



**COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO**



**1º SEMINÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021 NA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

GOVERNANÇA NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Profa. Dra. Christianne Stroppa

**Teoria da Agência (Teoria da Firma):
Jensen e Meckling**

GOVERNANÇA

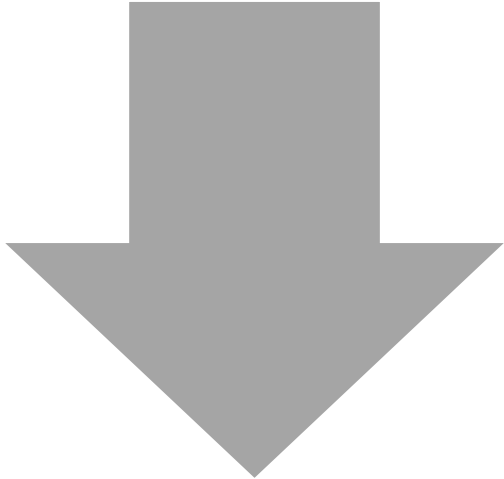


Decorrem de conflitos de interesse existentes em atividades de cooperação entre os indivíduos

Origem na separação da propriedade e da gestão da organização

Estabelece mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos executivos esteja alinhado com o interesse dos acionistas

Foco em transações inter-organizacionais, ou contratos, entre o principal e o agente, assumindo existir racionalidade limitada e oportunismos individuais

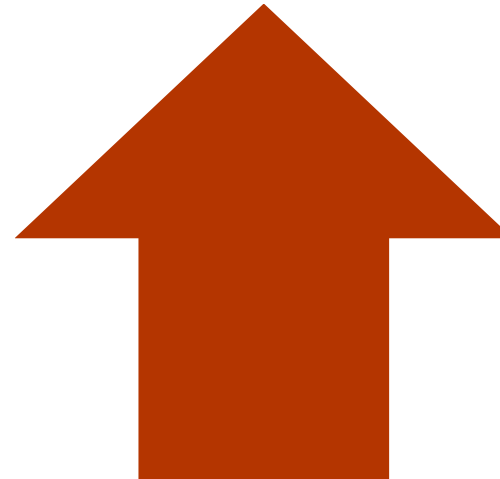


Principal =
proprietário: maximizar
lucros



DELEGAÇÃO

Agente = gestor:
comandar o
empreendimento,
estabelecendo metas
de resultados
esperados e limites de
risco admissíveis,
responsabilidade e
alçada



Guilherme Lerch Lunardi

```
graph LR; A[Guilherme Lerch Lunardi] --- B[Proprietários (acionistas) e administradores têm interesses diferentes]; A --- C[Governança é um conjunto de práticas pelas quais o Conselho de Administração garante o controle dos atos dos gestores, face aos interesses dos acionistas]; A --- D[Conselho de Administração: papel tem ênfase em ações de controle e rigor na transparência e na prestação de contas por parte dos gestores (accountability)];
```

Proprietários (acionistas) e administradores têm interesses diferentes

Governança é um conjunto de práticas pelas quais o Conselho de Administração garante o controle dos atos dos gestores, face aos interesses dos acionistas

Conselho de Administração: papel tem ênfase em ações de controle e rigor na transparência e na prestação de contas por parte dos gestores (*accountability*)

TCU. Acórdão nº 2.622/2015 – P: compreende essencialmente o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

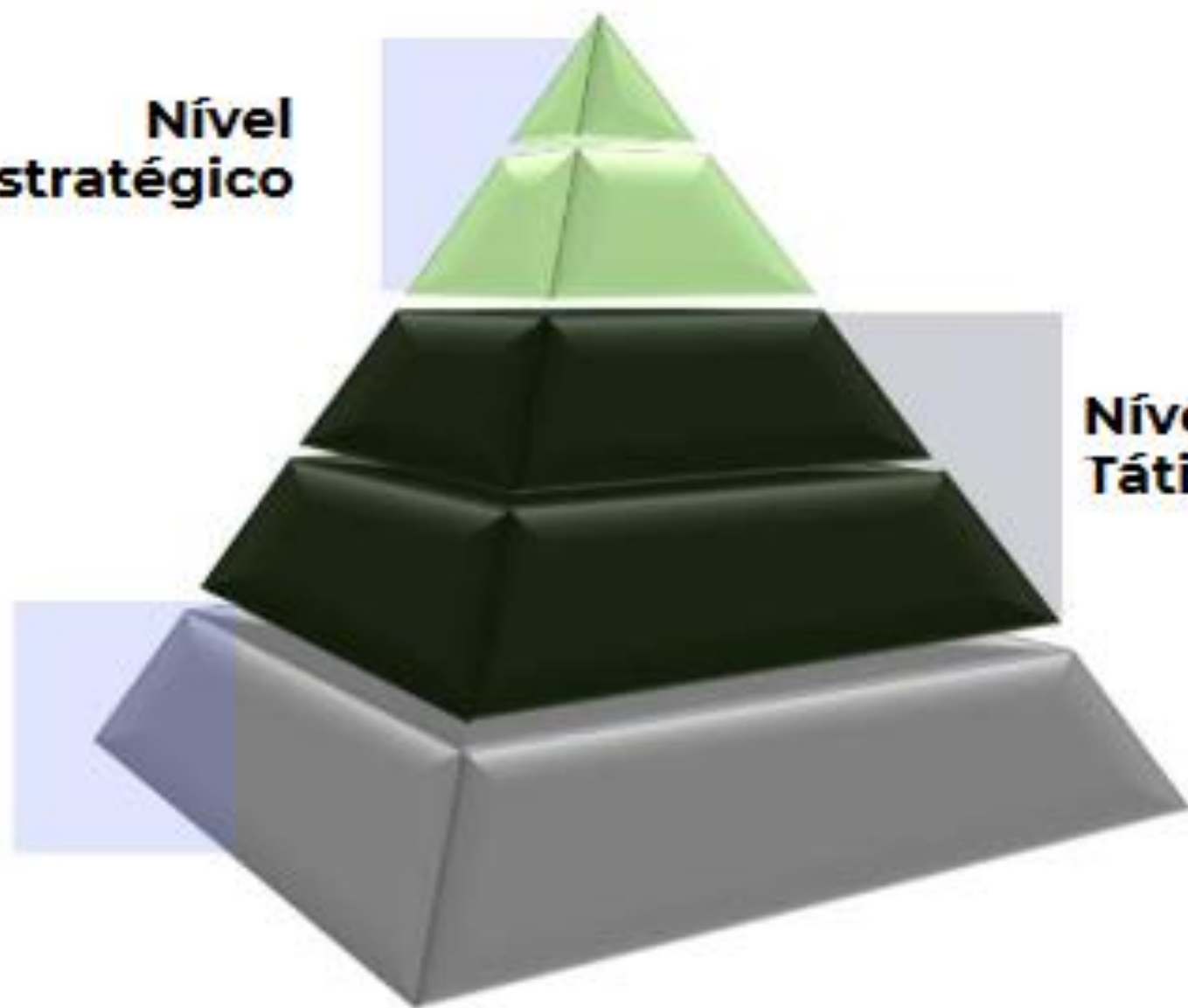
Referencial Básico de Governança do TCU —————> Decreto federal nº 9.203/2017



**Nível
Estratégico**

**Nível
Tático/Intermediário**

**Nível
Operacional**





Com respeito à distinção entre governança e gestão das aquisições, cabe frisar que não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes.

Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), e gestão refere-se à forma como as executa.

Acórdão 1.545/16
Plenário TCU

Implementa Programas

Gestores

Ciclo PDCA

Eficiência Administrativa

GESTÃO



GOVERNANÇA (art. 11, par. único)

“A **alta administração** do órgão ou entidade é responsável pela **governança das contratações** e deve **implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos**, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de **alcançar os objetivos** estabelecidos no caput deste artigo, promover um **ambiente íntegro e confiável**, assegurar o **alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias** e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.

Macroprocesso de compras

Governança



Planejamento anual

Fase preparatória

ETP
TR/PB
Pesquisa de preços
Edital
Análise jurídica



Seleção do fornecedor

Licitação
Contratação direta



Gestão do contrato

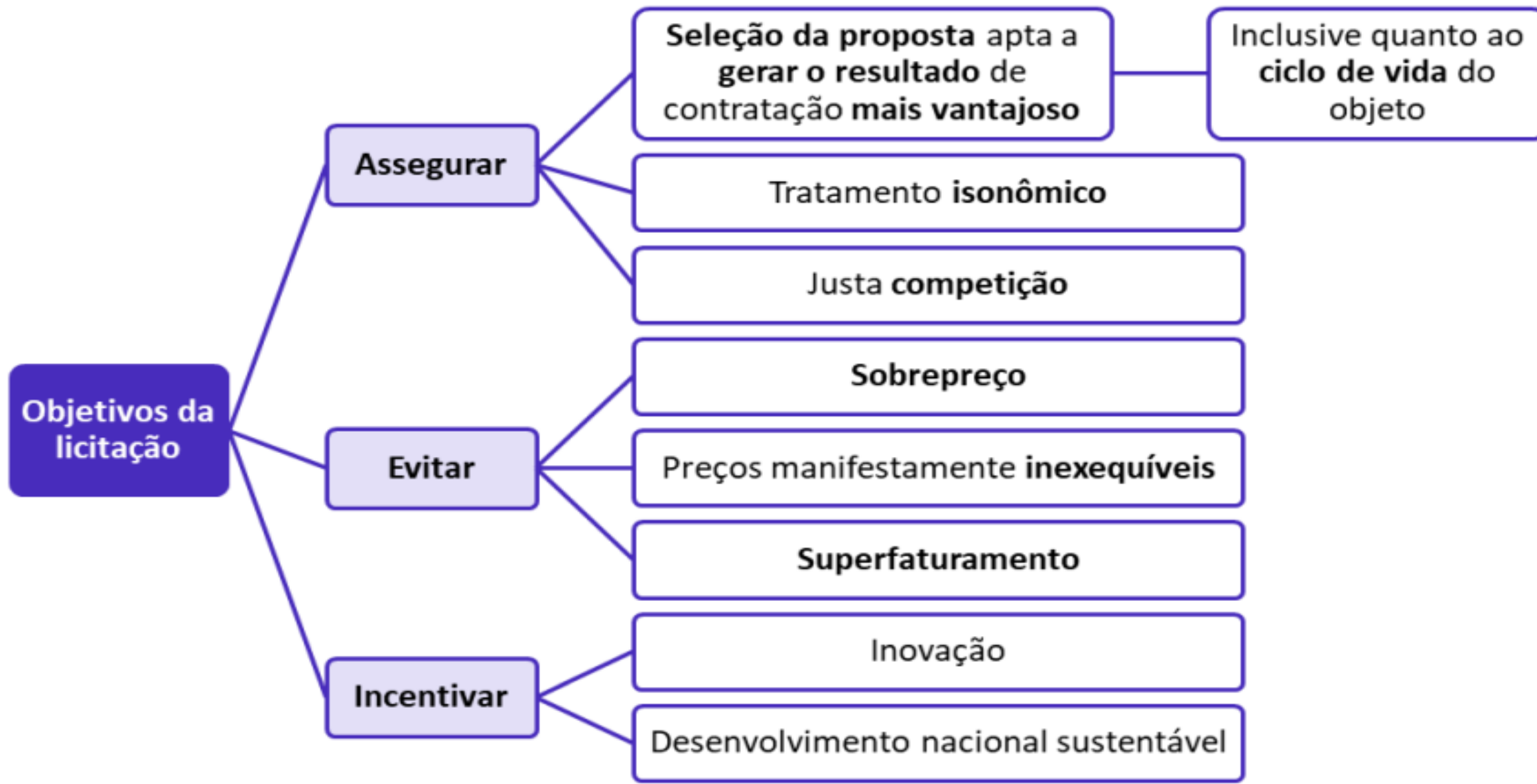
Gestão do contrato
Fiscalização do contrato

Satisfação do
Cliente

Procedimentos auxiliares

Sistemas

Controle



Controle das Contratações (art. 169)

Regulamento

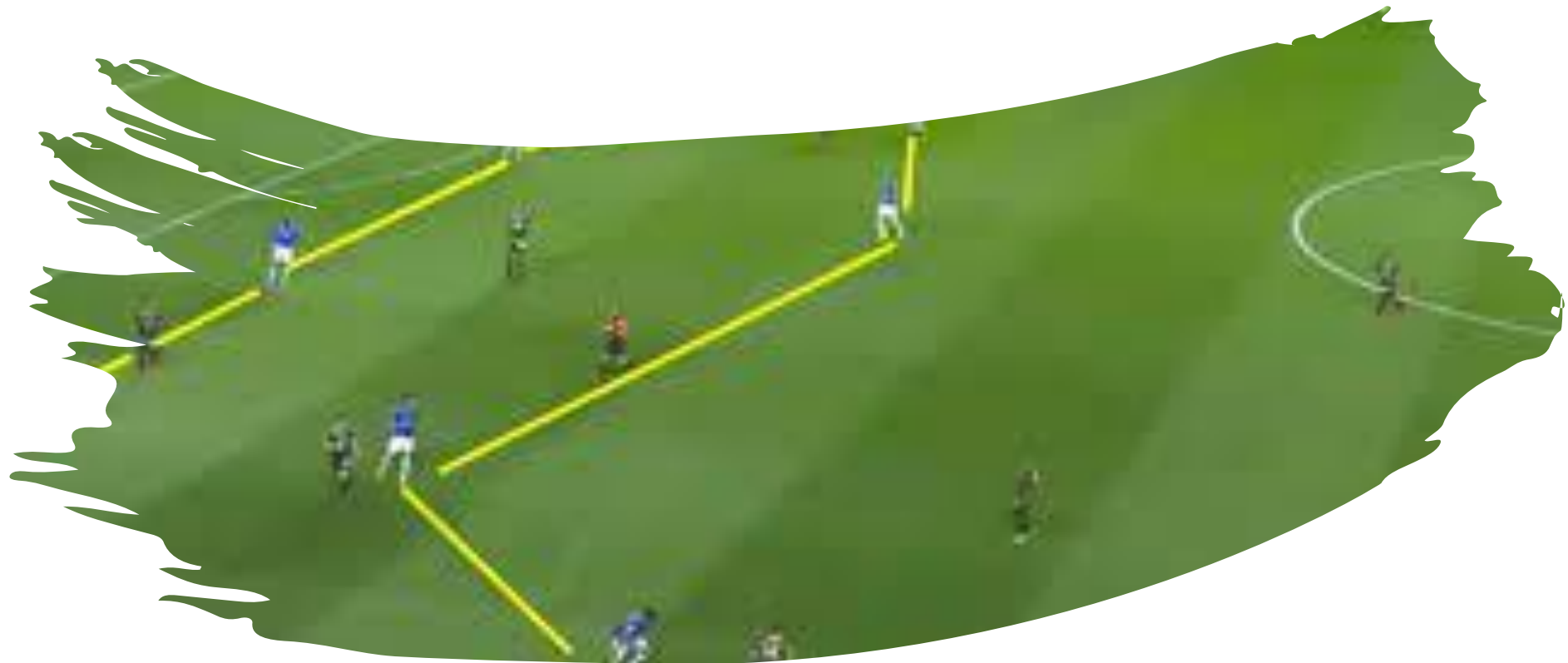
- Implementação das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de **controle preventivo**.

- Adoção de recursos de TI + subordinação ao controle social.

Alta administração

- Responsabilidade.
- Considerar os custos e os benefícios decorrentes da implementação.
- Medidas que promovam relações íntegras e confiáveis.
- Segurança jurídica para os envolvidos.
- Resultados mais vantajoso: eficiência, eficácia e efetividade nas contratações.

O que significam as linhas de defesa?



LINHAS DE DEFESA

1ª Linha

- Servidores e empregados públicos
- Agentes de licitação
- Autoridade que atuam na estrutura de governança

2ª Linha

- Unidade de assessoramento jurídico
- Unidades de controle interno

3ª Linha

- Órgão central de controle interno
- Tribunal de Contas

ATORES

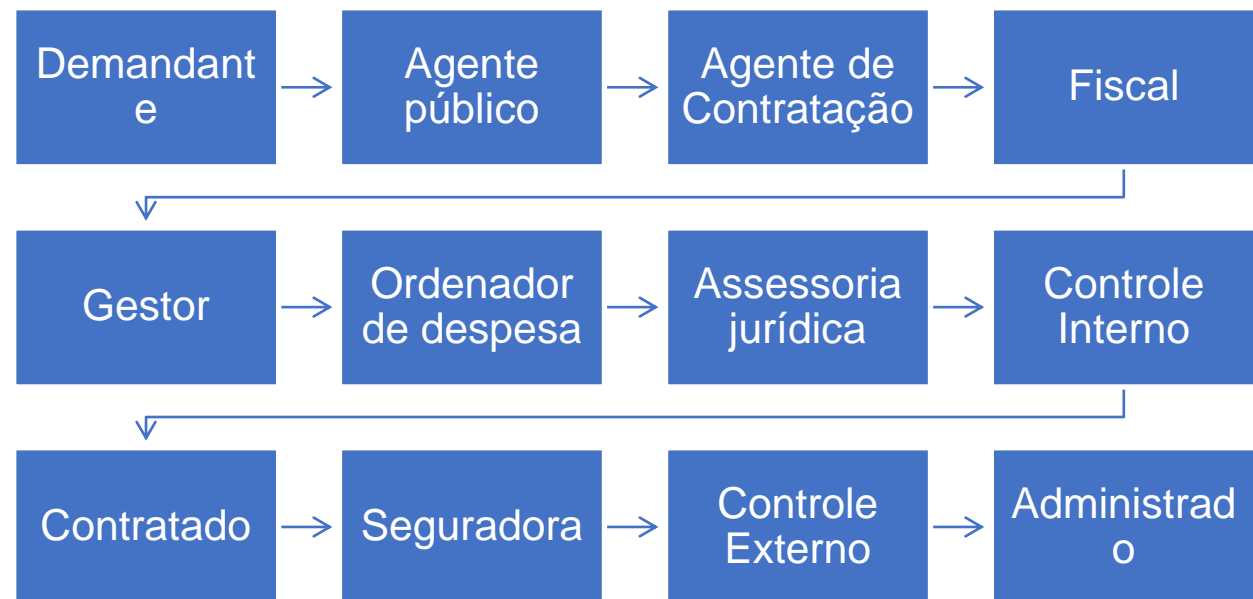




Gráfico da Declaração de Posicionamento do The IIA As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controle publicado em 2013, adaptado da Guidance on the 8th EU Company Law Directive, artigo 41, da ECIIA/FERMA

O Modelo das Três Linhas do The IIA

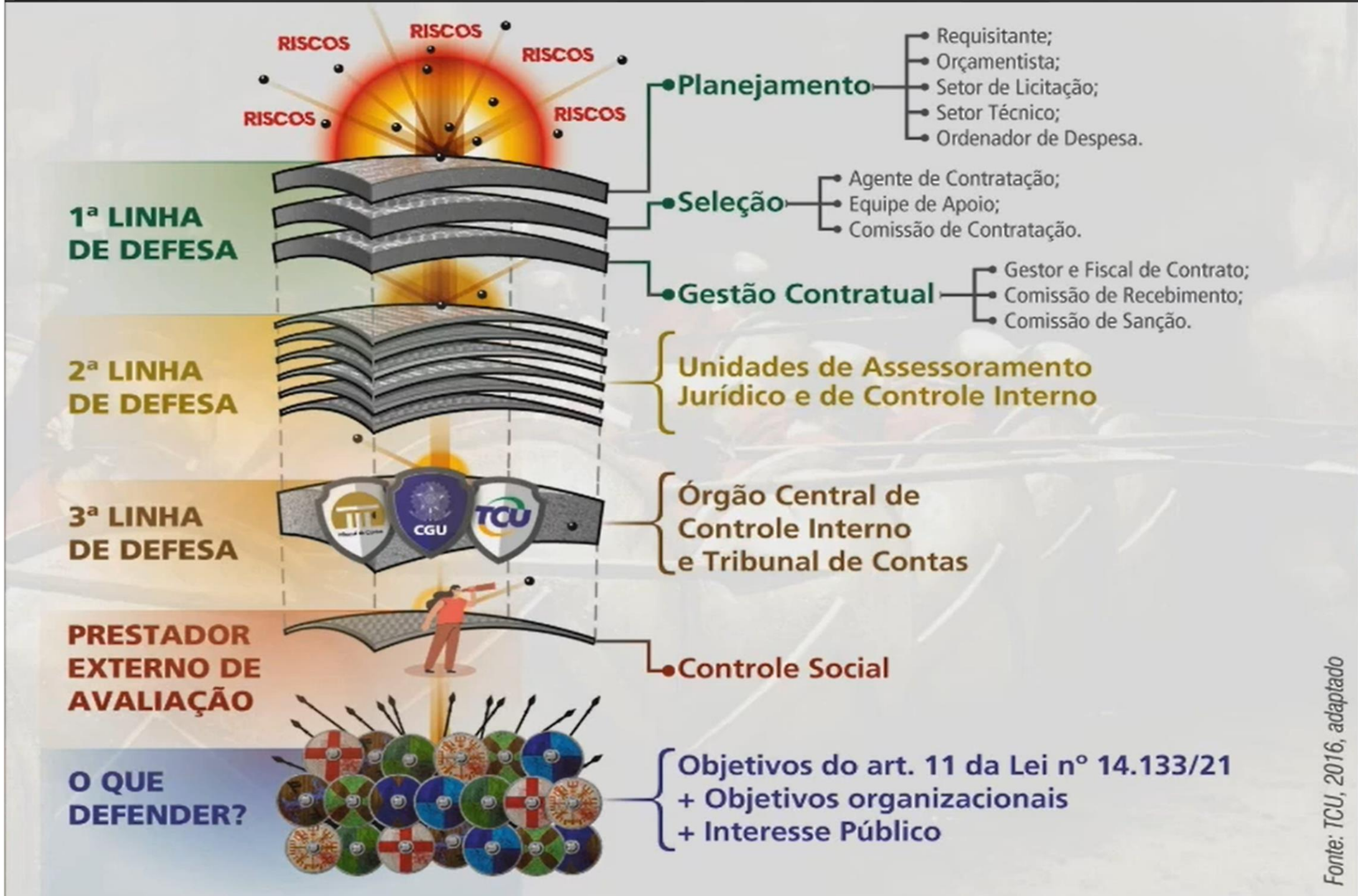


LEGENDA

↑ Prestação de contas, reporte

↓ Delegar, orientar, recursos, supervisão

↔ Alinhamento, comunicação, coordenação, colaboração





Papéis e responsabilidades no sistema de governança e gestão de contratações

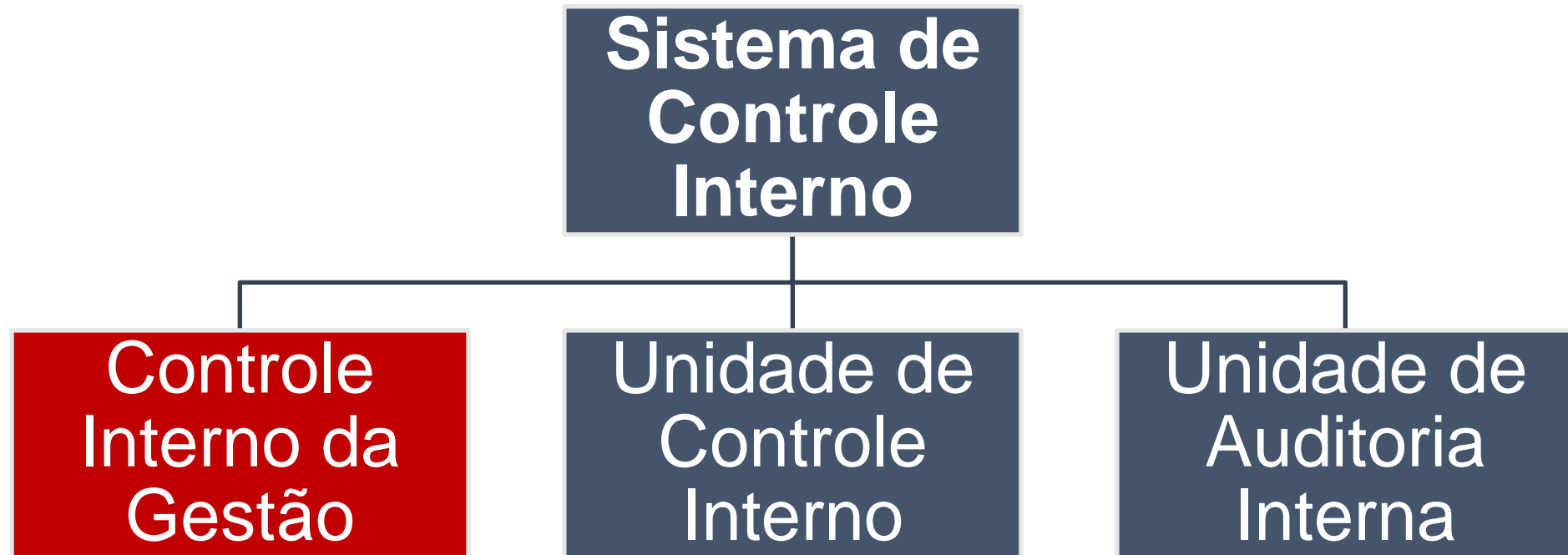
O *Institute of Internal Auditors* – IIA instituiu o Modelo das Três Linhas que demonstra o sistema de controles internos de uma organização, comunicando os papéis e responsabilidades dos gestores no contexto da gestão de riscos.

Além disso, a numeração de primeira, segunda e terceira linhas **NÃO SIGNIFICA OPERAÇÕES SEQUENCIAIS**, mas sim papéis que operam **simultaneamente**.

CONTROLE
INTERNO



AUDITORIA

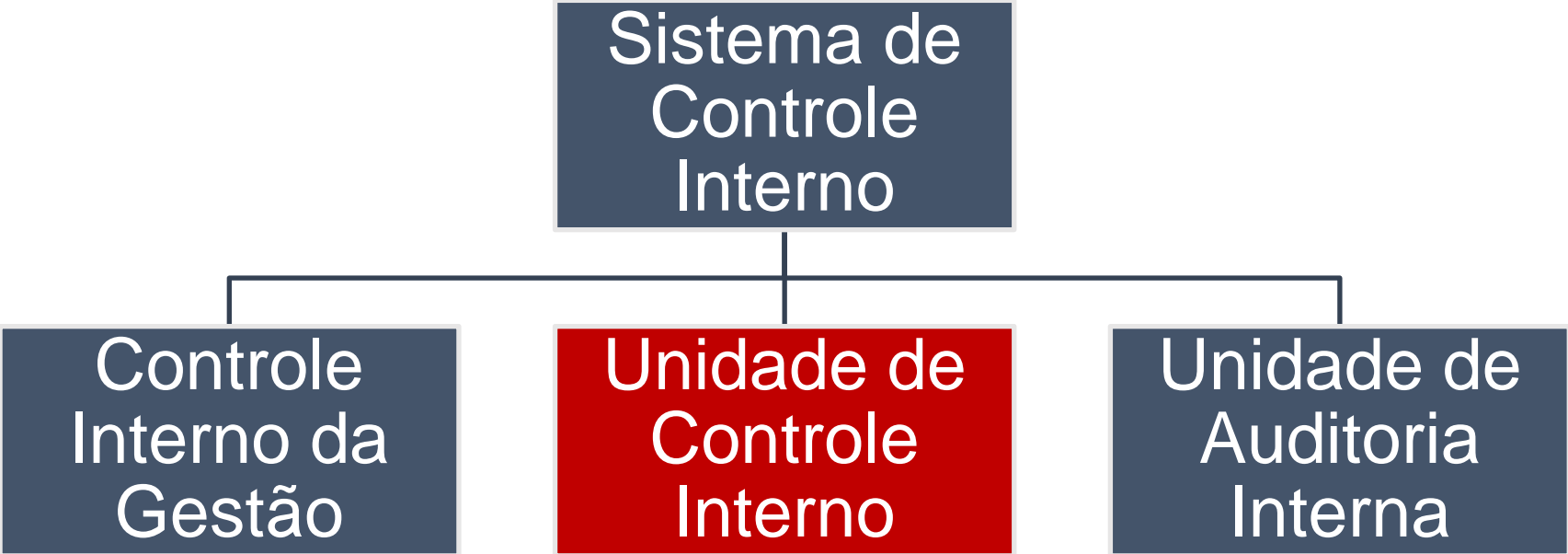


Acórdão TCU nº 1.171/2017 – Plenário

...**controle interno** é uma ação, uma atividade, um procedimento. É um mecanismo para reduzir o risco da organização a um nível aceitável.

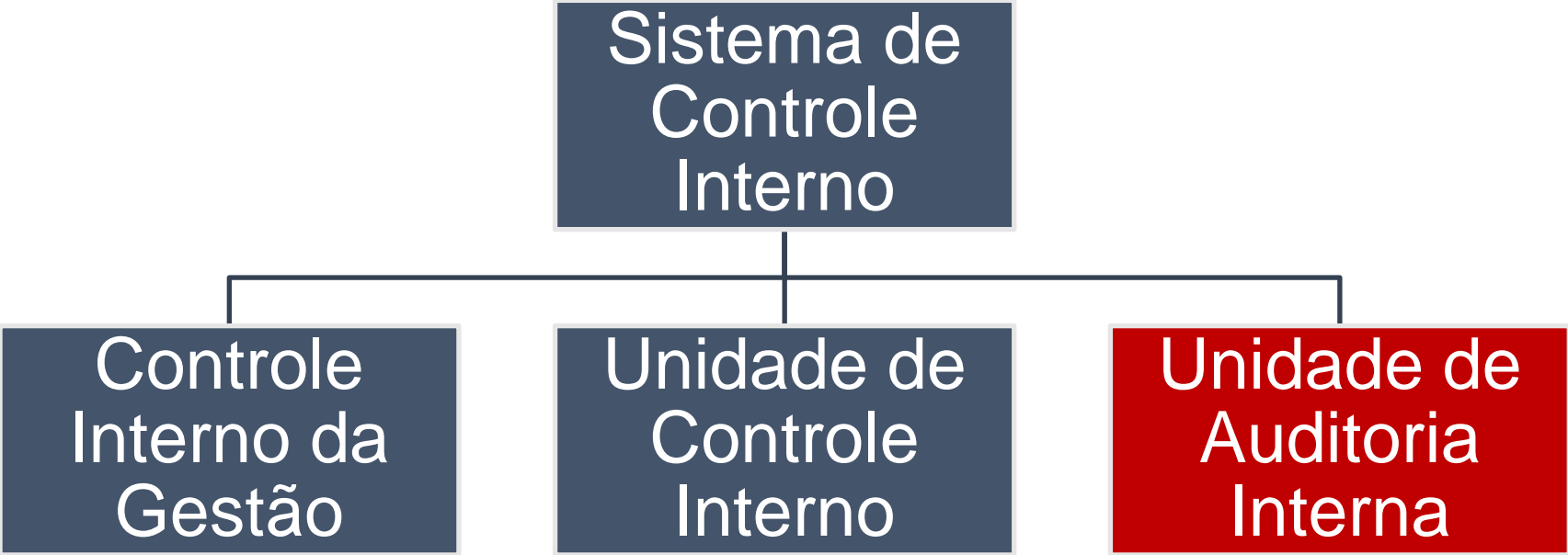
(...)

Além disso, é necessário ressaltar que o **controle interno** é de **responsabilidade da gestão**, pois é esta que deve gerenciar os riscos para obter maior probabilidade de atingir os seus objetivos.



Acórdão TCU nº 1.171/2017 – Plenário

Unidade de controle interno é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade e tem o papel de assessorar os gestores, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los.



Macrofunções

```
graph LR; A[Macrofunções] --- B[Ouvidoria]; A --- C[Corregedoria]; A --- D[Controladoria]; A --- E[Auditoria];
```

Ouvidoria

Corregedoria

Controladoria

Auditoria

Acórdão TCU nº 1.171/2017 – Plenário

A auditoria interna, por sua vez, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. Cabe-lhe avaliar a qualidade desses processos e oferecer consultoria aos gestores sobre os temas de gerenciamento de riscos, controles internos e governança.

Lei nº14.133/2021	Paradigma internacional (IIA, 2020, pp. 5-6)	Comentários
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.	<p>Papéis da primeira linha</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderar e dirigir ações (incluindo gerenciamento de riscos) e aplicação de recursos para atingir os objetivos da organização. • Manter um diálogo contínuo com o órgão de governança e reportar resultados planejados, reais e esperados, vinculados aos objetivos da organização, e riscos. • Estabelecer e manter estruturas e processos apropriados para o gerenciamento de operações e riscos (incluindo controle interno). • Garantir a conformidade com as expectativas legais, regulatórias e éticas. 	A lei se preocupa em tentar identificar esses atores, e pouco com a definição do seu papel, deixando de reforçar o aspecto executivo dessa linha, como responsável pela gestão, seus resultados e pelos mecanismos para o atingimento destes, como a gestão de riscos e os controles internos.
II – segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade.	<p>Papéis da segunda linha</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fornecer <i>expertise</i> complementar, apoio, monitoramento e questionamento quanto ao gerenciamento de riscos, incluindo: i) o Desenvolvimento, implantação e melhoria contínua das práticas de gerenciamento de riscos (incluindo controle interno) nos níveis de processo, sistemas e entidade; ii) O atingimento dos objetivos de gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade. • Fornecer análises e reportar sobre a adequação e eficácia do gerenciamento de riscos (incluindo controle interno). 	A segunda linha é o baluarte para a implementação de processos essenciais para uma boa governança. Tem um papel fundamental de indução e de capacitação nos temas a ela afetos, apoiando a primeira linha. A Lei mais uma vez se deteve, de forma incompleta, na identificação de atores de forma limitada, não se aprofundando no que se espera dessa segunda linha, que só tem sentido em todo um contexto amplo desse modelo de governança.
III – terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.	<p>Papéis da Auditoria interna</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantém a prestação de contas primária perante o órgão de governança e a independência das responsabilidades da gestão. • Comunica avaliação e assessoria independentes e objetivas à gestão e ao órgão de governança sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de riscos (incluindo controle interno), para apoiar o atingimento dos objetivos organizacionais e promover e facilitar a melhoria contínua. • Reporta ao órgão de governança prejuízos à independência e objetividade e implanta salvaguardas conforme necessário. 	Aqui a Lei traz uma controvérsia conceitual, inserindo o controle externo na terceira linha, e esquecendo de detalhar que o órgão central de controle interno aqui exerce um papel de auditoria interna, que também é desempenhado pelas auditorias internas das entidades (autarquias, fundações e empresas públicas). Mais uma vez, preocupa-se mais com listar atores do que definir papéis. Além disso, o modelo de órgão central de controle interno não é previsto na Constituição federal, sendo uma peculiaridade de legislações específicas de alguns entes.

Fonte: Marcus Braga



TCU. Acórdão 1.270/2023 – Plenário

Tomando por base a Lei nº 14.133/2021, concluiu que a ausência de implementação da Governança das Contratações "atrai diretamente para a Alta Administração do órgão a RESPONSABILIZAÇÃO pelas irregularidades e eventuais danos ao erário que vierem a ser constatados".

A ausência de Governança ocasiona "graves fragilidades de caráter estrutural que propiciam elevação em grau temerário dos riscos de ineficácia, desperdício e, até mesmo, malversação de recursos públicos".



O sucesso não é sobre individualidade, é sobre trabalho em equipe. (Michael Jordan)

OBRIGADA!



c.stroppa@uol.com.br



chrisstroppa.professora



Christianne Stroppa



@ChristianneStro

