

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

AS LINHAS DE DEFESA E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO MONSENHOR TABOSA-CE

Saul Teixeira de Araújo¹

Taise de Almeida Vasconcelos²

RESUMO

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), promulgada em 1º de abril de 2021, promoveu mudanças estruturais nas contratações públicas brasileiras ao incorporar, de forma explícita, os princípios de governança, gestão de riscos e controle interno como fundamentos da administração pública. O presente estudo de caso tem como objetivo compreender como o município de Monsenhor Tabosa-CE tem estruturado seus mecanismos de governança e controle interno à luz do Modelo das Três Linhas de Defesa e das diretrizes da Lei nº 14.133/2021. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica e análise documental de dados públicos obtidos em portais de transparência e relatórios oficiais. Os resultados indicam que, embora haja avanços institucionais e normativos, no município, as três linhas de defesa ainda não se encontram plenamente integradas. A primeira linha, composta pelos gestores e servidores das áreas executoras, enfrenta limitações estruturais e técnicas decorrentes da alta rotatividade e da predominância de vínculos temporários. A segunda linha, representada pela assessoria jurídica e pelo controle interno, apresenta atuação formal, porém com fragilidades na coordenação e no caráter preventivo das ações. Já a terceira linha, exercida pela Controladoria Municipal, evidencia progresso na produção de normas e na promoção da integridade, mas ainda carece de autonomia funcional e de pessoal qualificado. Conclui-se que a efetiva implementação do Modelo das Três Linhas em municípios de pequeno porte requer investimentos contínuos em institucionalização, capacitação e valorização dos servidores públicos.

Palavras-chave: Linhas de Defesa; Lei nº 14.133/2021; Governança Pública; Transparência.

1. INTRODUÇÃO

¹ Saul Teixeira De Araújo ;Bacharel em Administração pela Faculdade Latino-Americana de Educação (FLATED), Especialista em Gestão Escolar com Ênfase em Supervisão e Coordenação Escolar pela FLATED, Especialista em Controladoria e Auditoria Contábil pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). MBA em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). E-mail: saulcads2006@hotmail.com.

² Taise de Almeida Vasconcelos; Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE, Especialista em Controladoria Governamental pela UFC, Graduada em Direito pela UNICHRISTUS e Tecnóloga em Gestão Pública pela UNIFOR. Doutoranda em Planejamento e Políticas Públicas, UECE. E-mail: vasconcelostaise@gmail.com

A promulgação da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) representa um marco na modernização das contratações públicas no Brasil, substituindo a legislação anterior (Lei nº 8.666/1993) e introduzindo um modelo de governança baseado nas “três linhas de defesa”. Este modelo visa fortalecer a gestão de riscos e o controle interno, mas a sua implementação ainda enfrenta desafios, especialmente em municípios com menor porte populacional, que possuem estruturas administrativas e financeiras limitadas, que dificultam a adoção plena de modelos de governança avançados, como o preconizado pela Nova Lei de Licitações (NLL).

De acordo com estudos³ do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), municípios menores frequentemente enfrentam dificuldades relacionadas à arrecadação, planejamento e execução orçamentária, fatores que comprometem sua capacidade de implementar políticas públicas eficazes e de atender aos padrões de transparência exigidos pela NLL.

No âmbito do estado do Ceará, segundo o Censo Demográfico⁴ 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios, 87 (oitenta e sete) possuem população igual ou inferior a 20.000 habitantes, correspondendo a aproximadamente 47,3% do total. Desse universo, o presente estudo de caso se dá a partir da análise do município de Monsenhor Tabosa, localizado na região dos Sertões de Crateús, no estado do Ceará, foi emancipado politicamente em 22 de novembro de 1951 e instalado oficialmente em 25 de março de 1955. Possui população estimada em 17.149 habitantes (IBGE, 2022) e área territorial de 892,5 km². A economia local é baseada na agropecuária e no comércio, com crescente investimento em serviços públicos e iniciativas de governança municipal.

Essa configuração municipal reforça a pertinência de estudar a implementação da NLL em municípios de pequeno porte, que enfrentam limitações técnicas e orçamentárias singulares. A pesquisa justifica-se ainda, pela relevância da temática e

³ https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2024/06/ICGM_2022.pdf

⁴**Fonte:** IBGE–Censo Demográfico-2022. Disponível em:

https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/CE_POP2022.pdf.

Acesso em: 18 set. 2025.

pela contribuição acadêmica para a formulação de políticas públicas mais ajustadas à realidade dos municípios menores.

Nesse cenário, esta pesquisa norteia-se pela seguinte questão: como o município de Monsenhor Tabosa - CE têm estruturado seus mecanismos de governança e controle interno a partir do Modelo das Três Linhas de Defesa e da Lei nº 14.133/2021?

O objetivo geral da pesquisa é compreender como o município de Monsenhor Tabosa têm estruturado seus mecanismos de governança e controle interno, conforme o Modelo das Três Linhas de Defesa e da Lei nº 14.133/2021. Os objetivos específicos são: (i) identificar a estrutura de governança de Monsenhor Tabosa-CE, com foco nos servidores, agentes de licitação e autoridades; (ii) Verificar os aspectos relacionados às unidades de assessoramento jurídico e controle interno; e (iii) Identificar desafios e limitações na implementação dos modelos das três linhas de defesa, a luz da NLL.

Trata-se de um estudo de caso, que inclui revisão bibliográfica, abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada na pesquisa documental digital de dados públicos, sobre indicadores de gestão municipal no Ceará e análise de dados no portal de transparência⁵. Essa escolha metodológica está alinhada às orientações do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP, 2025), que tem como objetivo apoiar e orientar os entes federados na adequação de seus portais eletrônicos às exigências legais e aos princípios da administração pública.

A coleta de informações e a análise seguiram critérios definidos pela CGU (2020) e pelo Diagnóstico Nacional do Controle Interno (CONACI, 2025), complementados pelos parâmetros de transparência ativa e passiva descritos na Cartilha do PNTD (2025), que avalia a disponibilização de informações orçamentárias, contratuais e de integridade conforme a Lei nº 12.527/2011 e o Decreto nº 10.540/2020.

Para tanto, a estrutura deste trabalho está organizada em cinco partes: a presente introdução, na seção seguinte, discorre-se sobre os fundamentos teóricos das “três linhas de defesa” e da NLL; em seguida, a seção de metodologia apresenta os métodos da pesquisa; a quarta seção aborda análise e discussão dos resultados, os desafios específicos enfrentados; os achados empíricos da pesquisa e, por fim,

⁵ Monsenhor Tabosa – <https://www.monsenhortabosa.ce.gov.br>

são apresentadas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta os principais fundamentos teóricos que embasam o estudo, organizados em três eixos temáticos inter-relacionados. Inicialmente, aborda-se o conceito de Governança Pública, destacando seus princípios, estruturas e mecanismos voltados à melhoria do desempenho institucional e à entrega de valor público. Em seguida, discute-se a Gestão de Riscos e o Controle Interno, enfatizando sua importância para a transparência, a integridade e a eficiência da administração pública. Por fim, analisa-se o Modelo das Três Linhas e sua relação com a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que reforça a necessidade de práticas de governança, gestão de riscos e controles internos no setor público. A articulação desses temas fornece a base conceitual necessária para compreender os mecanismos de responsabilização e de aprimoramento da gestão pública contemporânea.

2.1 Governança Pública

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), a governança pública organizacional compreende um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados com a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020).

A governança pública estabelece as diretrizes estratégicas que orientam as decisões governamentais, enquanto a gestão atua como a responsável pela execução dessas diretrizes. Assim, a boa governança exige integração e alinhamento entre lideranças comprometidas, planejamento estratégico claro e mecanismos de controle internos e externos eficazes. Quando bem estruturada, ela contribui para o fortalecimento da responsabilidade fiscal, da transparência e do controle social, pilares indispensáveis para a administração pública contemporânea.

O debate acadêmico sobre governança pública reforça a importância da responsabilização da alta administração nos processos decisórios. Segundo Niebuhr (2024), a efetividade das práticas de governança depende do envolvimento ativo e

formal das lideranças, que devem assumir papel protagonista na definição e na implementação de políticas e estratégias voltadas à integridade das contratações públicas.

Nesse contexto, a Nova Lei de Licitações e Contratos incorpora de forma expressiva os princípios de governança ao estabelecer, em seu artigo 11, parágrafo único, que a alta administração deve implementar processos e estruturas capazes de assegurar práticas de governança, gestão de riscos e controle interno para monitorar continuamente os processos licitatórios. Essa determinação legal visa promover maior confiabilidade nas contratações públicas e garantir que os recursos sejam utilizados de forma ética, eficiente e em conformidade com os princípios constitucionais e instruções normativas internas e externas .

2.1.1 Gestão de Riscos e Controle Interno

A gestão de riscos é um componente essencial da governança pública, funcionando como ferramenta para identificar, avaliar e tratar situações que possam comprometer o alcance dos objetivos institucionais. Segundo o Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (2024), a gestão de riscos deve ser entendida como parte integrante da governança, permitindo que os gestores públicos atuem de forma preventiva, adotando medidas que minimizem vulnerabilidades e evitem a ocorrência de falhas ou irregularidades.

Já o controle interno, conforme Carvalho (2020), deve ser compreendido como um processo conduzido pela própria estrutura organizacional, com o objetivo de proporcionar segurança razoável quanto ao cumprimento de metas e objetivos relacionados a operações, conformidade normativa e divulgação de informações. Em outras palavras, o controle interno funciona como uma rede de proteção, assegurando que a execução das políticas públicas ocorra em consonância com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência.

A integração entre gestão de riscos e controle interno é fundamental para que os processos licitatórios sejam conduzidos de forma transparente e segura. Municípios que adotam práticas robustas nessas áreas tendem a reduzir falhas administrativas, aumentar a confiança dos cidadãos na administração pública e melhorar a alocação dos recursos públicos.

Para Almeida (2023), segregação de funções, planejamento estratégico e estruturação mínima de controles internos são requisitos indispensáveis, inclusive para municípios de pequeno porte. Esses elementos reduzem o risco de fraudes e falhas, além de promoverem a integridade e a legalidade dos atos administrativos. A ausência desses mecanismos, por outro lado, fragiliza a administração pública, comprometendo a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Assim, a literatura especializada aponta que, para além da previsão normativa, é necessário construir uma cultura organizacional voltada à governança, o que inclui capacitação contínua dos servidores, incentivo à transparência e fortalecimento das instituições de controle.

2.2 Modelo das Três Linhas de defesa e a Lei nº 14.133/2021

A Nova Lei de Licitações incorpora os princípios do modelo das Três Linhas, inspirado nas diretrizes do Institute of Internal Auditors (IIA, 2020) e foi adaptada ao contexto jurídico-administrativo brasileiro, especialmente para aprimorar a transparência e a eficiência na administração pública. Embora a lei não mencione expressamente esse modelo, ele está implícito em seu artigo 169, que trata da estruturação de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo. Esse modelo organiza as responsabilidades em três linhas de defesa, que se complementam.

Quadro 1: Linhas de Defesa

Linha de Defesa	Responsáveis	Integrada
1ª Linha Art. 169, I	Formada por comissões de licitação, setor de contratos.	por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
2ª Linha Art. 169, II	Formada por unidades de controle interno e assessoramento jurídico, responsáveis por orientar, monitorar e garantir a conformidade legal dos processos.	pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

3ª Linha Art. 169, III	Constituída pela auditoria interna, sistema de controle interno e órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, que realizam avaliação independente das práticas adotadas pelas demais linhas.	pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.
---------------------------	---	--

Fonte: elaboração própria, com base na Lei nº 14.133/2021

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, Art. 169, os integrantes das linhas de defesa devem adotar medidas proporcionais à gravidade das constatações realizadas. Assim, quando identificarem simples impropriedades formais, devem promover o saneamento e a prevenção de novas ocorrências, preferencialmente por meio do aprimoramento dos controles e da capacitação dos servidores responsáveis. Já nos casos em que forem verificadas irregularidades que causem dano à Administração, além dessas medidas preventivas, devem ser adotadas providências para apuração das infrações, assegurando a segregação de funções e a individualização das condutas, bem como o encaminhamento dos documentos pertinentes ao Ministério Público.

A adoção desse modelo proporciona clareza na definição de papéis e responsabilidades, fortalece a governança pública e promove maior integridade nos processos licitatórios, especialmente em contextos de baixa capacidade institucional, como ocorre em muitos municípios de pequeno porte. Ao mesmo tempo, a ausência de regulamentação detalhada pode gerar sobreposição de funções e conflitos institucionais, o que reforça a necessidade de normativos complementares e de capacitação contínua dos agentes públicos envolvidos.

Recentemente, foi divulgada ⁶notícia de que uma licitação estadual foi suspensa em virtude de indícios de envolvimento da empresa vencedora com organização criminosa. Esse fato evidencia de forma contundente os riscos a que os processos licitatórios estão submetidos quando não existem mecanismos eficazes de governança e controle. Esse caso demonstra como práticas ilícitas podem se infiltrar em contratos públicos, reforçando a necessidade de estruturas robustas de gestão de riscos, controle interno e auditoria independente, elementos centrais do modelo das Três Linhas de Defesa.

⁶ <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/suspensa-licitacao-do-estado-vencida-por-firma-com-possivel-elo-com-crime-organizado/12492/N>

Em municípios de pequeno porte, que enfrentam severas limitações de recursos e capacidade institucional, essa fragilidade se torna ainda mais crítica. Assim, é indispensável que os procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021 sejam efetivamente implementados e monitorados, prevenindo fraudes e garantindo a integridade e a transparência das contratações.

Segundo o despacho do conselheiro Camargo, “na aplicação dos conceitos de linhas de defesa preceituados pelo artigo 169 da Nova Lei de Licitações e a lógica do compliance dentro da administração pública, a administração deve evitar ao máximo situações em que se criem riscos desnecessários, sem que haja uma contrapartida válida que justifique os riscos assumidos”(TCE-PR, 2025).

A partir da lógica do Modelo das Três Linhas de Defesa, os portais de transparência passam a ser instrumentos transversais: (i) suportam a 1ª linha ao tornar públicas as informações operacionais (editais, contratos, execuções); (ii) sustentam a 2ª linha na função de monitoramento e conformidade quando são geridos por controladorias com procedimentos e metadados claros; e (iii) viabilizam a 3ª linha ao fornecerem bases de dados consistentes para auditorias independentes.

O Diagnóstico Nacional do Controle Interno⁷(CONACI, 2025) reforça a centralidade da governança, da gestão de riscos e da transparência como pilares da administração pública moderna, fundamentos também estruturantes do Modelo das Três Linhas de Defesa.

O estudo, elaborado em parceria com o *World Bank Group*, aponta que, embora os entes federativos apresentem avanços na institucionalização das unidades de controle interno, persistem fragilidades na integração entre controle, gestão de riscos e comunicação institucional, especialmente em contextos de menor capacidade técnica e administrativa. Essa constatação é particularmente relevante para os municípios cearenses com até 20 mil habitantes, foco do presente trabalho, onde a escassez de recursos humanos especializados e a limitada estrutura tecnológica comprometem a efetividade dos controles e a transparência ativa nos portais municipais. As recomendações do diagnóstico, ao enfatizarem o fortalecimento do monitoramento baseado em riscos, a autonomia técnica das controladorias e o uso estratégico dos portais de transparência, contribuem para evidenciar a importância da

⁷ <https://www.al.ce.gov.br/publicacoes-inesp/todas-as-publicacoes-das-edicoes-inesp/2025-controladoria-e-transparencia-publica-o-caso-da-assembly-legislativa-do-ceara-taise-de-almeida-vasconcelos-edicoes-inesp-alece>

aplicação do modelo das três linhas como ferramenta de aprimoramento institucional no nível local.

Em avaliação aplicada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) no âmbito do ⁸Concurso Nacional Unificado – CNU 2, realizado em 5 de outubro de 2025, no Bloco Temático 5 (Administração), Prova Tipo 4, foi apresentada uma questão que exigia o reconhecimento das atribuições da auditoria interna conforme o Modelo das Três Linhas de Defesa. A alternativa correta atribuía à auditoria interna (terceira linha) o papel de avaliação e assessoramento independentes das práticas de governança e das duas primeiras linhas, evidenciando que esse modelo já se consolidou como paradigma relevante na gestão pública. Essa abordagem reforça que, além das previsões legais contidas na Lei nº 14.133/2021, há um reconhecimento institucional de que estruturas de auditoria autônomas são essenciais para a integridade e a eficiência administrativa.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, voltada para compreender a aplicação do modelo das “três linhas de defesa” previsto na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) em municípios cearenses com até 20 mil habitantes, a partir do estudo de caso do município de Monsenhor Tabosa.

A escolha por essa abordagem justifica-se pela necessidade de analisar os processos de governança pública, contemplando tanto a legislação quanto a forma como ela é aplicada na prática por administrações municipais de pequeno porte.

A pesquisa está organizada em três etapas principais:

1) Revisão Bibliográfica e Documental:

Realiza-se uma revisão de literatura sobre governança pública, gestão de riscos, controle interno e o modelo das três linhas de defesa, utilizando publicações acadêmicas, legislações e relatórios técnicos. Entre as fontes consultadas, destacam-se os estudos do Institute of Internal Auditors (IIA, 2020), publicações do Tribunal de Contas da União (TCU), artigos científicos e materiais explicativos sobre a

⁸ **Fundação Getúlio Vargas (FGV).** Concurso Nacional Unificado – CNU 2. Provas aplicadas em 5 de outubro de 2025. Bloco Temático 5 (Administração) – Prova Tipo 4. Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/cpnu2>. Acesso em: 7 out. 2025.

implementação da Nova Lei de Licitações. Além disso, são utilizados dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE e o Índice Comparativo de Gestão Municipal (ICGM 2022), produzido pelo IPECE.

2) Análise de Dados Secundários:

Nessa etapa, a pesquisa concentra-se na análise de indicadores de gestão municipal obtidos por meio de bases públicas, como o IPECE e especialmente no portal da transparência, com o intuito de examinar documentos oficiais relacionados a licitações e contratos, como: editais; termos de referência; atas de registro de preços; contratos firmados e suas publicações.

3) Estudo de Caso: Monsenhor Tabosa

A pesquisa se baseia exclusivamente na coleta de dados disponíveis publicamente, sem contato direto com os gestores ou servidores. Assim, a análise se concentra em verificar a disponibilidade, a qualidade e a transparência das informações relacionadas aos processos licitatórios, além da estrutura mínima existente para atender aos requisitos da Nova Lei de Licitações.

Os dados coletados são organizados em categorias temáticas: governança, controle interno, estrutura administrativa e desafios operacionais.

As categorias de análise: governança, controle interno, estrutura administrativa e desafios operacionais foram definidas a partir dos critérios técnicos propostos no Guia de Avaliação de Transparência Ativa (CGU, 2020), no Diagnóstico Nacional do Controle Interno (CONACI, 2025) e na Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP, 2025), que orientam a avaliação de portais eletrônicos e estruturas de governança no setor público. Essa categorização permite identificar boas práticas, falhas recorrentes e lacunas estruturais, fornecendo subsídios para a formulação de recomendações voltadas à melhoria da governança pública em municípios de pequeno porte.

4. ESTUDO DE CASO: MONSENHOR TABOSA - CE

A presente seção trata sobre o estudo de caso sobre o município de Monsenhor Tabosa (CE), que foi emancipado politicamente em 22 de novembro de 1951, sendo instalado oficialmente em 25 de março de 1955, desmembrado do município de Tamboril. Localizado na mesorregião dos Sertões Cearenses, integra a microrregião de Crateús e situa-se a cerca de 306 km da capital Fortaleza. Segundo o censo de

2022 do IBGE, possui população residente de 17.149 habitantes e uma área territorial de aproximadamente 892,538 km. Destaca-se também por sua inserção no contexto cultural como parte do Complexo Étnico da Serra das Matas, onde coexistem aldeias indígenas das etnias Potyguara, Tabajara, Gavião e Tubiba-Tapuia, reforçando a pluralidade sociocultural da região.

O município possui estrutura administrativa composta por 12 secretarias municipais, responsáveis por áreas fundamentais da gestão pública, como Administração, Finanças, Educação, Saúde, Assistência Social, Agricultura, Infraestrutura, Cultura, Esporte, Meio Ambiente e Segurança Pública e Mobilidade Urbana. A Prefeitura, chefiada pelo Prefeito com o apoio de assessorias técnicas e órgãos de controle interno e jurídico.

No que se refere ao controle interno, a estrutura administrativa apresenta a Controladoria Geral do Município, que atua de forma independente, exercendo funções de auditoria, orientação normativa e acompanhamento dos procedimentos administrativos, em conformidade com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021. Além disso, a Ouvidoria Municipal, embora não integre a estrutura de secretarias, desempenha papel estratégico de comunicação entre o cidadão e a gestão, fortalecendo a transparência e a participação social. Esse arranjo institucional demonstra que, mesmo em um município de pequeno porte, há uma configuração administrativa capaz de sustentar práticas de governança e controle alinhadas ao modelo das Três Linhas de Defesa.

Ademais, o município apresenta predominantemente vínculos com servidores temporários, conforme se observa no levantamento a seguir:

Quadro 2 – Distribuição dos Servidores Municipais de Monsenhor Tabosa Por Tipo De Vínculo

Tipo de vínculo	Quantidade	Percentual
Efetivos	718	37,3%
Eletivos	6	0,3%
Comissionados	137	7,1%
Temporários	1.063	55,2%
Agentes políticos	3	0,2%
Total	1.927	100%

Fonte: Elaboração própria, com base no portal de transparência (out. 2025).

Conforme os dados públicos do ⁹Portal da Transparência de Monsenhor Tabosa (set/2025), o efetivo municipal totaliza 1.927 vínculos, distribuídos entre 718 servidores efetivos (37,3%), 137 comissionados (7,1%), 1.063 temporários (55,2%), 6 eletivos (0,3%) e 3 agentes políticos (0,2%). A predominância de vínculos temporários evidencia elevada rotatividade e fragilidade da base técnica, o que acentua os desafios para a continuidade administrativa, a implementação de controles internos estáveis e a consolidação das Três Linhas de Defesa no âmbito municipal.

4.1 Governança Pública e Portal da transparência

O portal da transparência do município dispõe de um conjunto de orientações normativas que disciplinam processos administrativos internos, como a fiscalização de contratos, o gerenciamento da frota de veículos e o controle do almoxarifado. Essas publicações evidenciam a institucionalização de rotinas de controle e o comprometimento da administração com a integridade e a conformidade legal, em sintonia com os princípios da Lei nº 14.133/2021 e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

O portal apresenta a interface dos dados, exibindo módulo avançado de consulta de despesas públicas. Destaque para sistema de filtros múltiplos, métricas consolidadas em tempo real e funcionalidade de exportação de datasets. Disponibiliza o demonstrativo de despesas detalhadas, com empenhos, liquidações e pagamentos filtráveis por ano e possibilidade de exportação de dados, e oferece seção de “Acesso à Informação” com e-SIC e ouvidoria para solicitações cidadãs.

Quadro 3 – Aspectos observados no portal de transparência de Monsenhor Tabosa - CE

Município	Aspectos positivos observados	Limitações identificadas
Monsenhor Tabosa	Página de despesas detalhadas (via plataforma Governo Transparente), com filtros por tipo e possibilidade de exportar dados.	Ausência de informações sobre gestão de riscos e auditoria interna.

Fonte: Elaboração própria, com base no portal de transparência (out. 2025).

⁹

https://www.monsenhortabosa.ce.gov.br/servidores_nominal.php?ANO=2025&MES=09FN&setor=&func=ao=&vinculo=&situacao=&Descr=

As evidências observadas no portal demonstram a existência de mecanismos concretos de liderança, estratégia e controle. No eixo da liderança, destaca-se a atuação da Controladoria Geral do Município, que publica orientações normativas e comunicados técnicos voltados à integridade administrativa e à fiscalização de contratos, evidenciando o comprometimento da alta administração com práticas preventivas. Quanto à estratégia, o município divulga instrumentos de planejamento, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e o Relatório de Gestão Fiscal, que orientam a execução das políticas públicas locais e demonstram alinhamento às metas institucionais. Já no eixo do controle, observa-se a disponibilização de demonstrativos detalhados de receitas e despesas, com filtros de busca e exportação de dados, além de seções dedicadas à ouvidoria e ao e-SIC, que garantem o acompanhamento social e o controle social das ações públicas.

Quadro 4 – Evidências de Governança Pública em Monsenhor Tabosa (CE)

Eixo da Governança	Evidência observada	Fonte / Localização
Liderança	Publicação de orientações normativas pela Controladoria Geral do Município sobre fiscalização de contratos e controle de frotas, demonstrando atuação preventiva e orientativa.	Portal da Transparência – Seção “Publicações” → Orientações Normativas
Estratégia	Disponibilização pública da LDO, PPA e Relatório de Gestão Fiscal, instrumentos que norteiam as metas e prioridades da administração municipal.	Portal da Transparência – Seção “Planejamento e Orçamento”
Controle	Apresentação detalhada de receitas, despesas e contratos, com filtros de pesquisa e exportação de dados, além de canais de controle social como e-SIC e Ouvidoria.	Portal da Transparência – Seções “Despesas”, “Contratos” e “Acesso à Informação”

Fonte: Elaboração própria, com base no portal de transparência (out. 2025).

Essas evidências confirmam que Monsenhor Tabosa adota práticas compatíveis com os princípios de governança pública estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), ainda que em estágio inicial de consolidação.

4.2 Análise a partir das Linhas de Defesa

No que se refere à primeira linha de defesa, observa-se que a execução dos processos de licitação e contratação pública em Monsenhor Tabosa é realizada por

uma Comissão Permanente de Licitação composta majoritariamente por servidores comissionados, havendo apenas um agente administrativo efetivo entre os membros. A Comissão de Pregão segue estrutura semelhante, sendo presidida por uma pregoeira não efetiva e apoiada por servidores comissionados.

O setor de licitações é vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Administração, responsável pela condução das compras governamentais e pela instrução dos processos. Segundo informações obtidas no portal oficial do município, as licitações e pregões são operacionalizados por meio das plataformas M2A Tecnologia e Gestão da Informação Ltda. e BLL Compras, evidenciando a adoção de soluções digitais para ampliação da competitividade e transparência. Contudo, observa-se que as portarias de nomeação da Comissão de Licitação e da Pregoeira não estão atualizadas no portal, o que representa uma fragilidade documental e de transparência quanto à formalização da equipe responsável pelos certames.

Atualmente, o setor de licitações conta com cerca de 10 servidores, dos quais apenas 3 são efetivos, demonstrando dependência significativa de cargos comissionados, o que pode comprometer a continuidade administrativa e a segregação de funções exigida pela Lei nº 14.133/2021.

Na segunda linha de defesa, o município apresenta estrutura formal de assessoramento jurídico e de controle interno, embora com predominância de cargos comissionados. A Procuradoria Geral do Município é composta por um procurador-geral e um subprocurador, ambos comissionados, responsáveis pela emissão de pareceres jurídicos e pela orientação legal dos órgãos da administração. A atuação dessa unidade é central para assegurar a legalidade dos atos administrativos e mitigar riscos jurídicos, especialmente nos processos licitatórios e contratuais.

Em relação ao Controle Interno, destaca-se que, a partir de 2025, a unidade passou a ter autonomia orçamentária, reforçando sua posição institucional na estrutura administrativa. O setor conta atualmente com um controlador e um adjunto, ambos comissionados, além de um servidor efetivo, responsável pelo suporte técnico às atividades de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária. Essa configuração demonstra avanços na formalização da segunda linha de defesa, especialmente pela criação de uma estrutura independente, ainda que a prevalência de cargos de livre nomeação represente uma limitação à continuidade e à imparcialidade das ações de controle.

No que se refere à terceira linha de defesa, o município ainda não dispõe de um

setor específico de auditoria interna ou de unidade técnica estruturada para o acompanhamento independente das atividades administrativas. As ações de controle nessa esfera limitam-se ao cumprimento das orientações normativas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), que atua como instância externa de fiscalização e orientação dos gestores municipais. Não há, até o momento, um quadro efetivo dedicado à função de auditoria ou à produção de relatórios de avaliação interna, o que restringe a capacidade de monitorar de forma contínua a eficácia das duas primeiras linhas de defesa. Ainda assim, observa-se que a administração municipal busca seguir as recomendações e instruções expedidas pelo TCE-CE, especialmente em temas relacionados à transparência ativa, gestão de riscos e controle preventivo. Tal cenário evidencia a necessidade de fortalecimento institucional dessa linha, por meio da criação de cargos efetivos e de rotinas próprias de auditoria, essenciais para consolidar a independência e a confiabilidade do sistema de governança municipal.

Observa-se no portal, a disponibilização de informações e orientações normativas sobre os instrumentos de controle interno, evidenciando esforços de padronização administrativa e compromisso com a integridade. Esses elementos indicam que o município vem fortalecendo sua terceira linha de defesa, por meio da atuação independente da controladoria e da auditoria interna, que publica orientações preventivas e assegura o cumprimento das normas. O portal da transparência do município apresenta seção específica de orientações normativas emitidas pela Controladoria Municipal, abordando temas como fiscalização de contratos, controle de frotas e gestão de almoxarifado. Essas publicações representam instrumentos de controle e prevenção, característicos da terceira linha de defesa, e demonstram a institucionalização de práticas de governança e integridade.

Além disso, observa-se a disponibilização de demonstrativos detalhados de despesas e receitas públicas, com filtros de busca e exportação de dados, o que reforça a transparência ativa e o papel da primeira linha (gestão operacional) no cumprimento das normas. Tais evidências indicam que o município avança na integração entre as linhas de defesa, mesmo com as limitações típicas de municípios de pequeno porte.

Entretanto, ainda há desafios relacionados à integração entre as linhas, por exemplo, na efetiva implementação dessas orientações pela primeira linha (gestão

operacional) e à atualização contínua das informações, o que limita a efetividade do modelo em sua totalidade.

Assim, o caso de Monsenhor Tabosa demonstra que, mesmo em contextos de restrição orçamentária e estrutural, é possível avançar na institucionalização da governança e do controle interno, especialmente quando há comprometimento da alta administração e atuação ativa da Controladoria Municipal. Esses resultados reforçam a importância da disseminação de boas práticas e do fortalecimento dos mecanismos de governança previstos na Lei nº 14.133/2021, que podem servir de referência para aprimorar a integridade e a transparência nos demais municípios analisados.

O estudo permite compreender que o fortalecimento das estruturas de controle interno e de governança pública é um fator determinante para a implementação efetiva das diretrizes previstas na Lei nº 14.133/2021.

Verificou-se que Monsenhor Tabosa se destaca pela adoção de práticas mais maduras de transparência e integridade, representando um exemplo replicável para outras administrações municipais de porte semelhante. Entre essas práticas, destacam-se a disponibilização detalhada de despesas, receitas e contratos administrativos no portal da transparência, a publicação periódica de orientações normativas pela Controladoria Municipal, o funcionamento ativo da ouvidoria e do e-SIC e o acesso público a relatórios de gestão e licitações. Tais iniciativas demonstram comprometimento com a transparência ativa e com a consolidação de um ambiente de governança e controle alinhado às diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a pesquisa reforça a relevância de uma adaptação contextualizada do modelo das Três Linhas de Defesa, evitando a aplicação direta de paradigmas internacionais sem considerar as limitações locais. Esse alinhamento entre teoria, norma e prática reforça a relevância de aprofundar, em pesquisas futuras, como esses municípios podem estruturar e viabilizar a terceira linha de defesa com qualidade.

4.3 Desafios na Aplicação da Nova Lei de Licitações

A Nova Lei de Licitações apresenta potencial para fortalecer a governança pública ao introduzir ferramentas modernas de gestão de riscos. No entanto, a pesquisa evidenciou que sua aplicação nos municípios cearenses de pequeno porte ainda é limitada devido a fatores como:

A aplicação da Lei nº 14.133/2021 em municípios de pequeno porte enfrenta

desafios práticos que emergem claramente do estudo de caso de Monsenhor Tabosa. A seguir são apresentados os principais obstáculos identificados a partir da análise documental do portal de transparência municipal, com a respectiva evidência empírica que sustenta cada achado.

Quadro 5 – Obstáculos identificados na aplicação da Lei nº 14.133/2021

Obstáculo	Evidência	Impacto
Ausência de Capacitação Técnica	Não foram identificados programas de capacitação para equipes	Termos de referência inconsistentes e processos fora da conformidade
Ambiguidade na divisão de responsabilidades	Falta de matriz definindo competências entre setores	Sobrepõe funções e compromete aplicação da lei
Falta de Formalização da Gestão de Riscos	Não foram localizados plano ou matriz de riscos no portal	Impossibilita ações preventivas; controles reativos
Falta de atualização e Transparência Temporal dos Dados	Páginas sem data de atualização ou atualização infrequente	Dificulta monitoramento e ações preventivas
Integração Limitada com Órgãos de Controle	Ausência de relatórios de auditoria e comunicação com Tribunal de Contas	Reduz validação e melhoria das práticas locais

Fonte: Elaboração própria, com base no portal de transparência (out. 2025).

No que se refere à capacitação técnica não foram localizadas no portal publicações ou programas institucionais voltados à capacitação continuada de equipes de licitação e compras nem documentos que indiquem planos de formação específicos para a gestão de contratações, acarretando limitação na capacidade da primeira linha em preparar termos de referência consistentes e processos licitatórios em conformidade com a nova lei.

Outro ponto diz respeito à ambiguidade na divisão de responsabilidades entre as linhas, observa-se que as ¹⁰orientações normativas publicadas tratam de procedimentos operacionais (por exemplo, fiscalização de contratos), mas não há documento formal divulgado que delimite competências e responsabilidades entre gestão operacional, controladoria e auditoria interna (ausência de matriz de responsabilidades ou normativa de governança no portal). Sem essa delimitação

¹⁰

<https://www.monsenhortabosa.ce.gov.br/publicacoes.php?grupo=&cat=37&Comp=&sec=&Exerc=&Num=&ta=3&Descricao=&dtini=&dtfim=>

formal, persiste risco de sobreposição de funções e incerteza sobre quem responde por decisões críticas, o que compromete a aplicação célere e segura da Lei nº 14.133/2021. O município de Monsenhor Tabosa situado na mesorregião.

A formalização da gestão de riscos não foi localizada, buscou-se no ¹¹portal (por “risco”, “matriz de risco” e “gestão de riscos”) instrumentos como o plano de gestão de riscos, a matriz de riscos ou o registro público de avaliações de risco, retornou ausência de documentos relevantes. A ausência de gestão de riscos documentada impede a operacionalização dos mecanismos preventivos previstos no art. 169 da Lei, tornando os controles predominantemente reativos.

Quanto à atualização e à transparência temporal dos dados, embora existam ¹²demonstrativos de despesas e consultas de contratos, algumas páginas não apresentam data de última atualização ou mostram atualizações pouco frequentes, o que reduz a utilidade dos dados para controle em tempo hábil. Os dados desatualizados dificultam o monitoramento contínuo (segunda/terceira linhas) e a atuação preventiva em questões contratuais e orçamentárias.

Por fim, a Integração limitada com órgãos de controle externo, pois não foram encontrados ¹³relatórios públicos de auditoria interna ou registros de comunicação institucional com o Tribunal de Contas que demonstrem rotina de envio de achados e ajustes (ausência de seção “auditoria” pública). A escassa interlocução formal com controle externo reduz a capacidade de validação e de aprimoramento institucional das práticas locais.

Em suma, as evidências coletadas em Monsenhor Tabosa indicam que, apesar dos avanços notáveis na disponibilização de orientações normativas e dados financeiros, persistem lacunas estruturais e procedimentais que dificultam a plena implementação da Nova Lei de Licitações. Esses achados permitem traçar recomendações direcionadas, por exemplo, criação de planos de capacitação, formalização de matriz de responsabilidades, instituição de plano de gestão de riscos e aprimoramento da rotina de publicação e atualização de dados, medidas que contribuem diretamente para a operacionalização das três linhas de defesa no âmbito municipal.

Embora a Nova Lei de Licitações tenha delineado as responsabilidades dessas

¹¹ <https://www.monsenhortabosa.ce.gov.br/pesquisa>

¹² <https://www.monsenhortabosa.ce.gov.br/despesas.php>

¹³ <https://www.monsenhortabosa.ce.gov.br/lrf.php?cat=4>

linhas, sua aplicabilidade prática enfrenta desafios. Em municípios de pequeno porte, como os de até 20 mil habitantes no Ceará, há dificuldades relacionadas à ausência de estrutura adequada e à capacitação dos agentes públicos. Além disso, a definição imprecisa das funções entre as linhas pode gerar sobreposição de responsabilidades e conflitos institucionais, comprometendo a efetividade do sistema de governança.

Assim, no contexto de municípios de pequeno porte, a implementação do modelo é dificultada por limitações orçamentárias, falta de recursos tecnológicos e escassez de pessoal qualificado. A realidade socioeconômica desses municípios demanda uma adaptação do modelo às suas peculiaridades, incluindo iniciativas para promover a capacitação de servidores e investimentos em tecnologia para gestão de riscos e controle preventivo.

A aplicação adequada do modelo das três linhas de defesa é essencial para fortalecer a governança, prevenindo irregularidades e promovendo a eficiência nas contratações públicas. Além disso, contribui para o controle social, ao garantir maior transparência e responsabilização no uso de recursos públicos.

Os resultados obtidos evidenciam que, embora a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) tenha reforçado a importância da governança e da gestão de riscos, os municípios de pequeno porte enfrentam limitações estruturais, técnicas e financeiras para implementar integralmente os mecanismos exigidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo compreender de que forma o município de Monsenhor Tabosa tem estruturado seus mecanismos de governança e controle interno, à luz do Modelo das Três Linhas de Defesa e da Lei nº 14.133/2021. A análise permitiu observar a aplicação desse modelo no contexto da administração pública municipal, relacionando-o aos instrumentos de governança previstos no novo marco legal das contratações públicas.

Os resultados empíricos indicaram avanços institucionais importantes, mas também revelaram que as três linhas de defesa ainda não se encontram plenamente integradas. A primeira linha, composta por gestores e servidores das áreas executoras, enfrenta limitações estruturais e técnicas decorrentes da alta rotatividade e da predominância de vínculos temporários e comissionados, o que fragiliza a continuidade administrativa e o aprendizado organizacional. A segunda linha,

representada pela assessoria jurídica e pelo controle interno, apresenta atuação formal, mas ainda carece de maior coordenação e de um enfoque preventivo mais efetivo junto às unidades executoras. A terceira linha, exercida pela Controladoria Municipal, demonstra avanços na produção de orientações normativas e na promoção da integridade, embora persista a necessidade de ampliar sua autonomia funcional, seus recursos humanos e sua capacidade técnica.

Esses achados confirmam que a adoção do Modelo das Três Linhas de Defesa em municípios de pequeno porte demanda esforços contínuos de institucionalização, capacitação e valorização dos servidores públicos. A experiência de Monsenhor Tabosa evidencia que a consolidação das três linhas depende da integração entre liderança, estratégia e controle, conforme orienta o Tribunal de Contas da União (2020), e da criação de uma cultura organizacional voltada à governança, à transparência e à integridade.

Como limitações, destaca-se que o estudo se concentrou em um único município, o que restringe a generalização dos resultados. Ademais, a análise baseou-se predominantemente em documentos, o que pode refletir percepções contextuais específicas e não capturar todas as nuances do funcionamento prático dos mecanismos de controle. Para pesquisas futuras, recomenda-se ampliar a investigação para outros municípios de portes e regiões diferentes, de modo a comparar os estágios de maturidade dos sistemas de governança e controle interno. Sugere-se, ainda, a realização de estudos longitudinais que permitam acompanhar a evolução das três linhas de defesa ao longo do tempo, bem como pesquisas que explorem a relação entre a efetividade desses mecanismos e indicadores de desempenho, integridade e eficiência administrativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Guia de Avaliação de Transparência Ativa*. Brasília: CGU, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *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. Brasília, 2016.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Diário Oficial da União, Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Diário Oficial da União, Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). *Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP 2025*. Brasília: TCU/ATRICON, 2025. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). *Concurso Nacional Unificado (CNU): diretrizes, governança e estrutura organizacional*. Brasília, DF: MGI, 2025. Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/cpnu2>. Acesso em: 30 out. 2025.

CATUNDA. *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://catunda.ce.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO (CONACI); WORLD BANK GROUP. *Diagnóstico Nacional do Controle Interno: Estados e Capitais*. 2. ed. Vitória: CONACI, 2025. Disponível em: <https://conaci.org.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. *Apresentação técnica: Aspectos principais da Nova Lei de Licitações*. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 26 nov. 2024.

IPAPORANGA. *Portal da Transparência*. Disponível em: <https://ipaporanga.ce.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

MIGALHAS. *O TCU e o modelo das três linhas: artigo jurídico sobre o impacto do Art. 169 da NLLC.* Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>. Acesso em: 26 nov. 2024.

MONSENHOR TABOSA. *Portal da Transparência.* Disponível em: <https://www.monsenhortabosa.ce.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

MONTENEGRO, José Fábio Bezerra et al. *Índice Comparativo de Gestão Municipal (ICGM) 2022.* Fortaleza, Ceará: IPECE, jun. 2024. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2024/06/ICGM_2022.pdf. Acesso em: [data do acesso].

PORANGA. *Portal da Transparência.* Disponível em: <https://www.poranga.ce.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2025.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). *The IIA's Three Lines Model: An Update of the Three Lines of Defense.* 2020. Disponível em: <https://global.theiia.org>. Acesso em: 26 nov. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *O modelo das três linhas na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC).* Publicação oficial. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 26 nov. 2024.