



INSTITUTO FEDERAL
Rondônia



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia

Campus Porto Velho Zona Norte
Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública EaD

SARA REGINA DA SILVA LAGO

**(IN)EXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES
DIRETAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI Nº 8.666/1993 E A LEI Nº
14.133/2021**

PORTO VELHO
2025



SARA REGINA DA SILVA LAGO

**(IN)EXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES
DIRETAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI Nº 8.666/1993 E A LEI Nº
14.133/2021**

Artigo entregue como Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus* Porto Velho Zona Norte, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo, junto ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública EaD, sob a orientação do professor Douglas Moro Piffer.

PORTO VELHO
2025

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Gerador de Ficha Catalográfica do IFRO.

Lago, Sara Regina da Silva.

(In)existência de mecanismos de governança nas contratações diretas: uma análise comparativa entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 / Sara Regina da Silva Lago. - Porto Velho, 2025.
19 f.

Orientador(a): Prof. Me. Douglas Moro Piffer.

Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão Pública EAD) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO, Porto Velho, 2025.

ISBN 1988-7833

1. Governança pública . 2. Contratações diretas . 3. Nova lei de licitações . 4. Planejamento . 5. *Accountability*. I. Piffer, Douglas Moro (orient.). II. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO. III. Título.

Bibliotecário(a) Responsável: Gizele de Melo Viana, CRB-11/914



(In)existência de mecanismos de governança nas contratações diretas: uma análise comparativa entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021

(Non)existence of governance mechanisms in direct contracting: a comparative analysis between Law no. 8,666/1993 and Law no. 14,133/2021

(In)existencia de mecanismos de gobernanza en las contrataciones directas: un análisis comparativo entre la Ley nº 8.666/1993 y la Ley nº 14.133/2021

DOI: 10.55905/revconv.18n.7-308

Originals received: 6/23/2025

Acceptance for publication: 7/18/2025

Sara Regina da Silva Lago

Tecnólogo em Gestão Pública

Instituição: Instituto Federal de Rondônia (IFRO) - campus Porto Velho Zona Norte

Endereço: Porto Velho – Rondônia, Brasil

E-mail: saralagotre@gmail.com

Douglas Moro Piffer

Mestre em Administração

Instituição: Instituto Federal de Rondônia (IFRO) - campus Porto Velho Zona Norte

Endereço: Porto Velho – Rondônia, Brasil

E-mail: douglas.piffer@ifro.edu.br

RESUMO

A governança nas contratações públicas tem se consolidado como elemento fundamental para garantir integridade, planejamento, eficiência e controle na administração pública. Este artigo analisa a (in)existência de mecanismos de governança aplicáveis às contratações diretas – por dispensa e inexigibilidade de licitação – por meio de uma abordagem comparativa entre os dispositivos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021. A pesquisa adotou metodologia qualitativa e descritivo-exploratória, com base em análise documental e aplicação de questionário técnico a órgãos selecionados do Poder Judiciário em Rondônia. Os dados foram analisados com base em referenciais normativos e doutrinários sobre governança, riscos e contratações públicas. Os resultados preliminares indicam que, embora a nova legislação tenha avançado na formalização de mecanismos de governança aplicáveis a todos os tipos de contratação, sua efetiva incorporação nas rotinas administrativas ainda é incipiente, especialmente nas contratações diretas. Conclui-se que o novo marco legal representa um avanço normativo relevante, mas que a consolidação da governança depende de fatores institucionais, como capacitação, cultura organizacional e controle interno ativo.

Palavras-chave: governança pública, contratações diretas, nova lei de licitações, planejamento, accountability.



ABSTRACT

Governance in public procurement has become a key element for ensuring integrity, planning, efficiency, and control in public administration. This article analyzes the (non)existence of governance mechanisms applicable to direct public procurements — by waiver and non-competitive bidding — through a comparative approach between the provisions of Law n° 8.666/1993 and Law n° 14.133/2021. The research adopts a qualitative and descriptive-exploratory methodology, based on document analysis and the application of a technical questionnaire to selected bodies of the Judiciary in Rondônia, Brazil. The data were analyzed using regulatory and doctrinal frameworks on governance, risk management, and public procurement. Preliminary results indicate that, although the new legislation has advanced in formalizing governance mechanisms applicable to all types of procurement, its effective incorporation into administrative routines is still incipient, especially in direct procurements. It is concluded that the new legal framework represents a relevant normative advancement, but the consolidation of governance depends on institutional factors such as training, organizational culture, and active internal control.

Keywords: public governance, direct procurements, new public procurement law, planning, accountability.

RESUMEN

La gobernanza en las contrataciones públicas se ha consolidado como un elemento fundamental para garantizar integridad, planificación, eficiencia y control en la administración pública. Este artículo analiza la (in)existencia de mecanismos de gobernanza aplicables a las contrataciones directas —por dispensa e inexigibilidad de licitación— mediante un enfoque comparativo entre los dispositivos de la Ley N° 8.666/1993 y la Ley N° 14.133/2021. La investigación adoptó una metodología cualitativa y descriptivo-exploratoria, basada en análisis documental y la aplicación de un cuestionario técnico a órganos seleccionados del Poder Judicial en Rondônia. Los datos fueron analizados con base en referenciales normativos y doctrinarios sobre gobernanza, riesgos y contrataciones públicas. Los resultados preliminares indican que, aunque la nueva legislación ha avanzado en la formalización de mecanismos de gobernanza aplicables a todos los tipos de contratación, su efectiva incorporación en las rutinas administrativas aún es incipiente, especialmente en las contrataciones directas. Se concluye que el nuevo marco legal representa un avance normativo relevante, pero que la consolidación de la gobernanza depende de factores institucionales, como capacitación, cultura organizacional y control interno activo.

Palabras clave: gobernanza pública, contrataciones directas, nueva ley de licitaciones, planificación, accountability.

1 INTRODUÇÃO

A governança pública tem ganhado crescente relevância no debate acadêmico e institucional como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas



e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017). Este conceito transcende a mera conformidade legal, abrangendo a busca por resultados e o fortalecimento da confiança social. Inclui aspectos como capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade, accountability¹, confiabilidade, melhoria regulatória e gestão de riscos (TCU, 2020).

No campo das contratações públicas, a governança passou a ser valorizada não apenas como um elemento de controle, mas também como instrumento de planejamento estratégico e racionalização de recursos. Nesse contexto, observa-se uma transição normativa e cultural que culmina na promulgação da Lei nº 14.133/2021, a qual posiciona a governança como um dos pilares centrais das contratações públicas no Brasil (BRASIL, 2021).

Ainda que o Tribunal de Contas da União (TCU) já houvesse incorporado aspectos de governança como critérios relevantes para avaliação da maturidade institucional dos órgãos públicos – notadamente a partir do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário e do Acórdão nº 2.308/2010-TCU-Plenário – sua normatização nas leis gerais de licitações era, até então, limitada. A antiga Lei nº 8.666/1993 tratava a contratação direta de forma sucinta, com foco quase exclusivo nos aspectos legais e formais, sem vincular essas modalidades a mecanismos estruturantes de controle e gestão (BRASIL, 1993). A nova Lei de Licitações e Contratos, por sua vez, introduz expressamente diretrizes de governança, planejamento e gestão de riscos, inclusive nas hipóteses de contratação por dispensa e inexigibilidade, tradicionalmente afastadas de uma estrutura normativa mais robusta (BRASIL, 2021).

Essa limitação normativa na Lei nº 8.666/1993, que tratava a contratação direta de forma sucinta e sem vincular a mecanismos de controle e gestão, contribuiu para práticas administrativas centradas na formalidade, em detrimento da efetividade, do planejamento e da accountability nas contratações. À medida que a governança foi ganhando importância na gestão pública contemporânea, como evidenciado pelos referenciais de governança do TCU (2013, 2014 e 2020), a legislação anterior carecia de dispositivos que estruturassem práticas organizacionais voltadas à integridade, ao desempenho e à transparência nas contratações. Nesse contexto, processos de dispensa e inexigibilidade acabavam sendo conduzidos de forma fragmentada e, muitas vezes, com baixa rastreabilidade decisória, dificultando o controle interno e externo.

¹ O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) conceitua accountability como prestação de contas (IBGC, 2015): “os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis”.



Diante desse cenário de fragilidade normativa e operacional, a Lei nº 14.133/2021 representa um marco de mudança, incorporando expressamente princípios e práticas de governança que redirecionam o foco das contratações públicas. Essa nova perspectiva, segundo Fortini e Amorim (2023), possui o potencial de promover uma grande reforma administrativa, desde que acompanhada de providências indispensáveis à efetividade das práticas de governança. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de alinhamento entre os objetivos institucionais e as práticas contratuais da Administração, visando à consolidação de um ambiente mais eficiente, íntegro e transparente nas contratações públicas.

Embora as contratações diretas mantenham um rito mais simplificado em relação às licitações, a nova norma inova ao estender a elas diversos mecanismos de governança tradicionalmente associados aos certames licitatórios. Destacam-se: o planejamento prévio (por meio do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme o objeto); a análise e gestão de riscos; e a inclusão das demandas no Plano Anual de Contratações, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade. São também exigidas justificativas técnicas que demonstrem a vantajosidade e motivem a escolha do fornecedor, bem como a publicação dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), garantindo a transparência. Além disso, os princípios de governança e integridade devem orientar todo o ciclo da contratação, mesmo sem a disputa entre fornecedores. Ferramentas como a segregação de funções, a gestão de competências e o controle interno também se aplicam, promovendo rastreabilidade, confiabilidade e legitimidade. Nesse novo paradigma, o foco desloca-se da formalidade do procedimento para a robustez do planejamento e da decisão administrativa.

A relevância deste estudo se manifesta em três dimensões. Primeiro, no âmbito social, ao propor o fortalecimento da governança nas contratações públicas, especialmente nas modalidades diretas, ele busca contribuir para uma administração mais ética, eficiente e responsável com os recursos públicos, promovendo maior confiança da sociedade nas instituições. Em segundo lugar, sob a ótica acadêmica, esta pesquisa pretende colaborar com o avanço das ciências sociais aplicadas ao aprofundar o debate sobre a inserção da governança em espaços administrativos tradicionalmente pouco explorados. Por fim, no plano da gestão pública, espera-se oferecer subsídios práticos à atuação de gestores, órgãos de controle e unidades de compras, ao analisar comparativamente os marcos normativos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021 no que tange à governança das contratações diretas.



É nesse contexto de transição normativa que emerge a problemática central desta pesquisa: compreender como os mecanismos de governança têm sido aplicados, adaptados ou até mesmo negligenciados nas contratações públicas diretas, especialmente nas modalidades de dispensa e inexigibilidade, à luz da mudança entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, e de que maneira essa evolução normativa e conceitual tem consolidado boas práticas de governança.

2 METODOLOGIA

Segundo Creswell (2010), este estudo adota uma abordagem qualitativa, voltada à compreensão da realidade por meio da análise de percepções, contextos e significados. Alinhado a essa perspectiva, o presente trabalho investiga a concepção, aplicação ou negligência dos mecanismos de governança nas contratações públicas diretas, especialmente nas modalidades de dispensa e inexigibilidade de licitação, à luz da transição entre os marcos legais das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021

A pesquisa é classificada como descritivo-exploratória, com o objetivo de identificar, descrever e interpretar a evolução normativa e as práticas adotadas por diferentes órgãos públicos nesse contexto de mudança legislativa. Essa abordagem combina a descrição de fenômenos observáveis com a exploração de aspectos ainda pouco consolidados, permitindo compreender tanto o que vem sendo feito quanto os sentidos atribuídos a essas práticas. Para tanto, foram utilizados dois instrumentos metodológicos principais: a análise documental e a aplicação de um questionário técnico junto a órgãos selecionados do Poder Judiciário em Rondônia: o Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO) e a Seção Judiciária de Rondônia (SJRO). A escolha desses órgãos se deu pela relevância de suas atuações no contexto das contratações públicas e pela disponibilidade de dados para a pesquisa.

Complementarmente, elaborou-se um questionário técnico com dez perguntas abertas, formuladas com base nos principais conceitos de governança nas contratações públicas, conforme a Lei nº 14.133/2021 e diretrizes correlatas. As perguntas buscaram identificar práticas de planejamento prévio, controle interno, análise de riscos, transparência, capacitação de servidores e avaliação de resultados. O questionário foi encaminhado eletronicamente às ouvidorias dos órgãos selecionados, obtendo-se 100% de retorno. Isso permitiu uma análise



aprofundada das percepções e práticas institucionais, buscando captar não apenas a adesão formal à nova lei, mas também a percepção das equipes quanto às mudanças normativas, desafios práticos e efetividade dos mecanismos de governança no cotidiano institucional.

1. Desde a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, quais medidas ou instrumentos de governança passaram a ser adotados por este órgão especificamente nas contratações diretas (dispensa e inexigibilidade)?
2. Existe normativo interno (regimento, portaria, manual, fluxo) que preveja a obrigatoriedade de planejamento prévio nas contratações diretas? Como esse planejamento é conduzido?
3. São realizados procedimentos formais de identificação e tratamento de riscos nas contratações diretas? Em caso afirmativo, quais instrumentos ou metodologias são utilizados?
4. Quais mecanismos de controle interno são aplicados antes da formalização das contratações diretas (validação de documentos, aprovação hierárquica, pareceres jurídicos obrigatórios, entre outros)?
5. O órgão utiliza ferramentas de transparência ativa para divulgação das contratações diretas? Caso positivo, quais são elas (ex: painel, portal, site institucional, diário oficial etc.)?
6. Há alguma sistemática de avaliação posterior das contratações diretas quanto à economicidade, eficiência, conformidade ou resultado final? Quem realiza essa avaliação e com que frequência?
7. Desde a vigência da nova lei, houve capacitações específicas para os servidores que atuam com contratações diretas, voltadas aos dispositivos relacionados à governança e à integridade?
8. Antes da adoção da Lei nº 14.133/2021, sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, este órgão já adotava práticas ou mecanismos relacionados à governança nas contratações diretas, mesmo que com base em normativos infralegais (como portarias, instruções normativas, acordãos ou orientações internas)? Quais eram esses mecanismos?
9. Quais foram as principais mudanças percebidas pela equipe responsável por contratações diretas com a entrada em vigor da nova lei, especialmente em comparação às práticas



anteriores, no que se refere às exigências formais e às expectativas institucionais sobre governança?

10. Na avaliação institucional, a Lei nº 14.133/2021 contribuiu para o fortalecimento da governança nas contratações diretas? Por quais motivos?

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados desta pesquisa permitem compreender a evolução das práticas de governança nas contratações diretas, comparando o contexto da Lei nº 8.666/1993 com as exigências da Lei nº 14.133/2021. A análise foi enriquecida pelas respostas da Seção Judiciária de Rondônia (SJRO) e do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), revelando nuances nas abordagens institucionais e corroborando a complexidade da implementação de diretrizes de governança no setor público.

3.1 ANÁLISE COMPARATIVA DAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA NO TJRO E SJRO

As informações fornecidas pelos dois órgãos evidenciam que, mesmo antes da vigência da nova legislação, já existiam esforços institucionais voltados ao planejamento das contratações, como a utilização de Planos de Contratações Anuais (PCA), minutas padronizadas e normativos internos. Contudo, esses mecanismos eram, em certa medida, fragmentados e aplicados de maneira desigual, alinhando-se à fragilidade normativa e operacional da Lei nº 8.666/1993. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, impulsionou a formalização e o aprofundamento dessas práticas, embora com distintos níveis de internalização e impacto percebido entre TJRO e SJRO, refletindo diferentes estágios de maturidade institucional em governança.

A seguir, o Quadro 1 apresenta uma análise comparativa detalhada das respostas de ambos os órgãos às perguntas do questionário, seguida de uma discussão das implicações para a governança nas contratações diretas.



Quadro 1 – Análise comparativa de respostas do TJRO e da SJRO.

PERGUNTA DO QUESTIONÁRIO	RESPOSTA DO TJRO	RESPOSTA SJRO	ANÁLISE COMPARATIVA /IMPLICAÇÕES PARA GOVERNANÇA
1. Instrumentos de Governança adotados após a Lei nº 14.133/2021	Os instrumentos de governança são universais e já eram rotina (Plano de Logística Sustentável, Plano de Contratações Anuais, Plano Anual de Capacitação, Plano de Tratamento de Riscos do macroprocesso de contratação). A nova lei apenas formalizou a obrigatoriedade de alguns.	A nova lei demandou um nível mais elevado de governança. Adotaram: integração ao PCA (obrigatório), análise de riscos específica (dispensável em alguns casos), checklists operacionais personalizados, minutas padronizadas (TRF1) e inserção dos processos no PNCP. Houve investimento em capacitação contínua.	O TJRO percebe a Lei nº 14.133/2021 como um catalisador para formalizar práticas já existentes. Enquanto a SJRO a vê como um impulsionador para elevar o nível de governança e adotar novos instrumentos, como checklists personalizados e análise de riscos mais explícita. Isso sugere diferentes estágios de maturidade na internalização das diretrizes da nova lei.
2. Normativo interno para planejamento prévio	Sim, existem normativos (Instrução nº 010/201-PR, Instrução nº 127/2023-TJRO, Ato nº 2194/2024-TJRO) e fluxos de contratação já existiam para Dispensa e Inexigibilidade. O PCA é fundamental para aglomeração de objetos e contratação única.	Não há normativo interno específico, mas seguem a Resolução Presi nº 18/2024 (TRF1) e os arts. 72, 73 e 74 da Lei nº 14.133/2021.	O TJRO demonstra uma estrutura normativa interna mais consolidada para o planejamento prévio, com instrumentos específicos. A SJRO, por sua vez, baseia-se em normativos superiores e na própria lei, indicando uma possível dependência de diretrizes externas para a formalização de seus processos de planejamento.
3. Procedimentos formais de identificação e tratamento de riscos nas contratações diretas	Entendem que contratações diretas por valor não devem seguir trâmites burocráticos para tratamento formal de riscos, pois os objetos são de baixa complexidade.	Ainda não foi formalizado um ato normativo interno específico para Política de Gestão de Riscos. No entanto, estão implementando de forma gradual medidas, como a exigência de mapa de riscos em processos de maior cautela.	Há uma divergência significativa na percepção do risco em contratações diretas. O TJRO adota uma postura mais pragmática, minimizando a necessidade de formalização para baixos valores. A SJRO, ainda que em processo de formalização, reconhece a importância e já exige mapas de riscos para processos mais complexos, indicando uma evolução na gestão de riscos.
4. Mecanismos de controle interno aplicados antes da formalização das contratações diretas	Utilizam Documento de Formalização da Demanda (DFD), Termo de Referência (TR), certame eletrônico, aprovação da proposta, avaliação de valor de mercado, disponibilidade orçamentária, parecer jurídico (obrigatório para dispensas por valor), autorização do Ordenador, empenho e	Avaliação de conformidade do processo, análise de artefatos pelo setor de Compras e Licitações e Planejamento das Contratações (Selit e Sepla), parecer jurídico (se for o caso) e autorização da autoridade competente.	Ambos os órgãos possuem mecanismos de controle interno robustos, cobrindo desde a fase de planejamento até a formalização. As práticas são semelhantes, com foco na validação documental e aprovação hierárquica, essenciais para a integridade do processo.



	formalização do contrato.		
5. Ferramentas de transparência ativa para divulgação das contratações diretas	Divulgação via PNCP, Diário da Justiça Estadual (DJE) e Portal da Transparência do PJRO.	Divulgação no site da SJRO (direcionando para o Portal do TRF1) e no PNCP.	Ambos os órgãos utilizam o PNCP, conforme exigência da nova lei, e seus próprios portais de transparência, o que corrobora o compromisso com a publicidade dos atos e o controle social.
6. Sistemática de avaliação posterior das contratações diretas	As avaliações são realizadas de acordo com o planejamento e priorização da unidade de controle interno (Audint) e pelas inspeções do CNJ.	Não há avaliação formal posterior específica. A demonstração de vantajosidade, viabilidade, economicidade e eficiência ocorre no ETP. A dispensa eletrônica permite avaliação objetiva da economicidade comparando valor estimado e adjudicado.	O TJRO indica uma sistemática de avaliação posterior mais formalizada, vinculada à Audint e CNJ. A SJRO, não obstante sem um processo formal de avaliação posterior, destaca a importância do ETP e da dispensa eletrônica como mecanismos de verificação da vantajosidade e economicidade, o que sugere uma avaliação mais focada na fase pré-contratual.
7. Capacitações específicas para servidores sobre governança e integridade	Sim, ocorreram várias capacitações e participações em seminários, inclusive de nível nacional.	Não houve curso específico só de governança e integridade, mas participaram de capacitações sobre a Nova Lei de Licitações (com módulos de planejamento e governança), congressos e cursos sobre Gestão de Riscos.	Ambos os órgãos investem em capacitação, o que é fundamental para a implementação da nova lei. A SJRO detalha mais os temas abordados, indicando uma preocupação em integrar a governança e a gestão de riscos nos treinamentos sobre a nova lei.
8. Práticas ou mecanismos relacionados à governança nas contratações diretas antes da Lei nº 14.133/2021	Sim, já foram citados na pergunta 2 (normativos internos e fluxos).	Utilizavam apenas checklist para TR e, a partir de 2020, o PCA (Plano de Contratações de Contratações), antes chamado de PAC (Plano Anual de Contratações).	O TJRO já possuía uma base mais sólida de normativos internos e fluxos. A SJRO, por sua vez, demonstra uma evolução mais recente, com a adoção do PCA a partir de 2020, o que reforça a ideia de que a nova lei acelerou a formalização de práticas em alguns órgãos.
9. Principais mudanças percebidas pela equipe responsável por contratações diretas com a entrada em vigor da nova lei	O impacto principal se dá em função da atualização periódica dos valores. Instrumentos como o PCA já eram confeccionados, indicando que as inovações da nova lei foram pontuais, vez que em sua maioria já eram atendidos.	A Lei nº 14.133/2021 promoveu um aperfeiçoamento significativo no tratamento das contratações diretas, impondo maior rigor no planejamento e na motivação dos atos administrativos, exigindo justificativas mais robustas e ETP (mesmo em contratações diretas complexas). O regime anterior era mais simplificado.	O TJRO percebe as mudanças como pontuais, dada a maturidade de suas práticas anteriores. A SJRO, em contraste, destaca um aperfeiçoamento significativo e maior rigor, especialmente na exigência de justificativas robustas e do ETP, o que indica que a nova lei teve um impacto mais transformador em suas rotinas.
10. Contribuição da Lei nº 14.133/2021 para o fortalecimento da governança	Sim, contribui para fortalecimento da governança pela obrigatoriedade de regulamentação interna, divulgação via PNCP e	Sim, a inclusão das contratações diretas no PCA tornou obrigatório o alinhamento ao planejamento institucional,	Ambos os órgãos concordam que a nova lei fortaleceu a governança, principalmente pela formalização e obrigatoriedade de instrumentos como o PCA e a divulgação no PNCP. A diferença reside na percepção do grau de novidade dessas exigências, com o TJRO as



nas contratações diretas	elaboração de Planos de Contratações para racionalizar e alinhar com o planejamento estratégico.	promovendo atuação mais proativa. A lei estimulou normativos internos, checklists e procedimentos padronizados. A divulgação no PNCP promove maior visibilidade e controle social.	vendo como uma continuidade e a SJRO como um avanço mais marcante.
---------------------------------	--	--	--

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

3.2 GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021

O exame comparativo das respostas do TJRO e da SJRO revela um cenário complexo e multifacetado da implementação da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Poder Judiciário em Rondônia, nas esferas estadual e federal (aqui considerado somente um dos órgãos). Conquanto, ambos os órgãos demonstrem um compromisso com as boas práticas de governança, as nuances em suas percepções e abordagens são cruciais para compreender o processo de adaptação e a maturidade da governança nas contratações diretas, conforme os referenciais do TCU (2013, 2014 e 2020) que enfatizam a integridade, o desempenho e a transparência.

3.2.1 Diferenças na percepção e implementação: um reflexo da maturidade institucional

Uma das principais distinções observadas reside na percepção do impacto da nova lei. O TJRO, com uma estrutura e normativos internos aparentemente mais consolidados antes da Lei nº 14.133/2021, tende a ver as inovações como uma formalização de práticas já existentes. Isso se manifesta na resposta à Questão 1, em que os instrumentos de governança são classificados como "universais" e já rotineiros, e na Questão 9, as mudanças são consideradas "pontuais". Essa perspectiva evidencia uma maior maturidade institucional em governança no período em que antecede a Lei nº 14.133/2021, no qual a adaptação se deu mais por alinhamento do que por uma ruptura paradigmática. Corrobora-se, assim, a ideia de que a Lei nº 14.133/2021 atua como um vetor de mudança, mas sua velocidade e profundidade variam conforme a base institucional pré-existente.

Em contraste, a SJRO, embora também com práticas anteriores (como o checklist para TR e o PCA a partir de 2020), percebe a Lei nº 14.133/2021 como um marco que "demandou um nível mais elevado de governança" (Questão 1) e promoveu um "aperfeiçoamento significativo"



(Questão 9). A exigência de justificativas mais robustas e do Estudo Técnico Preliminar (ETP) mesmo para contratações diretas complexas é vista como uma mudança substancial. Infere-se que essa diferença de percepção pode ser atribuída a um ponto de partida distinto em termos de formalização e profundidade das práticas de governança antes da nova lei, em que a SJRO parece ter tido um salto mais acentuado na internalização das novas diretrizes, buscando maior alinhamento com os princípios de governança e integridade preconizados pela nova legislação.

3.2.2 Gestão de riscos: divergências e evolução em face dos princípios de governança

A gestão de riscos emerge como um ponto de divergência interessante e crucial para a governança. O TJRO, na Questão 3, expressa a visão de que contratações diretas por valor não exigem trâmites burocráticos formais para riscos, justificando pela baixa complexidade dos objetos. Essa abordagem, embora pragmática, diverge dos referenciais de governança que preconizam a gestão de riscos como um pilar fundamental para a integridade e a confiabilidade, independentemente do valor da contratação. A ausência de uma formalização robusta para a gestão de riscos em todas as modalidades de contratação pode ser um ponto de vulnerabilidade, especialmente no que tange a riscos de integridade ou de reputação, que não se limitam ao valor financeiro do objeto.

Por outro lado, a SJRO, mesmo que admita não ter uma política formal de gestão de riscos (Questão 3), demonstra uma evolução ao "implementar gradualmente medidas, como a exigência de mapa de riscos em processos de maior cautela". Essa postura indica uma conscientização crescente sobre a importância da gestão de riscos, mesmo em um contexto de formalização ainda em andamento. A SJRO parece estar mais alinhada à visão da Lei nº 14.133/2021, nesse aspecto, que enfatiza a gestão de riscos como um pilar fundamental da governança, buscando mitigar riscos operacionais e financeiros, e promovendo maior segurança na formalização e na execução contratual.

3.2.3 O Papel da capacitação e da transparência: pilares da governança ativa

Ambos os órgãos reconhecem a importância da capacitação de seus servidores (Questão 7), o que corrobora a necessidade de desenvolvimento de competências para a efetivação da



governança. O TJRO menciona "várias capacitações e participações em seminários", enquanto a SJRO detalha a participação em cursos sobre a Nova Lei de Licitações com módulos de planejamento e governança, além de cursos específicos de gestão de riscos. A capacitação contínua é um fator crítico para a efetividade da governança, pois garante que os agentes públicos estejam atualizados com as novas exigências normativas e as melhores práticas, fortalecendo a cultura organizacional voltada para a integridade e o desempenho.

No que tange à transparência (Questão 5), ambos os órgãos utilizam o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e seus próprios portais institucionais para divulgação. A conformidade com a exigência do PNCP é um avanço significativo, pois centraliza as informações e facilita o controle social, promovendo maior visibilidade dos atos administrativos. A transparência ativa é um pilar da governança, e a adesão a essas plataformas demonstra o compromisso dos órgãos com a publicidade dos atos administrativos, o que contribui para a integridade e a confiança da sociedade, alinhando-se aos princípios de *accountability* e melhoria regulatória.

4 CONCLUSÃO

A análise comparativa das práticas de governança nas contratações diretas, sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e as inovações da Lei nº 14.133/2021, revelou que, apesar de que esforços de planejamento e controle já existissem nos órgãos estudados (TJRO e SJRO), a nova legislação impulsionou a formalização e o aprofundamento dessas práticas. Observou-se que o TJRO, com estrutura normativa mais consolidada, percebeu as mudanças como pontuais, enquanto a SJRO, em estágio de maturidade distinto, destacou um aperfeiçoamento significativo e maior rigor, especialmente na exigência de justificativas robustas e do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Os resultados obtidos por meio da pesquisa empírica demonstraram que a consolidação efetiva desses mecanismos ainda depende de fatores institucionais, como a maturidade organizacional, a estruturação de políticas internas e o fortalecimento da cultura de governança. Enquanto o TJRO demonstrou práticas mais consolidadas e uma percepção de que a nova lei formalizou o que já era rotina, a SJRO apresentou um processo evolutivo mais recente, impulsionado pelas exigências introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, buscando um nível mais elevado de governança. Essa distinção ressalta que a velocidade e a profundidade da adaptação



à nova legislação variam conforme a base institucional pré-existente, corroborando a complexidade da implementação de diretrizes de governança no setor público.

Esses achados confirmam que a existência de dispositivos legais não é, por si só, suficiente para garantir a plena efetividade da governança nas contratações públicas. Conforme já ressaltado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), a governança pública exige práticas organizacionais orientadas não apenas ao controle formal, mas também à geração de valor público, à integridade e à participação. Nessa perspectiva, a implementação de rotinas consistentes, a integração da análise de riscos aos processos decisórios – superando a visão pragmática de que riscos em contratações de baixo valor não exigem formalização, como observado no TJRO – e o fortalecimento de mecanismos internos de avaliação tornam-se elementos indispensáveis. O que se observa é que a evolução normativa apenas inaugura um caminho que precisa ser percorrido por meio de esforços institucionais contínuos, em que a capacitação e a transparência ativa, como demonstrado por ambos os órgãos, são pilares essenciais.

Como destaca Pereira (2011), a efetividade da governança depende da articulação entre planejamento, controle e gestão de riscos. De modo semelhante, Brega Filho, Diniz e Diniz (2022) apontam que a governança não se resume a instrumentos legais, mas a uma cultura organizacional orientada à legitimidade e à integridade.

As discussões apresentadas neste trabalho reforçam o entendimento de que a governança pública deve ser compreendida como uma política permanente de aperfeiçoamento institucional (BRASIL, 2017). A evolução normativa oferece a base jurídica necessária, mas sua concretização depende da qualificação de servidores, da implementação de políticas internas sólidas e do compromisso institucional com o interesse público e a eficiência administrativa. Conforme abordado por Fortini e Amorim (2023), a nova lei trouxe um novo olhar para as contratações públicas, com potencial para impulsionar uma verdadeira reforma administrativa, desde que acompanhada de providências institucionais adequadas. Os resultados desta pesquisa indicam que tal transformação ainda se encontra em construção, demandando esforços contínuos para consolidar a governança como valor estruturante das contratações públicas diretas.

Este estudo oferece subsídios importantes para gestores públicos, órgãos de controle e formuladores de políticas. Primeiramente, destaca a necessidade de que a implementação da Lei nº 14.133/2021 seja acompanhada de uma análise diagnóstica da maturidade em governança de



cada instituição, permitindo a elaboração de planos de ação customizados que considerem as lacunas e os pontos fortes existentes. A simples transposição da norma pode não ser suficiente para gerar os resultados esperados, sendo fundamental um processo de internalização e adaptação cultural.

Em segundo lugar, a pesquisa reforça a importância de se estabelecerem políticas e procedimentos robustos para a gestão de riscos em todas as modalidades de contratação, inclusive nas diretas. A mitigação de riscos não se restringe a aspectos financeiros, mas abrange também a integridade, a reputação e a conformidade. Recomenda-se a adoção de metodologias claras e a capacitação contínua dos servidores para a identificação, avaliação e tratamento de riscos, transformando essa prática em um elemento central da cultura organizacional.

Por fim, sugere-se o fortalecimento dos mecanismos de transparência ativa e de controle social, por meio da ampla divulgação de informações sobre as contratações, em formatos acessíveis e compreensíveis. A participação da sociedade e o escrutínio externo são elementos cruciais para a accountability e para a construção de um ambiente de contratações públicas mais íntegro e eficiente. Além disso, a pesquisa aponta para a relevância de futuras investigações que aprofundem a correlação entre a maturidade institucional e o impacto das inovações legislativas, bem como a efetividade de diferentes abordagens na gestão de riscos no setor público.



REFERÊNCIAS

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 30 de mar. 2025.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. Disponível em: https://www.unirio.br/cla_novo/ppgcp/processo-seletivo/mestrado-edital-n-01-2023/bibliografia/creswell-john-w-projeto-de-pesquisa-metodos-qualitativo-quantitativo-e-misto-porto-alegre-armed-2010-capitulo-8/view. Acesso em: 1 mar. 2025.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. **Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações**. Revista do TCU, Brasília, n. 122, p. 122-133, 2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/200>. Acesso em: 15 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 1. ed. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em: 15 abr. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2014. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BREGA FILHO, Vladimir; DINIZ, Hirmínia Dorigan de Matos; DINIZ, Claudio Smirne. **Governança na nova Lei de Licitações: em busca da integridade nas instituições**. Revista



Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 12, n. 1, p. 147-165, 2022. Disponível em:
https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/527. Acesso em: 12 jun. 2025.

FORTINI, Cristiana; AMORIM, Rafael Amorim de. Novo olhar para as contratações públicas: precedentes e perspectivas da Lei nº 14.133/2021. In: MATOS, Marilene Carneiros; DALENOGARE, Felipe; AMORIM, Rafael Amorim de (org.). **Nova Lei de Licitações e Contratos [recurso eletrônico]: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. p. 113-148. Disponível em:
<https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/342ba5e5-a8cb-4a71-8541-6d8278e15d2e/download>. Acesso em: 11 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário**. Relator: Min. Guilherme Palmeira. Tribunal de Contas da União na Internet, Brasília, DF, 18 ago. 2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-40269>. Acesso em: 12 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Acórdão nº 2.308/2010-TCU-Plenário**. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Tribunal de Contas da União na Internet, Brasília, DF, 10 set. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1156420>. Acesso em: 12 jun. 2025.