

A GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO E NAS COMPRAS PÚBLICAS À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Igor Martins da Costa¹

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda²

Resumo

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos, inovou ao trazer aspectos da governança corporativa em seu regramento, como o estabelecimento de gestão por competências, a existência de programas de integridade como critério de desempate de propostas e atenuante de sanções administrativas, além da gestão de riscos nas contratações públicas e o estabelecimento de linhas de defesa. O trabalho teve como objetivo examinar as disposições da Lei, sob o ponto de vista do controle interno, do *compliance* e da gestão de riscos. Por meio da revisão bibliográfica e amparado pelos principais *frameworks* internacionais, percebeu-se um importante ganho na ampliação dos conceitos e na construção das linhas de pensamento da matéria de compras públicas. Contudo, observa-se uma administração ainda incipiente na estruturação e no desenvolvimento da gestão de riscos e *compliance*. Verifica-se a necessidade de aprofundamento nessas temáticas para que a função precípua da lei seja atendida e resulte na melhoria nos controles, no combate à fraude, à corrupção e à malversação dos recursos públicos. Nesse sentido, existem desafios a serem superados, como barreiras culturais e quebra de paradigmas. Embora reconheça-se que o primeiro passo foi dado, no entanto, faz-se necessário que a instituição desses procedimentos possa resultar, de fato, na institucionalização de uma nova cultura na administração pública.

Palavras-chave: Licitações. Contratos Administrativos. Governança. Gestão de Riscos.

Abstract

The Law 14,133/2021, which establishes general rules for procurement and administrative contracts, innovated by bringing aspects of corporate governance into its rules, such as the establishment of competency management, the existence of integrity programs as a tie-breaking criterion for proposals and mitigating administrative sanctions, in addition to risk management in public procurement and the establishment of lines of defense. The paper examines the provisions of the Law, from the point of view of internal control, compliance and risk management. Through bibliographic review and supported by international frameworks, an important gain was noticed in the expansion of concepts and in the construction of lines of thought on the subject of public procurement. However, we still observe an incipient Administration in the structuring and development of risk management and compliance. There is a need to delve deeper into these themes so that the primary function of the law is met, improving controls and fighting against fraud, corruption and the misappropriation of public resources. In this sense, there are challenges to be overcome, such as cultural barriers and paradigm breaks. Acknowledging that a big step was taken, it is however necessary that the institution of these procedures results, in fact, in the institutionalization of a new culture in Public Administration.

Keywords: Public procurement. Administrative Contracts. Governance. Risk Management.

¹ Mestrando em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Controlador Setorial da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

² Mestre em Contabilidade pela Universidade de Brasília (UnB). Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais.

Introdução

A matéria de compras públicas é uma temática que está amparada por aspectos de grande relevância na administração. Está vinculada ao princípio da licitação pública, extraído do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e se encontra formalmente regulada por lei, cabendo à União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, em todas as modalidades, para a Administração Pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle.

Nas últimas décadas, a Administração Pública vem se modernizando e adotando práticas amplamente utilizadas no âmbito do mundo privado e dos negócios. Com o objetivo de aprimorar os seus sistemas de gestão, tem introduzido aspectos da governança e os pilares que sustentam o sistema, no que se refere à sua concepção, implementação, monitoramento e melhoria contínua da organização.

Elementos relacionados à “pressão social”, “econômicos” e a necessidade do fortalecimento dos controles internos resultaram no aprimoramento de melhores práticas e os programas para *compliance* tornaram-se fundamentais para o mapeamento e tratamento dos riscos (SAAVEDRA; SANTORSULA; VALENTIM, 2020).

Dentro desse contexto, tem-se a gestão de riscos, processo estratégico que perfaz um componente essencial da governança e do controle interno. A sua implementação visa a “aprimorar a direção, o controle e assegurar maior responsividade (*accountability*), transparência (*openness*) e a integridade (*integrity*)”, além de ampliar a capacidade da organização para lidar com incertezas, contribuir para o uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos, assim como para o fortalecimento da imagem da instituição (VIEIRA; BARRETO, 2019).

Nessa perspectiva, teve-se a publicação da Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021a), de 1º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e trouxe importantes inovações, em especial no que diz respeito aos controles e à gestão de riscos.

Dentre as ideias e conceitos trazidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), pode-se elencar o estabelecimento de gestão por competências, a existência de programas de integridade como critério de desempate de propostas e atenuante das possíveis sanções impostas pelo cometimento de infrações administrativas, alocação e matriz de riscos, a gestão de riscos nas contratações públicas e o estabelecimento de linhas de defesa.

Nesse diapasão, vislumbra-se um caminho de melhoria e incremento dos controles nas contratações públicas, contudo, também se estabelece uma necessidade, por parte da administração, de ampliar seus conhecimentos sobre governança, gestão de riscos e, sobretudo, institucionalizar as disposições presentes na legislação.

Este estudo trata-se de uma análise econômica, administrativa e jurídico-descritiva, a qual prevê o exame de dispositivos da Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021a) relacionados à governança corporativa na perspectiva do controle interno, do *compliance* e da gestão de riscos. Incumbe-se, assim, um

exame interdisciplinar envolvendo as áreas de conhecimento da Administração Pública, das Ciências Econômicas e do Direito sob o ponto de vista da revisão bibliográfica.

Busca-se fomentar o debate, em âmbito acadêmico, quanto à importância do aprofundamento das temáticas envoltas à governança pública para que a função precípua da lei seja atendida e resulte na melhoria dos controles internos, no combate à fraude, à corrupção e à malversação dos recursos públicos.

Gestão corporativa, gestão de riscos e os mecanismos de compliance na administração pública brasileira

A governança corporativa, segundo o conceito do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, [20--]), “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Ainda, de acordo com o instituto, as boas práticas de governança alinham interesses, fomentam e salvaguardam os ativos econômicos de longo prazo, além de contribuir para a qualidade da gestão e o futuro da organização.

Em meados da década de 1960, começou a surgir o padrão da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na comunidade europeia, que levou influências para as diretrizes da governança na área pública (RÊGO, 2020). Contudo, os estudos da governança corporativa ganharam mais ênfase a partir do final da década de 1980, quando da expansão dos mercados internacionais. As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo surgimento de escândalos e um grande número de fraudes que sinalizaram fragilidades ou ausência de controles nas instituições privadas pelo mundo e os chamados conflitos de agência (RÊGO, 2020).

Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu *Referencial Básico de Governança Organizacional* (TCU, 2020b, p. 15), conceituou governança pública organizacional como sendo

[...]a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

A governança corporativa tem importantes reflexos dentro de uma organização, coordenando as decisões, as definições de política, os procedimentos e as responsabilidades. Encontra-se estritamente relacionada aos pilares da gestão de riscos e do *compliance*, na medida em que se busca um equilíbrio entre o *accountability* e a resolução de conflitos internos. Nesse sentido, enquanto o gerenciamento de riscos busca a mitigação de perdas e a análise de oportunidades, o *compliance* está relacionado à adequação legal, procedimental e de boas práticas (NEGRÃO; PONTELO, 2014).

No que se refere à função dentro das organizações, os setores de *compliance* devem apoiar as demais áreas das empresas e atuar diretamente no desenvolvimento de ações com os gestores, buscando a conformidade dos controles internos, adequações aos processos. No entendimento de Rêgo (2020), o setor de *compliance* é uma unidade de inteligência que, em tese, tem mapeados os riscos da organização e possui o poder delegado de revisar os controles internos implantados e dar voz às denúncias e desvios de que tomam conhecimento.

Quando se trata de gestão de riscos no setor público, o TCU (BRASIL, 2020a) estabelece como as melhores práticas internacionais de gestão a adoção de sistemas de gerenciamento de riscos associados aos processos de planejamento, de tomada de decisão e de execução dos trabalhos relevantes, de modo a garantir que as finalidades públicas sejam alcançadas de fato, com a melhor relação custo-benefício. Ressalta-se que a matéria de gestão de riscos será retomada no decorrer deste estudo.

No Brasil, os modelos de referência na Administração Pública tiveram como principais marcos os guias referenciais e atuações da Controladoria-Geral da União (CGU), do TCU e do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), por meio de regulamentos como a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 (BRASIL, 2016) e o Decreto Federal nº 9.203 (BRASIL, 2017c), e de manuais como o Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (BRASIL, 2017c), a Metodologia de Gestão de Riscos (BRASIL, 2018) e o Manual de Gestão de Riscos do TCU (BRASIL, 2020a).

No âmbito do estado de Minas Gerais, teve-se a publicação do Decreto Estadual nº 47.185 (MINAS GERAIS, 2017) que dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI) no âmbito do estado de Minas Gerais. O art. 4º define como um dos objetivos do PMPI a sistematização das práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à boa governança.

A Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE), órgão central de controle interno do poder executivo, estabeleceu a sua política de gestão de riscos, por meio da Resolução CGE nº 29, de 18 de agosto de 2020 (MINAS GEAIS, 2020), e conta com diretrizes estabelecidas para apoiar aos órgãos e entidades na elaboração dos seus respectivos planos de integridades, nos termos do §1º do art. 5º do supracitado decreto.

O controle interno nas contratações públicas e a Lei nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021a) dispõe de um capítulo sobre aspectos específicos do controle a serem observados nas contratações, os quais serão detalhados mais adiante. No entanto, para além do Capítulo III, Do Controle das Contratações, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) trouxe outros pontos relevantes que denotam a institucionalização e o fortalecimento do controle interno.

O §1º do art. 7º da lei trata do princípio da segregação de funções vedando a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, situação essa extensível aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, em mesma medida, conforme §2º do *caput*. Assim, ao se evitar a concentração de competências, busca-se minimizar o risco de eventuais “conflitos de interesses” e a ocorrência de “fraudes” (PEDRA, 2021).

A matéria costuma ser objeto não só de recomendações constantes por parte de órgão de controle interno e externo, antes mesmo da existência da lei, mas também de regras e diretrizes em procedimentos de contratações, como o caso da Instrução Normativa (IN) nº 5, de 25 de maio de 2017, do então MPDG (BRASIL, 2017a).

No que se refere, ainda, ao artigo 7º e seus parágrafos 1º e 2º, tem-se que a obrigação dos órgãos de controle interno de realizar gestão por competências para o desempenho das funções essenciais à execução da lei.

O normativo legal também estabelece competências ao controle interno, no que tange a: auxiliar na padronização de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos e de outros documentos (art. 19, IV); auxiliar o fiscal do contrato dirimindo dúvidas e subsidiando com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual (art. 117, §3º); e a fiscalizar a observância da ordem cronológica de pagamento (art. 141, §3º).

Sob o ponto de vista do *compliance*, a NLLC condicionou a existência de programas de integridade, conforme orientações dos órgão de controle, tanto como um dos critérios de desempate entre duas ou mais propostas quando do julgamento quanto como medida a ser considerada na dosimetria para a aplicação das sanções previstas na norma pelo cometimento de infrações administrativas, a exemplo do inciso VII do art. 7º da Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013a), quanto às sanções impostas às pessoas jurídicas pelo cometimento de atos lesivos.

A gestão de riscos na nova lei de licitações e contratos administrativos

Alocação e gerenciamento de riscos

Entre as inovações trazidas pela Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021a), há que se destacar a figura da gestão de riscos. Segundo o TCU (2020a, p. 49), gestão de riscos são “atividades coordenadas para dirigir e controlar a organização no que se refere a riscos e oportunidades”, entendendo risco, nesse contexto, como “possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance dos objetivos”.

Constitui-se um “elemento chave da governança”, no que se refere às suas “estruturas, processos, valores corporativos, cultura e comportamento”, devendo ser integrada ao processo da tomada de decisões. Para tanto, todos os riscos devem ser levados em consideração, mantendo o olhar no todo, sem se afastar do fim último que é o interesse coletivo, com melhoria na qualidade dos serviços e na eficácia das políticas públicas (MIRANDA, 2017).

Segundo Assis (2021), embora os riscos sejam inerentes a qualquer atividade de negócio, podendo ter dimensões e efeitos distintos, efetuar uma gestão empresarial responsável, gerando informações confiáveis que dê suporte à tomada de decisões, e ter controles internos efetivos propiciam uma aplicação de *compliance* próxima da gestão e da governança.

O parágrafo único do artigo 11 e o inciso X do artigo 18 da NLLC estabelecem, respectivamente, que a alta administração do órgão ou entidade implante processos e estruturas de gestão de riscos para avaliar, direcionar e monitorar os procedimentos de licitação e execução contratual com o intuito de alcançar os objetivos do processo licitatório, e que, na fase preparatória do processo licitatório seja, também, realizada análise dos riscos envolvidos na contratação. Ressalta-se que quanto a este último ponto, não há exceção quanto às contratações de menor valor ou complexidade, o que denota que o gerenciamento de riscos deve ser realizado em qualquer procedimento licitatório.

Outra novidade disciplinada pela NLLC é a figura da alocação de riscos, disposta no art. 103, que se refere à cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, o contrato estabelecerá os riscos a serem assumidos pelo setor público, pelo setor privado ou por ambos (SPITZCOVSKY, 2021).

Caberá à matriz de riscos, definida no XVII do art. 6º e no art. 22 da lei, diferente do mapa de riscos presente na já citada IN nº 05 (BRASIL, 2017a), ser a ferramenta que irá realizar a repartição objetiva de responsabilidades de eventos supervenientes à contratação, conforme já apreciado em acórdão do TCU (BRASIL, 2013b):

9.1.3. a “matriz de riscos”, instrumento que define a repartição objetiva de responsabilidades advindas de eventos supervenientes à contratação, na medida em que é informação indispensável para a caracterização do objeto e das respectivas responsabilidades contratuais, como também essencial para o dimensionamento das propostas por parte das licitantes, é elemento essencial e obrigatório do anteprojeto de engenharia, em prestígio ao definido no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, como ainda nos princípios da segurança jurídica, da isonomia, do julgamento objetivo, da eficiência e da obtenção da melhor proposta. (BRASIL, 2013b)

Não obstante seja uma inovação no regulamento que pode contribuir no combate à corrupção e na malversação dos recursos públicos, a matriz não é obrigatória a todas as espécies de contratos, estando a determinação adstrita às “obras de bens e serviços de grande vulto” e à adoção dos regimes de “contratação integrada ou semi-integrada” (RODRIGUES, 2021).

Os artigos 168 a 173 do Capítulo III da NLLC estão dedicados ao controle das contratações, ficando a cargo do primeiro estabelecer em seu bojo que as compras públicas devem ser submetidas a práticas de gestão de riscos e controle preventivo, reforçando a subordinação ao controle social e estabelecendo como linhas de defesa:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Ressalta-se, nesse sentido, que embora possa existir uma correlação lógica, as linhas de defesa aqui apresentadas não se confundem com aquelas estabelecidas na Declaração de Posicionamento do Instituto dos Auditores Internos (IIA, 2020), intitulada *Modelo das Três Linhas do IIA 2020 - Uma atualização das Três Linhas de Defesa*.

Os controles das linhas de defesa estabelecidas pela NLLC deverão estar alinhados com as diretrizes

estabelecidas na Lei nº 13.655/2018, no que tange ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, previsto junto à apresentação dos princípios estabelecidos no art. 5º da NLLC. Nos termos dos incisos I e II do §3º do art. 169 da Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021a), entende-se que esses controles poderão ser “preventivos e repressivos”, entretanto, o legislador destaca o primeiro no *caput* do artigo, com o indicativo da necessidade de sua observância (SPITZCOVSKY, 2021).

Finalmente, cabe mencionar os critérios para o exercício da atividade de controle previstos nos artigos 170 e 171. Em especial, no que se refere ao inciso II desse último, no que tange a “adoção de procedimentos objetivos e imparciais e elaboração de relatórios tecnicamente fundamentados [...] de modo a evitar que interesses pessoais e interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e no tratamento dos fatos levantados”, conforme ressaltado por Ribas Júnior (2021), a disposição, em alguma medida, poderia ser dita como redundante, já que a adoção de práticas dessa natureza são incompatíveis com as funções técnicas desempenhadas pelos órgãos de controle e com o trato da coisa pública, estando sujeitas à responsabilização e sanções cabíveis.

Perspectivas e desafios

A Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021a) foi publicada em 2 de abril de 2021 e, desde então, o inciso II do art. 193 prevê um prazo de dois anos para a revogação da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), de 21 de janeiro de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462 (BRASIL, 2021b), de 4 de agosto de 2021. Durante esse período, os regimes seguem concomitantes, sendo possível tanto optar pela utilização dos instrumentos pendentes de caducidade quanto, inclusive, adequar-se às inovações trazidas pela legislação.

Quando se fala das dificuldades do Brasil no combate à corrupção, extrai-se que as maiores críticas não se concentram apenas no Direito ou na inexistência normativa, mas na efetividade dos textos legais. Os desafios da Administração Pública vão além da implementação dos programas de integridade para o atendimento da lei, eles perfazem a necessidade de uma mudança de cultura corporativa para que se possam absorver as essas regras e diretrizes de integridade incorporadas, uma vez que a institucionalização da lei não garante a efetividade e concretização dos programas (FURTADO, 2021).

Acerca dos entraves culturais, Rêgo (2020) defende que as maiores dificuldades para o estabelecimento das diretrizes de governança, políticas de gestão de riscos e controles internos é a forma como ocorrem as mudanças, por processos *top-bottom*. Esses procedimentos ensejam práticas perpetuadas e aceitas pela população quando não se existem mudanças contínuas de lideranças.

Tratando de *governança* também pela terminologia de *governo por contratos*, a professora Maria Tereza Dias elenca os desafios da governança por contratos, em perspectiva comparada, e ressalta que o conflito entre os interesses público e privado deve estar, pelo menos, submetido aos princípios da Administração Pública. Segundo a autora, aqueles países que não conseguiram aplicar a premissa apresentam dificuldades em realizar o controle das contratações e violam os direitos fundamentais dos cidadãos na prestação dos serviços públicos do Estado (DIAS, 2021).

A Lei 14.133 (BRASIL, 2021a), na medida em que promove a ampliação das práticas de governança corporativa, incumbe um âmbito de responsabilidades direcionadas não só à União, mas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, sob o prisma do estabelecimento de *normas gerais*. No entendimento de Pedra (2021, p. 30-31), em alguns temas e detalhamentos o legislador “vai além do que deveria ser moldurado como normas gerais” e esse descompasso, em algum termo, pode interferir no pacto federativo e trazer o seu desvirtuamento, na medida em que, eventualmente, interfira “na organização e no e no funcionamento dos demais entes federativos”.

Nesse diapasão, também cabe ressaltar que a NLLC estabeleceu, no art. 176, um prazo adicional de seis anos para que os municípios com até 20 mil habitantes pudessem cumprir os requisitos da lei, presentes nos artigos 7º e 8º. Niebuhr (2021, p. 17) pondera que as obrigações e os procedimentos elencados pela Lei 14.133 (BRASIL, 2021a) “são especialmente difíceis de serem cumpridos pelos órgãos e entidades menos estruturados, como ocorre com a maioria dos municípios de médio e pequeno porte”.

Em mesma medida, seria possível estender essa reflexão também para os municípios que estão acima dessa capacidade, mas distantes da estruturação daqueles de médio porte.

Outra questão que pode ser abordada é o desenvolvimento ainda incipiente do *compliance* e da gestão de riscos no âmbito do setor público brasileiro. Muitas barreiras e paradigmas de gestores ainda cercam a implementação de projetos de gestão de riscos na Administração Pública e, por muitas vezes, geram dificuldades no desenvolvimento de novas culturas organizacionais em virtude do desconhecimento do assunto, tais como: “gestão de riscos vai aumentar o trabalho”; “gestão de riscos aumentará os custos da minha organização”; “gestão de riscos vai engessar ainda mais meus processos, pois vai trazer mais controles”; “gestão de riscos só pode ser implementada com consultoria”; ou, ainda, “gestão de riscos só pode ser implementada se eu tiver um sistema” (MIRANDA, 2017).

São proposições já desconstruídas e que não fazem parte das ideias fomentadas para a implementação de um projeto sóbrio e sustentável no âmbito das organizações. Nesse ponto, o que se tem como verdade é que a “gestão de riscos é um processo contínuo, que exige mudança de cultura” por parte da alta administração, gestores e equipes (MIRANDA, 2017, p. 43-44).

Por fim, em relação aos rumos e tendências da governança, Blanchet e Rego (2020) entendem que a dinamicidade da sociedade e uma nova realidade vivida pelos agentes de governança clamam por uma governança “menos reativa e mais proativa”, em busca da longevidade das organizações.

Conclusão

Este trabalho analisou as disposições da Lei 14.133 (BRASIL, 2021a), sob o aspecto da governança corporativa e seus pilares de sustentação, em especial, o controle interno, o *compliance* e a gestão de riscos, por meio de uma análise econômica, administrativa e jurídico-descritiva, estabelecendo-se uma revisão bibliográfica.

A NLLC trouxe terminologias e inovações que perpassam pela introdução de gestão por competências, a existência de programas de integridade como critério de desempate de propostas e atenuante das possíveis sanções impostas pelo cometimento de infrações administrativas, a alocação e matriz de riscos, até a gestão de riscos nas contratações públicas e a definição de linhas de defesa.

Com o prazo de dois anos, a contar da publicação, a Administração Pública poderá optar por licitar e contratar diretamente pela nova lei ou por aqueles normativos ainda vigentes nesse decurso de prazo, período esse que poderá ser essencial para a adequação das novas determinações presentes na NLLC.

Pode-se dizer que houve um importante ganho na ampliação dos conceitos e na construção das linhas de pensamento da matéria de compras públicas sob o ponto de vista dos controles. Contudo, observa-se uma administração ainda incipiente no desenvolvimento da gestão de riscos e *compliance*, em especial, no que se refere à estruturação de suas políticas.

Nesse sentido, espera-se que a governança corporativa possa superar barreiras culturais, ainda presentes nas instituições públicas, e quebrar paradigmas acerca da implementação de projetos perenes, dirimindo sobremaneira os conflitos entre os interesses público e privado, à luz dos princípios da administração pública.

Trata-se de um grande passo para a melhoria dos controles internos, o combate à fraude, à corrupção e a malversação dos recursos públicos. No entanto, ressalva-se a necessidade de aprofundamento do debate nesse processo de estruturação para que a função precípua da lei seja cumprida, buscando-se não apenas a instituição de procedimentos, mas a institucionalização de uma nova cultura no âmbito da Administração Pública.

Referências

ASSIS, Marcos. Gestão de riscos com controles internos: ferramentas, certificações e métodos para garantir a eficiência dos negócios. São Paulo: Ed. Saint Paul, 2021.

BLANCHET, Gabriela Alves Mendes; REGO, Anna Lygia Costa. A governança corporativa do futuro: tendências e desafios. In: SAAVEDRA, Giovani Agostini (org.). **Governança corporativa, compliance e gestão de riscos**. São Paulo: Eseni, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública feral direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2021**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos.** Brasília, DF: CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: MPDG, 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão.** Brasília, DF: MPDG/AECI, 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/manual_de_girc_versao_2_0.pdf. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 14, 11 maio 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1510/2013.** Plenário. Relator: Valmir Campelo. Brasília, DF: TCU, 19 jun. 2013b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1276985/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU: um passo para a eficiência.** 2. ed. Brasília: TCU/Seplan, 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional** 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020b.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 3 maio 2022.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 3 maio 2022.

DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **Governança nas contratações públicas contemporâneas**: (de acordo com a nova Lei de Licitações e Contratos - nº 14.133/2021). São Paulo: Dialética, 2021.

FURTADO, Madeline Rocha (coord.). **A nova lei de licitações e contratos**: onde estamos: E para onde vamos? Administrativos. Vila Velha: Consultre, 2021.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS, THE. **Modelo das três linhas do IIA 2020**: uma atualização das três linhas de defesa. Lake Mary, FL: IIA, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança corporativa**. São Paulo: IBGC, [20--]. Disponível: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 3 maio 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, THE. **Guidelines for internal control standards for the public sector**. Vienna: Intosai, 2004.

MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado. **Resolução CGE nº 29, de 18 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos da Controladoria-Geral do Estado (CGE). Belo Horizonte: CGE, 2020. Disponível em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/237557/caderno1_2020-08-20%204.pdf?sequence=1. Acesso em: 3 maio 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.185, de 12 de maio de 2017**. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. Belo Horizonte: ALMG, 2017. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47185&ano=2017>. Acesso em: 3 maio 2022.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

NEGRÃO, Célia Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. **Compliance, controles internos e riscos**: a importância da área de gestão de pessoas. Brasília, DF: Senac, 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Vigência e regime de transição. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. Curitiba: Zênite, 2021.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. Provocações sobre a Lei nº 14.133/2021 (NLLCA). *In*: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.). **Nova lei de licitações**: destaques importantes: lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

RÊGO, Hânia Pereira. **Governança, controle e gestão de riscos**: modismos ou desafios pessoais a serem superados?: manual de autoajuda para servidores públicos desmotivados. Pinhais: JML, 2020.

RIBAS JUNIOR, Salomão Antonio. Do controle das contratações. *In*: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. Curitiba: Zênite, 2021.

RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Nova lei de licitações e contratos administrativos**: principais mudanças. São Paulo: Expressa, 2021.

SAAVEDRA, Giovani Agostini; SANTORSULA, Christiane Bedini; VALENTIM, Raphael Matos. Governança corporativa: conceitos tradicionais e movimentos históricos em perspectiva diante das tendências atuais. In: SAAVEDRA, Giovani Agostini (org.). **Governança corporativa, compliance e gestão de riscos**. São Paulo: Eseni, 2020.

SPITZCOVSKY, Celso. **Nova lei de licitações e contratos administrativos**: principais diretrizes e mudanças: de acordo com a lei nº14.133 de 2021. São Paulo: Expressa, 2021.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: Enap, 2019. (Coleção Gestão Pública, v.5).