

A licença para publicação da obra é feita de forma gratuita pelos autores. Em contrapartida, a Governet Editora remeterá ao autor um exemplar do boletim em que o texto foi publicado.

Para mais informações, entre em contato pelo telefone (41) 33285524 (41) 998854870, pelo e-mail governet@governet.com.br ou pelo site www.governet.com.br

COLABORADORES

ADILSON ABREU DALLARI

Professor titular de Direito Administrativo PUC-SP

ADRIANA MAURANO

Procuradora do Município de São Paulo, mestranda da Universidade Presbiteriana Mackenzie

ADRIANO SANT'ANA PEDRA

Doutorando em Direito Constitucional (PUC-SP), mestre em Direito Constitucional (Faculdade de Direito de Vitória – FDV-ES)

ADRIANO SOARES DA COSTA

Presidente do Instituto de Direito Público e Político (IDPP), advogado, consultor jurídico, palestrante, professor de Direito Eleitoral do Centro Universitário de Ciências Jurídicas (Cesmac/Alagoas)

AIRTON ROCHA NÓBREGA

Advogado no Distrito Federal, professor da Universidade Católica de Brasília (UCB) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

ALICE MARIA GONZALEZ BORGES

Advogada e consultora jurídica, professora coordenadora do curso de especialização em Direito Administrativo da Fundação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia

ANDRÉ LUIZ VINHAS DA CRUZ

Procurador do Estado de Sergipe, advogado e mestre em Direito, Estado e Cidadania pela Universidade Gama Filho (UGF-RJ)

ANDRÉ PORTELLA

Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Complutense de Madrid, professor da UFBA e do mestrado em Direito Público da Universidade Católica de Salvador, advogado

ANGÉLICA GUIMARÃES

Mestre em Direito Público pela UFPE/UCSAL, especialista em Direito Processual, especialista em Licitações e Contratos Administrativos, procuradora do município de Salvador, consultora jurídica de municípios, professora de Ciência Política da UNIME e Membro do IDAB

ANTONIO CARLOS ALENCAR CARVALHO

Procurador do Distrito Federal, advogado em Brasília

ANTÔNIO CARLOS ANDRADA

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, especialista em Direito Público, mestrando em Direito e Instituições Políticas

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

BENEDICTO TOLOSA FILHO

Advogado, especialista em Direito Público, consultor, professor e autor de diversas obras jurídicas

BRUNO JOSÉ RICCI BOAVENTURA

Advogado, especialista em Direito do Estado, com ênfase em Constitucional, pela Escola Superior de Direito de Mato Grosso

CAROLINA ZANCANER ZOCKUN

Pontifícia Universidade Católica. Pós-doutora em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Coimbra, em Portugal. Mestre e doutora em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professora de Direito Administrativo na PUC/SP (São Paulo-SP, Brasil). Procuradora da Fazenda Nacional

CELSO LUIZ BRAGA DE CASTRO

Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco

CLEBER DEMETRIO OLIVEIRA DA SILVA

Advogado, mestrando em Direito do Estado pela PUCRS

CRISTIANA FORTINI

Doutora em Direito Administrativo pela UFMG, professora e coordenadora de cursos de pós-graduação

CRISTOVAM BUARQUE

Engenheiro mecânico, doutor em Economia pela Sorbonne, ex-reitor da UnB, ex-governador e ex-senador

DINORÁ MUSETTI GROTTI

Doutora e mestre pela PUC-SP, professora de Direito Administrativo da PUC-SP

EMERSON GARCIA

Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, pós-graduado em Ciências Políticas e Internacionais, mestrando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa

EVANDRO MARTINS GUERRA

Advogado, professor de Direito Administrativo

FABRÍCIO MOTTA

Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, mestre em Direito Administrativo pela UFMG, doutorando em Direito do Estado pela USP

FLAVIO C. DE TOLEDO JR.

Assessor técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

Doutor em Direito Público pela Universidade de São Paulo, professor de Direito Administrativo da USP

GINA COPOLA

Advogada

GUILHERME LUIS DA SILVA TAMBELLINI

Parecerista da Coordenadoria de Assistência Jurídica da Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM

HELENA KERR DO AMARAL

Mestre em Administração Pública e Planejamento Urbano pela Eaesp/FGV, doutoranda em Economia na Unicamp

IVAN BARBOSA RIGOLIN

Advogado

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

Advogado, professor emérito da Universidade Mackenzie

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Autor de diversas obras sobre Licitações e Contratos

JOSÉ AUGUSTO DELGADO

Ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral, doutor honoris causa pela UERN, professor da UFRN, ex-professor da Universidade Católica de Pernambuco

JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, mestre em Direito pela UFPE

JONAS LIMA

Advogado, consultor jurídico de empresas, pós-graduado em Direito Público, especializado em licitações e contratos administrativos

JOSENIR TEIXEIRA

Advogado, pós-graduado em Direito do Terceiro Setor pela FGV-SP, professor

KIYOSHI HARADA

Advogado em São Paulo (SP), professor de Direito Financeiro, Tributário e Administrativo

LETÍCIA QUEIROZ DE ANDRADE

Professora de Direito Administrativo da PUC-SP, consultora jurídica

LUCAS NAVARRO PRADO

Advogado, assessor da Unidade de Parcerias Público-Privadas do Ministério do Planejamento

LUCIANO FERRAZ

Advogado em Belo Horizonte, mestre e doutorando em Direito Administrativo pela UFMG, professor de Direito Financeiro e Administrativo da PUC Minas

LUÍS FERNANDO VERNALHA

Doutor em Direito Econômico e mestre em Direito Administrativo pela UFPR, professor da pós-graduação da Unicuritiba, advogado e consultor em Direito Público

LUÍS ROBERTO BARROSO

Livre-docente pela UERJ. Master of Laws pela Yale University. Professor titular da UERJ. Ministro do Supremo Tribunal Federal

LUÍZ FLÁVIO GOMES

Doutor em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade Complutense de Madri, mestre em Direito Penal pela USP

MANUEL CARLOS TOLEDO FILHO

Juiz do trabalho, mestre e doutor em Direito pela USP, professor da Escola Paulista de Direito Social

MARCELO NEVES

Assessor jurídico da presidência do Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), graduado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pós-graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ)

MARCOS NEVES FAVA

Juiz do trabalho da 2ª região, mestre em Direito pela USP, professor

MARINÊS RESTELATTO DOTTI

Advogada da União

MAURÍCIO CORRÊA DA SILVA

Professor, mestre em Ciências Contábeis

MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS

Advogado no Rio de Janeiro, vice-presidente do Instituto Ibero-Americano de Direito Público (IADP), membro da Sociedade Latino-Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social, membro do Internacional Fiscal Association (IFA), conselheiro efetivo da Sociedade Latino-Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social

PAULO S. BUGARIN

Diplômé d'études approfondies d'analyse industrielle (ciclo doutoral em Ciências de Gestão – Universidade de Paris I), mestre em Direito Público (UnB), subprocurador-geral do Ministério Público junto ao TCU

RITA TOURINHO

Promotora de justiça do Estado da Bahia, mestre em Direito Público pela UFPE, professora de Direito Administrativo

RODOLFO PAMPLONA FILHO

Juiz do trabalho na Bahia, professor titular de Direito Civil e Direito Processual do Trabalho da Universidade Salvador (Unifacs), mestre e doutor em Direito do Trabalho pela PUC-SP

RONNY CHARLES LOPES TORRES

Advogado da União, professor universitário, mestre em Direito Econômico, pós-graduado em Direito Tributário e em Ciências Jurídicas, autor do livro “Leis de licitações públicas comentadas” (2ª ed. Editora Jus Podivm)

ROSA COSTA

Advogada e gerente de licitações e contratos públicos da Empresa Brasileira de Telecomunicações – Embratel

SÉRGIO GUERRA

Professor de Direito Administrativo dos cursos de graduação, especialização e mestrado da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ)

SÉRGIO ROXO DA FONSECA

Procurador de justiça aposentado, professor doutor de Direito Civil da Faculdade de Direito da Unesp (Franca) e do COC (Ribeirão Preto)

SÍLVIO DE SALVO VENOSA

Ex-juiz do Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, autor de obra completa sobre Direito Civil, em sete volumes, membro da Academia Paulista de Magistrados

SIDNEY BITTENCOURT

Mestre em Direito pela UGF (RJ), administrativista, professor, consultor e autor de diversas obras sobre Licitações e Contratos

TARSO CABRAL VIOLIN

Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, professor de Direito Administrativo e coordenador do curso de especialização em Terceiro Setor da Universidade Positivo, advogado

TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR

Professor titular da Faculdade de Direito da USP

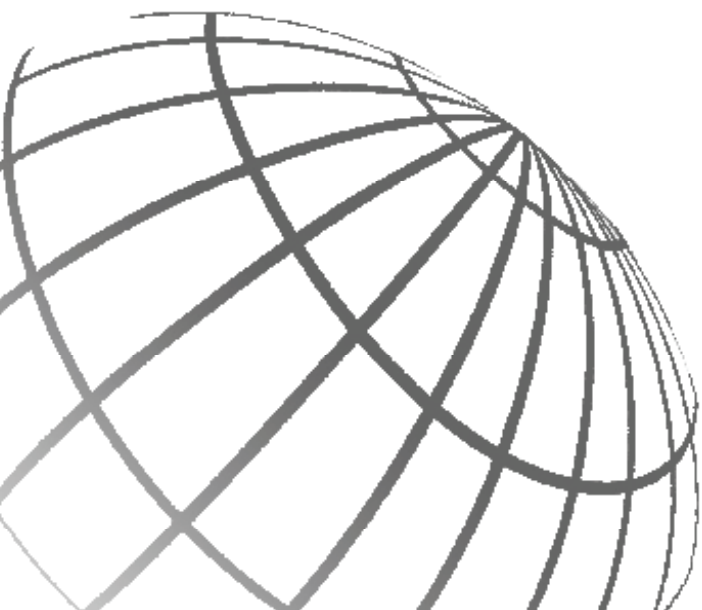
TOSHIO MUKAI

Jurista, mestre e doutor em Direito do Estado (USP)

WLADIMIR RODRIGUES DIAS

Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, doutorando em Direito Público pela PUC Minas, professor universitário e consultor jurídico

ARTIGOS E PARECERES



ARTIGOS E PARECERES

A NOVA MODELAGEM DE GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: APLICAÇÃO PRÁTICA DOS MECANISMOS DA LEI Nº 14.133/2021

Rodrigo Silveira Diniz Machado

Sócio-presidente da ADPM Administração Pública para Municípios Ltda. Pós-graduado MBA Governança, Risco, Controle e Compliance pela Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-graduado em Administração Pública Municipal para Gestores Políticos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-graduado MBA em Gestão de Contas Públicas pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário UNA. Especialista com grande experiência em consultoria orçamentária e financeira junto aos Municípios de Minas Gerais bem como ao Tribunal de Contas do Estado e -*União (defesas, denúncias, representações e prestação de contas).

Guilherme Silveira Diniz Machado

Advogado. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Gama Filho/RJ. MBA em Direito Tributário/Fundação Getúlio Vargas. MBA em Organização pela BABSON School of Executive Education/Boston/EUA. Pós-graduado em Licitações e Contratos Administrativos pela Escola Mineira de Direito. Pós-graduando em Gestão Pública e Direito Administrativo pela Escola Mineira de Direito. Pós-graduando em Direito Municipal pela Escola Mineira de Direito.

Bruno Henrique Gomes Barbosa

Sócio-presidente da BRUNO HENRIQUE GOMES BARBOSA – Sociedade Individual de Advocacia. Graduado em Direito pela Faculdade Alis de Bom Despacho. Pós-graduado em Licitações e Contratações Públicas pela Faculdade CERS. MBA em Gestão de Contas Públicas pela Estácio de Sá. Pós-graduado em Contabilidade Pública e Auditoria pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. Pós-graduado em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Faculdade Pitágoras. Pós-graduado em Contabilidade Pública e Auditoria pela Faculdade Venda Nova do Imigrante. Pós-graduando em Direito Público: Constitucional, Administrativo e Tributário pela PUCRS. Pós-graduando em Direito Público pelo Centro Universitário Faveni.

RESUMO: A Lei nº 14.133/2021 inaugurou uma nova modelagem de governança nas contratações públicas brasileiras, estabelecendo diretrizes inovadoras para planejamento, eficiência, integridade e controle nos processos licitatórios e contratuais. Este artigo analisa os principais mecanismos previstos na nova legislação — como o Plano Anual de Contratações (PAC), a gestão por competências, a segregação de funções, a avaliação de riscos, o controle de resultados e a estruturação de unidades especializadas e discute sua aplicação prática no contexto da Administração Pública.

O estudo evidencia como esses instrumentos podem ser implementados de forma integrada, com foco em resultados e geração de valor público, destacando o caso do Estado do Espírito Santo como referência nacional. São também abordados os desafios institucionais e operacionais que ainda dificultam a adoção plena da governança nas compras públicas, especialmente nos municípios. Por fim, propõe-se um conjunto de estratégias para superação desses obstáculos e fortalecimento da cultura de governança na gestão pública contemporânea.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Pública, Contratações Públicas, Lei nº 14.133/2021 e Plano Anual de Contratações (PAC)

1. INTRODUÇÃO

A governança nas contratações públicas ganhou destaque normativo com a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu um novo marco legal para licitações e contratos administrativos no Brasil. Ao substituir as antigas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e dispositivos da Lei do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a nova legislação introduziu de forma expressa o conceito e a exigência de mecanismos de governança como elementos estruturantes do processo licitatório e da gestão contratual.

Essa inovação está diretamente relacionada ao esforço de modernização da administração pública brasileira, pautado nos princípios da eficiência, da economicidade, da sustentabilidade e da integridade. A ênfase no planejamento, na gestão de riscos, na profissionalização dos agentes públicos e na obtenção de resultados concretos insere as contratações públicas no contexto mais amplo da governança pública, conforme preconizado por organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Entretanto, apesar dos avanços normativos, a efetiva implementação dos mecanismos de governança ainda representa um desafio para muitos entes federativos.

Barreiras como a insuficiência de pessoal capacitado, a resistência institucional à mudança, a fragilidade dos sistemas de controle interno e a escassez de ferramentas de planejamento dificultam a concretização dos objetivos da nova modelagem proposta pela Lei nº 14.133/2021.

Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar os principais dispositivos legais que tratam da governança nas contratações públicas e discutir a aplicação prática de seus instrumentos, com foco na realidade da administração pública brasileira. Serão abordados temas como o plano anual de contratações, a segregação de funções, a gestão por competências, a avaliação de riscos, o controle de resultados e a estruturação das unidades responsáveis pelo planejamento e pela fiscalização contratual.

Por meio de uma abordagem teórica e prática, pretende-se contribuir para o debate sobre a modernização das compras públicas, destacando experiências positivas e apontando caminhos para a superação dos entraves enfrentados pela gestão pública contemporânea.

2. PANORAMA DA GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A governança pública, enquanto conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública, vem ganhando protagonismo no Brasil, especialmente a partir das diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU), que consolidou o tema como um dos pilares da boa administração.

Nas contratações públicas, a governança assume papel central ao buscar assegurar que os processos de aquisição de bens, serviços e obras estejam alinhados aos objetivos estratégicos do órgão público, respeitando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, a governança fortalece os pilares da accountability, da transparência e da integridade, essenciais para a prevenção de desvios e o combate à corrupção.

Historicamente, a legislação brasileira de licitações e contratos foi excessivamente formalista e voltada ao controle de procedimentos, deixando em segundo plano a eficácia dos resultados obtidos. A antiga Lei nº 8.666/1993, apesar de representar um avanço à época de sua promulgação, pouco incentivava a adoção de práticas modernas de gestão, planejamento e avaliação de desempenho contratual.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 consolidou essa tendência ao incorporar dispositivos que exigem, de forma expressa, a adoção de instrumentos de governança, incluindo o planejamento das contratações, a gestão de riscos, a padronização de objetos e a avaliação de resultados. Com isso, o foco das contratações públicas passa a incluir não apenas a regularidade formal do processo, mas também a sua efetividade e aderência a estratégias organizacionais, promovendo maior coerência entre planejamento e execução orçamentária.

Nesse novo cenário, o papel dos gestores públicos é ampliado. Eles não são mais meros executores de atos administrativos, mas sim agentes estratégicos responsáveis por garantir que as aquisições públicas contribuam efetivamente para a geração de valor público. Assim, compreender os fundamentos da governança e sua aplicação no contexto da nova Lei de Licitações é condição indispensável para o fortalecimento da capacidade estatal.

3. A LEI Nº 14.133/2021 E A INSERÇÃO DA GOVERNANÇA

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa um marco teórico e normativo na evolução das contratações públicas brasileiras, ao romper com a lógica estritamente procedimental da antiga Lei nº 8.666/1993 e incorporar, de forma expressa, os mecanismos de governança como instrumentos vinculantes da gestão contratual. Trata-se de uma inflexão paradigmática que eleva o processo licitatório a um patamar de maior complexidade institucional, ao integrá-lo aos princípios da eficiência, da accountability e do planejamento estratégico da Administração Pública. Com isso, consolida-se uma perspectiva de gestão pública orientada por resultados, com ênfase na racionalidade decisória, na mitigação de riscos e na promoção do interesse público.

Embora o conceito de governança já viesse sendo promovido por instituições de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), é com a promulgação da Lei nº 14.133/2021 que esse princípio adquire centralidade normativa explícita no ordenamento jurídico-administrativo brasileiro. A nova legislação consagra, em diversos dispositivos, a governança como fundamento estruturante das contratações públicas. O artigo 11, em especial, dispõe que tais contratações devem observar os princípios do planejamento, da eficiência e da segregação de funções — elementos basilares da boa governança. Ademais, institui a obrigatoriedade da elaboração do Plano Anual de Contratações, conferindo-lhe o status de instrumento estratégico de gestão e de racionalização dos processos administrativos.

ARTIGOS E PARECERES

Outro dispositivo de especial relevância no novo regime jurídico das contratações públicas é o artigo 169 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração Pública a obrigação de instituir um sistema de gestão de riscos aplicável ao ciclo das contratações. Tal medida visa à prevenção de falhas operacionais, à mitigação de perdas e à promoção da integridade, da eficiência e da responsabilização no uso dos recursos públicos.

Adicionalmente, o artigo 7º reforça a importância do planejamento prévio ao determinar que toda contratação deve ser precedida de estudo técnico preliminar, que contemple a definição clara do problema a ser resolvido, a análise de viabilidade e a justificativa da escolha da solução proposta. Esse dispositivo institui uma cultura de planejamento orientado a resultados, rompendo com a prática de aquisições improvisadas ou descoladas da estratégia institucional.

A governança também é reforçada por mecanismos como:

- Segregação de funções (art. 5º e art. 11): evitando concentração de poderes e aumentando a segurança processual;
- Gestão por competências (art. 7º, §3º): exigência de agentes públicos qualificados para análise técnica e condução dos procedimentos;
- Designação de fiscais e gestores (art. 117 e ss.): com responsabilidades definidas e necessidade de capacitação específica;
- Controle de resultados (art. 141): mediante indicadores objetivos e relatórios de desempenho contratual.

Ao exigir que os órgãos públicos estabeleçam estruturas internas compatíveis com esses dispositivos, a nova Lei impõe uma mudança de cultura administrativa. A lógica da mera conformidade legal cede espaço à busca por efetividade, eficiência e gestão baseada em evidências.

No entanto, a inserção desses dispositivos no ordenamento jurídico não garante, por si só, sua aplicação prática. É necessário um processo institucional estruturado de implementação, envolvendo a capacitação de servidores, a modernização dos sistemas de informação, a revisão dos normativos internos e o fortalecimento das unidades de planejamento, fiscalização e controle.

Essa nova modelagem de governança se consolida, portanto, como um imperativo legal e gerencial que, se bem implementado, pode elevar o padrão

das contratações públicas brasileiras, reduzindo riscos, aumentando a transparência e potencializando a entrega de valor público à sociedade.

4. MECANISMOS DE GOVERNANÇA PREVISTAS NA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 prevê, de forma expressa e articulada, diversos instrumentos que materializam os princípios e práticas da governança nas contratações públicas. Esses mecanismos visam garantir previsibilidade, segurança jurídica, eficiência e efetividade dos processos licitatórios e contratuais. A seguir, serão detalhados os principais dispositivos com foco em sua aplicação prática.

4.1 Plano Anual de Contratações (PAC)

O art. 12 da Lei nº 14.133/2021 consagra o Plano de Contratações Anual (PCA) como mecanismo de planejamento e racionalização das demandas públicas. Trata-se de ferramenta obrigatória que consolida, de maneira prévia, todas as aquisições, contratações de serviços e obras planejadas pelo órgão ou entidade para o exercício subsequente, em consonância com os instrumentos de planejamento governamental e com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ao centralizar informações sobre as contratações previstas, o PCA proporciona uma visão estratégica e integrada das necessidades institucionais, permitindo à Administração Pública identificar sinergias, evitar sobreposições de compras, definir prioridades e prevenir contratações emergenciais. Além disso, viabiliza a atuação preventiva dos órgãos de controle, especialmente quanto à economicidade e à conformidade dos atos preparatórios.

Essa ferramenta de governança tem por objetivos:

- Melhorar o planejamento e a gestão da despesa pública;
- Promover a racionalização dos processos de aquisição;
- Evitar contratações fragmentadas ou redundantes;
- Estimular a competitividade no mercado.

Ao tornar o PAC um instrumento obrigatório, a nova lei rompe com a prática recorrente de compras públicas fragmentadas, realizadas por demanda emergencial e sem alinhamento com o planejamento estratégico e orçamentário da instituição.

Aplicação prática: A implementação do PAC demanda a criação de fluxos internos padronizados para levantamento das necessidades de todas as unidades administrativas. Esse processo deve ser coordenado pela Unidade de Planejamento das Contratações (UPC), que consolida as demandas e articula sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Desafios identificados:

- Falta de integração entre áreas técnicas, administrativas e financeiras;
- Resistência à mudança cultural na definição de prioridades de aquisição;
- Necessidade de sistemas informatizados que integrem o PAC com a execução orçamentária e financeira.

Boas práticas:

- Utilização de modelos como o Sistema de Planejamento de Contratações da Administração Pública Federal (PLANEJAR), disponibilizado pelo governo federal;
- Oficinas participativas com os setores requisitantes;
- Análise crítica das contratações anteriores para aprimoramento contínuo.

O PAC fortalece a previsibilidade, proporciona ganho de escala, melhora o relacionamento com fornecedores e eleva a qualidade das decisões administrativas. Seu cumprimento deve ser acompanhado pelos órgãos de controle e sua não elaboração pode implicar responsabilização dos gestores.

Exemplo 1: Planejamento de Aquisição de Bens/Materiais

Setor/Departamento Responsável: Secretaria Municipal de Educação

Demanda Identificada:

- **Problema:** As carteiras e cadeiras das salas de aula em duas escolas municipais estão antigas, quebradas e insuficientes para o número de alunos, comprometendo a ergonomia, o conforto e o processo de aprendizagem. Há também uma carência de armários para materiais didáticos.
- **Necessidade:** Substituição e complementação do mobiliário escolar.

Planejamento Necessário:

Especificação da Demanda:

- **Bens:** Carteiras e cadeiras escolares individuais, mesas para professores, armários para salas de aula e bibliotecas.
- **Quantidades Estimadas:** Levantamento preciso do número de alunos por sala e das peças danificadas/faltantes, resultando em, por exemplo, 300 conjuntos de carteira/cadeira, 10 mesas de professor e 20 armários.
- **Especificações Técnicas:** Material resistente (ex: estrutura metálica, tampo em MDF), dimensões padronizadas, acabamento lavável, cores neutras.

Justificativa: Garantir condições adequadas de ensino-aprendizagem, melhorar a infraestrutura das escolas e proporcionar um ambiente seguro e funcional para alunos e professores.

Estimativa de Custos: Pesquisa de mercado e cotações com fornecedores especializados para estimar o valor total da aquisição (ex: R\$ 80.000,00).

Cronograma: Inclusão no PCA para licitação no primeiro semestre do ano subsequente e entrega/instalação no segundo semestre, antes do início do ano letivo seguinte.

Fonte de Recurso: Verba da educação (FUNDEB ou recursos próprios do município).

Modalidade de Contratação Sugerida: Pregão Eletrônico, tipo menor preço, devido à padronização e à facilidade de mensuração dos itens.

Exemplo 2: Planejamento de Contratação de Serviços

Setor/Departamento Responsável: Secretaria Municipal de Saúde

Demanda Identificada:

- **Problema:** A prefeitura não possui equipe própria de manutenção especializada em equipamentos hospitalares (eletrocardiogramas, nebulizadores, esfigmomanômetros etc.) utilizados nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs). Isso resulta em equipamentos parados, diagnósticos atrasados e impacto na qualidade do atendimento à população.
- **Necessidade:** Contratação de empresa especializada em manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares.

ARTIGOS E PARECERES

Planejamento Necessário:

Especificação da Demanda:

- Serviço: Manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares, com visitas periódicas programadas e atendimento de chamados emergenciais.
- Escopo: Abranger todos os equipamentos listados no inventário das UBSs (com detalhamento de tipo, marca, modelo e quantidade), incluindo calibração e substituição de peças quando necessário.

Nível de Serviço (SLA): Tempo máximo de resposta para chamados emergenciais (ex: 24h úteis) e preventivas (agenda mensal/trimestral).

Justificativa: Assegurar o pleno funcionamento dos equipamentos de saúde, garantir a segurança dos pacientes e profissionais, otimizar os recursos públicos e melhorar a capacidade de atendimento das UBSs.

Estimativa de Custos: Levantamento do histórico de manutenção, pesquisa de preços de mercado para contratos de manutenção e consulta a outros municípios de porte similar (ex: R\$ 5.000,00 mensais).

Cronograma: Inclusão no PCA para licitação no segundo semestre do ano corrente, com contrato iniciando no primeiro dia útil do ano subsequente e duração de 12 a 24 meses.

Fonte de Recurso: Verba da saúde ou recursos próprios do município.

Modalidade de Contratação Sugerida: Pregão Eletrônico, tipo menor preço ou melhor técnica e preço, dependendo da complexidade dos equipamentos e da necessidade de qualificação técnica específica dos prestadores.

Exemplo 3: Planejamento de Contratação de Obras

Setor/Departamento Responsável: Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo

Demanda Identificada:

- Problema: O telhado do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) está com vazamentos constantes, a rede elétrica é antiga e há infiltrações nas paredes, afetando a estrutura do prédio, a segurança dos usuários e a qualidade dos serviços oferecidos à comunidade.

- Necessidade: Reforma completa do telhado, revisão da parte elétrica e tratamento das infiltrações.

Planejamento Necessário:

Especificação da Demanda:

- Obra: Reforma predial do CRAS.
- Escopo: Demolição do telhado existente e construção de novo telhado com estrutura metálica e telhas termoacústicas, substituição de toda a fiação elétrica e quadro de distribuição, tratamento e pintura de paredes afetadas por infiltração, substituição de calhas e rufos.

Justificativa: Garantir a segurança e integridade física dos usuários e servidores, prevenir danos maiores à estrutura do imóvel, proporcionar um ambiente adequado para a prestação de serviços essenciais de assistência social e prolongar a vida útil do patrimônio público.

Elaboração de Projetos: Contratação ou elaboração interna de projeto básico e executivo de arquitetura e engenharia (com plantas, especificações de materiais, memoriais descritivos e orçamentos detalhados, incluindo BDI - Benefícios e Despesas Indiretas).

Estimativa de Custos: Baseada no projeto executivo, incluindo materiais, mão de obra, licenças e encargos (ex: R\$ 150.000,00).

Cronograma: Inclusão no PCA para licitação no início do ano subsequente, com execução prevista para 90 a 120 dias, buscando períodos de menor uso do espaço, se possível.

Fonte de Recurso: Recursos próprios do município ou emenda parlamentar/convênios federais.

Modalidade de Contratação Sugerida: Tomada de Preços ou Concorrência (dependendo do valor e da complexidade da obra), tipo menor preço global, com exigência de apresentação de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) ou RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) e comprovação de capacidade técnica da empresa.

Exemplo 4: Planejamento de Aquisição de Bens (Pneus) com Foco Ambiental

Setor/Departamento Responsável: Secretaria Municipal de Transportes

Demanda Identificada:

- **Problema:** A frota de veículos municipais (ambulâncias, viaturas da guarda municipal, veículos de coleta de lixo, ônibus escolares e veículos administrativos) necessita regularmente de substituição de pneus devido ao desgaste natural, aumentando o risco de acidentes, o consumo de combustível e os custos de manutenção emergencial. O descarte inadequado dos pneus usados tem sido um desafio ambiental.
- **Necessidade:** Aquisição contínua de pneus novos para reposição e estabelecimento de um sistema eficiente e ambientalmente correto para o descarte dos pneus inservíveis.

Planejamento Necessário:

Especificação da Demanda:

- **Bens:** Pneus novos para diversos tipos de veículos da frota municipal (carros de passeio, utilitários, caminhões, ônibus), com especificações de tipo, tamanho, índice de carga e velocidade adequados a cada veículo.
- **Quantidades Estimadas:** Baseado no histórico de consumo da frota nos últimos 2-3 anos, projetando a necessidade para o exercício seguinte (ex: 150 pneus de passeio, 50 pneus de carga, 30 pneus de ônibus escolar).

Especificações Técnicas Adicionais (com foco ambiental):

- Priorizar pneus com maior durabilidade e menor resistência ao rolamento (contribuem para menor consumo de combustível e menos resíduos).
- Considerar fornecedores que apresentem certificações de gestão ambiental (ISO 14001) ou programas de sustentabilidade em suas cadeias de produção.

Justificativa:

- Garantir a segurança dos motoristas e passageiros (servidores e cidadãos) e a operacionalidade da frota municipal.
- Reduzir custos de manutenção decorrentes de pneus em mau estado e otimizar o consumo de combustível.
- Promover a gestão ambientalmente responsável dos resíduos, alinhando-se à legislação ambiental e às boas práticas de sustentabilidade.

Estimativa de Custos: Pesquisa de mercado e cotações com diversos fornecedores para obter os melho-

res preços e condições, considerando a quantidade e os tipos variados de pneus (ex: R\$ 120.000,00 anuais).

Cronograma: Inclusão no PCA para licitação no terceiro trimestre do ano corrente, visando a assinatura do contrato e o início das aquisições no primeiro dia útil do ano subsequente. Contrato de 12 meses, renovável.

Fonte de Recurso: Recursos próprios do município, dotações orçamentárias específicas para a frota e manutenção.

Modalidade de Contratação Sugerida: Pregão Eletrônico, tipo menor preço por item ou por lote, devido à padronização e à facilidade de mensuração dos itens, com cláusulas específicas sobre logística reversa.

Análise de Risco Ambiental e Plano de Descarte:

Riscos Ambientais Associados à Aquisição e Uso:

- **Durante a Produção:** Embora indireto para a prefeitura, a fabricação de pneus envolve o consumo de recursos naturais (borracha natural e sintética, aço, produtos químicos) e processos que geram emissões atmosféricas e resíduos.
- **Mitigação:** Priorizar fornecedores com políticas de responsabilidade socioambiental e que ofereçam produtos mais duráveis e eficientes.
- **Durante o Uso:** Pneus inadequados ou mal calibrados podem aumentar o consumo de combustível e, consequentemente, as emissões de gases de efeito estufa.
- **Mitigação:** Treinamento dos motoristas sobre manutenção e calibragem correta, e especificação de pneus com maior eficiência energética.
- **Ao Final da Vida Útil (Descarte):** Pneus descartados incorretamente são grandes poluentes, demoram séculos para se decompor, acumulam água (proliferação de vetores como mosquitos da dengue) e podem ser fontes de incêndios tóxicos.
- **Mitigação:** Planejamento e execução de logística reversa obrigatória.

Plano de Descarte e Logística Reversa (Crucial):

- **Fundamentação Legal:** O plano deve estar em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei nº 12.305/2010), que estabelece a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, incluindo a lo-

ARTIGOS E PARECERES

gística reversa de pneus. Os fabricantes e importadores são legalmente responsáveis pela destinação final ambientalmente adequada dos pneus que colocam no mercado.

- Exigência Contratual no Edital:
- O edital de licitação para a compra de pneus novos deverá exigir que o fornecedor, ou uma empresa parceira por ele indicada e comprovadamente habilitada, seja responsável pela coleta e destinação ambientalmente adequada de quantidade equivalente de pneus inservíveis da frota municipal.
- Deve ser exigido que o fornecedor apresente um plano de logística reversa detalhado, incluindo a frequência das coletas, o local de armazenamento provisório (se necessário) e o destino final licenciado dos pneus usados.
- Alternativamente, o edital pode exigir que o fornecedor comprove sua adesão a programas setoriais de logística reversa de pneus (como o gerido pela RECICLANIP no Brasil), que já possuem uma rede de coleta e destinação.
- Monitoramento e Comprovação:
- A prefeitura deve exigir do fornecedor a apresentação periódica de Certificados de Destinação Final (CDF) ou comprovantes de entrega em pontos de coleta credenciados, atestando a correta reciclagem, coprocessamento (em fornos de cimenteiras, por exemplo) ou outro uso ambientalmente adequado dos pneus descartados.
- Realizar vistorias pontuais nos locais de armazenamento temporário e, se possível, no destino final indicado, para verificar a conformidade.

Educação e Conscientização Interna: Informar os funcionários da frota sobre a importância da separação correta dos pneus usados e a proibição.

4.2 Gestão por Competências

A gestão por competências nas contratações públicas é um dos pilares da nova modelagem instituída pela Lei nº 14.133/2021, sendo fundamental para garantir qualidade técnica, integridade e eficiência no ciclo de vida das contratações. Embora o texto legal não trate exaustivamente do tema, ele estabelece, em dispositivos como o artigo 7º, §3º, e o artigo 117, que os agentes públicos responsáveis pelas contratações devem possuir capacitação compatível com as atribuições assumidas.

Conceito: A gestão por competências consiste em identificar, desenvolver e mobilizar os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para que os servidores desempenhem suas funções com excelência. No âmbito das contratações públicas, isso implica assegurar que agentes envolvidos nas fases de planejamento, seleção do fornecedor, fiscalização e gestão contratual estejam tecnicamente preparados.

Aplicação prática: A operacionalização da gestão por competências envolve:

- Mapeamento dos perfis necessários para cada etapa da contratação;
- Definição de trilhas formativas para servidores (ex: compras públicas, análise de riscos, fiscalização de contratos);
- Avaliação periódica de desempenho e capacitação;
- Vinculação da designação de funções (ex: gestor/fiscal de contrato) à comprovação de competência técnica.

A designação de agentes como fiscais, gestores de contratos e membros de comissões de licitação, conforme os artigos 117 a 120 da nova Lei, deve observar critérios técnicos e formativos, evitando nomeações meramente formais ou políticas, o que contribui para fortalecer o compliance e mitigar riscos de responsabilização.

Desafios enfrentados:

- Ausência de planos internos de capacitação continuada;
- Rotatividade excessiva de servidores;
- Baixa cultura institucional de valorização da formação técnica.

Boas práticas recomendadas:

- Adoção de programas de certificação interna (ex: testes, cursos obrigatórios);
- Parcerias com instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), os Tribunais de Contas e entidades do Sistema S (SEBRAE, SENAI);
- Criação de manuais, fluxogramas e checklists para padronização dos procedimentos e apoio aos agentes.

Exemplo prático: O governo federal criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e pro-

move cursos gratuitos em parceria com a ENAP, o que pode ser replicado por Estados e Municípios.

A gestão por competências reforça a profissionalização da área de contratações, reduz erros e irregularidades e melhora a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

4.3 Segregação de Funções

A segregação de funções é um dos princípios fundamentais de controle interno e integridade administrativa. Na Lei nº 14.133/2021, essa diretriz aparece de forma expressa no artigo 11, que determina que “as contratações públicas deverão observar os princípios do planejamento, da eficiência e da segregação de funções”.

Conceito e importância: A segregação de funções consiste na divisão clara de responsabilidades entre os diversos agentes envolvidos nas etapas de uma contratação pública. O objetivo é evitar que uma única pessoa concentre atribuições que, juntas, possam comprometer a imparcialidade, fomentar o erro ou propiciar fraudes e desvios.

Na prática, isso significa que os papéis de:

- planejamento da contratação,
- elaboração do edital,
- julgamento das propostas,
- fiscalização do contrato,
- aprovação de medições e pagamentos,

devem ser atribuídos a agentes distintos, com competência técnica e autonomia funcional, sempre que possível.

Aplicação prática: A estruturação da segregação de funções requer:

- Mapeamento detalhado dos processos de contratação;
- Identificação dos pontos de controle e potenciais conflitos de interesse;
- Designação formal e documentada dos agentes responsáveis por cada etapa;
- Implementação de sistemas que restrinjam acessos e registram atividades (logs).

O artigo 7º, §1º da Lei nº 14.133/2021 também orienta que o agente que elabora o Estudo Técnico Preliminar

(ETP) e o Termo de Referência (TR) deve preferencialmente não integrar a comissão de licitação, justamente para preservar a imparcialidade e evitar vieses.

Desafios na implementação:

- Estrutura administrativa enxuta, especialmente em municípios de pequeno porte;
- Acúmulo de funções por um mesmo servidor;
- Falta de normativos internos que formalizem as atribuições.

Soluções e boas práticas:

- Agrupamento de unidades com funções distintas mesmo em estruturas reduzidas (ex: separação mínima entre requisitante e fiscal);
- Formalização por meio de portarias internas que detalhem as atribuições;
- Utilização de checklists, workflows e trilhas de auditoria para mitigar riscos em contextos de sobreposição inevitável.

Exemplo prático: Órgãos como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União já disponibilizaram modelos de fluxogramas e manuais de segregação de funções para orientar a administração pública na adequação de seus processos.

Resultado esperado: Com a correta segregação de funções, obtém-se maior confiabilidade nos procedimentos, prevenção de fraudes, fortalecimento do controle interno e proteção jurídica para os agentes públicos.

4.4 Avaliação de Riscos

A avaliação de riscos surge na Lei nº 14.133/2021 como elemento central da governança nas contratações públicas, sendo mencionada em diversos dispositivos legais, com destaque para o artigo 11, §1º, e o artigo 169, que trata expressamente da necessidade de a Administração Pública instituir “gestão de riscos” no âmbito das contratações.

Conceito: Gestão de riscos é o processo sistemático de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos eventos que possam impactar negativamente (ou positivamente) os objetivos de uma contratação. Isso inclui desde riscos jurídicos, técnicos e operacionais até riscos de integridade, como fraudes e conflitos de interesse.

ARTIGOS E PARECERES

Aplicação prática: A nova legislação exige que o risco seja considerado desde a fase de planejamento da contratação. A análise deve estar contemplada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), especialmente para contratações de grande vulto ou de complexidade técnica elevada.

Entre os instrumentos mais utilizados na avaliação de riscos, destacam-se:

- Matriz de riscos: Ferramenta que relaciona eventos indesejáveis com suas causas, impactos e responsáveis pela mitigação;
- Mapas de calor (heat maps): Representações gráficas que indicam a probabilidade e o impacto de cada risco;
- Metodologias COSO e ISO 31000: Normas e boas práticas internacionais de gestão de riscos adotadas por órgãos como o TCU e a CGU.

Exemplos de riscos em contratações públicas:

- Falta de definição técnica adequada do objeto;
- Inexecução parcial do contrato por falha do fornecedor;
- Preço de referência desatualizado;
- Sobrecarga de servidores na fiscalização contratual.

Desafios enfrentados:

- Baixo nível de maturidade institucional na gestão de riscos;
- Falta de capacitação técnica para aplicar as metodologias;
- Percepção de que a análise de riscos é burocrática ou desnecessária.

Boas práticas e recomendações:

- Instituir política interna de gestão de riscos nas contratações;
- Treinar equipes multidisciplinares com foco em riscos técnicos, operacionais, jurídicos e de integridade;
- Utilizar sistemas informatizados que integrem a gestão de riscos aos fluxos licitatórios.

Exemplo prático: Órgãos como o Ministério da Infraestrutura e o Banco Central do Brasil já adotam a matriz de riscos como anexo obrigatório aos editais

e contratos, atribuindo responsabilidades às partes e antecipando soluções para eventos previsíveis.

Benefícios esperados:

- Redução de aditivos e litígios contratuais;
- Maior previsibilidade na execução dos contratos;
- Proteção ao erário e aumento da confiança dos agentes públicos e fornecedores.

4.5 Controle de Resultados

O controle de resultados representa uma guinada estratégica na forma como a Administração Pública deve avaliar o sucesso de suas contratações. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, especialmente em seu artigo 141, que os contratos administrativos devem prever critérios de medição e avaliação de desempenho com base em metas e indicadores objetivos.

Conceito: Diferentemente do controle tradicional, focado apenas na conformidade formal dos atos administrativos, o controle de resultados busca verificar se o objeto contratado está gerando os efeitos esperados, em termos de qualidade, economicidade, eficiência e impacto social.

Aplicação prática: O controle de resultados começa ainda na fase de planejamento, com a definição de indicadores que permitam medir o desempenho do contratado. Esses indicadores devem ser:

- Objetivos e verificáveis;
- Compatíveis com o objeto contratado;
- Mensuráveis em prazos definidos;
- Relevantes para o alcance do interesse público.

Na fase de execução, esses indicadores devem ser monitorados pelo fiscal do contrato, que deve produzir relatórios periódicos de acompanhamento. O controle pode envolver também:

- Entrevistas com usuários dos serviços;
- Avaliações técnicas;
- Auditorias internas e externas.

Exemplos de indicadores de resultado:

- Em contratos de limpeza: percentual de conformidade nas vistorias técnicas;

- Em obras públicas: cumprimento do cronograma físico-financeiro;
- Em serviços continuados: índice de satisfação do usuário final;
- Em fornecimento de tecnologia: tempo de resposta e disponibilidade do sistema.

Desafios enfrentados:

- Dificuldade em definir indicadores pertinentes e fáceis de mensurar;
- Falta de capacitação dos fiscais para aplicar controles baseados em evidências;
- Ausência de cultura institucional orientada a desempenho.

Boas práticas e soluções:

- Elaboração de modelos padronizados de indicadores por tipo de contrato;
- Uso de sistemas informatizados para acompanhamento de metas;
- Institucionalização de unidades de monitoramento de desempenho contratual.

Exemplo prático: O Governo do Estado do Ceará adota, desde 2019, o “Painel de Resultados das Contratações”, que permite ao gestor monitorar em tempo real o desempenho de empresas contratadas, auxiliando na tomada de decisões e na aplicação de penalidades quando necessário.

Resultados esperados:

- Melhoria na qualidade da entrega dos serviços e obras públicas;
- Redução da ineficiência e do desperdício de recursos;
- Fomento à cultura de responsabilização e meritocracia nas contratações.

Ao exigir controle de resultados, a nova Lei desloca o foco da Administração Pública do mero cumprimento de ritos para a entrega efetiva de valor público, o que representa um avanço fundamental na modernização das compras governamentais.

4.6 Estruturação de Unidades de Planejamento e Fiscalização Contratual

A Lei nº 14.133/2021 demanda da Administração Pública não apenas novas práticas, mas também estruturas

organizacionais compatíveis com os desafios da governança nas contratações públicas. Isso inclui a criação e fortalecimento de unidades técnicas especializadas, capazes de planejar, fiscalizar e controlar a execução dos contratos com eficiência, competência e autonomia.

Fundamento legal: Embora a lei não imponha formalmente a criação de setores específicos, ela pressupõe, nos artigos 7º, 8º, 11, 117 e 174, a existência de agentes e estruturas dotadas de atribuições claras, conhecimento técnico e capacidade operacional para:

- Elaborar estudos técnicos preliminares;
- Produzir termos de referência robustos;
- Realizar a gestão de riscos;
- Monitorar indicadores de desempenho;
- Executar o controle de resultados e de conformidade.

Aplicação prática: Duas unidades são particularmente importantes nesse novo contexto:

a) Unidade de Planejamento das Contratações (UPC)

- Responsável por consolidar as demandas internas e elaborar o Plano Anual de Contratações (PAC);
- Atua na definição de critérios técnicos e na seleção das soluções mais vantajosas;
- Faz a ponte entre as áreas requisitantes e a comissão de contratação.

b) Unidade de Fiscalização Contratual

- Coordena os fiscais designados para cada contrato (art. 117);
- Organiza a produção de relatórios, evidências e medidas corretivas;
- Atua preventivamente para mitigar riscos de execução inadequada.

Desafios enfrentados:

- Estrutura administrativa reduzida, especialmente em pequenas prefeituras;
- Acúmulo de funções por servidores sem capacitação específica;
- Ausência de normatização interna que regule a atuação dessas unidades.

ARTIGOS E PARECERES

Boas práticas institucionais:

- Criação de normas internas (portarias, instruções normativas) que regulamentem a estrutura e as atribuições de cada unidade;
- Formação de núcleos multidisciplinares com profissionais das áreas de engenharia, direito, contabilidade e administração;
- Uso de sistemas informatizados (como o SEI ou plataformas específicas) para registrar etapas do processo e garantir a rastreabilidade.

Exemplo prático: O Governo Federal, por meio da Instrução Normativa SEGES nº 1/2019, previu a atuação das UPCs no âmbito da Administração Direta, o que serviu como base para muitos Estados e Municípios estruturarem suas próprias unidades. Em São Paulo, o “Escritório de Projetos de Contratações” atua como centro de excelência em planejamento e apoio técnico.

Impactos esperados:

- Aumento da padronização e da qualidade técnica dos processos;
- Redução de falhas materiais na execução dos contratos;
- Melhoria da capacidade institucional e do compliance nas aquisições públicas.

A criação de unidades organizacionais bem definidas e operantes é, portanto, uma condição necessária para que os demais mecanismos de governança — como planejamento, gestão de riscos e controle de resultados — funcionem de forma integrada e eficiente.

5. Aplicação Prática: Experiências e Boas Práticas

A aplicação prática dos mecanismos de governança previstos na Lei nº 14.133/2021 já começa a ser observada em diversas esferas da Administração Pública, com destaque para experiências bem-sucedidas que ilustram como é possível estruturar processos, capacitar equipes e gerar resultados efetivos. Um caso emblemático é o do Governo do Estado do Espírito Santo, cuja trajetória oferece lições valiosas para outros entes federativos.

5.1 Caso Prático: Governo do Estado do Espírito Santo

Desde 2018, mesmo antes da entrada em vigor da nova lei, o Estado do Espírito Santo iniciou a reestruturação da

governança em suas contratações públicas por meio do programa “ContrataES”, com foco em planejamento, digitalização e profissionalização da gestão contratual.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, o Estado acelerou a adequação normativa e institucional às exigências da nova legislação, adotando diversas medidas estruturantes:

a) Implementação do Plano Anual de Contratações

- A Secretaria de Gestão e Recursos Humanos (SEGER) coordena anualmente o levantamento de necessidades junto a todos os órgãos estaduais;
- A ferramenta “PAC Digital” permite o planejamento e a visualização pública das contratações;
- O PAC passou a ser vinculado ao PPA e ao planejamento estratégico setorial.

b) Criação de Unidades Especializadas

- Foi criada a Subsecretaria de Compras Governamentais, com atribuições específicas na normatização, suporte técnico e capacitação das unidades gestoras;
- Núcleos de gestão por competências atuam na definição dos perfis profissionais necessários para cada função nos processos de contratação.

c) Gestão de Riscos e Controle de Resultados

- A SEGER implementou metodologia própria de análise de riscos contratuais, utilizando ferramentas como matriz de riscos e classificação de criticidade dos objetos;
- Em contratos de obras, por exemplo, são monitorados indicadores de avanço físico-financeiro e cumprimento de metas, com uso de painéis interativos.

d) Capacitação e profissionalização

- A Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) promove cursos regulares sobre a Lei nº 14.133/2021, gestão por competências, fiscalização contratual e integridade nas aquisições;
- A designação de fiscais e gestores de contratos passou a ser condicionada à comprovação de qualificação técnica.

5.2 Resultados Observados

A adoção sistemática dos mecanismos de governança proporcionou resultados mensuráveis, como:

- Redução do tempo médio entre planejamento e contratação;
- Maior padronização dos editais e termos de referência;
- Diminuição de aditivos por falhas de projeto;
- Melhoria na relação com os fornecedores e aumento da competitividade nos certames.

Além disso, o Estado do Espírito Santo passou a ser referência nacional no tema, sendo citado em publicações do TCU, da ENAP e em fóruns técnicos da OCDE sobre boas práticas em compras públicas.

5.3 Repercussões para a Administração Municipal e Federal

Ainda que experiências estaduais ou federais contem com maior capacidade institucional, os princípios aplicados podem ser adaptados à realidade de municípios, desde que observadas suas limitações de pessoal, tecnologia e estrutura. É possível:

- Formar consórcios intermunicipais para planejamento conjunto de contratações;
- Compartilhar manuais, checklists e modelos de documentos;
- Criar núcleos de governança em parceria com universidades e órgãos de controle.

A replicação dessas boas práticas depende da vontade política, capacitação dos servidores e planejamento estratégico, sendo a nova Lei um importante vetor de transformação institucional.

6. Desafios e Perspectivas para a Implementação Efetiva

A incorporação dos mecanismos de governança previstos na Lei nº 14.133/2021 representa um avanço normativo importante, mas sua implementação efetiva na realidade da Administração Pública brasileira ainda enfrenta diversos desafios estruturais, culturais e institucionais. Esta seção analisa esses obstáculos e propõe caminhos viáveis para superá-los.

6.1 Desafios Institucionais e Operacionais

a) Baixa capacidade técnica e orçamentária

Em especial nos municípios de pequeno e médio porte, a carência de servidores qualificados, a rota-

tividade de equipes e a escassez de recursos orçamentários dificultam a estruturação de unidades de planejamento, controle e fiscalização.

b) Resistência cultural à mudança

A transição de um modelo tradicional, centrado em procedimentos, para uma lógica de planejamento, desempenho e gestão de riscos, exige mudança de mentalidade. Muitos gestores ainda veem a nova legislação como mais complexa ou burocrática, o que gera resistência à adoção dos novos mecanismos.

c) Ausência de normativos internos e padronização

A aplicação prática da lei demanda a elaboração de regulamentos próprios, instruções normativas, fluxogramas e manuais, o que nem sempre é prioridade institucional, gerando insegurança jurídica e aplicação desigual das normas.

d) Desconhecimento técnico sobre ferramentas de governança

A gestão por competências, a análise de riscos, o controle de resultados e a elaboração do PAC ainda são temas pouco dominados por muitos órgãos, o que prejudica sua incorporação à rotina administrativa.

6.2 Perspectivas e Caminhos para Superação

a) Fortalecimento da capacitação institucional

A oferta contínua de cursos, certificações, oficinas práticas e fóruns de discussão é essencial para difundir os conceitos e ferramentas da nova governança. Parcerias com escolas de governo, universidades e órgãos de controle são estratégicas nesse processo.

b) Cooperação interinstitucional e consórcios públicos

A união de esforços entre entes federativos, especialmente por meio de consórcios intermunicipais, pode viabilizar a adoção de estruturas conjuntas de planejamento e controle, compartilhando equipes e soluções tecnológicas.

c) Apoio dos órgãos de controle externo

Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladorias têm papel fundamental ao:

- Oferecer orientações e capacitações;

DECISÕES DOS TRIBUNAIS

- Avaliar o estágio de maturidade da governança em auditorias operacionais;
- Reforçar a cultura da integridade e da responsabilização proporcional ao risco.

d) Investimento em soluções digitais

Ferramentas como o Painel de Contratações Públicas, sistemas de workflow, gestão eletrônica de documentos e inteligência artificial podem automatizar tarefas, mitigar riscos e ampliar a transparência, mesmo com estruturas reduzidas.

e) Incentivo a boas práticas e inovação

A disseminação de experiências exitosas, como as analisadas na seção anterior, pode estimular a adoção de boas práticas. Programas de premiação, benchmarking e repositórios de documentos modelo contribuem para esse avanço.

6.3 Visão de Futuro

A tendência é que, ao longo do tempo, a governança nas contratações públicas passe a ser vista não como obrigação formal, mas como estratégia de gestão pública moderna, com foco em resultados, integridade e valor público. A plena implementação da Lei nº 14.133/2021 depende, sobretudo, de vontade política, liderança institucional e engajamento dos servidores públicos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representa um divisor de águas na história das contratações públicas brasileiras ao incorporar, de forma inédita, os princípios e instrumentos da governança pública ao regime jurídico-licitatório. A exigência expressa de planejamen-

to, gestão de riscos, controle de resultados, gestão por competências e segregação de funções sinaliza uma nova racionalidade administrativa orientada à eficiência, integridade e entrega de valor à sociedade.

Ao longo deste artigo, foram analisados os principais mecanismos de governança previstos na nova lei, com destaque para o Plano Anual de Contratações (PAC), a profissionalização dos agentes públicos, a estruturação de unidades técnicas e a institucionalização de ferramentas de controle. Também foram discutidos casos concretos, como o do Estado do Espírito Santo, que evidenciam a viabilidade e os benefícios da adoção dessas práticas.

Contudo, a implementação plena dessa nova modelagem de governança ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no âmbito municipal. A carência de recursos humanos e tecnológicos, a baixa maturidade institucional e a resistência cultural à mudança exigem uma abordagem coordenada e estratégica por parte dos gestores públicos, dos órgãos de controle e das instâncias de formação de pessoal.

Nesse contexto, é fundamental que os entes federativos adotem uma postura proativa, investindo em capacitação contínua, na padronização de processos, no uso de tecnologia e na cooperação interinstitucional. A transição para uma cultura de governança não se dá por imposição legal, mas por convencimento técnico, liderança institucional e aprendizado organizacional.

O sucesso da nova lei, portanto, não reside apenas na conformidade documental com seus dispositivos, mas na internalização de seus valores e na aplicação concreta de seus mecanismos. Ao fazer isso, a Administração Pública brasileira dá um passo importante rumo à profissionalização das compras públicas, à eficiência na alocação de recursos e à valorização da cidadania como destinatária final das políticas públicas contratadas.

MACHADO, Rodrigo Silveira Diniz; MACHADO, Guilherme Silveira Diniz; BARBOSA Bruno Henrique Gomes. A nova modelagem de governança nas contratações públicas: aplicação prática dos mecanismos da Lei nº 14.133/2021. Boletim Governet de Licitações e Contratos, ISSN 1809-6646, Curitiba, ano 21, n. 245, set 2025, p. 812.

Referências

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Boas práticas em compras públicas e inovação institucional*. Washington, D.C.: BID, 2021.
- BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o Plano de Contratações Anual no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Revogada parcialmente pela Lei nº 14.133/2021.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Guia Prático de Gestão de Riscos da Administração Pública Federal*. Brasília: CGU, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. *Caderno de Boas Práticas em Contratações Públicas*. Brasília: ENAP, 2022.
- GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Programa ContrataES – Boas Práticas em Governança nas Compras Públicas*. Vitória: SEGER, 2023.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- OCDE. *Recomendações sobre Contratações Públicas*. Paris: OECD Publishing, 2015.
- PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP). Disponível em: <https://www.gov.br/pncp>
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. Brasília: TCU, 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção*. Brasília: TCU, 2021.